

# Etika Birokrasi dan Kultur Masyarakat di Indonesia

DELLY MUSTAFA

## Abstract

*A long way in history has showed us proof that bureaucracy in Indonesia is so far away from expectation of most Indonesian people. After sixty seven (67) years of independent state through three orders (old order, new order, and reformation order), especially within this reformation order, we really should have been free from the gloomy shadows of misleading bureaucracy. And yet now we're not.*

*However, the important role of bureaucracy in Indonesia doesn't automatically show a good portrait of good bureaucracy. In people's perception, there's still a lot of works to do to improve the image and performance of our bureaucracy. People generally don't like to face bureaucracy. The word "bureaucracy" almost always shows negative meaning, such as poor quality public service, corruptive behavior, collusive, nepotism (what we call "KKN"); a tendency to centralise power; low profesionalisme; there is no good ethics.*

*Keywords: Ethics, bureaucracy, and people's culture.*

## A. PENDAHULUAN

Budaya birokrasi pemerintah Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang yang dimulai dari pemerintahan kerajaan-kerajaan tradisional di Indonesia.

Pada masa penjajahan, birokrasi pemerintahan diwarnai oleh kekuasaan colonial Belanda dan pemerintah Jepang hingga masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945. Pasca kemerdekaan,

birokrasi pemerintah Indonesia terus berproses dalam rangka mencari bentuk yang ideal hingga diterapkannya otonomi daerah sekarang ini. Proses sejarah yang panjang telah banyak menunjukkan bukti bahwa sosok birokrasi Indonesia masih jauh dari gambaran ideal yang diharapkan oleh kebanyakan rakyat Indonesia. Sosok ideal birokrasi pernah digambarkan oleh Max Weber yang disebutnya dengan bentuk legal-rasional yang ditandai oleh tingkat spesialisasi yang tinggi, struktur kewenangan hierarkis dengan batas-batas kewenangan yang jelas, hubungan antar anggota organisasi yang tidak bersifat pribadi, rekrutmen yang didasarkan atas kemampuan teknis, diferensiasi antara pendapat resmi dan pribadi.

Selama 67 tahun kemerdekaan bangsa Indonesia, birokrasi telah berperan besar dalam perjalanan hidup dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya-upaya pembaharuan dalam manajemen pemerintahan terus dilakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Selama masa orde baru birokrasi di Indonesia juga memiliki andil besar dalam proses pembangunan. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan seperti pelayanan publik, regulasi, proteksi, dan distribusi pada dasarnya telah ditopang oleh birokrasi. Namun demikian, pentingnya peran birokrasi

di Indonesia ternyata tidak serta merta menunjukkan suatu potret birokrasi yang baik. Persepsi masyarakat masih memperlihatkan bahwa citra dan kinerja birokrasi masih harus lebih ditingkatkan. Masyarakat secara umum enggan untuk berurusan dengan birokrasi. Birokrasi lebih banyak berkonotasi dengan citra negatif seperti rendahnya kualitas pelayanan publik; berperilaku korup, kolusif, dan nepotisme (KKN); memiliki kecenderungan untuk memusatkan kewenangan; masih rendahnya profesionalisme; dan tidak terdapatnya budaya dan etika yang baik.

Birokrasi, dunia usaha, dan masyarakat merupakan tiga pilar utama dalam upaya mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good Governance*). Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal. Oleh karena itu, birokrasi yang konsisten seperti itu, dan dapat bekerja dengan baik dan bersih dalam mengemban perjuangan mewujudkan keseluruhan cita-cita dan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang

merupakan harapan seluruh bangsa Indonesia.

