

Dr. Himsar Silaban., MM

Permasalahan  
dalam  
Administrasi

**Publik**

# PERMASALAHAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Dr. Himsar Silaban., MM



**Permasalahan dalam Administrasi Publik**

*Copyright ©*

Penulis: Dr. Himsar Silaban., MM

ISBN: 978-602-6923-23-3

Profile: 14 x 21 cm, vi + 128 hlm

Cetakan Pertama, Agustus 2014

Pra Cetak: Hatib Rahmawan

Editor: Munawir Husni

Cover: Tim Kreatif Semesta Ilmu

Diterbitkan oleh:

Semesta Ilmu

Alamat:

Ds. Sanggrahan Rt.03, Rw.08, No.05

Tegaltirto-Berbah Sleman Yogyakarta

E-mail: semestailmu1912@gmail.com

HP/WA: 085725465542

*All right reserved.* Semua hak cipta © dilindungi undang-undang. Tidak diperkenankan memproduksi ulang, atau mengubah dalam bentuk apapun melalui cara elektronik, mekanis, fotocopy, atau rekaman sebagian atau seluruh buku ini tanpa ijin tertulis dari pemilik hak cipta.

## KATA PENGANTAR

Buku yang ada di tangan pembaca ini mengangkat tema Permasalahan dalam Administrasi Publik. Jarang sekali referensi yang membahas tema tersebut. Faktor itulah yang membuat penulis terdorong menuangkan pemikiran untuk mengkaji hal tersebut. Selain itu penulis juga gelisah dengan kondisi Indonesia yang mana reformasi birokrasi dan administrasi publik belum juga usai. Di sana-sini masih terjadi kejanggalan dan ketimpangan, serta mudahnya kepentingan publik yang dituangkan melalui administrasi publik maupun kebijakan dikendalikan untuk memihak pada kelompok dominan tertentu.

Buku ini akan membahas administrasi publik secara historis dan teoritik. Maksud, tujuan dan hakekat administrasi publik untuk apa dan siapa, akan dibahas di bagian awal buku ini. Permasalahan filosofis seputar administrasi publik akan dibahas di sini. Kemudian pembahasan dilanjutkan pada faktor-faktor yang mendukung terlaksananya administrasi publik, baik itu berupa skill, budaya dan infrastruktur yang menunjang, seperti kemampuan komunikasi interpersonal pelaku administrasi publik. Di bagian akhir buku ini penulis mencoba menyajikan fakta dan permasalahan yang terjadi seputar administrasi publik, permasalahan dapat berupa kesengajaan maupun disebabkan karena kelalaian, seperti budaya pelayanan dan personal yang negatif. Hal lain yang dibahas seputar

kejahatan administrasi seperti korupsi, kolusi serta nepotisme yang terjadi dalam pemerintahan.

Akhirnya perkenankan saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendorong saya dari awal sampai akhir dalam pembuatan buku ini. Akhirnya saya mengucapkan banyak terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Kuasa Karena atas berkat dan rahmatnya buku ini dapat dibuat, mudah-mudahan buku ini dapat bermanfaat bagi mereka yang membacanya. Buku ini tentu tidak sempurna oleh karena itu masukan dari berbagai pihak untuk perbaikan di kemudian hari sangat penulis nanti.

Jakarta, 17 Agustus 2014

Hormat saya

Penulis

## **DAFTAR ISI**

### **BAB I. ADMINISTRASI PUBLIK**

- A. Potret Administrasi Publik di Indonesia 1
- B. Administrasi dan Negara 6
- C. Administrasi Publik 10
- D. Ruang lingkup dan Fungsi Administrasi Publik 14
- E. Prinsip dan Aspek Pendukung Administrasi Publik 17

### **BAB II. PENTINGNYA KETERAMPILAN INTERPERSONAL DALAM PEMERINTAHAN**

- A. Konsep Keterampilan Interpersonal 24
- B. Membangun Mentalitas Kepercayaan Diri 27
- C. Keterampilan Koordinatif 30
- D. Keterampilan Perencanaan 34
- E. Keterampilan Komunikatif 40
- F. Keterampilan Managerial 51

### **BAB III. MANUSIA DAN PRILAKU MENYIMPANG DALAM KEPEREMINTAHAN**

- A. Tindak Kejahatan 64
- B. Manusia dan Kejahatan 67
- C. Manusia dan Kepentingan 71
- D. Manusia dan Kekuasaan 75

- E. Mansuia dan Konspirasi Kejahatan 80

#### **BAB IV. PROBLEMA ETIKA ADMNISTRASI PUBLIK**

- A. Etika Administrasi Publik 85
- B. Problem Legitimasi Kekuasaan 90
- C. Problem Birokrasi Kekuasaan 93
- D. Moralitas Kebijakan Publik dan Problematikanya 96

#### **BAB V. TINDAK KEJAHATAN DALAM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

- A. Kekuasaan dalam Administrasi 106
- B. Kekuasaan dalam Pemerintahan 110
- C. Penyelewengan Tujuan Administrasi 113
- D. Rapuhnya Kebenaran dalam Kekuasaan Administrasi 117
- E. Tradisi Sikap Setengah Hati dalam Administrasi 121

#### **DAFTAR PUSTAKA 125**

#### **BIOGRAFI 127**

## BAB I

# ADMINISTRASI PUBLIK



### A. Potret Administrasi di Indonesia

Negara Indonesia memiliki pengalaman panjang dalam sejarah administrasi. Sebuah pengalaman sejarah yang tak pernah usai problematikanya hingga saat ini. Konsep-konsep, unsur-unsur, prinsip, serta beberapa aspek dan tatalaksananya terlihat mengalami pergseran.

Kaitannya dengan kilas balik ini, penulis sepenuhnya mereview satu penelitian yang sangat bagus dari Mason yang telah ia publikasikan dalam judul “*Quo Vadis Administrasi Indonesia; Antar Kultur Lokal dan Kultur Barat*”. Tidak bermaksud mengulang, namun mempertegas corak dan budaya serta pergeseran administrasi dalam sejarah Indonesia. Hal ini penting, guna mendapat titik terang letak persoalan inti yang menghambat jalannya administrasi untuk dinilai sebagai administrasi yang baik dan tepat.

*Pertama*, di zaman Kerajaan Berdaulat misalnya, negara dipandang sebagai unit sistem administrasi ‘pra-kolonial’ dan sejenisnya. Konsep dan prakteknya merujuk pada norma-norma lokal dari sejumlah pengetahuan masyarakat yang berkembang. Sistem administrasi ini begitu kuat dan terus bertahan, meski dengan tingkatan



yang minimal seiring dengan lingkungan supremasi politik ekonomi Belanda yang dihadapi. Masa-masa ini, konsep negara yang disematkan adalah ‘negara patrimonial’—sebuah konsep yang dinilai sangat kuat satu sisi, namun terlalu lemah pada sisi yang lain, sebagaimana dipraktekkan selama dekade tahun 1700-an di Jawa. Dianggap lemah karena Raja dijadikan sebagai pusat kekuatan yang sakral dan secara teoritis terkonsentrasi kepada figur. Mitologi-mitologi kesatuan simbolik menjadi salah satu faktor mengapa Raja dinilai sebagai kekuatan sentral. Tidak ada orang selain Raja yang memiliki otoritas menentukan jabatan resmi, dan yang berhak menentukan, mempromosikan, hingga pemecatan adalah Raja itu sendiri. Sebagai contoh, dalam penugasan jabatan, ‘pemberian nama’ baik yang melekat dalam nama tidak resmi maupun melekat pada jabatan, ditulis dalam bahasa Jawa rendahan (*ngoko*) yang secara implisit menunjuk pada ‘kelas rendah’ di bawah Raja (Mason C. Hoadelay, 2006: 21-35)

Dalam konteks administratif, sistem administrasi lebih merupakan perpanjangan keinginan dari sang Raja. Jelas, ini karena prioritas paling utama adalah menjaga keagungan keluarga Raja. Sebagai contoh, di era Majapahit, kegiatan-kegiatan seremonial seperti proses vonis gugatan pengadilan, peresmian perjanjian-perjanjian, menunjukkan sebuah penegasan identitas dan kekuatan guna meningkatkan validitas kekuasaan. Pun dalam kegiatan-kegiatan upacara pemberian gelar Dewa secara anumerta terhadap adik ibu Hayam Wuruk sekitar tahun 1362, atau juga kehadiran sang Raja dalam perjalanan-perjalanan ke beberapa wilayah sepanjang kurun kekuasaan. Di situ Raja secara langsung mendapat gelar yang me-

nunjukkan daerah kekuasaan. Intinya, dalam beberapa aspek, kendali atas sistem administrasi Jawa pada tingkatan tertinggi, sepenuhnya berada di bawah kebijakan keluarga Raja. Pada prinsipnya, administrasi negara diatur lebih banyak melalui aturan-aturan moral umum, dibanding dengan satu aturan khusus. Seperti tentang pergaulan moral, sosial dan yang lain. termasuk juga tata-cara berhubungan antara bawahan dengan atasan serta bagaimana bawahan diperlakukan dalam berbagai level. Peraturan ini berlaku secara universal, pun dengan Raja secara langsung terikat dengan aturan tersebut (2006: 36).

Secara teknik, kerajaan berdaulat ini menerapkan administrasi yang penggunaannya secara luas dari teks-teks Sansekerta dan Arab, meski satu sisi bukti penggunaannya belum ditemukan oleh para peneliti. Namun, fakta yang paling menonjol adalah berdasarkan literatur India dan Islam. Dalam melayani administrasi kerajaan misalnya, penghargaan dan hukuman tergantung tingkat kepatuhan dan kesetiaannya. Mereka yang setia, tidak suka mendebat, selalu manut, akan mendapat penghargaan status tinggi, bahkan hingga pada kenaikan pangkat dan jabatan—bahasa kewanitaan dan kepatuhan itu, dikenal dengan ucapan *sendika* (2006: 48-50).

Loyalitas para pelayan administrasi kerajaan sangat kental dalam sistem tersebut. Keloyalitasan pelayan adalah kekuatan penting dalam upaya mempertahankan kekuasaan dan kekuatan kerajaan. Para pejabat sebagai pelaksana pelayanan, disumpah dalam ikrar 'sumpah-setia', seperti ikrar sumpah Suryawarman I saat menjadi pejabat di Kerajaan Ankor. Janji sumpah tersebut mencerminkan sebuah perilaku moral suci sebagai seorang yang berperilaku baik,

setia, dan loyal—yang diperuntukkan pada sang Raja. Di samping pengikraran janji sumpah setia, penjatuhan hukuman yang seberat-beratnya dikendalikan oleh Raja, bila pejabat tersebut tidak dapat melaksanakan amanahnya.

Sementara itu, Warga yang menjadi rakyat kerajaan diklaim tidak memiliki pengaruh yang berarti dalam aktivitas penguasa kerajaan. Namun, ada yang menolak asumsi ini. Dikatakan dalam struktur masyarakat Jawa tradisional, terdapat relasi resiprokal antara subyek/rakyat dengan Raja/penguasa, yakni lewat konsep penya-tuan antara rakyat dengan penguasa (*kawulo* dan *gusti*), seperti yang dilansir dalam kutipan Desawarnana, “*perumpamaan antara istana dan daerah kekuasaan itu seperti seekor singa dan pepohonan tinggi. Jika wilayahnya dihilangkan, kota tidak akan bertahan. Jika tidak ada penduduk di wilayah itu, jelas-jelas akan datang singa pulau lainnya yang merampas dari kita secara mengejutkan. Karena itu, peliharalah mereka semua sehingga keduanya menjadi stabil; kalian akan mendapat untung yang kujamin dengan kata-kataku sendiri.*” Pidato ini diucapkan oleh Raja Hayam Wuruk dalam konteks kesetiaan dan kelaziman sebagai sesuatu yang saling berhubungan (2006: 55-57).

*Kedua*, di zaman Imperialisme, Hindia Belanda disebut sebagai unit politik, karena pada dasarnya tidak dapat disebut sebagai sebuah negara dalam pengertian konseptual. Struktur pemerintahan dalam era ini diorganisasikan sebagai ‘satu negara dalam miniatur’. Setidaknya, sebagai wilayah koloni, mereka tidak memiliki unsur kedaulatan dan atau kekuasaan legislatif, bahkan otoritas hukum dalam memerintah. Melainkan hanya menjadi bagian kecil di bawah subordinasi dan otoritas Menteri Koloni di Den Haag, meski

sebetulnya kuat dan merupakan unit yang besar. Secara asimetris, hubungan antara dua perwakilan kantor pelayanan publik, terdiri dari; 1) kantor Pelayanan Publik Eropa, meliputi: Gubernur Jenderal, Residen, Asisten Residen, dan Pengawas, 2) administrasi Lokal, meliputi: bupati, wedana, dan tumenggung (2006: 60-71).

Hal yang sebetulnya rawan dan tidak terpecahkan dalam administrasi publik adalah pemisahan wewenang publik dengan kepentingan pribadi. Pada awalnya Raja adalah negara itu sendiri; dan para pegawai adalah *Abdi Dalem*. Namun di Eropa, tangan-tangan kerajaan menjadi isu kontroversial. Administrasi publik di era Hindia-Belanda ini, tidak lain hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan, yakni eksploitasi ekonomi, setidaknya untuk memperoleh keuntungan. 'Politik Etis' yang diperkenalkan Belanda, tetap saja tidak mengubah kerangka dasar hubungan yang berlangsung. *Politik-Etis*, hanya berhenti dalam tataran kebijakan, yang merupakan campuran antara agenda politik, perilaku pejabat, dengan harapan-harapan idealitas yang dilaksanakan secara sukarela pada tataran individual. Jelas, apa yang dapat dikatakan sebagai sintitisi *politik etis*, atau undang-undang *politik etis*, sedikit sekali, dan tidak ada yang kelihatan dalam penerapannya—termasuk standar ukuran yang kongkret; ruang lingkup, tujuan, tugas pokok, dan lain-lain.

Teknik administrasi yang paling menonjol di era ini adalah tidak luput dengan kekerasan fisik sebagai upaya akhir tujuan yang akan dicapai. Walaupun memang, sistem fungsi yang berjalan di kantor perwakilan pelayanan publik Eropa dan *pribumi* adalah memerintah sesuai dengan terminologi aslinya, selain dituntut dapat menginterpretasi, mengaplikasikan serta memaksakan aturan dan per-

undangan yang diputuskan instansi lebih tinggi, yaitu Menteri Urusan Koloni atau Parlemen Belanda—yang perhatian utamanya adalah memerintah, dan pengontrolan bertahap.

Sejalan dengan itu, penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik, Hindia Belanda memberlakukan ‘penghargaan dan hukuman’ berdasarkan kinerja, dimana tugas-tugas ditentukan berdasar wilayah yurisdiksi yang jelas, prinsip-prinsip hierarki dan aturan pada umumnya. Pegawai negeri dapat naik pangkat dalam hierarki melalui kombinasi antara kinerja dan senioritas, dengan penghargaan material (2006: 60-71). Sementara posisi warga, Hindia-Belanda lebih memihak pada warga belandanya, dimana kaum pria memiliki hak memilih serta potensi partisipasi politik sebagai sarana mempengaruhi tujuan-tujuan pemerintahan, dan jelas berbeda bagi warga pribumi.

## **B. Administrasi dan Negara**

Pemahaman administrasi dapat dilihat dari beberapa definisi kerjanya, yaitu: 1) administrasi sebagai proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir, 2) administrator, selaku anggota administrasi yang tugas utamanya melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi, 3) sistem pimpinan, yang merupakan serangkaian posisi tempat organisasi diadministrasikan, dan 4) pimpinan, sebagai pemegang posisi di tingkat teratas dari struktur formal. Administrasi juga dapat dilihat dari tiga sudut, yang sekaligus mencakup definisi, yaitu: 1) sudut proses, mencakup keseluruhan pemikiran, pengaturan, penen-

tuan tujuan hingga pelaksanaan kerja guna mencapai tujuan, 2) sudut fungsi, dimana administrasi merupakan keseluruhan yang secara sadar dilakukan oleh setiap orang atau kelompok orang yang berfungsi sebagai administrator atau pemimpin, 3) sudut kelembagaan, bahwa administrasi ditinjau dari manusia-manusia, baik secara perorangan maupun kolektif yang menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai hasil berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan (orang-orangnya adalah administrator, manager, staf ahli dan karyawan).

Pendapat lain mengatakan pemahaman tentang administrasi juga dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, yaitu; proses, instrumen, dan wilayah penerapan. Sebagai proses, berarti yang harus dijalani guna mencapai tujuan kelompok—proses administrasi tersebut harus dijalani oleh semua pihak yang memiliki tujuan bersama. Sebagai sebuah instrumen, berarti organisasi dan manajemen untuk mencapai tujuan bersama dengan alokasi sumber daya yang efisien. Sedangkan sebagai wilayah penerapan, berarti dapat dibedakan menjadi administrasi niaga dan administrasi publik. Bedanya, tujuan yang dicapai oleh administrasi niaga adalah tujuan-tujuan perusahaan, sedangkan publik, mencapai tujuan sosial yang diemban oleh negara. Administrasi adalah sebagai kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (Herbert A. Simon (1999: 3). Waldo (1965) mendefinisikan administrasi sebagai usaha bersama dengan derajat rasionalitas yang tinggi. Sementara Siagan (2004: 2) mengartikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu dalam mencapai tujuan yang telah di-

tentukan sebelumnya. The Liang Gie (1993: 9) menambahkan, administrasi sebagai rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh kelompok orang di dalam kerjasama dalam mencapai tujuan. Dari sini bisa dikatakan, Administrasi adalah seni dan ilmu mengelola sumber daya 7M+11 (*man, money, material, machines, methods, marketing, and minutes + information*) untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (Usman, 2013: 2-3). Pengelolaan tersebut meliputi: *planing, organizing, leading, motivating, coordinating, budgeting, reporting, dan controlling*. Efisien, berarti tercapainya hasil secara efektif (berhasil guna) dan efisien (berdaya guna). Atau proses penghematan 7M+11 dengan cara melakukan pekerjaan secara benar. Sedangkan efektif, berarti mampu mencapai tujuan yang baik. Efisien lebih fokus pada proses penghematan, dan efektif lebih fokus pada *output* atau hasil yang diharapkan—baik secara kuantitatif dan kualitatif.

Jadi, hakikat administrasi itu adalah segenap rangkaian rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama kelompok manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Administrasi juga merupakan pedoman kepemimpinan dan pengawasan usaha suatu kelompok orang-orang ke arah pencapaian tujuan bersama. Bisa juga berarti suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik, terutama dalam tiga fungsi, yakni; fungsi pengarahan organisasi (merupakan fungsi teratas), fungsi manajemen organisasi (tingkat menengah), dan fungsi pengawas (di tingkat bawah).

Sedangkan pengertian atau pemahaman tentang negara, dapat dimaknai sebagai suatu kelompok, alat organisasi kedaerahan dan kewilayahan yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, keluarga, desa, dan pemerintahan yang lebih tinggi, terdiri dari orang-orang yang kuat memiliki monopoli, kewibawaan, daulat, hukum, dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga pada akhirnya memperoleh keabsahan dari luar dan dalam negeri.

Untuk dikatakan sebagai sebuah negara, jelas unsur wilayah, penduduk, pemerintah, dan kedaulatan tidak bisa dipisahkan. Empat hal tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan—ini secara konstitutif, yang memang harus ada dalam sebuah negara. Sedangkan secara deklaratif, meliputi: adanya tujuan negara, adanya Undang-Undang Dasar, adanya pengakuan dari negara lain baik secara *de jure* maupun *de facto*, dan masuknya negara dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa—ini sifatnya pelengkap guna memenuhi pergaulan internasional.

Adapun fungsi dari sebuah negara, sebagaimana diatur dalam UUD 45, khususnya Negara Indonesia, memiliki beberapa fungsi, yaitu: 1) fungsi Konstitutif, menyelenggarakan kedaulatan rakyat, menyusun UUD dan GBHN, 2) fungsi Ekskutif, yakni menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara, 3) fungsi Legislatif, yakni membentuk undang-undang, 4), fungsi Yudikatif, menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, 5) fungsi Audit, menyelenggarakan pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah, 6) fungsi konsultatif, memberi jawaban atas pertanyaan presiden dan mengajukan usul, saran, dan pertimbangan



kepala pemerintah, dan 7) mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah.

### **C. Administrasi Publik**

Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan koordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Plano dalam Keban, 2004: 3). Administrasi publik, memiliki lapangan yang lebih luas, yakni ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan Bangsa-bangsa disusun, digerakkan, dan, dikemudikan. Adminitsrasi Publik menghendaki dua macam syarat; 1) perlu mengetahui sesuatu mengenai administrasi umum, 2) harus diakui bahwa, banyak masalah administrasi publik timbul dalam kerangka poitik. Dimock (dalam Anggara, 2012: 134) menambahkan, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Jelas, di sini, terlihat bahwa Administrasi Publik, sebagai 'seni dan ilmu' untuk mengatur dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditentukan. Administrasi publik tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tapi juga bagaimana melakukan/melaksanakan kekuasaan politiknya. Praktisnya, administrasi publik berada pada tiga hal pokok; sebagai fungsi/tugas pemerintah, sebagai aparat/aparatur pemerintah, dan sebagai proses teknis pengerjaan.

Sementara dalam pandangan teoritik, adalah upaya-upaya mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan para pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktek kepemimpinan yang baik. *Pertama*, dalam pandangan klasik, Max Weber (1864-1920), memperkenalkan teori administrasi yang ideal, memiliki beberapa komponen: 1) adanya pembagian tugas/tanggungjawab yang jelas dan formal, sehingga batas-batas otoritas atau peran dari setiap organisasi dapat diketahui dengan jelas dan tegas, 2) adanya hierarki tanggungjawab dan wewenang, dimana unit bawahan dikontrol oleh unit atasan, 3) pengelolaan kegiatan dan interaksi antara unit-unit organisasi dilakukan berdasarkan dokumen-dokumen resmi, 4) pembagian tugas dan penunjukan jabatan resmi dilakukan berdasarkan pertimbangan kompetensi teknis, 5) para individu dalam birokrasi dituntut bekerja sepenuh waktu dan umumnya dalam waktu yang panjang, 6) para pengelola birokrasi atau birokrat bertindak atau berperan dengan harus mengikuti peraturan-peraturan tertentu, dan 7) birokrasi tidak memihak atau secara politis adalah netral. Pandangan Weber ini, terlihat sisi positif dan negatifnya. Positifnya adalah memiliki visi birokrasi sebagai organisasi untuk melindungi kehidupan modern dan demokratis; karakteristik-karakteristik birokrasinya ideal—dan ini memungkinkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi; karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum, masa depan birokrat juga relatif terjamin; selain itu, teori Weber ini dapat diterapkan di negara-negara berbentuk kerajaan, bahkan otoriter, dan yang terakhir sifatnya netral. Sedangkan sisi negatifnya adalah terlihat realitas struktur sosial-kemasyara-

katan terlalu disederhanakan; karakteristik formalis birokrasi, seringkali dikendalikan oleh hubungan-hubungan informal, akibatnya sejumlah keputusan yang diambil sah secara legal, namun bertentangan secara kemanusiaan; sifatnya tidak fleksibel dan terlalu prosedural, karena itu, birokrasi Weber ini berpotensi dehumanisasi; tidak adanya rasa memiliki di kalangan birokrat; dan terakhir, birokrasi hanya dipersiapkan hanya untuk melayani pekerjaan-pekerjaan rutin, karenanya sering tidak sensitif dan tidak mampu merespons dengan cepat perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

*Kedua*, di akhir-akhir 1960-an dan di awal 1970-an, terjadi pergeseran model administrasi, yakni apa yang kemudian dinamakan dengan Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*). Ini merupakan reaksi atas ketidakpuasan kinerja dan sikap administrasi publik atau birokrasi pemerintahan di Amerika Serikat. Beberapa kritikan terhadap administrasi lama tersebut adalah: a) di USA telah mengabaikan isu-isu kemasyarakatan kontemporer masa itu—seperti kerusuhan rasial, perang Vietnam, dan persoalan etika/moralitas pejabat, b) terlalu memfokuskan diri pada pendekatan deduktif (teoritis) dengan membangun abstraksi yang cenderung tidak mungkin diwujudkan dalam kehidupan nyata, c) kepercayaan diri yang berlebihan, menyebabkan administrasi cenderung subyektif, d) mengabaikan interaksi antara administrasi publik dengan lingkungannya.