Praktik birokrasi di negara-negara berkembang menunjukkan, pemihakan birokrasi pada suatu partai politik telah memunculkan ketidakpuasan-ketidakpuasan politik, khususnya dari kalangan birokrasi itu sendiri. Ketidakpuasan masyarakat tersebut bisa diatasi apabila pemerintah bisa lebih dekat dengan masyarakat. Peluang pemerintah untuk bisa lebih memahami kebutuhan masyarakat tersebut sebenarnya telah didukung dengan adanya Otonomi Daerah. Salah satu paradigma baru dari otonomi daerah sebenarnya adalah semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Otonomi daerah memberikan peluang pemerintah untuk lebih mengetahui persoalan-persoalan di masyarakat. Oleh karenanya untuk dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat selayaknya perlu diketahui terlebih dahulu persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Di masa reformasi banyak yang optimis bahwa kinerja birokrasi di Indonesia akan semakin membaik. Hal ini diperkuat oleh adanya perubahan mendasar dalam administrasi publik/administrasi pemerintahan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 (telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah), pemerintah hanya mengelola enam bidang saja, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama, dan beberapa bidang lainnya. Konsekuensinya tentu memberikan perubahan kelembagaan yang sangat berarti dalam konteks desentralisasi yang tentunya membawa implikasi baru dalam manajemen publik dimana domain pemerintah berada di relasikan dengan kondisi geografis dan demografis.

Peran-peran dominan dan bersifat monopoli oleh pemerintah di bidang pelayanan publik, ternyata belum banyak mengalami perubahan dalam kaitannya dengan peningkatan kemampuan yang optimal dalam melakukan pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan masih dirasakannya *infleksibilitas* dan *unresponsiveness* dari organisasi pemerintah dalam menawarkan dan memberikan pelayanan kepada pelanggan. Hal tersebut terkait dengan belum banyak kelembagaan pemerintah yang didesain sedemikian rupa sehingga mampu merespon dinamika masyarakat informasi yang terus berkembang. Artinya perspektif tata aturan suatu pemerintah yang kaku harus mulai dipikirkan dan dipertimbangkan perubahan kearah *bondaryless organizations*. Kecenderungan orientasi birokrasi hanya kepada Negara “kepada penguasa saja” dan mengabaikan pengabdianya kepada

masyarakat telah memberikan andil ketidakeimbangan peran ketiga aktor baik pemerintah sendiri, masyarakat, dan sektor swasta. Kondisi yang tidak berimbang ini memfasilitasi munculnya pemerintah dengan perilaku kurang bisa bersaing, hal ini disebabkan pemegang monopoli tertentu pada administrasi publik tidak memberikan peluang untuk merespon terhadap kritik.

## **BEBERAPA KONSEP TERKAIT DENGAN ETIKA BIROKRASI DAN KULTUR MASYARAKAT**

### **1. Pemahaman Tentang Etika Birokrasi**

Setiap masyarakat atau bangsa pasti mempunyai pegangan moral yang menjadi landasan sikap, perilaku dan perbuatan mereka untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Dengan pegangan moral itu dibedakan mana yang baik, dan mana yang buruk, benar dan salah serta mana yang dianggap ideal dan tidak. Oleh karena itu dimana pun kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara peranan etika tidak mungkin dikesampingkan. Semua warganegara berkepentingan dengan etika.

Secara etimologis istilah etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan, salah satu cabang filsafat yang dibatasi dengan dasar nilai moral menyangkut apa yang diperbolehkan atau tidak, yang baik

atau tidak baik, yang pantas atau tidak pantas pada perilaku manusia (Ensiklopedi Nasional Indonesia, 1989:205). Dalam kenyataan kehidupan sosial semua masyarakat mempunyai atuan moral yang membolehkan atau melarang perbuatan tertentu. Tata kelakuan itu harus diikuti oleh anggota masyarakat dan akan menimbulkan hukuman bagi pelanggarnya. Namun bisa sebaiknya yang terjadi apabila perilaku yang dilaksanakan dianggap ideal maka akan mendapat imbalan (*reward*) yang sesuai.

Etika birokrasi berkaitan erat dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri yang tercermin dalam fungsi pokok pemerintahan: fungsi pelayanan, pengaturan/regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Etika penting dalam birokrasi. Pertama, masalah yang ada dalam birokrasi semakin lama semakin kompleks. Kedua, keberhasilan pembangunan yang telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Birokrasi melakukan *adjustment* (penyesuaian) yang menuntut *discretionary power* (kekuatan pertimbangan/kebijaksanaan) yang besar. Pemerintah memiliki pola perilaku yang wajib dijadikan sebagai pedoman atau kode etik berlaku bagi setiap aparturnya. Etika dalam birokrasi harus ditimbulkan dengan

berlandaskan pada paham dasar yang mencerminkan sistem yang hidup dalam masyarakat harus dipedomani serta diwujudkan oleh setiap aparat dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Secara umum nilai-nilai suatu etika yang perlu dijadikan pedoman dan perlu dipraktekkan secara operasional antara lain:

1. Birokrat wajib mengabdikan kepada kepentingan umum.
2. Birokrat adalah motor penggerak “head” dan “heart” bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
3. Birokrat harus berdiri di tengah-tengah, bersikap terbuka dan tidak memihak (mediator).
4. Birokrat harus jujur, bersih dan berwibawa.
5. Aparat harus bersifat diskresif, bisa membedakan mana yang rahasia dan tidak rahasia, mana yang penting dan tidak penting.
6. Aparat harus selalu bijaksana dan sebagai pengayom.

Etika terbentuk dari aturan pertimbangan yang tinggi. Yaitu benar vs tidak benar dan pantas vs tidak pantas. 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 tersebut dapat dikatakan baik atau buruk.

Perilaku dan tindakan aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan kerjanya, apakah ia menyimpang dari aturan dan ketentuan atau tidak, untuk itu perlu aturan yang tegas dan nyata, sebab berbicara tentang etika biasanya tidak tertulis dan sanksinya berupa sanksi sosial yang situasional dan kondisional tergantung tradisi dan kebiasaan masyarakat tersebut. Maka dituntut adanya payung hukum. Peraturan kepegawaian sebagai bagian dari penerapan etika birokrasi. Peraturan ini tertuang dalam Kode Etik Pegawai Negeri. Akan tetapi kode etik ini belum kentara hasil dan fungsinya. Namun, dengan kode etik ini mengupayakan aparat birokrasi yang lebih jujur, bertanggung jawab, disiplin, rajin, memiliki moral yang baik, tidak melakukan perbuatan tercela seperti korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, perlu usaha dan latihan serta penegakan sanksi yang tegas dan jelas kepada mereka yang melanggar kode etik atau aturan yang ditetapkan. Ada beberapa hal yang perlu dihindari oleh birokrasi, antara lain :

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

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

Kalau dikaitkan dengan 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. Apa yang kita laksanakan dalam pembangunan pada hakekatnya adalah dari, oleh, dan untuk manusia atau *'people centered development'*. Dalam pembangunan yang demikian diusahakan keseimbangan pembangunan fisik materiil dan mental spiritual dan ruang cakupannya meliputi seluruh masyarakat bangsa Indonesia.

Sebelum jauh menjelaskan bagaimana etika yang menurut penulis selama ini dipahami oleh birokrat adalah paradigma yang berlaku sebelumnya dalam administrasi, yaitu etika sebagai aturan (*ethics as rules*), yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk di dalamnya sistem insentif dan disinsentif dan sanksi-sanksi berdasarkan aturan. Bagi penulis bahwa pemerintah serta birokrat memang membutuhkan etika dalam hal untuk membentuk kewibawaan dalam hal menjalankan tugas dan kewenangan mereka. Tetapi yang digambarkan pada orde sebelumnya bukannya kewibawaan yang menjadikan pemerintah disegani tetapi kewibawaan ini malah memunculkan ketakutan dalam masyarakat itu sendiri. Ketakutan ini muncul karena pemerintah menggunakan etika sebagai sesuatu yang tidak biasa dilanggar meskipun kepentingan rakyat terabaikan, mungkin diskresi juga menjadi sesuatu yang patut dibicarakan tetapi diskresi disini digunakan hanya sebagai langkah untuk memenuhi kebutuhannya sehingga ini semakin mempersulit untuk melayani masyarakat.