Sebagai jawaban dari beberapa kritik tersebut, *New Public Administration*, menawarkan tiga komponen besar, yakni: 1) Keadilan Sosial, 2) Reformasi Administrasi Publik, dan 3) Rasionalitas dalam Administrasi Publik Baru.

Pada ranah keadilan sosial, yang paling ditekankan adalah 'pentingnya perbaikan kesejahteraan kelompok yang paling miskin atau paling lemah'. Dalam keadilan sosial, nilai-nilai yang akan dimaksimumkan, seperti: a) daya tanggap—alat struktur untuk mencapainya adalah desentralisasi, perjanjian pengendalian ketatanegaraan atas birokrasi tingkat jalanan, dan alat manajemen untuk mencapainya adalah interaksi klien yang rutin dengan karyawan dan manajer, b) partisipasi pekerja—alat struktur untuk mencapainya adalah dewan rukun tetangga yang mempunyai kekuasaan, dan alat manajemen untuk mencapainya adalah definisi manajemen demokrasi mencakup lebih luas daripada daya tanggap pejabat terpilih, tapi juga terhadap kelompok kepentingan dan minoritas yang tidak terorganisasi, c) keadilan sosial—alat struktur untuk mencapainya adalah kelompok-kelompok kerja yang saling tumpang tindih, dan alat manajemen untuk mencapainya adalah penerimaan etika yang medesakkan hak pekerja dan warga negara guna berpartisipasi dalam proses keputusan, dan lain-lain. Secara bersamaan, keadilan sosial tidak dapat dicapai tanpa menjadikan demokrasi sebagai fondasinya, karena ini adalah instrumen yang bila dikelola dengan demokratis, akan meningkatkan/memperbaiki keadilan sosial (Tjiptoherjanto dan Manurung, 2010: 152-157).

Dalam ranah reformasi, disadari bahwa lingkungan selalu berubah-ubah, sehingga perlu respon terhadap berbagai perubahan lingkungan tersebut. Seperti perubahan sosial yang merupakan perubahan abadi, karena itu, sebaiknya dipermudah dan dimanfaatkan, bukan dihindari. Untuk itulah dibutuhkan sistem kepemimpinan yang mampu mengelola perubahan. Sedangkan pada ranah

‘rasionalitas dalam administrasi publik baru’—yang dikembangkan dalam NPA adalah rasionalitas dengan langkah-langkah pencapaian target nilai-nilai yang diperjuangkannya. Melalui ‘desentralisasi’, NPA percaya bahwa, akan menghasilkan keputusan-keputusan yang baik dan membuat administrasi publik lebih kuat, namun sangat fleksibel. Model ini sangat menyarankan stratifikasi organisasi diperpendek dan administrasi publik mengandalkan unit-unit organisasi yang otonom, khususnya dalam menangani proyek-proyek (2010: 157-161).

#### **D. Ruang lingkup dan Fungsi Administrasi Publik**

Secara singkat, ruang lingkup administrasi publik dapat dikelompokkan dalam dua hal pokok, yaitu: a) pembahasan teoritis; yang paling ditekankan dalam aspek ini adalah selain ortodoksi administrasi (organisasi dan manajemen), juga membahas tentang hubungan timbal-balik antara organisasi dan manajemen dengan lingkungannya. Karena itu, bidang kajian ekologi administrasi, dikembangkan dengan tujuan memahami interaksi dinamis antara organisasi dengan masyarakat, sebagai supra struktur sistem administrasi. Selain itu, ‘studi komparatif’ juga dilakukan dalam konteks tinjauan teoritis tadi—di sini dibandingkan sistem administrasi publik antarnegara, baik dari pengaruh politis, sejarah, dan budaya, b) studi empiris; bedanya adalah telaah teoritis menekankan pendekatan deduktif, sedangkan studi empiris menekankan pendekatan induktif.

Nicholas Henry (1995) mengklasifikasi ruang lingkup administrasi publik berdasarkan perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu: 1) organisasi publik—ini berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi, 2) manajemen publik—berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajer sumber daya manusia, dan 3) implementasi—berkenaan dengan pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Ruang lingkup yang paling penting dalam administrasi publik adalah kepentingan publik, beberapa diantaranya: a) kebijakan publik, b) birokrasi publik, c) manajemen publik, kepemimpinan, d) pelayanan publik, administrasi kepegawaian, e) kinerja, dan f) etika administrasi publik. Lebih rinci lagi, Syafiie (1999: 29) menjabarkan ruang lingkup administrasi publik, sebagai berikut: 1) bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan, meliputi: (a) administrasi pemerintahan pusat, (b) administrasi pemerintahan daerah, (c) administrasi pemerintahan kecamatan, d) administrasi pemerintahan kelurahan, e) administrasi pemerintahan desa, f) administrasi pemerintahan kotamadya, g) administrasi pemerintahan kota administratif, h) administrasi departemen, i) administrasi non-departemen. 2) dalam bidang kekuasaan, meliputi: a) administrasi politik luar negeri, b) administrasi politik dalam negeri, c) administrasi partai politik, d) administrasi kebijakan pemerintah. 3) dalam bidang peraturan perundang-undangan, meliputi: a) landasan idiil, b) landasan konstitusional, dan c) landasan operasional. 4) dalam bidang kenegaraan, meliputi: a) tugas dan kewajiban nega-

ra, b) hak dan kewenangan negara, c) tipe dan bentuk negara, d) fungsi dan prinsip negara, e) unsur-unsur negara, f) tujuan negara, dan g) tujuan nasional. 5) dalam bidang pemikiran hakiki, meliputi: a) etika administrasi publik, b) estetika administrasi publik, c) logika administrasi publik, d) hakekat administrasi publik. 6) dalam bidang ketatalaksanaan, meliputi: a) administrasi pembangunan, b) administrasi perkantoran, c) administrasi kepegawaian, d) administrasi kemiliteran, e) administrasi kepolisian, f) administrasi perpajakan, g) administrasi pengadilan, h) administrasi perusahaan (administrasi penjualan, periklanan, pemasaran, perbankan, perhotelan, dan pengangkutan).

Adapun fungsinya, dapat dilihat dari tiga fungsi utama yakni: a) formulasi/perumusan kebijakan, b) pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi, dan c) penggunaan dinamika administrasi. *Pertama*, fungsi formulasi. Sebagai usaha untuk mencapai tujuan masyarakat yang sejahtera, konsistensi formulasi kebijakan sangat dibutuhkan—yang mencakup antara waktu/generasi (agar tercipta keterpaduan antara perencanaan jangka pendek, menengah, dan panjang), antar sektor dan wilayah (agar tidak terjadi konflik kepentingan antar sektor kegiatan ekonomi, pun dengan konsistensi antara perencanaan di wilayah yang satu dengan yang lainnya pada sektor wilayah), antar tingkat pemerintahan (agar kebijakan sentralisasi dan atau desentralisasi dapat dilakukan secara efektif), dan antar unit pemerintahan. fungsi formulasi ini memiliki empat sub fungsi, yakni analisis kebijakan, perkiraan masa depan untuk menyusun langkah-langkah alternatif, penyusunan program/strategi dan pengambilan keputusan. *Kedua*, fungsi pengaturan/

pengendalian unsur-unsur administrasi. Yang perlu dikelola dalam fungsi ini adalah struktur organisasi, keuangan, kepegawaian, dan sarana-sarana lain. tugasnya untuk mendapatkan, menggunakan, mengendalikan keempat elemen administrasi tersebut di atas. Pengaturan ini, tidak lain adalah pengelolaan internal administrasi publik atau dapat juga dikatakan sebagai pengelolaan kapasitas administrasi publik. *Ketiga*, penggunaan dinamika administrasi. Dinamika ini meliputi: kepemimpinan, koordinasi, pengawasan, dan komunikasi.

#### **E. Prinsip, dan Aspek Pendukung Administrasi Publik**

Prinsip-prinsip yang lebih umum mengenai administrasi publik ini, dapat dilihat dari empat hal, yaitu: 1) efisiensi administrasi melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok, 2) efisiensi administrasi melalui anggota kelompok dengan suatu hierarki yang pasti, 3) efisiensi administrasi melalui pembatasan jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi, sehingga jumlah menjadi kecil, dan 4) efisiensi administrasi melalui pengelompokan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan; tujuan, proses, langganan, dan tempat. Fayol dalam Robbins (2001: 380) mengemukakan 14 prinsip administrasi, yaitu: 1) pembagian pekerjaan, 2) wewenang, 3) disiplin, 4) kesatuan komando, 5) kesatuan arah, 6) mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum, 7) pemberian upah, 8) pemusatan, 9) rentang kendali, 10) tata tertib, 11) keadilan, 12) stabilitas pada jabatan personal, 13) inisiatif, dan rasa persatuan.



Sedangkan aspek pendukungnya, terdiri dual teknis, seperti:

*Pertama*, perencanaan, Pelaksanaan dan Evaluasi Kebijakan Publik. Sebagaimana fungsinya, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi merupakan salah satu aspek yang mendukung jalannya proses administrasi publik. Dalam jenis organisasi apapun, jelas, tiga komponen ini sangat diperlukan. Beberapa hal tersebut, sebagaimana Tjokroamidjoyo (1991) kemukakan, sebagai berikut:

1. perencanaan—ini adalah langkah awal yang harus dilakukan oleh administrator publik guna mewujudkan perbaikan kesejahteraan rakyat. Perencanaan ini, lebih menekankan pada perumusan, pengembangan pilihan-pilihan solusi atas masalah yang telah diagendakan. Agar menjadi sebuah perencanaan yang baik, beberapa unsur perlu diperhatikan, seperti: a) kejelasan definisi mengenai apa yang akan dicapai di masa mendatang berdasarkan kondisi yang dihadapi saat ini. Kejelasan definisi adalah indikator-indikator yang digunakan sebagai tolak ukur pencapaian rencana, spesifik dan terukur. Hal ini guna menghindari perdebatan kusir yang penuh dengan subyektifitas pada saat program-program pemerintah dilaksanakan dan dievaluasi, b) kejelasan definisi tentang kondisi yang dihadapi saat ini. Administrator harus dapat membedakan antara gejala dan masalah. Hal ini menuntut kemampuan untuk mampu melakukan kajian strategis tentang masalah-masalah dan potensi-potensi yang dihadapi, c) kemampuan menyusun alternatif-alternatif pengambilan keputusan yang konsisten namun fleksibel. Alternatif terse-

but sebaiknya saling melengkapi, bukan saling bertentangan. Konsistensi penyusunan alternatif, mencakup konsistensi antarwaktu/generasi, antarwilayah, antar sektor, antartingkat pemerintahan dan antar unit pemerintahan pada level pemerintahan yang sama, b)

2. Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang tepat dan dilaksanakan secara efisien. Jelas, perencanaan yang baik berbeda dengan perencanaan yang muluk. Namun kenyataannya, sebaik apapun perencanaan yang telah disusun, tak sepenuhnya dilaksanakan dengan baik, bahkan tak dilaksanakan sama sekali. Kasus seperti ini, dapat dilihat dari dua faktor dominan; eksternal dan internal. Eksternal adalah berbagai faktor yang di luar kemampuan kontrol manajemen pemerintahan atau badan-badan publik, seperti; pemerintah memutuskan untuk membangun infrastruktur, namun kondisi ekonomi makro memiliki dampak terhadap kemampuan pendanaan melalui pungutan pajak. Faktor internalnya adalah faktor-faktor yang berada dalam kontrol manajemen atau kekuasaan badan pemerintah yang merumuskan/melaksanakan kebijakan publik. Faktor-faktor ini mencakup struktur organisasi, kemampuan managerial, kemampuan keuangan serta jumlah dan kualitas SDM yang tersedia. Kegagalan pelaksanaan kebijakan publik, lebih sering disebabkan faktor-faktor internal, yaitu lemahnya daya dukung administrasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik.

3. Evaluasi. Tujuannya adalah mengetahui apakah perencanaan yang disusun sudah dapat dilaksanakan secara efisien, atau tidak. Jika sudah sesuai dengan rencana, yang perlu dievaluasi adalah apakah target-target dalam rencana tersebut tidak terlalu rendah, sehingga mudah tercapai, apakah dampak dari kebijakan tersebut relatif besar, apakah rencana-rencana tersebut masih relevan untuk dilaksanakan di masa berikutnya? Selain itu, administrator publik juga perlu memperhatikan persoalan-persoalan dalam fungsi evaluasi kebijakan publik, seperti kemampuan menyusun, mengadaptasi dan memahami karakteristik dari indikator-indikator keberhasilan yang digunakan. Dalam hal ini, administrator publik harus memilikinya.

*Kedua*, Birokrasi sebagai Tulang Punggung Administrasi Publik. Sebagai tulang punggung administrasi publik, beberapa persyaratan perlu diperhatikan agar organisasi bisa berjalan dengan baik, sebagaimana Weber kemukakan:

1. Adanya spesialisasi tugas/peran yang disusun secara berjenjang. Hal ini disebabkan birokrasi memang didesain untuk mampu melaksanakan tugas-tugas pelayanan dalam skala besar dan rutin, secara efisien.
2. Sifat hubungan dalam birokrasi adalah formal-inpersonal. Hubungan antarindividu dalam birokrasi didasarkan pada otoritas formal yang diemban. Secara teoritis akan menekankan tindakan pemburu rente atau kecurangan.

3. Peran atau fungsi dalam birokrasi disusun berdasarkan ketentuan hukum, sehingga para birokrat terlindung secara hukum dari tindakan semena-mena atasannya.
4. Penempatan, promosi, dan pemberian kompensasi berdasarkan pertimbangan kapabilitas dan kinerja. Karena itu, sistem karir dalam birokrasi adalah sangat obyektif dan transparan.
5. Para birokrat bersikap tidak memihak. Tugasnya adalah melayani elit politik untuk mewujudkan janji-janji politik kepada rakyat pada masa kemapanye.



## **BAB II**

# **PENTINGNYA KETERAMPILAN INTERPERSONAL DALAM PEMERINTAHAN**



Bab II ini memiliki hubungan kuat dengan sikap dan perilaku aparatur negara dan pemerintahan. Bagaimana tidak, bak supir yang mengendalikan kendaraan negara yang sedang dijalankan. Karena itu, seorang supir harus dipastikan harus memiliki kemampuan memadai baik secara mental maupun fisik. Ketika seorang pemimpin yang hanya bermodal massa, atau hanya mengandalkan kemampuan tangan bawahannya, atau bahkan mengandalkan sistem administrasi yang sudah ada, tanpa adanya kemampuan berfikir ke “masa depan”, usia kepemimpinannya tidak akan lama. Terlebih lagi, era modern saat ini, masyarakat sudah berani bersuara menuntut hak-hak dan kebutuhan publiknya. Tidak hanya itu, mereka juga sudah pandai melakukan komunikasi-komunikasi politik yang mengarah pada sasaran, yakni pemimpin. Bagaimana kalau sang pemimpin itu, sama sekali tidak memiliki kemampuan, bisa dipastikan usianya akan tamat. Di sinilah pentingnya kemampuan interpersonal, mengenai kualifikasi dan keahlian diri.

Sebelum menyinggung banyak hal mengenai “kejahatan-kejahatan” di tubuh administrasi pemerintahan, bab II ini mengarahkan pada sebuah pengetahuan dasar, mengapa kemudian “kejahatan-kejahatan” itu bisa terjadi. Ya, salah satu faktornya adalah ketidakhadanya kemampuan interpersonal dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing. Karena itu, materi ini penting diuraikan, guna menjembatani masalah-masalah inti dalam buku ini.

#### **A. Konsep Keterampilan Interpersonal**

Mengelola organisasi raksasa yang bernama negara ini, tidaklah mudah. Di samping tujuan umumnya adalah mengurus rakyat, atau sebagaimana tertuang dalam lima dasar pancasila, juga harus mengurus badan tubuh negara itu sendiri, mulai dari administrasi publik, kebijakan publik, pelayanan publik dan lain-lain. Secara bersamaan semua itu menjadi urusan negara sekaligus. Kita tahu bahwa yang mengelola atau pelaku kenegaraan itu adalah manusia yang kemudian digelari “aparatur”. Mereka adalah jantung kendali dari organisasi negara yang sedang dipimpin. Karena itu, mau tidak mau, manusia yang memosisikan dirinya sebagai pemimpin harus memiliki kemampuan, keahlian dan keterampilan. Dalam hal ini kita sebut sebagai “keterampilan personal”. Aparatur dalam konteks ini harus memiliki banyak hal, seperti kompetensi: memberikan pelayanan prima pada masyarakat yang menjadi objek sasaran terpenuhinya kebutuhan, mampu membuat pelanggan/masyarakat merasa puas atas pelayanan yang diberikan, membangun kesadaran kerja, berorganisasi, berperilaku positif, kooperatif, kolaboratif, per-

suasif, mampu mengelola konflik, memiliki kemampuan negosiatif, dan lain-lain.

Keterampilan interpersonal, dapat meningkatkan keefektifan perilaku yang berorientasi pada hubungan manusiawi, seperti bagaimana menjadi pendengar yang baik, penuh perhatian, simpatik, dan tidak menyudutkan orang lain pada masalah pribadi. Kata Katz (1955), keefektifan kepemimpinan ditentukan oleh tiga keterampilan, yaitu teknik, interpersonal, dan konseptual. Keterampilan teknik, mengacu pada pengetahuan tentang metode-metode, proses-proses, prosedur-prosedur, dan teknik untuk melaksanakan kegiatan khusus, dan kemampuan menggunakan alat dan perlengkapan relevan dengan kegiatan tersebut. Keterampilan Interpersonal atau Sosial, mengacu pada pengetahuan tentang perilaku manusia dan proses interpersonal; memahami perasaan-perasaan, sikap-sikap, dan motif-motif orang lain dari yang dia ucapkan dan lakukank; kemampuan memantapkan secara efektif dan hubungan kerja sama (taktis, diplomasi, keterampilan mendengarkan, dan pengetahuan tentang perilaku sosial yang dapat diterima. Sementara keterampilan Konseptual, mencakup kemampuan menganalisis secara umum, berfikir logis, ahli dalam merumuskan dan memiliki konsep hubungan yang kompleks dan membingungkan; kreatif dalam memecahkan masalah dan ide-ide, mampu menganalisis peristiwa-peristiwa dan merasakan kecenderungan-kecenderungan, antisipasi terhadap perubahan, dan mengenal peluang-peluang dan masalah-masalah potensial.

Yulk (2010) menjelaskan, keterampilan interpersonal adalah keterampilan berbasis pengetahuan mengenai perilaku manusia dan



proses berkelompok, kemampuan untuk memahami perasaan, sikap, dan motif orang lain, serta kemampuan untuk berkomunikasi dengan jelas, efektif, dan persuasif. Tipe-tipe tertentu dalam kemampuan interpersonal ini, seperti empati, wawasan sosial, daya tarik, kebijaksanaan dan diplomasi, kemampuan meyakinkan orang, dan kemampuan komunikasi lisan. Jelas, seseorang yang tidak memiliki kemampuan interpersonal, akan cenderung berperilaku menyimpang, seperti kasar dalam berinteraksi, tidak sopan dalam bersikap, suka mengancam orang, memeras orang yang berada di bawahnya, dan lain-lain.

Hal yang paling sederhana misalnya, “empati”—menurut Yulk, empati ini memiliki peranan penting dalam mempengaruhi orang lain. pun demikian dengan ‘wawasan sosial’, yang berguna untuk memahami jenis perilaku apa saja yang secara sosial dapat diterima dalam situasi tertentu. Memahami sesuatu yang diinginkan orang lain dan bagaimana mereka memandang sesuatu, membuat individu selaku pemimpin lebih mudah untuk memilih strategi mempengaruhi yang tepat, dan persuasif. Keterampilan komunikasi lisan seorang pemimpin, dapat meningkatkan keberhasilan upaya mempengaruhi jajarannya. Yang tidak kalah menariknya terkait dengan kemampuan interpersonal adalah “bahasa tubuh”. Peran kemampuan ini adalah memahami perilaku seseorang dan bagaimana hal itu memengaruhi orang lain. Banyak orang menyebut keterampilan ini sebagai *self-monitoring*, yang membantu orang menyesuaikan perilaku mereka agar sesuai dengan persyaratan situasi.

## B. Membangun Mentalitas Kepercayaan Diri

Sekitar tahun 2008, Robin mempublikasikan bukunya yang berjudul, *"The Truth about Managing People"*. Dalam buku tersebut, ia menegaskan bahwa kepemimpinan adalah *Trust* (kepercayaan). Kepercayaan itu sendiri, dalam bukunya *Managing to Day* (2000) ia gambarkan sebagai harapan positif, dalam membangunnya dibutuhkan lima dimensi penting, yaitu: 1) *intergrity*, 2) *compe-tence*, 3) *concistence*, 4) *loyalty*, dan 5) *oppeness*.

Lebih jauh ia menegaskan, integritas adalah sifat-sifat yang jujur dan bermoral. Jujur itu sendiri dalam konteks ini merupakan unsur yang menentukan dalam peristiwa komunikasi, tidak hanya menjadi proses keomunikasi menjadi efektif, melainkan juga mampu menciptakan pemahaman yang baik di antara komunikasi dan komunikator. Sebuah pesan yang dilandasi kejujuran, mengarahkan komunikasi terhindar dari distorsi. Terlebih lagi konteksnya adalah peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, dimana komunikasi pihak aparatur sebagai penyelenggara pelayanan pada aparatur sebagai pelaksana pelayanan, memiliki peran strategis dalam suksesi pelayanan tersebut. Sementara kompetensi adalah sifat, pengetahuan dan kemampuan pribadi seseorang yang relevan dalam menjalankan tugasnya secara efektif. Conny (2006) mengatakan, kompetensi adalah kemampuan, keterampilan, dan sikap yang benar dan tuntas untuk menjalankan perannya secara lebih efisien. Kompetensi meliputi seluruh aspek penampilan kerja, dan tidak hanya terbatas pada keterampilan-keterampilan kerja, melainkan juga persyaratan melatih keterampilan-keterampilan tugas-tugas individual, mengelola sejumlah tugas yang berada di

dalam pekerjaan, merespon ketidakteraturan dan mengatasinya dalam tugas-tugas rutin serta mempertemukan tanggungjawab dengan harapan-harapan di lingkungan kerja, termasuk bekerjasama dengan yang lain. Kompetensi semacam ini, mau tidak mau harus dimiliki individu dalam menjalankan tugas dan fungsinya, baik bersifat generik (kompetensi yang bersifat umum yang harus dimiliki setiap pekerja) dan spesifik (kompetensi khusus untuk mengerjakan pekerjaan khusus. Simpulannya, kompetensi itu mencakup kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seseorang; kepribadian, manajerial, kepemimpinan, supervisi, sosial, administrasi, dan teknis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Sedangkan 'konsistensi' adalah sifat kokoh atau teguh pada pendirian, meski ancaman menghadang. Konsistensi dapat ditebak dan dibaca dari perilaku-perilaku atau komitmen dalam melaksanakan sesuatu. Komitmen yang paling sederhana adalah tidak merubah keputusan atau simpulan yang telah sepakat sebelumnya, baik perubahan itu berbentuk bahasa/ucapan, tindakan, sikap, dan realisasi dari sebuah keputusan. Menurut norma kemasyarakatan, jelas tindakan seperti itu, dikatakan sebagai tindakan yang tidak konsisten. Selanjutnya adalah 'kesetiaan'. Oleh beberapa pakar mengartikannya sebagai keinginan untuk selalu melindungi, menyelamatkan, mematuhi atau taat pada apa yang disuruh atau dimintanya, dan penuh pengabdian. Ciri-ciri yang paling sederhana adalah pelaku setia, cenderung tidak mengkhianati, mengurangi atau menghilangkan amanah yang dibebaninya. Terakhir tentang 'keterbukaan'. Ini difahami sebagai keadaan dimana setiap orang dapat mengetahui proses dan hasil pengambilan keputusan dan kebijakan-kebijakan, seperti kebi-

jakan publik di ranah pemerintahan. Keterbukaan tidak berarti ‘polos’ meski lebih dekat dengan itu. Jika setuju dengan makna ‘polos’ berarti ia memperlihatkan apa adanya, tidak menyembunyikan, transparansi, tidak curang, jujur, dan terbuka terhadap publik mengenai apa yang dikerjakan. Para aparatur dalam hal ini, harus bersikap terbuka pada masyarakat terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan dalam pelayanan publik yang akan diberikan. Pelayanan publik, tidak berat sebelah, apalagi bersifat politis yang hanya menguntungkan rekan partainya, sementara yang lain dirugikan secara bersamaan. Keterbukaan pihak penyelenggara dan pelaksana pelayanan, dapat mengurangi kecurigaan masyarakat terhadap layanan yang diberikan, bahkan menambah kepuasan tersendiri, karena satu sisi masyarakat secara langsung menyaksikan bentuk, prosedur dan kualitas layanan tersebut dari barang atau jasa. Ketika penyelenggara/pelaksana melakukan kecurangan-kecurangan dalam ‘melayani’, di sinilah terjadinya konflik. Pihak masyarakat jelas, merasa dirugikan, pada akhirnya melakukan perlawanan-perlawanan.

Lembaga pemerintahan adalah organisasi pelayanan publik dalam masing-masing bidang yang telah ditentukan, lembaga sosial misalnya, pelayanan yang diamanahkan tentu mencakup kehidupan sosial, begitu juga dengan lembaga pendidikan, departemen agama dan lain-lain. Pengembangan keterbukaan sangat diperlukan di sana guna membangun keyakinan dan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Beberapa cara yang bisa dilakukan terkait dengan pengembangan keterbukaan ini adalah: 1) mendayagunakan berbagai jalur komunikasi, baik langsung maupun tidak, 2) menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan infor-

masi, bentuk informasi dan prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada publik, 3) mengupayakan peraturan yang menjamin hak publik untuk memperoleh informasi.

Karena itu, kepercayaan diri seorang aparatur negara dan pemerintahan sangat diperlukan. Membangun mentalitas kepercayaan diri (Reinhartz & Beach: 2004) berarti menjadi pemimpin yang mampu menyesuaikan diri; teguh pendirian; peduli; dapat dipercaya; bersama-sama menciptakan visi dan budaya; bersama-sama menciptakan nilai dan mencapai tujuan; menjadi pendengar yang baik; mendemonstrasikan keterampilan profesional; komitmen terhadap diri sendiri, kelompok, dan organisasi.

### **C. Keterampilan Koordinatif**

Beberapa bulan kemarin, publik turut serta menyoal kembali sistem koordinasi yang sedang berlangsung di pemerintahan Jokowi-JK. Sebagaimana dilansir Kabar Parlemen.Com, akibat buruknya koordinasi karena kabinet kerja belum kompak. Salah satunya adalah terjadinya konflik “perang argumen” antara menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya, Rizal Ramli dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Sudirman Said, mengenai ‘proyek listrik 35.000 megawatt. Di samping itu, pencatutan nama presiden dan wakil presiden juga menjadi pemicu konflik tersebut, dalam rangka menggoalkan proyek PT Freeport Indonesia ke Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), di situ terlihat DPR kurang komunikatif dalam kabinet Jokowi. Kabarnya, ketika Said Sudirman melaporkan kasus pencatutan nama presiden dan wakil

ke MKD, ini didukung oleh JK, Wakil Presiden, namun belum ada izin dari presiden sendiri, ini juga jadi masalah. Simpulannya menurut publik, “sejumlah konflik yang jelas terlihat dalam kabinet kerja ini perlu diperbaiki pemerintah agar koordinasi antar pemimpin kementerian menjadi tidak terhambat.” Dalam hal ini, presiden harus tegas, harus menyatukan para menternya, agar masing-masing dapat merampungkan tugas sesuai instansinya.

Terlepas apakah isu ini bersifat politis atau sebuah kenyataan yang sedang terjadi, yang jelas kasus seperti ini bisa saja terjadi, jika persoalannya pada ranah “koordinasi”. Diakui atau tidak, koordinasi adalah salah satu keterampilan interpersonal yang harus dimiliki para aparatur dalam menjalankan fungsi tugasnya di masing-masing instansi.

Koordinasi adalah perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur, atau penggabungan satuan gramatikal yang sederajat dengan konjungsi koordinatif. Koordinasi inilah yang menjadi salah satu kendali dalam sebuah manajemen, dimana manajemen itu fungsinya sebagai *planning, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting, and controlling*. Karena itu, jelas ‘koordinasi’ sangat dibutuhkan dalam sekecil organisasi apapun, terlebih lagi organisasi raksasa ini.

Menurut Chung & Megginson (1981) koordinasi adalah motivasi, memimpin, dan mengomunikasikan bawahan untuk mencapai tujuan organisasi. Sutisna (1989) menyebut koordinasi sebagai proses mempersatukan sumbangan-sumbangan dari orang-orang, bahan, dan sumber-sumber lain ke arah tercapainya maksud-mak-

sud yang telah ditetapkan. Di sini bisa disimpulkan bahwa koordinasi adalah proses mengintegrasikan, mensinkronisasikan, dan menyederhanakan pelaksanaan tugas yang terpisah-pisah secara terus-menerus untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Tanpa adanya koordinasi, individu-individu dan bagian-bagian tidak akan dapat melihat peran mereka dalam suatu organisasi. Mereka akan terbawa untuk mengikuiti kepentingan-kepentingan sendiri dan bahkan sampai mengorbankan sasaran-sasaran organisasi yang lebih luas. Koordinasi adalah bagian penting di antara anggota-anggota atau unit-unit organisasi yang pekerjaannya saling bergantung. Semakin banyak pekerjaan individu-individu atau unit-unit yang berlainan tetapi erat hubungannya, semakin besar pula kemungkinan terjadinya masalah-masalah koordinasi.

Nah, keterampilan interpersonal bekerjanya di sini, ia harus memahami secara konseptual apa itu koordinasi, termasuk juga mengenal wilayah-wilayah, ruang lingkup, tujuan, macam-macam yang menjadi satu kesatuan dalam sebuah koordinasi. Kesemuanya tidak lepas dalam keterampilan interpersonal. Jika menarik contoh kasus di atas, jelas, kurangnya koordinasi atau krisis keterampilan interpersonal yang dimiliki aparaturnya, menyebabkan terjadinya konflik antar menteri dan atau ketidakkompakan para kabinet kerja sebagaimana diasumsikan publik dari para pengamat politik.

Aspek pengetahuan yang harus diketahui terkait dengan keterampilan interpersonal adalah tujuan dan manfaat koordinasi tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan dan manfaat koordinasi adalah 1) mewujudkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan

efisien, 2) memecahkan konflik kepentingan berbagai pihak yang terkait, 3) agar mampu mengintegrasikan pelaksanaan tugas-tugasnya dengan stackholder pemerintahan yang saling bergantung—semakin besar ketergantungan unit-unit, semakin besar pula kebutuhan akan pengoordinasian, 4) agar mampu mengoordinasikan pembangunan dalam berbagai sektor publik, 5) mengembangkan dan memelihara hubungan yang baik dan harmonis di antara kegiatan-kegiatan, baik fisik maupun non-fisik dengan stackholder, 6) memperlancar pelaksanaan tugas dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dengan sumber daya yang terbatas, 7) mencegah terjadinya kekosongan ruang dan waktu, persaingan yang tidak sehat dan lain-lain.

Pengetahuan yang sifatnya konseptual dan fungsional ini, membantu seseorang dalam mengaktifkan keterampilan interpersonalnya dalam hal koordinasi.

Hal-hal lain yang perlu diketahui kaitannya dengan keterampilan koordinatif adalah: 1) jenis-jenis, 2) macam-macam, 3) prinsip-prinsip, dan 4) karakteristik koordinasi yang efektif. Berdasarkan jenis, seseorang harus mengetahui dan bisa membedakan mana koordinasi vertikal dan fungsional, dan institusional. Vertikalnya, menyangkut koordinasi yang dilakukan seorang kepala yang dilakukan kepada atasannya atau kepada bawahannya. Sedangkan Fungsional, menyangkut koordinasi yang dilakukan seorang kepala dengan kepala lainnya yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan asas fungsionalisasi. Dan institusionalnya menyangkut koordinasi seorang kepala dengan beberapa instansi yang menangani satu urusan tertentu. Begitu juga dengan prinsip-prinsip koordinasi,



seperti: a) kesamaan, b) orientasi, c) organisasi, d) rumusan, e) diskusi, f) informasi, g) negosiasi, h) pengaturan jadwal, i) solusi, dan j) penasehatan. Sementara karakteristik koordinasi yang efektif, seperti: a) tujuan berkoordinasi tercapai dengan memuaskan semua pihak yang terkait, b) koordinator sangat proaktif dan *stackholders*nya, c) tidak ada yang mementingkan diri sendiri, d) tidak terjadi tumpang tindih tugas, e) komitmen semua pihak tinggi, f) informasi keputusan mengalir cepat ke semua pihak yang ada dalam sistem jaringan koordinasi, g) tidak merugikan pihak-pihak yang berkoordinasi, h) pelaksanaan tepat waktu, i) semua masalah terpecahkan, j) tersedianya laporan tertulis yang lengkap dan rinci oleh masing-masing *stackholders*.

#### D. Keterampilan Perencanaan

##### 1. Perencanaan

Sadar atau tidak, sepanjang kehidupan yang kita jalani selalu diawali oleh sebuah perencanaan, meski sifatnya sekadar melintas di hati, yang jelas tidak ada tujuan tanpa ada perencanaan. Perencanaan adalah langkah awal sebelum melakukan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Dalam konteks birokrasi pemerintahan misalnya, para aparatur harus menyusun rencana kegiatan dalam melakukan tugas-tugas dan fungsi ke pemerintahannya. Sederhananya, perencanaan merupakan kegiatan yang akan dilakukan atau keputusan yang akan diambil. Perencanaan itu, meliputi: a) pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi, 2) penentuan strategi, kebijakan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran, dan standar yang di-

butuhkan untuk mencapai tujuan. Jadi, perencanaan itu tidak lepas dengan: 1) sejumlah kegiatan yang ditetapkan sebelumnya, 2) adanya proses, 3) hasil yang ingin dicapai, 4) menyangkut masa depan dalam waktu tertentu. Di sini, terlihat jelas bagaimana sebuah perencanaan itu tidak lepas dengan pelaksanaan dan pengawasan, termasuk pemantauan, penilaian, dan pelaporan. Pengawasan diperlukan dalam perencanaan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan.

## 2. Tujuan, Manfaat, dan Ruang Lingkup Perencanaan

Beberapa tujuan dari sebuah perencanaan adalah: a) mengetahui siapa saja yang terlibat, baik kualifikasinya maupun kuantitasnya, b) mengetahui kapan pelaksanaan dan selesainya suatu kegiatan, c) standar pengawasan, yaitu mencocokkan pelaksanaan dengan perencanaan, d) meminimalisir kegiatan yang tidak produktif dan menghemat biaya, tenaga dan waktu, e) mendapatkan kegiatan yang sistematis termasuk biaya dan kualitas pekerjaan, f) mengarahkan ada pencapaian tujuan, g) mendeteksi hambatan kesulitan yang bakal ditemui, h) menyerasikan dan memadukan beberapa subkegiatan, i) gambaran yang menyeluruh mengenai kegiatan pekerjaan.

Sementara manfaatnya, seperti: a) meningkatkan kinerja, b) menghemat pemanfaatan sumber daya organisasi, c) membantu manajer menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, d) menjadi ruang pemilihan berbagai alternatif terbaik, e) sebagai standar pelaksanaan dan pengawasan, f) sebagai alat untuk memudahkan

dalam berkoordinasi dengan semua pihak yang terkait, g) sebagai alat untuk meminimalkan pekerjaan yang tidak pasti.

### 3. Prinsip, Model-model, dan Karakteristik Perencanaan

Dirumuskannya sebuah perencanaan tidak lain untuk memperoleh tujuan yang maksimal dari pekerjaan yang dilakukan. Karena itu memiliki prinsip dalam sebuah perencanaan diperlukan. Beberapa prinsip yang baik dalam sebuah perencanaan dan agar terciptanya kondisi konsisten, realistis, penting memperhatikan hal-hal berikut, seperti: a) keadaan sekarang (dimulai dari ketersediaan sumber daya yang ada), b) keberhasilan dan faktor-faktor kritis keberhasilan, c) kegagalan masa lampau, d) potensi, tantangan dan kendala yang ada, e) kemampuan merubah kelemahan menjadi kekuatan, dan ancaman menjadi peluang analisis, f) mengikutsertakan pihak-pihak terkait, g) memperhatikan komitmen-komitmen dan mengkoordinasikan pihak-pihak terkait, h) mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi, demokratis, transparan, realistis, legalitas, dan praktis, i) jika memungkinkan diadakannya studi kelayakan.

Terkait dengan model-model perencanaan, dapat dibedakan dalam beberapa hal, sebagai berikut: a) model komprehensif, gunanya untuk menganalisis perubahan-perubahan dalam sebuah sistem secara menyeluruh, sekaligus sebagai pedoman dalam menguraikan rencana-rencana yang lebih khusus ke arah tujuan yang lebih luas, b) model pembiayaan dan keefektifan, model ini digunakan untuk menganalisis proyek dengan kriteria efisiensi dan efektivitas. Mela-

lui penerapan model ini, dapat mengetahui proyek mana yang paling layak dalam perbandingannya dengan yang lain, c) model PPBS(*planning, programming, budgeting system*) atau sistem perencanaan pemerograman dan penganggaran, 4) model target setting, digunakan untuk memperkirakan atau memproyeksikan tingkat perkembangan dalam kurun waktu tertentu.

Sementara karakteristik sebuah perencanaan, seperti: a) mengutamakan nilai-nilai manusiawi, b) komprehensif dan sistematis, c) berorientasi pada pembangunan, d) harus dikembangkan dengan memperhatikan keterkaitannya dengan berbagai komponen secara sistematis, e) memanfaatkan sumber daya secara cermat, f) memberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi, g) berorientasi pada masa akan datang, h) kenyal dan reponsif terhadap kebutuhan yang berkembang di masyarakat secara dinamis.

#### 4. Teori, Metode dan Teknik Perencanaan

Hal terpenting dalam sebuah perencanaan adalah memiliki pengetahuan teoritis mengenai perencanaan tersebut, termasuk mencakup metode dan teknis dalam sebuah perencanaan. Menurut Tanner (1981), taksonomi perencanaan antara lain sinoptik, inkremental, transaktif, advokasi dan radikal.

Beberapa teori perencanaan yang bisa diamati, sebagai berikut:

- a) teori sinoptik, yaitu sistem planing, bahwa objek yang direncanakan dipandang sebagai suatu kesatuan yang bulat, dengan satu tujuan yang disebut misi. Langkah-langkah perencanaan sinoptik, seperti: (1) pengenalan

masalah, (2) mengestimasi ruang lingkup problem, (3) mengklarifikasi kemungkinan penyelesaian, (4) menginvestasi problem, (5) memprediksi alternatif, (6) mengevaluasi kemajuan atas penyelesaian yang spesifik.

- b) Teori inkremental, yaitu teori yang didasarkan pada kemampuan institusi dan kinerja personalnya. Teori ini sangat berhati-hati pada ruang lingkup objek yang akan ditencanakan. Jika sesuai dengan kemampuan sumber daya yang ada dan memberikan manfaat memadai, barulah direncanakan. Namun dalam penerapannya, bisa jadi tidak cocok dalam teger jangka panjang, karena sulit diramalkan, selain itu bersifat desentralisasi karena tergantung pada kemampuan lingkungannya.
- c) Teori transaktif, yaitu menekankan pada hakikat individu yang menjunjung tinggi kepentingan pribadi. Keinginan-keinginan individu diteliti satu persatu sebelum perencanaan dimulai. Komunikasi antarpribadi harus dilakukan beberapa kali. Ide-ide perencanaan dievolusikan secara hati-hati dan perlahan di kalangan personalia. Jelas teori ini merupakan perencanaan yang terdesentralisasikan karena sepenuhnya bergantung pada kebutuhan individu-individu di daerah atau wilayah yang paling tahu apa yang terbaik bagi wilayahnya.
- d) Teori advokasi, yaitu penekanannya pada hal-hal yang bersifat umum—perbedaan individu dan daerah diabaikan. Dasar perencanaannya tidak berdasarkan pengalaman empiris atau penelitian, melainkan pada argumen-

tasi yang logik, rasional, dan dapat dipertahankan melalui argumentasi.

- e) Teori radikal, yaitu teori yang penekanannya pada kebebasan lembaga lokal untuk melakukan perencanaan sendiri, dengan maksud agar lebih cepat memenuhi kebutuhan lokal.
- f) Teori SITAR, yaitu gabungan dari kelima teori di atas, guna menggabungkan semua kelebihan masing-masing teori sehingga terlihat lebih lengkap.

Dalam sebuah perencanaan, Smith (1982) menyebutkan delapan metode yang bisa diterapkan, seperti:

- a) Analisis sumber, cara, dan tujuan
- b) Analisis masukan-keluaran
- c) Analisis ekonometrik
- d) Diagram sebab-akibat
- e) Delphi
- f) Heuristik
- g) Analisis siklus kehidupan
- h) Analisis nilai tambah, dan proyeksi

Sementara itu kaitannya dengan teknik perencanaan, terdiri atas a) *bar chart*, b) *coordinate graph*, c) *block diagram*, d) *hannum curve*, e) *vector curve*, f) *matrix diagram*, g) *time logic diagram bar chart*, h) *barchart with curve*, i) *line of balance*, j) *life circle curve*, k) *milistone chart*, dan l) *network diagram*.

Beberapa hal di atas merupakan bagian-bagian penting yang harus diketahui dan difahami guna meningkatkan keterampilan

dan mengembangkan interpersonal, lebih khusus kaitannya dengan keterampilan perencanaan.

#### **E. Keterampilan Komunikatif**

Dalam konteks apapun, komunikasi merupakan kebutuhan dasar manusia dalam melangsungkan kehidupannya baik dengan dirinya, keluarga, masyarakat atau kelompok yang lebih besar. Seorang pakar komunikasi menyimpulkan bahwa sekitar 75%-90% waktu kerja digunakan pimpinan atau menejer untuk berkomunikasi. Jika dua orang atau lebih bekerjasama maka perlu adanya komunikasi antarmereka. Semakin baik sebuah komunikasi, maka semakin baik pula tingkat kerjasama yang dilakukan. Komunikasi efektif menuntut rasa saling menghormati, percaya, terbuka, dan tanggungjawab. Seorang pemimpin melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, semuanya melalui komunikasi kepada bawahannya. Pun dengan pemberian tugas-tugas administrasi. Jelas, ini membutuhkan keterampilan khusus yang kemudian kita sebut dengan keterampilan komunikatif.

Dalam studi komunikasi, kini telah dikembangkan dalam banyak ragam dan model serta ruang lingkup yang lebih luas, tidak hanya komunikasi sekedar antarpribadi, keluarga, kelompok dan lainnya, namun komunikasi antarbudaya, antaragama, antarnegara dan lain-lain telah menjadi telaah khusus. Terciptanya agama yang *rahmatan lil alamin*, tidak lepas dari terjadinya proses komunikasi antara agama satu dengan yang lain. komunikasi di sini tentu tidak hanya bersifat oral, namun pernyataan, konsep, dan ajaran-ajaran

juga menjadi lahan komunikasi yang saling membutuhkan satu sama lain. Terlebih lagi dalam konteks pemerintahan, komunikasi lembaga tinggi dengan lembaga lainnya diperlukan. Ketika sidang berlangsung baik dalam MPR, DPR dan lembaga negara di bawahnya, harus terjamin komunikasi yang baik dan sehat guna memperoleh tujuan yang dicita-citakan bersama. Pimpinan rapat harus memiliki kemampuan komunikasi yang efektif dan efisien guna menyampaikan ide dan gagasan-gagasan penting serta tujuan dan arah organisasi yang dijalani. Pun demikian dengan peserta rapat. Semua elemen yang terlibat dalam organisasi tersebut, masing-masing harus memiliki keterampilan ini.

#### 1. Pengertian Komunikasi

Komunikasi dapat diartikan sebagai proses peralihan dan pertukaran informasi oleh manusia melalui adaptasi dari dan ke dalam sebuah sistem kehidupan manusia dan lingkungannya. Proses peralihan dan pertukaran informasi tersebut dilakukan melalui simbol-simbol bahasa verbal maupun non-verbal yang difahami bersama. Komunikasi verbal adalah manusia melahirkan pikiran, perasaan, perbuatan-perbuatan melalui ungkapan kata-kata. Jika kata-kata tersebut diucapkan, itu disebut dengan verbal-lokal, jika dengan tulisan disebut dengan verbal-visual. Sementara komunikasi non-verbal adalah semua pikiran, perasaan, dan ungkapan-ungkapan tidak disampaikan melalui kata-kata, melainkan dengan gerakan-gerakan tubuh (bahasa tubuh), ekspresi wajah, dan ruang/jarak fisik dan lain-lain. Komunikasi seperti ini merupakan sifat utama dari komunikasi antarpribadi yang bersifat dinamis, menampilkan perilaku simbolis, menda-



tangan tanggapan, menampilkan gejala tentang adanya penerimaan, dan komunikasi antarpribadi yang bersifat kompleks (Aloliliweri, 2011: 5-7).

Komunikasi juga bisa difahami sebagai proses penyimpanan atau penerimaan pesan dari satu orang ke orang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik secara tertulis maupun non-tertulis. Pelaku komunikasi disebut dengan komunikator, lawan bicara disebut dengan komunikan, dan orang yang memiliki kemampuan berkomunikasi secara efektif disebut dengan komunikatif.