Dalam membahas etika dalam organisasi, sejumlah pakar membedakan antara etika perorangan (*personal ethics*) dan etika organisasi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk dalam perilaku

individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban-kewajiban (*obligations*) organisasi itu sendiri, serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk.

Dalam masalah etika itu sendiri tergantung dari sisi budaya dan kebudayaan yang terdapat dalam suatu lingkungan dimana budaya sangat mempengaruhi bagaimana penggunaan etika tersebut. Yang menjadi sulit adalah bagaimana etika birokrasi ini mengikuti kebiasaan yang dilakukan birokrasi yaitu mengikuti keinginan politik ini yang sulit karena etika secara organisasi tidak lagi menemui esensinya karena parameter yang ditetapkan dan keputusan-keputusan yang diambil akan bernuansa politik. Etika ini juga di pengaruhi oleh adanya keterbatasan dalam sumber daya, yang menyebabkan pengembangan birokrasi yang baik tidak bisa cepat berjalan. Keterbatasan itu adalah baik dalam hal sumber dana maupun sumber daya manusia (SDM).

Sumber daya manusia Birokrasi sangat terbatas kualitas, kompetensi, dan profesionalismenya, dan keadaan itu diperberat oleh imbalan yang rendah karena keterbatasan dana pemerintah. Ditambah lagi birokrasi kita hidup dalam suatu sistem

politik, dan di banyak Negara berkembang sistem politik itu sendiri masih berkembang. Baru belakangan ini saja negara-negara berkembang berupaya menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip demokrasi ke dalam sistem politiknya. Itu pun masih banyak ragamnya dan masih banyak masalahnya. Dalam keadaan demikian, birokrasi secara politis berperan lebih besar dibandingkan dengan di negara yang sistem demokrasi telah lebih maju. Peran politik yang besar itu, acapkali tidak diimbangi dengan kebertanggungjawaban (*accountability*) kepada rakyat seperti layaknya dalam sebuah sistem demokrasi.

Upaya memperbaiki birokrasi termasuk didalamnya upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam administrasi, yang tercermin baik dalam etika perorangan maupun etika organisasi adalah pekerjaan yang memerlukan kesabaran, dan hasilnya pun tidak dapat diharapkan akan spektakuler, tetapi akan lebih banyak bersifat inkremental. Dikarenakan dalam pembahasan ini menyangkut mengartikan kembali kewibawaan para birokrat olehnya itu penulis menekankan pada bagaimana etika ini menjadi batasan yang selama ini kewibawaan birokrasi dibangun dengan menggunakan etika perorangan maka dalam pembahasan ini penulis lebih melihat etika secara organisasi dimana di bangun dari sistim yang kita

gunakan dan juga dari bagaimana tipe kepemimpinan yang digunakan oleh pemimpin saat ini.

Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antara lain adalah : (1) *efisiensi*, artinya tidak boros, sikap, perilaku dan perbuatan birokrasi publik dikatakan baik jika mereka efisien; (2) *membedakan milik pribadi dengan milik kantor*, artinya milik kantor tidak digunakan untuk kepentingan pribadi; (3) *impersonal*, maksudnya dalam melaksanakan hubungan kerjasama antara orang yang satu dengan lainnya secara kolektif diwadahi oleh organisasi, dilakukan secara formal, maksudnya hubungan impersonal perlu ditegakkan untuk menghindari urusan perasaan dari pada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab berdasarkan peraturan yang ada dalam organisasi. Siapa yang salah harus diberi sanksi dan yang berprestasi selayaknya mendapatkan penghargaan; (4) *merit system*, nilai ini berkaitan dengan rekrutmen dan promosi pegawai, artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak di dasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), sikap (*attitude*),

kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*), sehingga menjadikan yang bersangkutan cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dan bukan *spoil system* (adalah sebaliknya); (5) *responsible*, nilai ini adalah berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya; (6) *accountable*, nilai ini merupakan tanggung jawab yang bersifat obyektif, sebab birokrasi dikatakan akuntabel bilamana mereka dinilai obyektif oleh masyarakat karena dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan, sikap dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal dan mereka dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik); (7) *responsiveness*, artinya birokrasi publik memiliki daya tanggap terhadap keluhan, masalah dan aspirasi masyarakat dengan cepat dipahami dan berusaha memenuhi, tidak suka menunda-nunda waktu atau memperpanjang alur pelayanan.

## 2. Fungsi Etika Birokrasi

Etika sangat erat fungsinya dan menyatu dengan kegiatan pembangunan. Apa saja yang dilakukan demi mencapai taraf hidup

yang lebih baik, peranan etika sangat berfungsi. Sistem dan prosedur yang berlaku dalam pembangunan, sarat dengan nilai-nilai moral yang harus dipegang teguh oleh mereka yang terlibat dalam pembangunan. Apa yang kita laksanakan dalam pembangunan pada hakekatnya adalah dari, oleh, dan untuk manusia atau '*people centered development*'. Etika birokrasi itu sendiri merupakan cara-cara untuk melakukan birokrasi, yang mencakup seluruh jajaran yang berkaitan dengan individu, perusahaan, organisasi dan juga masyarakat. Kesemuanya ini mencakup bagaimana kita menjalankan birokrasi secara adil (*fairness*), sesuai dengan etika dan hukum yang berlaku (*legal*) tidak tergantung pada kedudukan individu ataupun jabatan di masyarakat. Etika birokrasi akan lebih luas dan lebih tinggi dari standar minimal bila ketentuannya diatur oleh hukum (*legal*), karena dalam kegiatan birokrasi seringkali kita temukan "*grey-area*" yang tidak diatur oleh ketentuan hukum.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, terdapat tiga pendekatan dasar dalam merumuskan tingkah laku etika kita :

1. *Utilitarian Approach* : setiap tindakan harus didasarkan pada konsekuensinya. Oleh karena itu dalam bertindak seseorang seharusnya mengikuti cara-cara yang

dapat memberi manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat, dengan cara yang tidak membahayakan dan dengan biaya serendah-rendahnya.

2. *Individual Rights Approach* : setiap orang dalam tindakan dan kelakuannya memiliki hak dasar yang harus dihormati. Namun tindakan ataupun tingkah laku tersebut harus dihindari apabila diperkirakan akan menyebabkan terjadi benturan dengan hak orang lain.
3. *Justice Approach* : para pembuat keputusan mempunyai kedudukan yang sama, dan bertindak adil dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan baik secara perseorangan ataupun secara kelompok.

Dengan demikian maka fungsi etika adalah untuk membina kehidupan yang baik berdasarkan nilai - nilai moral tertentu. Kehidupan manusia bersifat multi dimensi meliputi berbagai bidang sosial, ekonomi, politik , kebudayaan yang semuanya memerlukan etika, termasuk didalamnya kehidupan birokrasi di lingkungan pemerintahan diperlukan adanya kesadaran etika antara bawahan terhadap atasan, maupun sebaliknya antara atasan terhadap bawahan. agar prosedur yang ada bisa berjalan dengan baik.

Maka etika birokrasi Pemerintah bisa diartikan sebagai sistem yang berisikan prinsip-prinsip moral atau aturan-aturan perbuatan yang mengendalikan atau mempengaruhi kebiasaan pegawai negeri dan swasta dalam menjalankan sistem pemerintahan secara hierarki dan jenjang jabatan. Dengan berpegang pada nilai-nilai, seperti: jujur, adil, tepat janji, taat aturan, tanggung jawab, responsif, hati-hati, dan sopan santun.