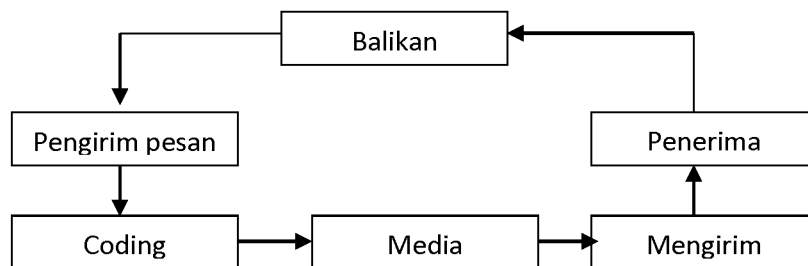
## 2. Tujuan, Manfaat, dan Proses Komunikasi

Tujuan dan manfaat komunikasi dapat diuraikan sebagai berikut: a) sebagai sarana dalam meningkatkan kemampuan manajerial dan hubungan sosial, b) menyampaikan dan atau menerima informasi, c) menyampaikan dan menjawab pertanyaan, d) sebagai sarana untuk mengubah perilaku (pola pikir, perasaan, dan tindakan) melalui perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, e) sebagai sarana untuk mengubah keadaan sosial, f) sebagai sarana untuk menyampaikan perintah, pengarahan, pengendalian, pengkoordinasian, pengambilan keputusan, negosiasi, dan pelaporan.

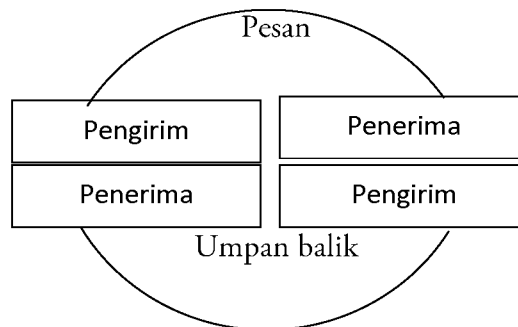
Terkait dengan proses komunikasi, dapat dilihat dari penjelasan berikut, seperti: a) pengirim pesan, atau komunikator dan materi (isi) pesan, b) bahasa pesan, c) media, d) mengartikan pe-

san, e) penerima pesan, f) respon si penerima pesan, g) gangguan yang menghambat komunikasi.

Beberapa gambar di bawah ini, memperjelas jenis-jenis komunikasi:



**Gambar 1.** Proses Dasar Komunikasi



**Gambar 1.2** Proses Komunikasi Dua Arah

### 3. Jalur, Bentuk, Prinsip dan Teknik Komunikasi

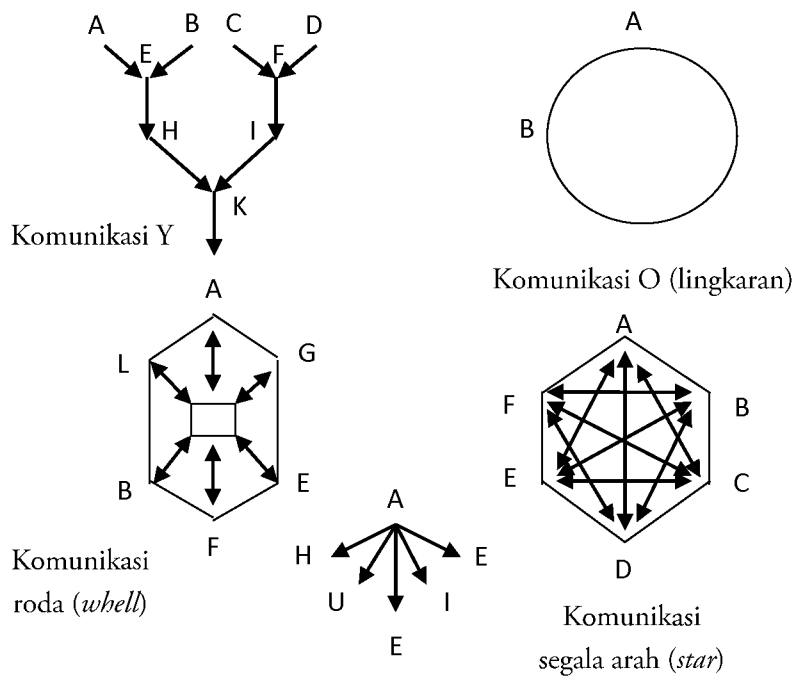
Jalur komunikasi dapat bersifat formal dan non-formal, tertulis dan lisan, perseorangan dan kelompok. Jalur formal tercer-

min dari struktur formal organisasi, dan antara organisasi formal satu dengan lainnya.

Sedangkan bentuk komunikasi dapat dilakukan seperti ilustrasi gambar di bawah ini;

$A \longleftrightarrow B$  : komunikasi tunggal timbal balik

$A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow E$ : komunikasi searah berantai (*chain*)



**Gambar 1.3.** bentuk komunikasi

Dalam hal prinsip, seorang komunikator juga harus memiliki pegangan, seperti: a) penuh minat terhadap materi pesan, b) menarik perhatian bagi komunikan, c) dilengkapi alat peraga, d) menguasai materi pesan, e) mengulangi bagian yang penting, f) memiliki kegunaan, dan g) jangan menganggap bahwa setiap orang sudah mengerti dari pesan yang telah diberi, namun perlu adanya umpan balik.

Selanjutnya adalah teknik komunikasi. Di sinilah peran komunikator dalam mengembangkan keterampilan komunikatifnya, peran ini merupakan praktek dari sejumlah pengetahuan teoritis yang sudah difahami di atas. Bagaimana menerapkannya? Inilah yang akan berusaha dijawab pada sub teknik komunikasi. Seorang komunikator yang baik, secara tidak langsung telah menghindari segala kemungkinan yang menjadi hambatan dalam berkomunikasi. Komunikator yang baik itu adalah seorang yang mampu berkomunikasi secara efektif, membuat pendengar benar-benar memahami apa yang disampaikan. Karena itu, beberapa hal perlu diperhatikan sekaligus menjadi, a) pendengar yang baik, b) pembicara yang efektif, c) pembaca yang baik, d) penulis yang baik, e) pembimbing yang baik.

Menjadi seorang pendengar dan pembicara yang baik, beberapa hal mesti diperhatikan, seperti (1) lakukan kontak mata, (2) hindari untuk mengevaluasi lebih awal terhadap pembicara, (3) hindari pemberian “bumbu-bumbu” saat berbicara dengan orang lain, (4) jangan mencampuri pembicaraan orang lain yang sedang berbicara atau ikut melanjutkan ujung-ujungnya, (5) jangan menghindarkan diri untuk mendengarkan

si pembicara, karena akan menjauhkan keterbukaan, (6) jangan menginterupsi pembicaraan orang lain (berlaku sopan), (7) hindari kecurigaan terhadap yang dibicarakan (bersikap dan berfikir positif), (8) jangan perhatikan orang yang berbicara, tapi perhatikan apa yang dibicarakan, (9) jangan munafik terhadap diri sendiri karena banyak pengaruhnya terhadap isi pembicaraan, (10) dengarlah isi pembicaraan, artinya posisikan diri sebagai pendengar yang baik ketimbang lebih banyak berbicara.

Verma (1996) menambahkan, sebagai **pendengar yang baik** dan atau untuk menjadi pendengar yang baik adalah jadilah *active listen*, yang merupakan kepanjangan dari *Attention* (penuh perhatian), *Concern* (konsentrasi), *Timing* (Pilih waktu yang tepat), *Involvement* (merasa turut terlibat), *Vocal Stones* (irama suara), *Eyes contact* (adakan kontak mata), *olok* (lihat bahasa tubuh), *Intertest* (tunjukkan minat), *Summarize* (singkat /intisari pesan), *Territory* (batasi hal-hal penting), *Empathy* (penuh perasaan), dan *Nod* (mengangguklah tanda anda memahami atau setuju). Kemudian untuk menjadi **pembicara yang baik**, harus memenuhi tiga langkah (1) pendahuluan (kata apa yang akan dikatakan), (2) menerangkan (jelaskan sesuatu), (3) ringkasan. Dan agar lebih menarik, gunakan prinsip BASIS, yaitu sesuatu yang Baru, dapat dan pernah diAplikasikan, Sederhana dan mudah dimengerti, menggunakan Intonasi yang tepat dan Simpulkan.

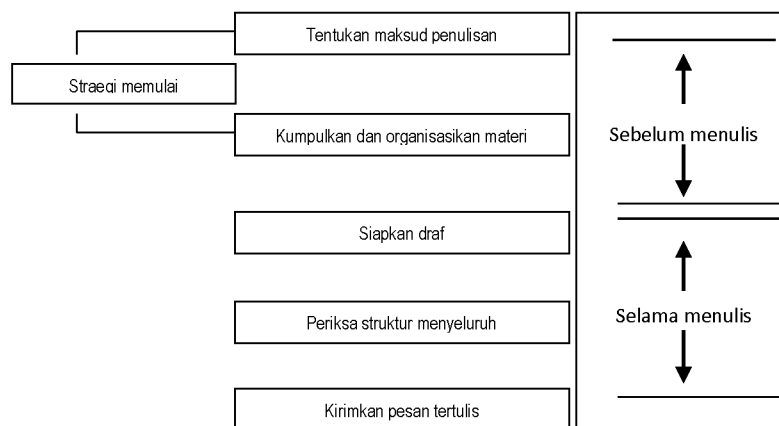
Berdasarkan penelitian, rumusan komunikasi dapat dilihat sebagai berikut:

**Rumusnya :**

Pengaruh pesan keseluruhan = kata-kata (7%) + intonasi suara (38%) + mimik wajah (55%)

Selanjutnya untuk menjadi **pembaca yang baik**, ia harus menggunakan prinsip-prinsip PQIRST, yaitu *prereview* (melihat keseluruhan bahan bacaan biasanya melalui daftar isi), *Questions* (bertanya dalam hati, 'mana yang perlu dibaca atau mana yang dibutuhkan', *Read* (baca), *Self-evaluation* (adakan penilaian sendiri, bacaan man yang lebih cocok untuk diterapkan sesuai dengan sosial budaya yang dimiliki), *Test* (penerapan bacaan tersebut berdasarkan data lapangan).

Sedangkan untuk menjadi **penulis yang baik**, dapat diilustrasikan melalui gambar di bawah ini.



**Gambar 1.4** langkah-langkah komunikasi tertulis

Sebagai seorang pembelajar yang baik, harus menggunakan prinsip *learning to know*, agar tahu cara melakukan, *learning to do* agar dapat bekerjasama dengan orang lain, *learning to be* agar dapat memberi manfaat, dan *learning to learn* belajar untuk mempelajari. Dan sebagai seorang pembimbing yang baik, ia harus mampu mengarahkan dan membantu klien dalam mengatasi permasalahannya.

#### 4. Beberapa Hambatan dalam Komunikasi

Ini adalah beberapa hal yang sangat dihindari seorang komunikasi yang baik. Mereka berupaya sekuat mungkin ‘menghindar’ bahkan meninggalkan semua bentuk dan faktor yang bisa menghambat jalannya komunikasi untuk kemudian masuk sebagai kategori komunikatif. Beberapa hambatan tersebut, seperti a) komunikator menggunakan bahasa yang sukar difahami, b) perbedaan persepsi akibat latar belakang yang berbeda, c) terjemahan yang salah, d) kegaduhan, e) reaksi emosional seperti terlalu bertahan atau terlalu agresif, f) gangguan fisik, g) belum berbudaya baca dan tulis serta budaya diam, h) kecurigaan, i) teknik bertanya yang buruk, j) teknik menjawab yang buruk, k) tidak jujur, l) tertutup, m) destruktif, n) kurang dewasa, o) kurang respek, p) kurang menguasai materi, q) kurang persiapan, r) kebiasaan menjadi pembicara dan pendengar yang buruk.

## 5. Membangun Komunikasi Publik yang Sehat

Kalau kita bertanya, kenapa sampai hari ini produktivitas dan kinerja organisasi pemerintahan masih buruk, kebijakan publik yang dihasilkan masih mmeihak salah satu kepentingan partai politik, kualitas pelayanan publik juga belum dapat memuaskan masyarakat sebagai dasar tujuan umumnya, dan lain-lain. Jawabannya adalah buruknya komunikasi baik antar dan inter-instansi pemerintahan. Bukti buruknya komunikasi publik di negara kita adalah maraknya konflik di dalam struktur pemerintahan, baik antarmenteri sendiri, hingga antar menteri dan presiden. Usut-punya usut, faktor komunikasi adalah biang keroknya. Satu sama lain tidak lagi saling menghargai, mendengar pendapat, dan mau untuk menerima saran dan kritik. Masing-masing bertahan pada posisi yang dianggap sebagai kebenaran. Jelas, komunikasi burk sedang berlangsung di sana.

Komunikasi publik atau *public communication* adalah penyampaian pesan berupa ide/gagasan, informasi, ajakan, dan sebagainya kepada orang banyak. Komunikasi publik juga bisa berarti pertukaran pesan dengan sejumlah orang yang berada dalam sebuah organisasi atau antar organisasi, baik secara langsung maupun tidak. Komunikasi publik ini merupakan salah satu jenis komunikasi, selain komunikasi interpersonal dan antarpribadi, komunikasi kelompok, keomunikasi organisasi, dan komunikasi massa. Sedangkan definisi yang paling klasik adalah komunikasi model Aristoteteles atau yang dikenal dengan komunikasi retorik, dimana salah satu penekanannya adalah ranah persuasif; siapa anda, argumen anda, dan dengan memainkan



emosi khalayak. Menurut Hennessy (1975: 1), komunikasi publik merupakan suatu kompleksitas yang dinyatakan oleh banyak orang berkaitan dengan sesuatu isu yang yang dipandang penting oleh umum. Definisi ini relatif akademik dan berbeda dengan definisi pada umumnya. Hageman mengatakan, komunikasi publik adalah komunikasi yang menggunakan media massa, baik cetak maupun elektronik yang dikelola oleh suatu lembaga atau orang yang melembagakan, ditujukan pada sejumlah orang di banyak tempat. De Vito menambahkan, komunikasi publik merupakan komunikasi yang ditujukan pada khalayak yang luar biasa.

Dalam banyak istilah, komunikasi publik dikenal dengan ‘urusan publik, informasi publik, hubungan publik. Ranah lingkup komunikasi publik juga jauh lebih luas dari komunikasi massa, meski komunikasi massa lebih spesifik yang hanya menggunakan surat kabar, televisi, radio, majalah, website. Sementara komunikasi publik, selain menggunakan media, juga menggunakan jejaring sosial seperti twitter, facebook, e-mail, blog, dan lain-lain. Jangkauan komunikasi jauh lebih dalam dan menempuh lokasi-lokasi terpencil. Jadi, bisa dikatakan bahwa komunikasi publik merupakan kombinasi antara hubungan dengan media massa, jangkauan komunitas, komunikasi krisis, relasi pelanggan, perencanaan acara, komunikasi risiko. Namun tetap, untuk menjadi dan atau terciptanya komunikasi publik yang sehat membutuhkan keterampilan komunikasi lisan dan tulisan agar pesan dapat disampaikan secara efektif dan efisien. Keterampilan ini kemudian disebut dengan keterampilan komunikatif.

Untuk membangun komunikasi publik yang sehat, para komunikator harus mengembalikan pada ide dasar dan tujuan komunikasi publik itu sendiri, yakni a) perubahan sosial dan partisipasi sosial. dalam hal ini, pemberi pesan atau komunikator publik memberikan informasi pada masyarakat yang tujuan akhirnya untuk mengajak masyarakat agar mau ikut serta pada tujuan informasi tersebut, b) perubahan sikap, yaitu pemberian berbagai informasi dengan tujuan dapat merubah sikap berupa pola pikir masyarakat, dan lain-lain. Ranah perubahan pola pikir sangat penting di sini, terutama kaitanya dengan perilaku-prilaku menyimpang semisal intoleransi, radikalisme, terorisme, praktek jual-beli organ, bahaya-bahaya penggunaan obat-obat terlarang dan lain-lain. Tentang toleransi misalnya, informasi yang diberikan harus mampu mengubah pola pikir yang semula toleransi hanya difahami sebatas ‘menghargai, menghormati’ antar sesama agama, diperluas pada pola pikir toleransi yang menghargai agama lain secara komprehensif. Informasi publik tentang paradigma toleransi yang sebenarnya, benar-benar merepresentasikan makna toleransi yang hakiki. Informasi semacam ini, dapat mengurangi konflik antaragama sebagaimana yang masih terjadi saat ini, c) perubahan perilaku, d) termasuk yang paling penting adalah perubahan pada yang sifatnya mendidik, mengarahkan.

#### **F. Keterampilan Managerial**

Beberapa tugas penting seorang pemimpin atau manager sebuah lembaga adalah merencanakan kegiatan, mengatur kegiatan, meng-

arahkan anak buahnya, mengembangkan pengetahuan dan keterampilan, melaksanakan monitoring, dan lain-lain. Dalam artian, seorang pemimpin baik pada sektor publik maupun sektor bisnis ataukah sebagai pemimpin di sektor organisasi, sejumlah tugas dan fungsi umum tadi, pasti ada pada semua sektor. Kepemimpinan dan manajemen dibutuhkan di sana. Kepemimpinan merupakan kegiatan menginspirasi, memotivasi, menetapkan visi dan arah berfikir strategik dan memberi jalan keluar terbaik bagi tim kerja dan organisasinya.

Sementara manajemen, menangani semua mata rantai operasi tersebut. Manajemen dalam bahasa latinnya adalah *manus*, berarti tangan dan *agere* berarti melakukan, jadi *managere*, berarti menangani. Menurut Parker (Stoner & Freeman, 2000) adalah melaksanakan pekerjaan melalui orang-orang. Spare (2002) menyatakan bahwa, manajemen adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan langsung untuk penggunaan sumber daya organisasi secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Donovan dan Jackson (1991:11-12) mendefinisikan manajemen sebagai proses yang dilaksanakan pada tingkat organisasi tertentu, sebagai rangkaian keterampilan, dan sebagai serangkaian tugas. Henry Simamora (2001: 3) mengatakan bahwa manajemen adalah pendayagunaan bahan baku dan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Hughes, et al. (2002) menegaskan, manajemen itu berkenaan dengan efisiensi, perencanaan, kertas kerja, prosedur, pelaksanaan regulasi, pengawasan, dan konsistensi. Sedangkan Shafritz dan Russel (1997: 20) menyatakan, manajemen itu berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab dalam menjalan-

kan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumber daya seperti orang dan mesin untuk mencapai tujuan organisasi.

Selain kepemimpinan, keterampilan managerial merupakan salah satu bagian yang urgen khususnya dalam menghadapi masa ketidakpastian visi dan misi pemerintah ekonomi, dan kondisi arus politik yang terus berubah-ubah, serta kebutuhan konstan untuk berbuat lebih banyak. Keterampilan managerial adalah kesanggupan mengambil tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk tujuan yang telah ditentukan (Winardi, 1990: 4). The Liang Gie (1982: 45) mengatakan, keterampilan managerial adalah daya kesanggupan dalam menggerakkan fasilitas-fasilitas dalam sebuah organisasi.

Di ranah kepemimpinan, kita selalu dituntut untuk menginspirasi orang dalam satuan organisasi, di samping menyusun matrik keuangan yang dilakukan pihak manajemen, serta merefleksikan rencana strategik dan kemudian mengatasi masalah anggaran. Pada kesempatan yang sama pula, seorang pemimpin dituntut menggunakan dua keterampilan sekaligus, yakni kepemimpinan dan keterampilan managerialnya. Tidak jarang para aparatur terjebak pada keterampilan saja, dan tidak pandai memainkan keduanya secara berbarengan. Ada banyak faktor di situ, seperti miskomunikasi—di saat membutuhkan inspirasi, malah menyadurkan rincian daftar pekerjaan rutin yang harus ditindak lanjuti. Sebaliknya di saat orang membutuhkan penjelasan tentang rencana anggaran, malah memberi nasehat atau khutbah, bahkan hanya mendengar

keluhan fisik yang diderita. Kondisi-kondisi seperti inilah yang memperburuk kinerja sebuah organisasi. Seorang pemimpin yang seharusnya bekerja sesuai dengan fungsi dan tugasnya, acap kali menyimpang terutama saat melakukan komunikasi dengan bawahannya. Efek buruknya mengandung resiko besar terhadap pencapaian tujuan yang direncanakan, bahkan bisa saja fatal akibat ketidaknyambungan atau ketidaksesuaian tugas dan fungsi yang dilakukan seorang pemimpin.

Mengatasi semua ini, keterampilan manajerial (*managerial skills*) dibutuhkan, terlebih lagi dia adalah seorang supervisor yang meliputi: a) *technical skills*, keterampilan teknis, b) *Human Skills*, keterampilan menjalin hubungan, dan c) *conceptual skills* keterampilan berfikir dan membangun konsep.

Keterampilan teknis berkaitan dengan keterampilan kerja yang diperlukan dalam kegiatan produksi. Pengalaman kerja, kecakapan kerja, penguasaan kecakapan teknis yang berkaitan dengan pekerjaan, dan kemampuan memberikan bimbingan teknis adalah hal-hal yang tercakup dalam keterampilan teknis. Gibson (1992: 49) mendefinisikan keterampilan teknis sebagai kemampuan untuk menggunakan pengetahuan teknis, dan sumber daya dalam bekerja. Thoha (2004: 37) mengatakan keterampilan teknis adalah kemampuan untuk menggunakan peralatan-peralatan, prosedur-prosedur, atau teknik-teknik dari suatu bidang tertentu. Keterampilan teknis ini meliputi metode, proses, prosedur, dan teknik untuk melakukan sebuah kegiatan khusus dan kemampuan untuk menggunakan alat-alat yang relevan dalam sebuah pekerjaan.

Keterampilan kemanusiaan menurut Stoner (1992: 17-18) adalah kemampuan bekerja sama, memahami, memotivasi orang lain sebagai individu atau dalam kelompok. Keterampilan ini lebih menekankan pada aspek kerjasama dengan manusia yang sama sekali berbeda dengan keterampilan teknis yang lebih menekankan *working with things*. Made Pidarta (2004: 217-218) menjelaskan bahwa keterampilan kemanusiaan pada hakekatnya merupakan keterampilan untuk mengadakan kontak hubungan kerja sama secara optimal kepada orang-orang yang diajak bekerja dengan memperhatikan kodrat dan harkatnya sebagai manusia.

Sedangkan keterampilan menjalin hubungan, berkaitan dengan kemampuan dalam melaksanakan komunikasi lisan dengan pimpinan di atasnya, teman sejawat, supervisor, dan anak bawahannya. Kemampuan dalam bernegosiasi, berpendapat secara jelas dan luwes, meyakinkan pendapat, menyimpulkan pendapat, menengahi perbedaan pendapat serta menjual ide, merupakan hal-hal yang berkaitan dengan *human skills* ini. Selanjutnya keterampilan berfikir dan membangun konsep, berkaitan dengan kecakapan dalam mengkombinasikan antara informasi, perkembangan iptek, kerja, kejadian/pengalaman masa lalu dengan situasi saat ini atau yang akan datang untuk selanjutnya diintegrasikan ke dalam fikiran sebagai bahan pengambilan keputusan dan penentuan sikap. Holy dan Misket (2001: 398) mengatakan bahwa keterampilan konseptual berperan penting dalam mendukung efektivitas para administrator yang berada pada level puncak organisasi. Selanjutnya ia menegaskan bahwa keterampilan managerial adalah kemampuan mengembangkan dan menggunakan ide-ide dan konsep-

konsep untuk merencanakan, mengorganisasikan, dan memecahkan masalah yang kompleks. Gary Yulk (1994: 98) keterampilan konseptual meliputi, keterampilan analitis umum, berfikir nalar, kepandaian dalam membuat konsep, serta konseptualisasi hubungan yang kompleks dan berarti dua, kreativitas dalam mengembangkan ide dan pemecahan masalah.

Untuk dapat menggunakan dua skill (kepemimpinan dan keterampilan managerial) secara kombinatorik, dapat menerapkan langkah-langkah di bawah ini:

1. Mengembangkan landasan kemampuan tentang keduanya, baik kepemimpinan maupun manajemen, yakni dengan mengembangkan kemampuan menginspirasi, memotivasi, merumuskan visi dan berfikir strategik di satu sisi dan melatih keterampilan perencanaan pada sisi yang lain.
2. Senantiasa siap menggunakan kemampuan keduanya, baik kepemimpinan maupun manajemen, dengan mengajukan pertanyaan tentang antisipasi kebutuhan yang akan muncul di setiap pertemuan, 'apakah posisi pertemuan ini lebih mementingkan porsi kepemimpinan atau managerial.
3. Belajar membaca situasi guna menentukan praktek apa yang lebih diperlukan.
4. Memanfaatkan kehidupan sehari-hari sebagai basis latihan dalam mempraktekkan keduanya, yakni lakukan dengan sengaja di setiap kesempatan (praktek memimpin

dan manajemen) dalam interaksi sehari-hari di tempat kerja.





### BAB III

## MANUSIA DAN PRILAKU MENYIMPANG DALAM KEPEMERINTAHAN



Beberapa tahun terakhir ini, perubahan dunia semakin masif dan menegangkan. Kolonialisme budaya, pendidikan, diskriminasi kaum minoritas, pelecehan hukum dan moral, serta penyimpangan-penyimpangan lainnya, termasuk transaksi keagamaan, meraja lela dengan damai, seolah norma serta aturan kenegaraan hanya sebatas formalitas yang tertuang dalam UU. Kalau kita lihat data kriminalitas—khususnya di tanah air, seperti harian KOMPAS edisi Rabu, 26 Desember, bahwa dalam hitungan 91 detik, satu kejahatan terjadi di Indonesia. Ini artinya dalam hitungan perjam sekitar 39,57 kejahatan yang terjadi. Bagaimana dalam hitungan 24 jam sehari, dalam hitungan mingguan, bulanan dan tahunan, silahkan dihitung sendiri dan tentu banyak sekali.

Berita ini sangat logik, sebab, jika merunut fakta kejahatan yang terjadi, tidak akan habis-habisnya. Mulai dari kejahatan dalam keluarga, beragama, pendidikan, kemanusiaan, hingga pada kejahatan politik dan ketatanegaraan. Nampaknya, semua level kehidupan dirasuki begitu cepat dengan kejahatan tersebut. Kejahatan tidak melihat ruang dan waktu apalagi tempat. Ia bagai virus liar yang

bisa merasuk kemana-mana tanpa mengenal lelah, menggerogoti waktu serta tenaga dan fikiran seseorang, melemahkan dan memusnahkan masa depan cerah seseorang, bahkan membumihanguskan kerajaan kebaikan yang sudah terbangun berabad-abad. Ya, itulah kejahatan tanpa jasa yang siap menantang kehidupan kita di dunia ini.

Beberapa kasus kejahatan yang paling umum di negeri kita misalnya, para pemimpin sudah tidak lagi merakyat, mereka hanya merakyat pada keluarganya dan teman kerabatnya—walaupun bisa jadi nantinya itu menjadi ‘ancaman’ internal. Kita bertanya, apakah manusia tidak lagi berhak menikmati kebahagiaannya, tidak berhak menikmati rumahnya sendiri, tidak berhak menikmati segala fasilitas yang diberikan Tuhan secara bersama? Tentu jawabannya adalah ‘kita berhak’, tapi, mengapa menjadi ‘tidak berhak’. Inilah persoalannya. Ini adalah kejahatan yang disistematiskan dan sisengajai. Bahkan, kalau kita runut ke belakang, tahun 2011 kemarin—dalam sambutan tertulisnya oleh Kapolres Kuningan mengatakan, bahwa angka kriminal meningkat hingga 6,3% dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya. Mulai dari kasus resmi yakni KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME, penyalahgunaan wewenang, bisnis informasi hingga kasus-kasus kecil seperti pencurian buah pisang, sandal dan sepatu. Kasus-kasus ini mewarnai sosial kemasyarakatan di Indonesia tiada henti.

Untuk sektor kekorupsian, agaknya sedikit lucu, sebab dilakukan secara berjamaah dan dilegalisasikan oleh beberapa oknum di negeri ini. ICW mengungkapkan pelaku korupsi lebih banyak dari kalangan PNS, bahkan menempati urutan teratas dengan jumlah

239 orang yang diikuti oleh direktur atau pimpinan perusahaan swasta dengan 190 orang, serta anggota DPR/DPRD dengan Kumlah 99 orang. ICW melaporkan secara lengkap mulai dari sisi pelaku, sektor yang paling dikorup, modus, tempat serta jumlah kerugian yang diprediksikan, mulai pegawai negeri sipil, direktur, kontraktor, anggota DPR/DPRD, kepala dinas, panitia lelang, bendahara Pemda, Bupati dan wakilnya, Walikota dan wakilnya, Kepala desa, Ormas, Konsultan/Pengawas, Pegawai BUMN/D, Sekda/Sekot/Sekab/Sekjen, Pegawai Swasta, KPU/KPUD dan sebagainya. Kerugian yang dihasilkan pun beragam misalnya dari pemerintah kabupaten 657,7 M, BUMN 249,4 M dan pemerintah kota 88,1 M.

Selanjutnya harian MERDEKA, Putri Artika R menulis bahwa angka kriminal di tahun 2012 ini, semakin meningkat. Senada dengan harian KOMPAS, setiap 91 detik, kejahatan di Indonesia terjadi. Data statistiknya mengatakan bahwa jumlahnya hingga Nopember 2012 mencapai 316.500 dengan resiko penduduk yang mengalami kejahatan 136 orang. Jadi, setiap satu menit 31 detik terjadi satu kejahatan," ujarnya di Kemenkum HAM, Rabu (26/12). Saud mengatakan sekitar 150 ribu kejahatan belum terselesaikan oleh kepolisian. Namun, gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat di tahun 2012, cenderung menurun dibandingkan dengan 1 sampai 2 tahun lalu. Meski masih tergolong tinggi, angka kejahatan di tahun 2012 secara keseluruhan menurun di banding tahun sebelumnya, yakni tahun 2010 saja, terjadi 332.490 kasus kejahatan, tahun 2011 terjadi 347.605 kasus kejahatan, dan tahun

ini 2012, hanya 316.500 kejahatan dan 167.653 kasus atau 53% sudah terselesaikan (Putri Artika R: 2012).

Bagaimana tahun berikutnya, 2013, 2014 dan seterusnya? Pembaca bisa melihat sendiri. Kasus-kasus terdahulu terus terjadi secara berulang-ulang. Para pemimpin dan pejabat penting—yang bolak-balik masuk penjara, tidak membuat jera, malah menjadi spirit kejahatan untuk menghasilkan kejahatan baru yang lebih besar. Anehnya, kejahatan seperti ini, mendapat perlindungan yang super ketat sehingga proses penyelesaiannya membutuhkan waktu yang sangat lama, bahkan bertahun-tahun, itupun belum selesai. Ini beda dengan kasus kelas bawah, seperti seseorang yang mencuri sepatu polisi, pelaku kemudian langsung digebok. Atau pelaku pencurian pisang, bahkan hanya sandal jepit, waktunya tidak banyak, cukup sehari saja, kasusnya sudah selesai. Tentu sungguh beda jauh dengan kasus-kasus nasional yang resmi di atas. Sangat prihatin dan memprihatinkan, negeri kita Indonesia dari 10 negara terbesar Muslim di dunia seperti India, Pakistan, Banglades, Turki, Iran, Mesir, Nigeria, Algeria dan Maroko, Indonesia menempati rating tertinggi dengan kisaran 182,570,000 orang. Ini belum terhitung data-data yang baru. Hampir dari seluruh jajaran instansi didisi oleh orang Muslim berpangkat dan berpendidikan super tinggi. Akan tetapi kejahatan legal yang dilakukannya juga tidak kalah dengan pendidikan yang diperoleh.

Ini adalah data secara umum. Belum lagi data-data dari lembaga lainnya yang memiliki analisis berbeda berdasarkan metodologi riset yang berbeda. Dari minggu ke minggu, bulan ke bulan, peristiwa terus merabak ke bumi pelosok nusantara ini. Belum lagi yang

di wilayah timur seperti kasus rekayasa integrasi, pelanggaran HAM dan marginalisasi orang Papu yang juga berbuah pada perang saudara antaretnis.<sup>38</sup> Jadi, sebetulnya hantu-hantu kejahatan yang merayap di negeri ini terlalu banyak, hingga menjelma menjadi kebaikan dan akhirnya terbongkar juga. Mungkin karena terlalu berdesak-desak layaknya pendaftar yang kekurangan tempat. Lalu, dimanakah keselamatan manusia di negara ini?

Tentu kami pribadi sebagai rakyat kecil dan masyarakat pada umumnya, tidak bisa berbuat banyak. Mereka hanya bisa mengatakan sesuatu yang kurang pantas didengar, hanya untuk dilontarkan pada pelaku korupsi tersebut. Padahal, satu sisi, rakyat Indonesia ini diamanahkan oleh pemerintah pertama agar mereka diperhatikan, akan tetapi nampaknya warisan serta tradisi korupsi sudah menjadi bagian kesatuan Negara Indonesia. Sungguh sayang sekali kalau ternyata yang menjadi bagian kesatuan NKRI adalah Gerakan Korupsi Indonesia, sedangkan keharmonisan, persaudaraan tampak sepi ditenggelamkan badai kejahatan.

Pertanyaan besar kita adalah kenapa kejahatan itu bisa terjadi? Penyebabnya bermacam-macam, mulai dari internal interpersonal yang menyangkut perilaku, juga eksternal menyangkut sistem dimana individu itu bekerja. Para aparatur negara dan aparatur pemerintahan, tidak lepas dengan karakter perilaku masing-masing. Kode etik yang sudah dirumuskan seolah tak mampu membendung kejahatan tersebut. Tanpa harus menyalahkan banyak pihak, maka sumber kejahatan pertama itu adalah manusia itu sendiri. Terlebih lagi dengan adanya dukungan-dukungan sistem pemerintahan yang cenderung buruk, termasuk administrasi, manajemen organi-

sasi, kebijakan, dan lain-lain, memberi peluang untuk terjadinya sebuah kejahatan.

#### **A. Tindak Kejahatan**

Dari sudut bahasa saja, dapat difahami bahwa kejahatan yang berasal dari kata jahat menunjuk arti 'sangat tidak baik', sangat buruk, dan sangat jelek yang ditumpukkan pada kelakuan. Dan orang yang jahat berarti orang yang memiliki sifat tidak baik. Secara etimologis kejahatan merupakan bentuk tingkah laku yang bertentangan dengan moral kemanusiaan. Secara yuridis, kejahatan diartikan sebagai suatu perbuatan yang melanggar hukum atau yang dilarang oleh undang-undang. Kejahatan ini merupakan istilah yang mencakup pengertian yang berhubungan dengan perilaku manusia yang sangat beraneka ragam, mulai dari sifatnya terselubung hingga pada ranah yang sangat membahayakan. Moeljatno menambahkan, perbuatan-perbuatan yang meski tidak ditentukan dalam undang-undang sebagai sebuah pidana, tapi dirasakan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum, maka itu tetap disebut dengan 'kejahatan'. Kartini (1992: 122) mengatakan kejahatan adalah tingkah laku yang melanggar hukum dan norma-norma sosial, sehingga masyarakat menentangnya. Bemmelen (1921: 14) mendefinisikan kejahatan sebagai perbuatan yang merugikan, sekaligus asusila, perbuatan mana yang menghasilkan kegelisahan dalam suatu masyarakat tertentu, sehingga masyarakat itu berhak mencela dan menolak perbuatan itu, dan dengan demikian menjatuhkan dengan sengaja nestapa terhadap perbuatan itu.

Kejahatan merupakan perbuatan yang bisa dilakukan oleh siapa-pun dan kelompok manapun, baik secara sengaja maupun tidak sengaja; bisa difikirkan, direncanakan, dan diarahkan pada suatu maksud tertentu secara sadar pula. Namun bisa juga dilakukan secara setengah sadar, seperti didorong oleh impuls-impuls yang hebat, adanya dorongan-dorongan paksaan yang kuat, dan oleh obsesi-obsesi yang kuat pula. Bahkan dalam keadaan tidak sadar, seperti tindakan keterpaksaan, dimana seseorang harus berbuat, melawan, membela diri sehingga terjadinya pembunuhan.

Tindakan kejahatan adalah segala tindakan yang disengaja atau tidak, telah terjadi atau baru percobaan, yang dapat merugikan orang lain dalam hal badan, jiwa, harta benda, kehormatan, dan lainnya serta tindakan tersebut diancam hukuman penjara dan kurungan. Richard dalam (Topo Santoso & Eva, 2001: 11) mengatakan tindak kejahatan adalah perilaku manusia yang diciptakan oleh para pelaku yang berwenang dalam masyarakat yang terorganisasi secara politik, atau kualifikasi atas perilaku yang melanggar hukum dirumuskan oleh warga-warga masyarakat yang mempunyai kekuasaan.

Dari berbagai sudut pandang, kejahatan tetap dimaknai sebagai sebuah tindakan yang menyalahi norma. Secara yuridis berarti perbuatan atau tingkah laku yang bertentangan dengan uu. Sedangkan secara sosiologis berarti perbuatan atau perilaku yang tidak hanya merugikan penderita/korban, juga merugikan masyarakat berupa hilangnya keseimbangan ketentraman dan ketertiban. Sahetapy mengaitkan kejahatan dengan setiap perbuatan yang dilarang oleh hukum publik untuk melindungi masyarakat dan diberi sanksi be-



rupa pidana oleh negara. Dalam banya konteks, nilai kejahatan sudah mulai disepakati. Kejahatan tidak hanya kaitannya dengan tindakan-tindakan fisik yang secara kasat mata dapat dilihat, namun juga kejahatan yang bersifat abstrak dan merugikan banyak pihak. Karena itu, kita mendengar ada istilahnya kejahatan politik, kejahatan sistem, kejahatan ekonomi, kejahatan sosial, hingga kejahatan administratif berdasarkan team yang hendak ditelusuri keberadaannya.

Keller membagi kejahatan itu menjadi empat tipe, yaitu 1) *crime without victim*, 2) *organized crime*, 3) *white collar crime*, 4) *corporate crime*. Tipe pertama adalah tipe “kejahatan tanpa korban”, yakni kejahatan yang tidak menimbulkan penderitaan pada korban secara langsung. Seperti mabuk, berjudi, dan mealkukan seks di luar nikah. Tipe kedua adalah tipe “kejahatan terorganisir”, yakni kejahatan yang dilakukan secara terorganisir dan berkesinambungan dengan menggunakan berbagai cara untuk mendapatkan tujuan yang hendak dicapai (biasanya lebih pada materil), contoh penyedia jasa pelacuran, penadah barang curian, perdagangan perempuan untuk komoditas seksual, dan lain-lain. tipe ketiga adalah tipe “kejahatan kerah putih”, yakni kejahatan yang dilakukan oleh orang terpandang atau berstatus tinggi dalam hal pekerjaannya. Contoh, penghindaran pajak, penggelapan uang perusahaan, manipulasi data keuangan, korupsi, dan lain-lain. Tipe keempat adalah tipe “ejahatan korporasi”, yaitu kejahatan yang dilakukan atas nama organisasi formal dengan tujuan menaikkan keuntungan dan menekan kerugian, meliputi kejahatan terhadap konsumen, publik, pemilik perusahaan, dan karyawan.

Berdasarkan jenis objek sasaran, kejahatan bisa berupa 1) kejahatan kemanusiaan, 2) kejahatan perang, 3) kejahatan politik, 4) kejahatan harta benda, dan lain-lain. berdasarkan dampak yang diperoleh, yaitu 1) kejahatan berdampak luas, 2) kejahatan berdampak, 3) kejahatan berdampak lokal, 4) kejahatan yang korbannya diri sendiri, dan 5) kejahatan yang tidak ada korbannya. Sedangkan berdasarkan cara yang digunakan, yaitu 1) kejahatan dengan kekerasan, 2) kejahatan dengan kelembutan, 3) kejahatan dengan media, dan lain-lain.

## **B. Manusia dan Kejahatan**

Seiring dengan kemajuan dan perkembangan zaman yang semakin terbuka, menuntut semakin besarnya kebutuhan dasar manusia. Tuntutan ekonomi misalnya menjadikan manusia terjebak pada ring persaingan yang tidak sehat. Nilai moral, kode etik dan norma-norma kemanusiaan sudah tidak mampu mendampingi. Manusia dalam upaya mendapat atau memenuhi kebutuhan tersebut, cenderung melakukan cara dan tindakan-tindakan di luar norma masyarakat. Mulai dari tindakan kekerasan seperti merampok, mencuri atau membegal, pun juga dengan cara halus, seperti yang sedang terjadi di dunia birokrasi. Meski tidak terlihat ekstrim, namun justru lebih ekstrim dan radikal.

Dalam studi kriminologi, diketahui bahwa manusia selalu mengalami dua hal yang terkadang bersebrangan satu sama lain, yakni 'kebutuhan dan keinginan'. Kebutuhan terlihat lebih objektif, namun beda dengan keinginan yang cenderung menerobos kebu-

tuhan. Keinginan seiring dilihat sebagai sesuatu atau kondisi stimulus yang selalu menuntut untuk dipenuhi dengan tidak memiliki batasan kepuasan baik dilihat dari segi batasan waktu, tempat maupun yang lain. meski objek sasaran sama, 'keinginan' cenderung bebas terjun tanpa mengindahkan kaedah-kaedah kemanusiaan, terlebih lagi, jika 'keinginan' itu meledak.

Kelahiran manusia di muka bumi pada dasarnya tercipta dalam kondisi bersih, bebas intervensi dan kepentingan. Dalam bahasa agama, kondisi ini dikenal dengan 'fitrah' yang merujuk pada simbol kejernihan dan kebersihan jiwa manusia. Fitrah merupakan karakter dasar yang mesti dikembangkan manusia ke depan. Tuhan mengaruniai fitrah pada manusia agar dijadikan sebagai pegangan paradigmatis untuk menjadi wali atau wakil Tuhan di muka bumi. Namun, seiring dengan perkembangan dan situasi yang membentuknya hingga dewasa, manusia cenderung melampaui fitrah dasarnya sebagai manusia bersih. apalagi manusia yang sudah diberi kemampuan berfikir, kemampuan mendapatkan sesuatu, kemampuan merekayasa, kemampuan menalar, menganalisa, menilai dan mengkonstruksi, potensi-potensi ini cenderung membuat manusia lupa akan tugas dan fungsinya di muka bumi. Terlebih lagi manusia yang secara konstitutif dipercaya duduk di sangkar kekuasaan, cenderung menyiksa dan memciderai kemanusiaan masyarakat. Namun, tidak ketinggalan pula masyarakat biasa juga kerap melakukan kejahatan terhadap sesama, meski hanya sekadar berbohong. Ini artinya kejahatan tidak lepas dari tubuh manusia itu sendiri.

Individu, keluarga, kelompok, atau dalam tataran organisasi, kejahatan selalu ada dan berpotensi. Tataran individu misalnya,

kelebihan dan kekuarangan yang dimiliki, berpotensi secara bersamaan dalam menciptakan kejahatan. Jika dilihat dari aspek kelebihan, manusia menggunakan kecerdikannya untuk membodoh-bodohi manusia yang berada di bawah kemampuannya. Seperti dalam transaksi, ahli komunikator dengan gampang memberikan informasi logika terbalik seolah memberikan kebenaran pada si sasaran. Mereka yang bodoh, dengan gampang pula menerima alasan tersebut, padahal tidak tahu dia sedang ditipu. Lebih-lebih lagi 'kekuarangan', atas asar kekurangan yang dimiliki, ia tidak tahu bagaimana ia harus berbuat, beride dan berkreasi dalam upaya memenuhi kebutuhan. Lantas dengan gampang ia mencuri dan merampok harta milik orang lain, karena tidak punya pengetahuan 'cara' memperoleh sesuatu. Aksi mencuri dan merampok itu, murni karena ketiadaan pengetahuan. Ini artinya, secara bersamaan, baik kelebihan dan kekuarangan yang dimiliki manusia, keduanya berpotensi dalam menciptakan kejahatan. Tidak diragukan lagi, keduanya juga berpotensi menciptakan kebaikan jika manusia itu sadar akan potensi yang harus dikembangkan, atau minimal ada kemauan untuk mencegah diri dalam kejahatan tersebut.

Dalam ranah keluarga, kejahatan manusia juga menjadi warna khusus yang selalu terjadi. Berbagai desakan dalam keluarga tersebut telah mempengaruhi anggota keluarga untuk menciptakan kejahatan. Terlebih lagi keluarga itu tidak memiliki kesadaran agama, termasuk di sana nilai, norma dan doktrin-doktrin kebaikan yang diajarkan dalam agama itu sendiri. Ajaran agama menghendaki manusia harus hidup damai, nyaman dan tentram, dan mau berbagi satu sama lain. tapi, tidak dengan keluarga yang jauh

dari nilai-nilai agama. Aksi-aksi kejahatan yang dilakukan cenderung dianggap sebagai sesuatu yang lumrah, padahal agama menentang keras sekecil apapun tindakan kejahatan tersebut, hatta 'berbohong'.

Prilaku individu dalam sebuah keluarga, sangat berpengaruh terciptanya kejahatan-kejahatan baru. Anak yang tersandung kasus narkoba misalnya, jelas selaku orang tua akan membela habis-habisan bagaimana anaknya tidak terjerat hukum, meski ia sadar bahwa anaknya dalam kondisi 'salah'. Terlebih lagi keluarga ekonomi kaya, dan apalagi anaknya berstatus sebagai publik figur, orang dan atau keluarga besar akan melakukan upaya-upaya hukum agar anaknya tidak terpidana. Paling tidak, ia akan mengadukan diri sebagai pihak korban, bahkan taksekan-sekan melakukan 'transaksi hukum' berupa pelicin pada pihak aparat. Jika dilihat, sudah berapa banyak kejahatan baru yang tercipta, mulai dari perbuatan anak, bertambah dengan perbuatan orang tua, bahkan keluarga besar lainnya. Kejahatan barunya adalah upaya pencegahan hukuman dalam bentuk 'suap-menyuap' tadi.

Kejahatan manusia juga tidak lepas dalam ranah berkelompok, bermasyarakat atau berorganisasi. Kelompok misalnya yang merupakan salah satu kegirangan dan kecenderungan, menjadikan basik kejahatan begitu mudah tercipta. Di media televisi, aksi kejahatan antarkelompok kerap kita saksikan, bahkan menjadi konsumsi sehari-hari rakyat Indonesia. Perkelahian antar sekolah adalah salah satu bentuk yang paling populer. Mereka para pelajar umumnya terdiri dari kelompok-kelompok yang mereka ciptakan sendiri, entah karena memang ingin terlihat jagoan, atau sekadar untuk melin-

dungi diri dari kelompok lain yang cenderung mengganggu, dan kelompok ini akan membela. Namun, ujung-ujungnya kelompok pembela maupun kelompok pengganggu terus beraksi tanpa henti, dan perkelahian pun takterhindarkan.