Pembenahan birokrasi yang baik dapat menciptakan kualitas pelayanan yang efektif dan efisien. Menurut Goeths dan Davis (dalam Tjiptono, 1996:51) mengartikan kualitas sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Berbeda halnya dengan Ibrahim (1997:1) yang mendefinisikan kualitas sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan internal dan eksternal, secara eksplisit dan implisit.

Menurut Fadillah (2001) 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. Oleh sebab itu maka etika mempersoalkan "baik-buruk", dan bukan "benar-salah"

tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya, baik dalam masyarakat maupun organisasi publik, maka etika mempunyai peran penting dalam praktek administrasi publik.

## **B. HUBUNGAN ANTARA ETIKA BIROKRASI DAN KULTUR MASYARAKAT DI INDONESIA**

Adanya reformasi pada tahun 1998 merupakan awal dari arah perubahan bagi Bangsa Indonesia. Perubahan itu meliputi tatanan politik nasional, Konstruksi tata hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, baik di tingkat nasional maupun lokal, sangat bergantung pada intervensi birokrasi di dalamnya. Oleh karena itu, harapan akan adanya perubahan struktur dan kultur birokrasi pemerintah yang semakin profesional, memiliki landasan etika moral yang tinggi, dan mengabdikan untuk kesejahteraan masyarakat luas menjadi suatu isu krusial di Indonesia. Perubahan paradigma birokrasi, dari paradigma "mengatur" menjadi paradigma "melayani" dalam penyelenggaraan pelayanan publik, memerlukan adanya suatu upaya rekonstruksi kultur dan manajemen birokrasi. Kultur dan manajemen dalam birokrasi harus mengarah pada pencapaian sosok birokrasi yang profesional, efisien, efektif, dan responsif

dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kultur birokrasi yang selama masa Orde Baru menganut kultur kekuasaan, telah membawa implikasi pada adanya ketimpangan dalam konteks hubungan Negara-Masyarakat yang seharusnya berlandaskan pada prinsip keadilan dan kesetaraan. Birokrasi menjadi memiliki posisi yang begitu kuat dan dominan dalam proses pengambilan kebijakan-kebijakan strategis di masyarakat. Konstruksi struktur dan kultur birokrasi di Indonesia tersebut sangat tidak ideal dan jauh dari nilai-nilai birokrasi modern yang profesional, transparan, efisien, dan efektif sebagai salah satu dasar bagi pengembangan tata-pemerintahan yang ideal di Indonesia.

Bila dihubungkan antara etika birokrasi dengan kultur masyarakat di Indonesia tentunya masih banyak aturan atau regulasi yang tidak sesuai dikarenakan adanya unsur KKN di dalam birokrasi di khususnya pelayanan publik. Kita ketahui bahwa kultur masyarakat di Indonesia banyak di pengaruhi oleh adat ketimuran yang masih memegang teguh istilah kekerabatan. Sebagai contoh jika seseorang ingin mengurus akta tanah di BPN petugas BPN mengatakan selesai dalam waktu 3 hari namun kenyataannya lebih dari 3 hari itupun selesai karena diberi *uang pelicin* untuk petugas ataupun sebaliknya ada masyarakat karena tidak ingin menunggu

terlalu lama sehingga langsung memberikan uang diluar ketentuan pengurusan untuk di proses lebih cepat.

Budaya birokrasi yang berkembang di suatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari budaya serta lingkungan sosial yang melingkupinya. Lingkungan sosial masyarakat memiliki sistem norma, sistem nilai, sistem kepercayaan, adat kebiasaan, bahkan pandangan hidup yang telah dipahami oleh para anggota masyarakatnya sebagai sesuatu yang baik dan benar. Sistem norma dan nilai tersebut diakui sebagai penuntun atau acuan dalam bersikap dan bertingkah laku bagi warga masyarakatnya. Oleh karena itu, budaya masyarakat dan budaya birokrasi merupakan dua hal yang selalu mewarnai kehidupan anggotanya, hanya penerapannya yang berbeda. Birokrasi dan sistem yang dikembangkan di dalamnya secara ilmiah akan menjalin interaksi dengan lingkungan sosial budaya masyarakat tempat birokrasi tersebut beroperasi. Birokrasi bukan merupakan organisasi yang beroperasi dalam ruang hampa, melainkan selalu dan secara kontinnyu terjadi proses tarik menarik sehingga tidak menutup kemungkinan terjadinya asimilasi dan akulturasi antara birokrasi dengan kultur masyarakat