Yang paling pantastis juga terdapat kelompok ilegal namun disembunyikan para aparatur pemerintahan, terutama aparatur yang punya kepentingan. Di kalangan birokrasi, terdapat macan peliharaan masing-masing antara kelompok partai A dan B. Kasus 'herkules' misalnya, publik tidak tahu percis kelompok politisi mana yang memeliharanya. Satu sisi publik begitu gencar mencari si pelaku, namun tidak pernah ketemu-ketemu. Ya, wajar, karena pelaku bersembunyi di kantong salah satu kelompok politisi. Sampai hari kiamat pun takkan pernah ditemukan. Walaupun akhirnya, 'herkules' berhasil dipergok publik, namun tetap saja mendapat jamuan dan jaminan dari pihak tertentu.

### **C. Manusia dan Kepentingan**

Sebagaimana kita fahami, manusia dan kepentingan bak dua mata sisi uang. Sisi satu dengan yang lain, tidakbisa lepas, dan tak akan berbentuk uang jika salah satunya tidak ada. Kedua-duanya dibutuhkan untuk menjadi sebuah koin berharga. Kepentingan adalah salah satu kebutuhan yang berada di antara kebutuhan biogenetik dan sosiogenetik. Membedakan antara kebutuhan dan kepentingan memang agak sulit. Kepentingan sering kali menjelma sebagai sebuah kebutuhan yang sifatnya begitu mendesak, karena itu sulit ditebak. Seorang pelajar misalnya, ia harus melaksanakan

tugasnya sebagai seorang pelajar yakni berangkat ke sekolah dan mempelajari berbagai ilmu pengetahuan. Namun, karena akses pendidikan tidak memadai, seperti jarak, waktu dan kondisi ekonomi, maka ia membutuhkan alat transportasi guna mempercepat pencapaian tujuan, paling tidak ia bisa menghemat waktu jarak tempuh. Namun, seiring dengan terpenuhinya kebutuhan mendasar satu persatu, mulai dari adanya motor, uang belanja, keamanan, dan lain-lain, muncul lagi keinginan-keinginan di luar kebutuhan, seperti identitas. Seseorang yang relatif kebutuhannya terpenuhi, jelas secara tidak langsung ingin tampil sebagai seseorang yang lebih dari yang lain; terhormat, dipuji atau paling tidak tampil melebihi yang lain, sehingga tidak lagi diremehkan seperti dulu. Di situlah keinginan untuk memiliki mobil—misalnya sebagai salah satu simbol ‘identitas’ terhormat di hadapan yang lain. karena kuatnya keinginan itu, manusia akan terus mengejar dan memperolehnya walau dengan cara tak wajar, demi terwujudnya keinginan.

Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai “keinginan” yang mengarah pada tindakan-tindakan melanggar kode etik fungsi dan tugas, penulis ilustrasikan dari sebuah film ternama, SPL 2 yang dibintangi aktor-aktor papan atas, seperti Toni Jaa, Wujing, Simon Yang, Zhang Jin, dan lain-lain.

“Toni Jaa adalah seorang Polisi Thailand yang super taat dan tak pernah ada toleransi terhadap tindakan kejahatan, termasuk suap-menyuap. Begitu juga Simon Yam, seorang polisi Cina juga berkarakter sama. Sementara Wujing adalah seorang polisi yang menyamar sebagai preman di salah satu geng narkoba dan Transaksi organ tubuh manusia. Masing-masing aktor menjalani

tugas dan profesinya dengan baik, taat dan patuh pada kode etik kepolisian masing-masing. Tidak ada tanda-tanda kejahatan di antara mereka. Di tengah-tengah cerita, Toni Ja seornag polisi Thailan yang taat, terpaksa berhadapan dengan situasi rumit, dimana anaknya yang menderita butuh pendonoran darah, sementara pendonor itu masih dirahasiakan pihak Rumah Sakit. Si bocah itu adalah satu-satunya anak yang disayangi Toni Ja, tentu tidak mau kalau anaknya meninggal. Berbagai upaya telah dilakukan, mulai dari mmeinta izin agar dia sendiri yang mencari pendonor tersebut, namun rumah sakit tidak mengizinkan, karena satu sisi ada pertimbangan keselamatan banyak pihak, karena itu Toni Ja disuruh menunggu. Kabarnya juga, satu-satunya pendonor yang tepat untuk menyembuhkan anaknya adalah orang itu, dan karena tidak sabaran, Toni Ja terpaksa mencuri data menyangkut profil pendonor yang dirahasiakan rumah sakit.

Di lembaga kepolisian tempat ia bekerja, atasannya adalah orang yang bekerja sama dengan gembong narkoba dan praktek jual-beli organ tersebut. Toni Ja sendiri satu sisi merupakan keluarga yang tidak mampu, dan kerap kali ia sudah diberi bantuan oleh atasannya, termasuk saat-saat rumit ini. Ia sadar kalau membiarkan keterlibatan atasannya dengan pihak gembong narkoba, namun ia tidak kuat karena pangkat kepolisiannya di bawah komando atasannya. Sementara Simon Yang, seorang op-lisi Cina itu, juag terjerat saat-saat rumit. Dimana anak buahnya, Wujing tertangkap di Tailand karena kasus narkoba. Wujing adalah orang yang ia sayangi dan begitu dekat dengan Simon



Yang. Kabarnya, Gembong narkoba, mencari Wujing dan terancam mati. Simon selaku orang terdekat, tidak terima, karena itu ia tergoda untuk mencari Wujing sebelum ia tertangkap gembong narkoba. Saat tiba di Tailand, ia terpaksa menyogok Tonija dan kawannya yang kebetulan bertugas di sana. Saat transaksi dil, Simon pun dapat bertemu dan merencanakan sesuatu.”

Yang menjadi sorotan dalam alur cerita di atas adalah pertarungan antara tugas dan fungsi aparatur dengan kepentingan pribadi. Jelas, seorang aparatur yang baik adalah mereka yang taat, patuh dan melaksanakan tugas dengan baik, serta tidak melanggar kode etik yang sudah berlaku. Awalnya Tonija polisi Tailand, dan Simon polisi Cina merupakan polisi yang sangat ketat dan terkenal budi pekertinya. Seakan tidak ada kata untuk “tindakan menyimpang”. Namun, apa yang terjadi saat anggota keluarga atau teman terdekat menuntut ketentraman, keamanan dan kebahagiaan? Di sinilah pertarungan antara kepentingan dan tugas fungsi. Sebuah sikap delimitis yang cukup rumit dipertimbangkan. Toni Ja, terpaksa menerima suap dari Simon, karena satu sisi ia butuh uang untuk anaknya yang sedang sekarat. Pun dengan Simon, ia harus cepat-cepat menyelamatkan anakbuahnya yang ia sayangi, sebelum gembong narkoba menemukannya, karena bisa-bisa mati bial ditemukan mereka. Pun dengan Toni Ja, bisa-bisa anaknya mati, kalau uang saat itu uang tidak ada, karena pihak rumah sakit satu sisi menuntut biaya besar, dan Toni Ja sendiri harus mengumpulkan uang sebanyak mungkin.

Tindakan “menyuap” oleh Simon dan tindakan “menerima suap” oleh Toni Ja merupakan tindakan yang melanggar kode etik,

dan kena hukum pidana. Mereka sadar akan hukum itu, namun, situasi rumit telah menjebak mereka demi terwujudnya kepentingan pribadi. Tapi mungkin ini adalah kepentingan yang logis dan bisa saja ada kebijakan baru. tapi bagaimana dengan tindakan pihak atasan lain yang terlibat dalam operasi narkoba, kepentingan seperti ini jelas bukan lagi kepentingan berdasarkan kemansuaian, melainkan kepentingan bisnis yang hanya menguntungkan pribadi, bukan jiwa sebagaimana dialami Toni Ja dan Simon. Tapi, bagaimanapun juga mereka tetap terjerat hukum.

Ilustrasi cerita di atas menunjukkan bahwa antara manusia dan kepentingan—terlepas apakah sifatnya mendesak atau memang sekedar hobi demi terciptanya status sosial baru di tengah komunitas, yang jelas ‘kepentingan’ cenderung menerobos norma, dan etika. Secara tidak langsung aksi tersebut menjadi kejahatan baru di atas kejahatan lain yang sedang terjadi.

#### **D. Manusia dan Kekuasaan**

Salah satu sifat yang melekat dalam diri manusia itu adalah ‘berkuasa’ atau menguasai sesuatu dari berbagai bidang. Umumnya, kecenderungan untuk menguasai timbul apabila kebutuhan dasar sudah terpenuhi, terlebih lagi jika kebutuhan terancam akan surut di kemudian hari, maka pola pikir “menguasai” adalah salah satu tindakan alternatif guna mempertahankan kebutuhannya di masa depan.

Sejak manusia tercipta, manusia sudah banyak belajar apa itu kekuasaan dan bagaimana cara memperoleh kekuasaan itu. Paling

tidak manusia telah belajar bagaimana menguasai anggota keluarga yakni dari adik-adiknya. Seorang kakak cenderung bersikap keras dan tegas dalam beberapa hal. Sejumlah aturan juga akan diberlakukan pada seorang adik. Satu sisi ada positifnya, namun seorang kakak justru lemah dalam mengadili dirinya saat melanggar aturan yang disepakati. Di situlah ruang kekuasaan bermain. Seorang kakak akan melakukan banyak konfirasi demi terhindarnya sanksi dari aturan-aturan itu. Pun demikian pada ranah ruang yang lebih besar; kelompok, masyarakat, organisasi, hingga pada organisasi raksasa yakni negara. Kekuasaan akan dipermainkan secantik mungkin di sana demi terwujudnya tujuan. Seorang pemimpin misalnya, disamping legalitasnya sebagai penguasa, memiliki potensi besar dalam “menguasai”. Beberapa kekuatan itu msialnya, seperti kekuatan admnisitrasi publik, kebijakan publik, dan sejumlah aparatur di bawahnya. Komponen-komponen ini sangat berguna, apalagi ia memiliki keahlian dalam hal menguasai.

Kekuasaan sebagaimana kita pahami, berada pada posisi netral, bisa mengarah pada hal positif dan negatif. Positifnya karena bagian dari anugerah Tuhan dan atau kemampuan yang telah diberi guna mempengaruhi dan mengubah pola pikir seseorang atau rakyat yang dipimpinnya dalam melakukan suatu tindakan yang diinginkan menuju perubahan yang lebih baik. Namun, negatifnya akan terlihat ketika manusia yang diberi wewenang berkuasa, cenderung arogan, egois serta apatis dalam mempengaruhi manusia dan bersifat memaksa demi terwujudnya tujuan si penguasa. Terlepas apakah seorang penguasa dalam konteks negatif ini, tidak memiliki wawasan mapan, baik intelektual, dan emosional yang baik, ataukah

memang dimiliki, namun, kepentingan-kepentingan tertentu telah memaksa dirinya berbuat demikian. Kedua-duanya bisa mengarahkan pada kekuasaan negatif.

Indonesia sendiri dalam konteks ini punya pengalaman panjang sisi negatif dan positif. Sejak zaman Kerajaan Berdaulat misalnya, seorang Raja memiliki kekuatan penuh dalam mengatur wilayah yang dikuasainya. Semua bentuk kebijakan sepenuhnya ada di tangan Raja. Negara menurut kerajaan berdaulat ini, dipandang sebagai unit sistem administrasi ‘pra-kolonial’ dan sejenisnya. Konsep dan prakteknya merujuk pada norma-norma lokal dari sejumlah pengetahuan masyarakat yang berkembang. Sistem administrasi ini begitu kuat dan terus bertahan, meski dengan tingkatan yang minimal seiring dengan lingkungan supremasi politik ekonomi Belanda yang dihadapi. Masa-masa ini, konsep negara yang disematkan adalah ‘negara patrimonial’—sebuah konsep yang dinilai sangat kuat satu sisi, namun terlalu lemah pada sisi yang lain, sebagaimana dipraktekkan selama dekade tahun 1700-an di Jawa. Dianggap lemah karena Raja dijadikan sebagai pusat kekuatan yang sakral dan secara teoritis terkonsentrasi kepada figur. Mitologi-mitologi kesatuan simbolik menjadi salah satu faktor mengapa Raja dinilai sebagai kekuatan sentral. Tidak ada orang selain Raja yang memiliki otoritas menentukan jabatan resmi, dan yang berhak menentukan, mempromosikan, hingga pemecatan adalah Raja itu sendiri. Sebagai contoh, dalam penugasan jabatan, ‘pemberian nama’ baik yang melekat dalam nama tidak resmi maupun melekat pada jabatan, ditulis dalam bahasa Jawa rendahan (*ngoko*) yang secara implisit

menunjuk pada ‘kelas rendah’ di bawah Raja (Mason C. Hoadelay, 2006: 21-35).

Dalam konteks administratif, sistem administrasi lebih merupakan perpanjangan keinginan dari sang Raja. Jelas, ini karena prioritas paling utama adalah menjaga keagungan keluarga Raja. Sebagai contoh, di era Majapahit, kegiatan-kegiatan seremonial seperti proses ponis gugatan pengadilan, peresmian perjanjian-perjanjian, menunjukkan sebuah penegasan identitas dan kekuatan guna meningkatkan validitas kekuasaan. Pun dalam kegiatan-kegiatan upacara pemberian gelar Dewa secara anumerta terhadap adik ibu Hayam Wuruk sekitar tahun 1362, atau juga kehadiran sang Raja dalam perjalanan-perjalanan ke beberapa wilayah sepanjang kurun kekuasaan. Di situ Raja secara langsung mendapat gelar yang menunjukkan daerah kekuasaan. Intinya, dalam beberapa aspek, kendali atas sistem administrasi Jawa pada tingkatan tertinggi, sepenuhnya berada di bawah kebijakan keluarga Raja. Pada prinsipnya, administrasi negara diatur lebih banyak melalui aturan-aturan moral umum, dibanding dengan satu aturan khusus. Seperti tentang pergaulan moral, sosial dan yang lain. termasuk juga tata cara berhubungan antara bawahan dengan atasan serta bagaimana bawahan diperlakukan dalam berbagai level. Peraturan ini berlaku secara universal, pun dengan Raja secara langsung terikat dengan aturan tersebut (2006: 36).

Secara teknik, kerajaan berdaulat ini menerapkan administrasi yang penggunaannya secara luas dari teks-teks Sansekerta dan Arab, meski satu sisi bukti penggunaannya belum ditemukan oleh para peneliti. Namun, fakta yang paling menonjol adalah berdasarkan

literatur India dan Islam. Dalam melayani administrasi kerajaan misalnya, penghargaan dan hukuman tergantung tingkat kepatuhan dan kesetiaannya. Mereka yang setia, tidak suka mendebat, selalu manut, akan mendapat penghargaan status tinggi, bahkan hingga pada kenaikan pangkat dan jabatan—bahasa kewanitaan dan kepatuhan itu, dikenal dengan ucapan *andika* (2006: 48-50). Loyalitas para pelayan administrasi kerajaan sangat kental dalam sistem tersebut. Keloyalitasan pelayan adalah kekuatan penting dalam upaya mempertahankan kekuasaan dan kekuatan kerajaan. Para pejabat sebagai pelaksana pelayanan, disumpah dalam ikrar ‘sumpah-setia’, seperti ikrar sumpah Suryawarman I saat menjadi pejabat di Kerajaan Ankor. Janji sumpah tersebut mencerminkan sebuah perilaku moral suci sebagai seorang yang berperilaku baik, setia, dan loyal—yang diperuntukkan pada sang Raja. Di samping pengikrarannya janji sumpah setia, penjatuhan hukuman yang seberat-beratnya dikendalikan oleh Raja, bila pejabat tersebut tidak dapat melaksanakan amanahnya.

Sementara itu, Warga yang menjadi rakyat kerajaan diklaim tidak memiliki pengaruh yang berarti dalam aktivitas penguasa kerajaan. Namun, ada yang menolak asumsi ini. Dikatakan dalam struktur masyarakat Jawa tradisional, terdapat relasi resiprokal antara subyek/rakyat dengan Raja/penguasa, yakni lewat konsep penyatuan antara rakyat dengan penguasa (*kawulo* dan *gusti*), seperti yang dilangsir dalam kutipan Desawarnana, “*perumpamaan antara istana dan daerah kekuasaan itu seperti seekor singa dan pepohonan tinggi. Jika wilayahnya dihilangkan, kota tidak akan bertahan. Jika tidak ada penduduk di wilayah itu, jelas-jelas akan*

*datang singa pulau lainnya yang merampas dari kita secara mengejutkan. Karena itu, peliharalah mereka semua sehingga keduanya menjadi stabil; kalian akan mendapat untung yang kujamin dengan kata-kataku sendiri.*” Pidato ini diucapkan oleh Raja Hayam Wuruk dalam konteks kesetiaan dan kelaziman sebagai sesuatu yang saling berhubungan (2006: 55-57).

Pola pemerintahan kedaulatan berdaulat ini, rentan dengan kekuasaan individu, meski satu sisi melahirkan implikasi positif dan negatif. Namun, dari aspek administratif dan ketatakelolaan serta kebijakan, cenderung subjektif, dimana seorang Rajalah yang paling berwewenang, sementara rakyat berada di bawah kendali. Namun cukup kuat kalau menyangkut kesatuan wilayah. Warga paling cepat jika merasa wilayahnya teancam, denan segera melakukan tindakan-tindakan perlinungan. Terbukti memang, zaman ini kesatuan, kekompakan begitu nyata dan bertahan cukup lama, meski saat ini lumpuh.

Beberapa hal teknis, kekuasaan yang kaitannya dengan administrasi publik dan lain-lain, akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

## **E. Manusia dan Konspirasi Kejahatan**

Yang paling mudah melakukan ini adalah mereka yang sudah memiliki legalitas kekuasaan, dalam hal ini pemerintah secara keseluruhan. Karena itu, tidak salah kalau ada ungkapan populer, bahwa “kekuasaan cenderung korup(*power tends to corrupt*)”. Dimana-mana, terutama di negara demokrasi, terdapat “legalitas kekuasaan”. Dipahami bahwa, kekuasaan berada di tangan rakyat, maka

jalan menuju kekuasaan tersebut umumnya ditempuh melalui jalur partai politik, selain melewati jalur birokrasi. Di sini partai politik akan berusaha sekuat mungkin merebut konstituen dalam masa pemilu dengan mengirik senjata nuklirnya berupa “calon anggota” sebagai wakilnya di lembaga legislatif. Secara bersamaan, partai politik yang lain tidak mau ketinggalan, mereka juga melakukan hal serupa seperti lawan politik lakukan. Masing-masing mempersiapkan diri dalam pertempuran “pemilu” dengan berbagai strategi yang telah dipersiapkan. Uniknya, strategi yang dipilih, cenderung menerobos nilai, dan norma. Saat kampanye misalnya, sejumlah partai politik tidak segan-segan menebar identitas hitam mengenai lawan politiknya. Politik uang juga meraja lela dari pihak masing-masing. Benturan-benturan fisik pun takterhindarkan, dan yang paling disayangkan adalah korbannya dari warga sipil yang sama sekali tidak punya kepentingan khusus dalam partai politik tersebut. Yang namanya masyarakat, mereka hanya tahu “uang dan uang”, selebihnya soal resiko mereka pikirkan belakangan. Masyarakat dalam konteks ini selalu diperjual-belikan; mulai dari kemiskinan, pelanggaran HAM, intoleransi, kerukunan antar umat beragama, dan lain-lain. meski itu benar, namun, transaksi legal atas nama masyarakat benar-benar terjadi. Saat mereka berhasil, justru berbuat sebaliknya, mereka lupa dengan barang jualan yang menjadi tangga ke kursi pemerintahan.

Di sinilah “konsfisasi” terjadi. Manusia satu dengan yang lain—dalam hal ini kelompok politik, mulai melakukan transaksi dan “deal-deal”an mengenai kejahatan. Masing-masing mempunyai kepentingan sama, yakni menuju kursi pemerintahan. pada mulanya



mungkin masing-masing melewati prosedur konstitusi yang sehat, namun, saat menghadapi ruang rumit, masing-masing mulai tergoda dengan jalan penyimpangan. Pemilu Jokowi-JK vs Prabowo-Hatta satu tahun silam, merupakan potret yang paling mengesankan sepanjang pemilu pasca reformasi. Dua kubu ini memiliki super power yang sama-sama kuat, meski pada akhirnya Jokowi-JK menang telak. Jika ditelusuri proses “menuju” nya, sejumlah pihak partai politik terbukti kuat dalam melakukan konspirasi kejahatan. Penulis tidak menyebut nama partai tertentu, yang jelas terdapat beberapa partai dari salah satu kubu, melakukan itu. Saat kampanye berlangsung, sejumlah sebaran-sebaran kita lihat di media televisi. Sebaran itu mengatasnamakan tokoh tertentu yang terlibat dalam peristiwa atau simbol-simbol yang umumnya dilarang di Indonesia. Salah satu contoh, “komunis”. Simbol ini dialamatkan pada salah satu tokoh yang menjadi calon pemimpin, dan masyarakat mulai beraksi guna menentang, atau paling tidak menggagalkan tokoh yang terlibat dalam atau sebagai gembong komunis itu. Isu ini dilakukan oleh salah satu partai, dan partai lain yang menjadi rekan politik, tidak berkomentar apapun, karena satu sisi, celah itu berpotensi untuk menjadi pemenang. Jelas, berdasarkan norma agama dan masyarakat, “penuduhan” atau “pencemaran” nama baik adalah tindakan kriminal yang memiliki dasar hukum, dan pelakunya bisa terjerat pidana. Apalagi kalau mengikuti kaedah agama, jelas itu adalah “dosa besar”. Namun, kenapa semua partai kolegan “diam”, seolah tidak ada apa-apa dan memang sudah lumrah. Jelas, ada kepentingan tertentu yang saling menguntungkan, meski pada akhirnya yang menanggung beban resiko adalah pelaku dari satu

partai itu, dan yang lain, seolah tidak bertanggung jawab. Konspirasi kejahatan terjadi di sana.

Hal serupa juga tidak jarang dilakukan kubu satu yang menjadi lawannya. Pihak lawan, tokohnya dituduh sebagai psikopat dalam sebuah video yang disebar lewat YouTube. Terlepas apakah itu rekayasa politik atau kenyataan yang benar-benar riil, sangat mempengaruhi stabilitas partai yang tertuduh. Atau juga atas nama keberatan pihak yang tertuduh paling awal, mereka kemudian menuntut balas atas tuduhan tersebut berupa pembelaan dan pembersihan nama baik. Namun cara yang dilakukan dalam membela diri atau membersihkan kembali nama baik dari tokoh yang diusung, cenderung melibatkan perilaku-perilaku brutal bernuansa fisik. Secara bersamaan kejahatan pun terjadi, baik si tertuduh maupun yang menuduh. Pertarungan identitas, pembelaan, dan upaya perlawanan saling bertemu satu arena. Sayang, lagi-lagi masyarakat sipil menjadi korban. Mereka tidak bisa berbuat apa-apa, meski secara sadar mereka sedang dipermainkan. Namun ironisnya, yang melakukan itu justru juga dari masyarakat sipil yang telah dipenuhi mulutnya dengan rupiah.