Disinilah letak ketimpangan baik pelaku Birokrasi maupun masyarakat yang ingin mendapat pelayanan. Jika diperinci lagi ada

beberapa hal yang dapat membuat Birokrasi itu buruk bila dihubungkan dengan dengan kultur atau kebiasaan masyarakat di Indonesia terutama dalam hal pelayanan publik, antara lain:

1. Masih eratnya hubungan kekerabatan, baik rekan kerja maupun keluarga sehingga terjadi diskriminasi dalam pelayanan.
2. Masyarakat lebih cenderung memilih jalur yang cepat karena pertimbangan tidak membuang waktu dan prosesnya cepat.
3. Ketidakjelasan waktu penyelesaian.

Masih buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia (Dwiyanto, 2002), menunjukkan bahwa esensi dari kebijakan otonomi daerah masih belum dapat dipahami secara benar oleh banyak pejabat birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik yang masih diskriminatif, terjadinya rente birokrasi, suap, pungutan liar, tidak adanya kepastian pelayanan, arogansi kekuasaan, serta masih lemahnya posisi tawar warga masyarakat terhadap pejabat birokrasi, menunjukkan bahwa *mind-set* birokrasi dalam memberikan pelayanan masih belum banyak mengalami perubahan seperti yang diharapkan. Komitmen para pejabat birokrasi, baik di pusat maupun di daerah dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip

dasar tata-pemerintahan yang baik masih perlu diuji secara konkrit. Pada prinsipnya, kapasitas kelembagaan birokrasi untuk mentransformasikan nilai-nilai baru seperti transparansi, akuntabilitas, keadilan, penegakan hukum, serta reformasi manajemen pelayanan publik, akan berkorelasi positif dengan perbaikan kinerja birokrasi pada masa mendatang.

Kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas aparat birokrasi harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, reponsif, adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi, 1989).

Kemampuan birokrasi pelayanan dalam melakukan tindakan inisiatif pelayanan untuk memuaskan pengguna jasa juga masih terlihat sangat lemah. Birokrasi pelayanan masih sangat *rules-driven* dalam mengambil keputusan. Pola penerapan aturan secara kaku membuat ruang inisiatif menjadi amat terbatas, sehingga para pejabat birokrasi tidak dapat secara bebas melakukan inovasi pelayanan menyesuaikan dinamika masyarakat yang terus berubah. Dalam era globalisasi dan kompetisi, birokrasi dituntut mampu bekerja secara efektif dan efisien

untuk merespon tuntutan dinamika masyarakat yang semakin berkembang.

Birokrasi masih terkurung dalam budaya kerja yang bersandar pada mentalitas “minta petunjuk” pimpinan dalam setiap gerak langkahnya, sehingga banyak pola pengambilan keputusan pelayanan yang dirasa sangat lamban dan merugikan masyarakat pengguna layanan. Sebagian besar aparat birokrasi pada saat menemui kesulitan dalam penyelenggaraan pelayanan, justru lebih memilih untuk melakukan penundaan pelayanan yang berakibat pada kerugian warga pengguna layanan (Dwiyanto, dkk., 2001).

Osborne dan Gaebler (1992) menyebutkan bahwa birokrasi dapat menekuni misinya yang selama ini terabaikan, yaitu *empowering dan enabling institutions* satuan-satuan sosial masyarakat, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhannya sendiri. North (1990), mengindikasikan bahwa : *aturan-aturan main dalam suatu masyarakat terbentuk dari interaksi yang dibangun di antara mereka dan institusi-institusi yang ada meredukenya ke dalam struktur*. Kumorotomo (2005 : 7) Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan mengapa selama ini banyak kebijakan, program, dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat. *Pertama*, para birokrat

kebanyakan masih berorientasi kepada kekuasaan dan bukannya kepada kepentingan publik. Birokrat menempatkan dirinya sebagai penguasa. Budaya paternalistik seringkali juga mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan publik. *Kedua*, terdapat kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan yang dikehendaki oleh rakyat.

Dilulio, 1994 dalam Dwiyanto (2002:60), menekankan bahwa responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

### C. KESIMPULAN

Budaya birokrasi pemerintah Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang yang dimulai dari pemerintahan kerajaan-kerajaan tradisional di Indonesia. Pada masa penjajahan, birokrasi pemerintahan diwarnai oleh kekuasaan colonial Belanda dan pemerintah Jepang hingga masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945. Etika Birokrasi sangat erat hubungannya dengan Kultur masyarakat

karena dari etikalah birokrasi dapat berjalan baik itu salah maupun benar sesuai dengan aturan yang telah ada.

Dalam masalah etika itu sendiri tergantung dari sisi budaya dan kebudayaan yang terdapat dalam suatu lingkungan dimana budaya sangat mempengaruhi bagaimana penggunaan etika tersebut. Yang menjadi sulit adalah bagaimana etika birokrasi ini mengikuti kebiasaan yang dilakukan birokrasi yaitu mengikuti keinginan politik ini yang sulit karena etika secara organisasi tidak lagi menemui esensinya karena parameter yang ditetapkan dan keputusan-keputusan yang diambil akan bernuansa politik

Secara umum nilai-nilai suatu etika yang perlu dijadikan pedoman dan perlu dipraktekkan secara operasional antara lain: birokrat wajib mengabdikan kepada kepentingan umum, birokrat adalah motor penggerak “head“ dan “heart“ bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, birokrat harus berdiri di tengah-tengah, bersikap terbuka dan tidak memihak (mediator), dan birokrat harus jujur, bersih dan berwibawa. serta birokrat harus selalu bijaksana dan sebagai pengayom.

#### DAFTAR PUSTAKA

B.Setiawan, Ensiklopedi Nasional Indonesia, 1989: Penerbit: Cipta Adi Pustaka

Dwiyanto, Agus dan Kusumasari. 2001. *Public Service Performance dalam Policy Brief* CPPS-Gadjah Mada University, Nomor : 01/PB-E/2001.

Dwiyanto, Agus 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.

DR. Yulius Yohanes, M.Si, *Kultur Birokrasi Dalam Kinerja Pelayanan Publik* (Penulis adalah Kepala Bidang Akademik pada Prodi Ilmu Pemerintahan kerja sama Pemprop Kalbar dengan Fisip Untan dan Menyelesaikan Program Doktor Unpad Bandung Spesialisasi Administrasi Publik).

Ibrahim, Buddy, 1997, *Total Quality Management- Panduan Praktis Untuk Menghadapi Persaingan Global*, Jakarta : Djambatan.

Komorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar.

Ndraha, Taliziduhu 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 1, Jakarta : PT. Rineka Cipta.

Osborne, David. Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*, New York: A William Patric Book. (Alih Bahasa : Abdul Rosjid), Jakarta : PPM Seri Manajemen Strategi

- Sunoto, 1992. *Aspek Manusia dalam Organisasi : Dasar Pemikiran dan Implikasi Metode Penelitian*, dalam Effendi, dkk. 1992. *Membangun Martabat Manusia, Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan*. Jakarta :Penerbit Gadjah Mada University Press.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Tjiptono, Fandy, *Manajemen Jasa*, 1996, Andi Offset, Yogyakarta. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*, 1997, Andi Offset, Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Pusat dan Daerah*.