Efek yang paling jelas terasa di antara masing-masing adalah “menurunnya dukungan”, seperti yang pernah dilansir bahwa salah satu kubu “dukungannya” menurun hingga 30% lebih banyak dari kubu satu. Mendengar itu, kubu yang merasa dirugikan, berusaha keras meningkatkan stabilitas politiknya guna menambal 30% angka tadi.

Manusia dan konspirasi kejahatan memang satu hal yang sulit dihentikan. Tidak hanya kejahatan itu merupakan watak dasar ma-

nusia dalam diri individu, namun menjadi sebuah ‘usaha’ yang bisa direncanakan dan disistematiskan sematang mungkin. Perencanaan kejahatan memang cenderung takterlihat, sepi, namun jangan salah, “kejahatan” itu bak ninja yang bisa saja menghantam nyawa seseorang begitu cepat. Jika ditelusuri, struktur organisasi dan sistematisasi perencanaanya jauh lebih matang dari struktur—katakanlah struktur kebaikan. Buktinya, kasus-kasus pembunuhan pada sejumlah tokoh besar, atau para aktivis, jurnalis yang dinilai mengancam stabilitas politik/oknum dapat saja dengan mudah dilakukan. Dan pembunuhan itu, bukanlah fikiran yang tiba-tiba, melainkan melalui perencanaan yang benar-benar sistemik.

## BAB IV

# PROBLEMA ETIKA

# ADMINISTRASI PUBLIK



### A. Etika Administrasi Publik

Etika menjadi satu isu publik yang selalu muncul dan tak pernah usai dibahas. Bagaimana tidak, ulah perilaku para aparatur negara dan pemerintahan, menjadikan kajian etika semakin serius. Agaknya sampai kapanpun persoalan etika selalu menjadi masalah terdepan yang mengakibatkan buruknya administrasi publik, kebijakan publik, pelayanan publik dan semua yang terkait dengan pemerintahan dan kepemimpinan. Kita sadari bahwa pelaku administrasi adalah manusia, dan sering kali karakter pribadi masing-masing bermain membelakangi aturan-aturan umum dalam sebuah struktur organisasi. Karena itulah sampai kapanpun persoalan etika menjadi urgen untuk disinggung dalam banyak kesempatan.

Menurut Maryani & Ludigdo (2001) Etika adalah seperangkat aturan atau norma atau pedoman yang mengatur perilaku manusia, baik yang harus dilakukan maupun yang harus ditinggalkan yang di anut oleh sekelompok atau segolongan masyarakat atau profesi. Ahmad Amin mengungkapkan bahwa etika memiliki arti ilmu pengetahuan yang menjelaskan arti baik atau buruk, menerangkan

apa yang seharusnya dilakukan oleh manusia, menyatakan tujuan yang harus dicapai oleh manusia dalam perbuatan dan menunjukkan jalan untuk melakukan apa yang seharusnya diperbuat oleh manusia. Soegarda Poerbakawatja mengartikan etika sebagai filsafat nilai, pengetahuan tentang nilai – nilai, ilmu yang mempelajari soal kebaikan dan keburukan di dalam hidup manusia terutama mengenai gerak-gerik pikiran dan rasa yang merupakan pertimbangan dan perasaan sampai mengenai tujuan dari bentuk perbuatan. Aristoteles dalam bukunya edisi indoensai, *Etika Nikomacheia*, etika dibagi menjadi dua yaitu, *Terminus Technicus* yang artinya etika dipelajari untuk ilmu pengetahuan yang mempelajari masalah perbuatan atau tindakan manusia. dan yang kedua yaitu, *Manner dan Custom* yang artinya membahas etika yang berkaitan dengan tata cara dan kebiasaan (adat) yang melekat dalam kodrat manusia (*inherent in human nature*) yang terikat dengan pengertian “baik dan buruk” suatu tingkah laku atau perbuatan manusia. Dari pandangan para ahli ini, dapat disimpulkan bahwa etika adalah suatu batasan diri yang dapat mengontrol diri kita dari perbuatan-perbuatan yang tidak terpuji (berhubungan dengan perilaku), tingkah laku perbuatan manusia dipandang dari segi baik dan buruk, sejauh yang dapat ditentukan oleh akal.

Satu sisi, etika dibedakan dengan moral. Moral sendiri lebih mengarah pada penataan kaidah-kaidah atau norma-norma yang bersumber dari masyarakat. Imam Sukardi, mengatakan moral adalah suatu kebaikan yang disesuaikan dengan ukuran-ukuran tindakan yang diterima oleh umum, meliputi kesatuan sosial atau lingkungan tertentu. (Gunarsa, 1986) mengatakan, moral pada dasar-

nya adalah suatu rangkaian nilai dari berbagai macam perilaku yang wajib dipatuhi. Sedangkan (Shaffer, 1979) menegaskan bahwa moral dapat diartikan sebagai kaidah norma dan pranata yang mampu mengatur perilaku individu dalam menjalani suatu hubungan dengan masyarakat. Sehingga moral adalah hal mutlak atau suatu perilaku yang harus dimiliki oleh manusia. (Sonny Keraf) Moral menjadi tolok ukur yang dipakai masyarakat untuk menentukan baik buruknya tindakan manusia sebagai manusia, mungkin sebagai anggota masyarakat atau sebagai orang dengan jabatan tertentu atau profesi tertentu. Simpulannya, moral merupakan norma yang bersifat kesadaran atau keinsyafan terhadap suatu kewajiban melakukan sesuatu atau suatu keharusan untuk meninggalkan perbuatan-perbuatan tertentu yang dinilai masyarakat dapat melanggar norma-norma. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa suatu kewajiban dan norma moral sekaligus menyangkut keharusan untuk bersikap bersopan santun. Baik sikap sopan santun maupun penilaian baik-buruk terhadap sesuatu, keduanya sama-sama bisa membuat manusia beruntung dan bisa juga merugikan.

Etika administrasi publik adalah bagaimana membuat keterkaitan keduanya. Bagaimana gagasan administrasi seperti efisiensi, ketertiban, kemanfaatan, produktifitas dapat menjawab etika dalam prakteknya. Serta bagaimana gagasan dasar etika dapat mewujudkan yang baik dan menghindari hal yang buruk itu dapat menjelaskan hakekat administrasi. Diperlukan etika dalam administrasi karena ini akan memberikan contoh yang baik, sebab setiap orang sebenarnya memiliki kesadaran masing-masing namun tidak pernah menerapkan dalam kehidupan sehari-hari. Dalam paper ini

akan menjelaskan tentang pengertian etika administrasi publik dan juga permasalahan pada etika administrasi publik. (Pasolong, 2007: 193) menjelaskan sebagai filsafat dan professional standar (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika administrasi publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen; aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam etika administrasi negara tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

Ruang lingkup yang dapat dipelajari dalam etika administrasi publik adalah: 1) Etika Administrasi merupakan salah satu etika khusus, 2) etika administrasi termasuk dalam ruang lingkup ilmu administrasi & ilmu filsafat, 3) etika administrasi publik termasuk dlm ruang lingkup ilmu administrasi publik & ilmu filsafat, 4) etika administrasi publik: penerapan ilmu filsafat dlm penyelenggaraan administrasi pemerintahan & berusaha memberikan berbagai asas etis, ukuran baku, pedoman perilaku, & kebajikan moral yg perlu dijalankan setiap administrator, 5) etika administrasi publik bersifat normatif dalam arti menentukan norma-norma mengenai apa yang seharusnya dilakukan oleh semua administrator dalam jabatannya.

Sedikit ada perbedaan teknis dengan istilah administrasi publik dan administrasi negara, meski sebetulnya adalah sama. Etika administrasi negara merupakan salah satu wujud kontrol terhadap admi-

nistrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara. Etika administrasi negara disamping digunakan sebagai pedoman, acuan, referensi administrasi negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menentukan sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk. Karena masalah etika negara merupakan standar penilaian etika administrasi negara mengenai tindakan administrasi negara yang menyimpang dari etika administrasi negara (mal administrasi) dan faktor yang menyebabkan timbulnya mal administrasi dan cara mengatasinya.

*Law enforcement* sangat membutuhkan adanya akuntabilitas dari birokrasi dan manajemen pemerintahan sehingga penyimpangan yang akan dilakukan oleh birokrat-birokrat dapat terlihat dan terakuntable dengan jelas sehingga akan memudahkan *law enforcement* yang baik pada *reinventing government* dalam upaya menata ulang manajemen pemerintahan Indonesia yang sehat dan berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance* dan berasaskan nilai-nilai etika administrasi.

Tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) ini merupakan tugas dari negara yang berbentuk *Welfare State* atau negara hukum yang baru dan dinamis, atau negara hukum material atau negara administratif. sebelum konsep negara kesejahteraan dikenal, yang muncul dalam praktek kenegaraan adalah konsep *political state* (negara politik) dan *legal state* (Negara Hukum yang



Statis). Menurut Siagian, pada tahap *political state*, suatu pemerintahan dianggap sebagai “tuan” dari rakyat dan hanya mempunyai empat fungsi pokok (*the classical functions of government*) yaitu fungsi memelihara ketenangan dan ketertiban, (*maintenance of piece and order*), fungsi diplomatik atau internasional, fungsi pertahanan kemanan, dan fungsi perpajakan.

Pada tahap berikutnya yaitu *Legal State*, kekuasaan absolut di tangan para raja sudah mulai dibatasi. Pelopor tentang pembatasan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan adalah John Locke (163–1704) yang menganjurkan agar kekuasaan dalam suatu negara diserahkan kepada tiga badan, yaitu eksekutif, legislatif, dan federatif (bidang keamanan dan hubungan luar negeri). Tokoh lain yang sangat berpengaruh adalah Montesquieu (1689-1755) yang dengan Teori Trias Politiknya memisahkan kekuasaan kedalam tiga badan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

## **B. Problem Legitimasi Kekuasaan**

Etika mempengaruhi bukan saja perilaku para penyelenggara administrasi publik tetapi perilaku dari masyarakat yang menjadi objek penetapan kebijakan. Birokrasi sebagai penyelenggara administrasi publik bekerja atas dasar kepercayaan yang diberikan oleh rakyat. Hal ini berarti bahwa rakyat berharap adanya jaminan bahwa dalam menjalankan dan memanfaatkan kekuasaannya etika senantiasa dijadikan dasar bagi para pemimpin. Apabila etika yang ada pada pemimpin tersebut tidak sesuai dengan nilai-nilai yang ada pada masyarakat maka legitimasi tidak akan mampu tercapai. Se-

perti kasus Aceng Fikri sebagai pejabat negara mestinya yang bersangkutan bisa memberikan contoh kepada publik namun malah memetahkan kepercayaan publik. Dalam sumpah janji kepala daerah, Aceng memiliki kewajiban taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 2 ayat 2 yang menyatakan setiap perkawinan harus dicatatkan.

David Easton menyatakan bahwa keabsahan (legitimasi) adalah: “Keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu (*The conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime*). Dalam legitimasi kekuasaan bila seorang pimpinan menduduki jabatan tertentu melalui pengangkatan diangkap absah, atau sesuai hukum. Dari sudut penguasa, A.M. Lipset, menegaskan Legitimasi mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu (*Legitimacy includes the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society*). Dalam suatu sistem politik terdapat konsensus mengenai dasar-dasar dan tujuan-tujuan masyarakat, keabsahan dapat tumbuh dengan kukuh, sehingga unsur paksaan serta kekerasan yang dipakai oleh setiap rezim dapat ditetapkan sampai minimum.

Jenis-jenis Legitimasi menurut Zippelius (dalam Franz Magnis Suseno, 1994:54), dapat dibagi menjadi dua bentuk, yakni: 1)

Legitimasi materi wewenang. Legitimasi materi wewenang mempertanyakan wewenang dari segi fungsinya: untuk tujuan apa wewenang dapat dipergunakan dengan sah? Wewenang tertinggi dalam dimensi politis kehidupan manusia menjelma dalam dua lembaga yang sekaligus merupakan dua dimensi hakiki kekuasaan politik: yakni dalam hukum sebagai lembaga penataan masyarakat yang normatif dan dalam kekuasaan (eksekutif) negara sebagai lembaga penataan efektif dalam arti mampu mengambil tindakan, 2) Legitimasi subyek kekuasaan. Legitimasi ini mempertanyakan apa yang menjadi dasar wewenang seseorang atau sekompok orang untuk membuat undang-undang dan peraturan bagi masyarakat dan untuk memegang kekuasaan negara. Pada prinsipnya terdapat tiga macam legitimasi subyek kekuasaan: a) legitimasi religious. Legitimasi yang mendasarkan hak untuk memerintah faktor-faktor yang adiduniawi, jadi bukan pada kehendak rakyat atau pada suatu kecakapan empiris khususnya penguasa, b) legitimasi eliter. Legitimasi yang mendasarkan hak untuk memerintah pada kecakapan khusus suatu golongan untuk memerintah. Paham legitimasi ini berdasarkan anggapan bahwa untuk memerintah masyarakat diperlukan kualifikasi khusus yang tidak dimiliki oleh seluruh rakyat. Legitimasi eliter dibagi menjadi empat macam yakni (1) legitimasi aristokratis: secara tradisional satu golongan, kasta atau kelas dalam masyarakat dianggap lebih unggul dari masyarakat lain dalam kemampuan untuk memimpin, biasanya juga dalam kepandaian untuk berperang. Maka golongan itu dengan sendirinya dianggap berhak untuk memimpin rakyat secara politis. (2) Legitimasi ideologis modern: legitimasi ini mengandaikan adanya suatu ideologi negara

yang mengikat seluruh masyarakat. Dengan demikian para pengembangan ideologi itu memiliki privilese kebenaran dan kekuasaan. Mereka tahu bagaimana seharusnya kehidupan masyarakat diatur dan berdasarkan monopoli pengetahuan itu mereka menganggap diri berhak untuk menentukannya. (3) Legitimasi teknokratis atau pemerintahan oleh para ahli: berdasarkan argumentasi bahwa materi pemerintahan masyarakat di zaman modern ini sedemikian canggih dan kompleks sehingga hanya dapat dijalankan secara bertanggungjawab oleh mereka yang betul-betul ahli. (4) Legitimasi pragmatis: orang, golongan atau kelas yang *de facto* menganggap dirinya paling cocok untuk memegang kekuasaan dan sanggup untuk merebut serta untuk menanganinya inilah yang dianggap berhak untuk berkuasa. Salah satu contoh adalah pemerintahan militer yang pada umumnya berdasarkan argumen bahwa tidak ada pihak lain yang dapat menjaga kestabilan nasional dan kelanjutan pemerintahan segera secara teratur.

### C. Problem Birokrasi Kekuasaan

Kekuasaan birokrasi menimbulkan pertanyaan yang menyebabkan para ilmuwan mulai berpikir. Adil dan perlakuan yang sama bagi seluruh penduduk ternyata membutuhkan seperangkat hukum yang kompleks dan peraturan-peraturan administratif, untuk dapat berfungsi, setidaknya masyarakat harus memberikan pengertiannya karena pada kenyataannya jumlah polisi tidak cukup banyak di dalam melakukan kontrol atas penerapan hukum, dengan demikian keadaan menjadi sulit bila masyarakat cenderung tidak mematuhi hukum. Dalam jangka pendek, tentu saja birokrasi dapat

memerintah masyarakat tanpa menimbulkan perlawanan mereka namun sebagaimana kita juga pernah belajar dari masa lampau, kerelaan yang pertama-tama bersifat pasif pada akhirnya membangkitkan rasa ketidakberdayaan. Hal ini kemudian dicetuskan dalam bentuk protes yang mengacaukan suasana. Apabila kita menunggu sampai suasana itu benar-benar terjadi, inilah yang disebut antitesis demokrasi. Sedikit kepatuhan sudah merupakan suatu kondisi bagi demokrasi. Bila pemerintah harus memaksa kepatuhan yang sepenuhnya, hal ini berarti mengurangi demokrasi. Kepatuhan tanpa syarat pada hakikatnya menghindari kritik dan ketidaksepakatan yang menjadi inti demokrasi.

Bila kita lihat contoh di Indonesia, bahwa masyarakat wajib pajaknya sudah lelah dengan seanebak peraturan yang harus dipatuhi. sehingga ada kesan terpaksa untuk memenuhi kewajiban perpajakan, dan sulit menciptakan masyarakat yang sadar pajak dalam sistem yang diterapkan untuk meningkatkan penerimaan negara. Pada dasarnya masyarakat lebih menginginkan terciptanya kesadaran daripada kepatuhan. Ibarat seorang pencuri bertobat untuk tidak akan mengulangi perbuatannya karena dia takut kepada Allah (sadar bahwa mencuri itu perbuatan dosa), daripada takut karena adanya ganjaran hukuman yang menantinya, sehingga sulit untuk mencapai tahap masyarakat yang "*marginal deterrence*". kalau mentalnya masih mental pencuri. Nilai-nilai demokratis tidak saja berarti tujuan-tujuan masyarakat yang ditentukan oleh keputusan mayoritas. tetapi juga bahwa tujuan-tujuan tadi diterapkan melalui metode-metode efektif yang ada, yakni dengan memantapkan organisasi-organisasi sifatnya yang lebih birokratis daripada berupa pengatu-

ran secara demokratis. Keberadaan birokrasi-birokrasi semacam itu tidak merusak nilai-nilai demokrasi. Jika birokrasi berlebihan maka masyarakat dirugikan karena masyarakat punya otonomi yang terbatas, karena *freewill* terbatas untuk masyarakat, karena belum tentu yang dilakukan birokrat baik, baik juga untuk masyarakat.

Weber, menjelaskan birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas. Walaupun kemudian banyak pakar yang mengkritik Weber, seperti Warren Bennis yang menyampaikan perlunya kebijaksanaan memperhatikan keberadaan manusia itu sendiri. Birokrasi tetap akan diperlukan di kantor-kantor pemerintah, terutama di negara-negara berkembang yang harus dipacu dengan kedisiplinan. Ia menambahkan kekuasaan itu dapat diartikan sebagai suatu kemungkinan yang membuat seorang actor di dalam suatu hubungan sosial berada dalam suatu jabatan untuk melaksanakan keinginannya sendiri dan yang menghilangkan alangannya. Walter Nord merumuskan kekuasaan itu sebagai suatu kemampuan untuk mencapai suatu tujuan yang berbeda secara jelas dari tujuan lainnya. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku (Miriam Budiardjo, 2002). Kekuasaan merupakan kemampuan mempengaruhi pihak lain untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi (Ramlan Surbakti, 1992)

Etika dalam birokrasi adalah ketika dihadapkan pada kenyataan yang jauh dari harapan, dimana aparatur di birokrasi diharapkan bekerja dengan penuh rasa tanggung jawab, kejujuran, dan adil. Realitas yang nyata, sama sekali para aparatur tidak mencerminkan

kondisional yang bermoral dan beretika. Ada beberapa alasan mengapa Etika Birokrasi penting diperhatikan dalam upaya pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Sebagaimana yang di gambarkan sebelumnya bahwa budaya birokrasi yang selama ini di dengar adalah budaya lamban, prosedural, KKN, dan selalu mementingkan kepentingan pribadi menjadi sebuah masalah besar yang harus dicari jalan keluarnya, karena ini juga merupakan sesuatu yang penting dimana budaya sangat mempengaruhi akan kinerja serta budaya juga sangat menentukan posisi, posisi disini terkait dengan sampai dimana para birokrat memainkan kewenangan yang dimiliki dan juga bagaimana memanfaatkan kewenangan itu bukan untuk kepentingan pribadi dan juga kelompok tetapi tidak lain hanyalah untuk kepentingan masyarakat.

#### **D. Moralitas Kebijakan Publik dan Problematikanya**

Kebijakan Publik dalam pertimbangan moral, dalam kerangka tugas fasilitasi, negara berkewajiban menciptakan *basic social structure* (John Rawls, A Theory of Justice) demi menjamin kepentingan semua pihak. Artinya, negara tidak berurusan langsung dengan kesejahteraan masing-masing individu, melainkan menciptakan kebijakan publik yang memungkinkan setiap orang mendapat kesempatan yang fair untuk memenuhi kepentingannya, termasuk kehidupan beragama. Dalam konteks ini, negara berhak menerapkan UU atau kebijakan publik yang dipandangnya bermanfaat untuk memelihara tertib sosial. Persoalannya adalah bahwa negara sebagai entitas politik selalu bersifat pluralistik. Terdapat relasi antara politik dan pluralitas yang sedemikian eksistensialnya sehingga pemisa-

han antara keduanya menjadi absurd. Bahkan pernyataan seperti “Masyarakat politik bersifat pluralistik” sebetulnya redundan. Adanya kenyataan seperti ini membuat Rawls berkeyakinan bahwa teori keadilan, yang termanifestasi lewat kebijakan-kebijakan publik, seharusnya tidak didasarkan pada pandangan agama, filsafat, atau moralitas yang menjadi anutan eksklusif (*Comprehensive moral, religious, and philosophical doctrines*) komunitas tertentu. Alasannya, tidak ada satu pun agama atau doktrin moral komprehensif yang bisa dianut oleh semua atau hampir semua orang (Rawls, *Political Liberalism*). Dalam kaitan dengan itu, pertimbangan tentang mayoritas, yang juga menjadi bagian dari argumentasi Salahuddin, tentu saja penting. Tetapi ideologi mayoritas dan minoritas seharusnya tidak mengaburkan penilaian kita tentang kualitas sebuah keyakinan. Kelompok agama sekecil apapun bisa sangat yakin akan kebenaran ajarannya sehingga mengabaikan kelompok seperti ini bisa saja menimbulkan masalah sosial serius bagi komunitas politik. Dalam konteks perilaku, perbedaan nyata antara moral dan demokrasi dapat juga dirumuskan dalam kalimat berikut. Jika moral merupakan perilaku tanpa prasyarat, maka demokrasi merupakan perilaku dengan prasyarat. Karena itu, produk perilaku yang muncul dari demokrasi sebagai konsekuensi dari keharusan logis belum tentu memiliki klaim yang kuat dalam artian moral.

Beberapa masalah yang banyak dijumpai adalah sebagai berikut:

- 1) Masalah religiusitas. Secara sosiologis agama dipahami tidak saja sebagai sebuah sistem kepercayaan yang berkaitan dengan proses transendensi pengalaman manusia, namun juga sebuah institusi yang mewadahi interaksi sosial, baik antar peme-



luk agama yang sama maupun antar individu yang memeluk agama berbeda. Dengan demikian, persoalan-persoalan keberagaman, meskipun bermula dari sumber yang pribadi, namun dalam ekspresinya tidak saja mempunyai dampak bagi orang secara individual, tetapi juga mempunyai dampak secara publik.

- 2) Masalah reformasi. Di negara kita, tantangan awal muncul dari persoalan bagaimana menyelesaikan pertentangan antara kekuatan-kekuatan reformis dan kekuatan-kekuatan yang *pro status quo*. Tantangan berikutnya yang menghadang adalah bagaimana mengendalikan *euforia* yang timbul akibat lumpuhnya mekanisme pengendalian sosial dalam masa transisi yang anomik yang menganiaya eksistensi publik. Tantangan ketiga, adalah bagaimana mengkristalkan gerakan reformasi ke dalam sebuah sistem politik yang demokratik dan santun dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan perlindungan optimal bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Masalah ekonomi. Krisis ekonomi yang bertransformasi menjadi krisis multi-dimensi dan berkepanjangan, mempunyai dampak yang luas dan intens bagi ketahanan hidup, baik bagi warga negara secara individual maupun bagi negara secara institusional. Kompleksitas persoalan yang bermula dari krisis ekonomi, tidak dapat hanya dikonseptualisasi secara ekonomis semata. Membahas masalah tersebut berarti memfokuskan diri pada bagaimana perilaku individu dan institusi-institusi ekonomi bertali-temali dengan, dan bahkan ditentukan oleh institusi-institusi sosial lainnya. Belajar dari peng-

alaman dan kearifan masa lalu, ternyata jelas, bahwa transaksi-transaksi ekonomi berlangsung di atas keterkaitan sosial yang ada. Hal ini berlaku, baik di masyarakat tradisional maupun di masyarakat modern. Absennya pemahaman demikian mengenai masalah ekonomi, menyebabkan tiadanya inspirasi khususnya bagi para pejabat negara untuk membangun ekonomi publik dengan modal tanpa menghancurkan tatanan sosial dan kultural yang dimiliki bangsa ini. Kesungguhan mengurus masyarakat miskin di banyak wilayah di tanah air (yang memang sangat sukar) tetapi merupakan peluang dan sekaligus ancaman jika tidak dilakukan secara sungguh-sungguh, terpadu dan terus menerus.

- 4) Masalah kepatuhan sosial. Jalan raya adalah cermin *kepatuhan sosial* sebuah bangsa, demikian kata-kata bijak yang sering terungkap dari mereka yang menyukai perjalanan. Dengan menganalisis perilaku pengendara di jalan raya seseorang dapat mempelajari berbagai aspek kehidupan bermasyarakat penggunaannya, bukan saja yang menyangkut aspek ketaatan dan tingkat disiplin, tingkat kesantunan dan penghargaan terhadap orang lain, tetapi juga tingkat kemampuan penegak hukum untuk menindak para pelaku pelanggaran. Perilaku berkendara di jalan raya, jelas merupakan tindakan publik yang menuntut tingkat kedewasaan tertentu. Tindakan indisipliner seorang pengemudi, tidak saja dapat berakibat fatal bagi dirinya, tetapi juga dapat membahayakan hidup orang lain. Kenyataan bahwa tata tertib berlalu-lintas di kota-kota besar Indonesia sangat memprihatinkan serta ting-

ginya tingkat kecelakaan lalu-lintas setiap tahun, merupakan indikasi dan sekaligus undangan untuk memahami dan mengkaji masalah tersebut secara seksama. Pertanyaannya, bagaimanakah kepatuhan sosial semacam itu dapat dipahami secara teoritik?

- 5) Pelayanan publik. Pelayanan publik di negeri ini merupakan bentuk pelayanan yang jauh dari baik jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga kita. Pelayanan publik kita, meskipun sudah ada diatur di dalam suatu Kepmenpan yang khusus tentang pelayanan prima, namun masih jauh dari harapan. Dari hasil penelitian sejumlah mahasiswa kami di MAP Stisipol Chandra Dimuka Palembang Sumatera Selatan tentang pelayanan publik, terlihat bahwa meskipun telah ada sejumlah indikator yang tergolong baik, namun masih ada sejumlah indikator pelayanan yang nilai rapornya masih harus diperbaiki. Di bidang pertanahan dan perizinan masih ditandai dengan ketidakjelasan waktu selesainya. Demikian juga dengan pendanaannya. Masih ada dana-dana yang tidak resmi yang dipungut dengan sistem “malu-malu kucing”. Sistem ini menjadikan penyebab mengapa hanya 10% saja dari permohonan peningkatan status kepemilikan tanah serta perizinan yang selesai tepat waktu. Mengapa harus malu-malu? Jadikan saja pemungutan tidak resmi itu menjadi pungutan resmi. Di samping jadi halal, juga masyarakat menjadi puas dan jelas sewaktu dilayani oleh pejabat publik.
- 6) Masalah Pengrusakan Lingkungan. Kerusakan lingkungan di negara kita terjadi di mana-mana. Di darat, di laut, di dataran

tinggi, di dataran rendah. Di lahan kering dan di lahan basah. Kerusakan lingkungan ini dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Kerusakan lingkungan tidak saja dilakukan oleh masyarakat bawah, tetapi juga oleh para pemilik modal (swasta) bahkan disponsori oleh pemerintah. Apa buktinya telah terjadi kerusakan lingkungan yang parah. Pertama, sewaktu musim kemarau terjadi kebakaran di mana-mana. Asap menyelimuti ruang udara di hampir banyak wilayah tanah air. Pada musim kemarau juga banyak sekali anggota masyarakat yang kekurangan air bersih bahkan air untuk MCK sekalipun tidak memadai. Masalah kerusakan lingkungan ini semakin terasa jika musim penghujan tiba. Hujan lebat dan berlangsung dengan waktu yang lama memicu banjir di mana-mana. Di kota-kota besar dan hingga di daerah-daerah terpencil pemandangan banjir bukan merupakan hal yang luar biasa. Penimbunan lahan rawa telah menyebabkan hilangnya tempat limpahan air sungai pada saat datangnya hujan lebat di bagian hulu sungai sehingga banjir sangat mengesankan terjadi di wilayah-wilayah yang ditimbun tanpa memperdulikan fungsi rawa alami. Apa penyebab semua ini? Salah satunya adalah tidak tegasnya Perda tentang pemanfaatan rawa. Penegakan hukum di negara ini hanyalah isapan jempol. Tidak ada yang serius mengawal berjalannya Perda rawa. Di dalam Perda itu dikatakan dalam satu pasalnya bahwa penimbunan rawa hanya diwajibkan kepada penduduk yang memiliki lahan rawa dengan luasan tertentu. Jika mereka (pemilik lahan) hendak menimbun rawa

itu maka sejak awal mereka “membagi luasan” lahan tersebut menjadi luasan yang tidak wajib melakukan penggalian sebagai kolam retensi atau membiarkan sebagian areal tidak ditimbun. Yang paling memprihatinkan adalah kenyataan bahwa banyak pengembang melakukan penimbunan 100 persen areal rawa yang mereka bangun untuk perumahan. Celaknya lagi tanah timbunan yang mereka gunakan adalah dari wilayah lain (lahan atas di wilayah lain). Ini berarti bahwa para pengembang itu telah meluluh-lantakkan “rumah air” yang dapat meliputi jutaan bahkan milyaran meter kubik dalam kurun waktu tertentu. Jangan heran jika pada waktu musim penghujan kota-kota yang melakukan penimbunan secara membabi-buta akan menerima “*reward*” dari kezaliman mereka dalam bentuk banjir.

Sementara kaitan moralitas dengan pertanggung jawaban publik, juga ditemukan banyak masalah yang muncul. Pertanggungjawaban juga sering disamakan dengan *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik. Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya,

dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.

Jenis-jenis pertanggungjawaban, meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Akuntabilitas manajerial merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen pemerintah daerah. Tidak dipenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Jika masyarakat menilai pemerintah daerah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, penggantian pejabat, dan sebagainya. Rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan risiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkompetisi serta melakukan efisiensi.

Manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyediaan layanan berasal dari masyarakat baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan). Pola pertanggungjawaban pemerintah daerah sekarang ini lebih bersifat horisontal di mana pemerintah daerah bertanggung jawab baik terhadap DPRD maupun pada masyarakat luas (*dual horizontal accountability*). Namun demikian, pada kenyataannya sebagian besar pemerintah daerah lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada DPRD daripada masyarakat luas (Mardiasmo, 2003).

Untuk membentuk pemerintahan yang demokratis dan mewujudkan *good governance*, peranan negara amat penting karena negara memiliki fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sek-

tor-sektor lain, yaitu sektor dunia usaha dan sektor masyarakat, selain itu negara juga memiliki kewenangan administratif penyelenggaraan pemerintahan. Upaya-upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan bersamaan dengan itu dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance* (LAN, 2000: 8)

## BAB V

# TINDAK KEJAHATAN DALAM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN



Kejahatan administrasi merupakan salah satu fenomena sosial yang tingkah lakunya bertentangan dengan kaidah-kaidah, norma-norma, moralitas, dan rasionalitas yang dipersyaratkan oleh administrasi. Istilah yang paling populer juga kita kenal dengan “patologi administrasi” yang menunjukkan adanya penyakit di tubuh administrasi tersebut. Bukan berarti tidak setuju dengan istilah patologi, namun bahasa ini seakan melindungi identitas perilaku jahat para aparatur. Satu sisi, patologi atau penyakit adalah suatu yang lumrah terutama penyakit yang umumnya meng-hinggapi badan manusia, dan saat digeret ke badan administrasi, terlihat menarik dan agak halus memang, namun menjadikan “praktek kejahatan” sedikit terlindungi, minimal tidak terlalu ekstrim untuk kemudian disamakan dengan “kejahatan”. Kejahatan itu sendiri meruakan bagian dari patologis administrasi, di samping rumusan-rumusan struktral yang sifatnya konseptual. Tapi tidak mengapa.

Setelah didiagnosa, ternyata administrasi publik sedang menderita penyakit yang sangat parah dan dalam jenis yang banyak. Nepotisme adalah salah satu penyakit tertua, dan telah menjadi penyakit



warisan hingga saat ini. Secara individu atau kelompok manusia yang menikmati hasil dari kerjasama sebagian besar manusia yang merasa dirugikan dan dizalimi oleh seseorang atau kelompok kecil namun memiliki otoritas yang sangat besar. Karena otoritasnya inilah ia melakukan penindasan dan pemerasan begitu leluasa. Nepotisme juga secara operatif melakukan kerjasama dalam rangka perubahan, namun orientasi perubahan tersebut hanya menguntungkan diri, keluarga dan kelompok, yang kemudian berdampak negatif. Hal serupa dengan korupsi dan kolusi, yang merupakan asidara kandung dari nepotisme tadi. Terlebih lagi korupsi, merupakan fenomena yang tak pernah henti dan hampir seusia dengan negara ini. Penyakit warisan yang banyak diminati ini, telah dilakukan secara berkelompok-kelompok, tidak peduli apakah itu partai surga atau partai neraka, semua sama saja. Bahkan ada sebuah jargon, “pemimpin atau pejabat kalau tak sempat korupsi walau hanya secuil, belm menjadi pejabat sejati”. Artinya tindakan korupsi itu menjadi sebuah cita-cita luhur para politisi dan kebanggaan sekaligus, meski harus bolak-balik ke penjara, karena bagi mereka penjara adalah lesehan saat kemelaman di tengah jalan, begitu pagi tiba, tinggal bayar sewa lesehan dan pulang dengan terhormat.

#### **A. Kekuasaan dalam Administrasi**

Dalam banyak definisi, konsep, dan aktulisasinya, kekuasaan telah dijadikan alat strategis dalam mencapai tujuan tertentu. Para pemburu kekuasaan mengakui secara jujur bahwa kekuasaan itu merupakan daya, dan kekuatan. Kekuasaan telah menempel di tubuh otoritas dan wewenang, dan saat memiliki keduanya, kekua-

saan pun muncul secara brutal takterkendali. Atas nama wewenang dan otoritas, ia meluncurkan kekuasaannya, dan di situlah kekuasaan bersembunyi.

Pada dasarnya, kekuasaan bebas dari nilai, intervensi dan konsepsi-konsepsi subyektif. Mesti harus diakui konsepsi tentang kekuasaan pun akan berbeda tergantung dari berbagai jenis kekuasaan dalam organisasi. French & Raven (1956) telah mengembangkan taksonomi kekuasaan guna mengklarifikasi sumber dan jenisnya, yaitu:

- 1) *Coercive power* (Orang patuh karena takut dihukum), yakni orang yang ditargetkan patuh agar dapat menghindari hukuman yang diyakini dimiliki pemimpin..
- 2) *Legitimate Power* (orang patuh karena perintah pimpinan formalnya), yakni orang yang ditargetkan patuh karena ia percaya bahwa pemimpin tersebut mempunyai hak untuk meminta dan orang yang ditargetkan mempunyai kewajiban untuk mematuhi.
- 3) *Reward Power* (orang patuh karena mendapat imbalan), yakni orang yang ditargetkan patuh karena mendapatkan imbalan yang diyakini dimiliki pemimpin.
- 4) *Expert Power* (orang patuh karena mengakui keahlian seseorang), yakni orang yang ditargetkan patuh karena ia percaya bahwa pemimpin mempunyai pengetahuan dan keterampilan mengenai cara-cara terbaik untuk melakukan sesuatu.
- 5) *Referent Power* (orang patuh karena orang tersebut penting (pejabat), yakni orang yang ditargetkan patuh karena ia meng-

agumi atau mengidentifikasikan dirinya dengan pemimpin tersebut dan ingin memperoleh penerimaan dari pemimpinnya.

Hersey menambahkan dengan *connection Power* (kekuasaan hubungan), yang meliputi: 1) kekuasaan paksaan, 2) kekuasaan koneksi, 3) kekuasaan ganjaran, 4) kekuasaan legitimasi, 5) kekuasaan referen, 6) kekuasaan informasi, dan 7) kekuasaan keahlian.

Penegasan di atas adalah konsep dasar yang mengarahkan pada penciptaan perubahan positif. Namun ketika di situ ada peluang, maka 'kekuasaan' pun menjadi korban yang dimanfaatkan oleh oknum-oknum. Kekuasaan seharusnya dapat mensejahterakan masyarakat, membimbing masyarakat dan membangkitkan semangat bekerja cita-cita keadilan, justru cenderung berbuat korup, dan sewenang-wenang.

Kekuasaan dalam administrasi merupakan sebuah proses yang berlangsung terus-menerus dan melewati pergantian pelaku kekuasaan dalam administrasi. Di sana juga terbangun sebuah solidaritas etnis, keluarga, hingga pada kelompok-kelompok politik. Di mata publik, jelas kekuasaan itu begitu indah. Namun kenyataannya, kekuasaan dalam administrasi masih membawa petaka hingga hari ini, sebuah kekerasan publik yang sangat menakutkan bagi masyarakat sipil. Di lain kesempatan, definisi atau konsep tentang kekuasaan memberi peluang terjadinya kejahatan dalam kekuasaan tersebut. Seperti yang dilangsir bahwa kekuasaan adalah "suatu bentuk kekuatan yang dimiliki seseorang atau beberapa orang sehingga berhak menggunakan segala sesuatu yang dikuasainya sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau keinginannya." Kalimat terakhir dalam definisi ini setidaknya menjadi pintu masuk terjadinya "keja-

hatan” itu. Bagaimana tidak, di sana ada kalimat “sesuai dengan “keinginannya”, jelas mengakut subtektifitas dan otoritas.

Definisi “kekuasaan” yang terakhir ini jelas merupakan pelanggaran konseptual dan kejahatan telah terjadi di sana. Efek negatifnya adalah terjadinya multitafsir pada dua kalimat terakhir tadi, yakni “sesuai dengan ketentuan berlaku atau keinginannya”. Selanjutnya apa itu kekuasaan dalam administrasi? Kekuasaan administrasi adalah “suatu kekuatan yang dimiliki manusia sebagai pelaksana aktivitas administrasi yang diberikan hal untuk memanfaatkan mulai dari proses kerjasama sampai pada tercapainya tujuan yang telah ditentukan sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati atau mewujudkan keinginan sesuai dengan harapan.” Dua kata kunci yang kita temukan dalam definisi ini; 1) penekanan pada peraturan yang berlaku—yang menunjukkan ketaatan manusia dalam melakukan proses kerjasama guna mencapai tujuan yang terikat pada ketentuan berlaku, 2) penekanan pada tindakan berdasarkan keinginan manusia dalam kerjasama—lebih mengarah pada pemahaman yang mengarahkan pada penyimpangan dari ketentuan dengan perbuatan pelaksanaan dan intimidasi dalam kerjasama tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa penggunaan **kekuasaan yang lebih berorientasi pada keinginan**, sama halnya dengan pemahaman yang mengatakan bahwa **kekuasaan bisa diartikan dengan kepemilikan**, sesuatu yang dikuasainya dianggap menjadi hak milik, dan dapat dimanfaatkan sesuai dengan keinginannya termasuk sumber daya manusia, seperti fasilitas kerja alat transportasi, alat pembiayaan, dan lain-lain, karena semua sudah dianggap menjadi hak milik. Akibatnya, sejumlah pihak merasa dirugikan, ter-

tekan, meski masih bertahan hidup dalam administrasi tersebut sembari turut melakukan pelayanan-pelayanan pada kelompok yang memiliki kekuasaan tersebut.

## **B. Kekuasaan dalam Pemerintahan**

Sebagai kunci dalam upaya mengembangkan kekuatan dalam kekuasaan pemerintahan adalah kemampuan dan kecerdasan manusia yang diberikan kepercayaan sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan karena sebagaimana kita ketahui sangat banyak variabel dalam kekuasaan. Ruang lingkup kekuasaan yang diperankan oleh kekuatan pemerintahan adalah mencakup seluruh aspek kehidupan manusia dan seluruh aktivitas masyarakat baik yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maupun yang bertentangan dengan perundang-undangan tersebut.

Sebagaimana kita ketahui bahwa semakin tinggi kedudukan seseorang semakin besar kekuatan kekuasaannya, sebaliknya semakin rendah kedudukan seseorang semakin kecil pula kekuatan kekuasaannya. Hal tersulit sepanjang pengalaman bernegara adalah “merubah prilaku penyelenggara kekuasaan dalam pemerintahan.” Karena ini berhubungan dengan karakter manusia yang cenderung berlawanan satu sama lain. prilaku penyelenggara kekuasaan produktif sangat bertentangan dengan penyelenggara yang tidak produktif. Penyelenggara yang tidak produktif sendiri cenderung melakukan dan atau mencari “jalan lain” atau mencari “alasan” dengan membenarkan bagi orang yang memiliki produktivitasnya rendah, dan kenyataan seperti sangatlah banyak ditemukan.

Kekuasaan pemerintahan adalah kekuatan seseorang atau beberapa orang yang jaalankan dalam interaksi antara pihak pemerintah dengan yang diperintah dalam mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat secara maksimal.” dari pengertian ini, dpat dimaknai bahwa ‘kekuasaan yang dapat dilakukan dengan baik, apabila memiliki kekuatan.’ Karena itu, yang memegang kekuasaan pemerintah harus dimaknai sebagai orang yang memiliki ‘kekuatan’ melebihi yang lain, baik secara fisik maupun saintis. Melihat pergerseran yang amat derastis di negara kita, ‘kekuatan’ itu sudah mengarah pada kekuatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Paradigma yang berkembang adalah sesorang yang dianggap “intelektual”, mereka yang memiliki ijazah pada tingkatan perguruan tinggi tertentu. Tindak kejahatan pun terjadi di lembaga perguruan tinggi, dimana pihak perguruan tinggi mengeluarkan “Ijazah Palsu”, bahkan kampusnya sendiri banyak yang ilegal. Sayang, fenomena ijazah palsu ini dibiarkan begitu saja, bahkan dibenarkan oleh sejumlah pemegang kekuasaan. Pihak pertama sebagai lembaga pemberi ijazah dnegan pihak kedua sebagai penerima ijazah, berkerja secara kooperatif dalam penerbitan ijazah tersebut. Kenapa publik tidak tahu, karena pemegang kekuasaan telah merrestui.

Pada dasarnya persoalan kekuasaan pemerintahan mencakup seluruh aspek kesenjangan antara harapan yang diinginkan dengan kenyataan yang dicapai dalam kehidupan masyarakat pada suatu negara yang bersangkutan. Kekuasaan yang kekuatannya berada atau punya batas tertentu jauh lebih terhindar dari patologi ketimbang pada kekuasaan yang kekuatannya tidak memiliki batas tertentu. Meski keduanya berpotensi tumbuhnya patologi tersebut. Hanya

sanya kekuasaan yang kekuatannya tidak memiliki batas tertentu lebih berpeluang. Patologi sendiri atau patologi kekuasaan merupakan “aktualisasi kekuatan yang dimiliki sehingga terjadi pemaksaan terhadap orang lain demi meraih keuntungan pribadi dan merugikan orang lain secara bersamaan.”

Aksi “memaksa” atau pemaksaan kehendak pada dasarnya perilaku individu dalam masyarakat karena memiliki kekuatan yang berlangsung setiap saat dan saat-saat mendapatkan kesempatan untuk melakukan tindak kejahatan. Sementara patologi administrasi kekuasaan adalah “sebuah pemikiran hingga masuk pada ranah kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati dan sarat dengan keuntungan pribadi serta merugikan orang lain.”

Kekuasaan dalam pemerintahan dalam bentuk kekuatan ini, bukanlah hal remeh atau sesuatu yang dinilai sebagai fenomena biasa. Apalagi kalau kekuasaan seperti dalam konsep sebelum, mengandung sebuah “kepemilikan”, atau kekuasaan yang kekuatannya tidak memiliki batas tertentu, jelas menjadi ancaman publik secara terhormat. Dan jika ini melekat dalam diri pribadi seseorang, tanpa ada tindakan-tindakan preventif atau pengawasan konstitusi, bahkan tanpa ada perubahan sistem, maka kejahatan-kejahatan baru akan bermunculan satu persatu, seiring dengan kecerdikan dan kemampuan manusia sebagai penyelenggara kekuasaan tersebut. Karena itu, pengawasan internal secara ketat mesti dilakukan, begitu juga masyarakat, terlebih lagi saat ini masyarakat sudah bisa melihat secara langsung proses pemerintahan, pelayanan publik, proses lahirnya kebijakan publik dan lain-lain.

Salah satu yang paling populer menjangkiti aparatur sebagai penyelenggara pemerintahan atau pemegang kekuasaan ini adalah “keserakahan” sebuah patologi yang satu sisi merupakan sifat manusia itu sendiri, namun berpotensi dan dapat dikembangkan pada sisi yang laian, dan akhirnya menjadi satu pilihan khusus untuk dilakukan. keserakahan tersebut bisa berupa; keserakahan dalam Kabatan, keserakahan dalam ketanaran, keserakahan dalam kekuasaan, keserakahan dalam kepemilikan, keseraahan dalam, keserakahan dalam pengetahuan, keserakahan dalam informasi, dan lain-lain.

### C. Penyelewengan Tujuan Administrasi

Pelaksanaan kegiatan administrasi tidak lain tujuannya untuk mewujudkan hasil sesuai dengan kesepakatan atau tujuan yang telah ditetapkan bersama. Namun kenyataannya, tujuan administrasi publik saat ini mengalami banyak hambatan, bahkan yang paling fatal adalah terjadinya kegagalan dalam pelaksanaannya. Itu, tidak lain salah satu penyebabnya adalah adanya “tindak kejahatan” dalam administrasi publik.

Beberapa jenis “tindak kejahatan” dalam administrasi publik, seperti:

- 1) **Tindak kejahatan administrasi keuangan.** Keuangan merupakan salah satu aspek yang paling rawan, dan sekaligus menjadi sumber inti kejahatan itu terjadi. Sampai saat ini, ribuan jenis kejahatan telah terjadi gara-gara “uang”. Dari yang sifatnya sederhana hingga ke ranah yang lebih tinggi. Uang tidak hanya menjadi alat tarnsaksi kebutuhan, namun



telah menjadi “gaya hidup” dan simbol untuk kemudian dikatakan sebagai manusia terpandang, terhormat. Sementara pada tataran masyarakat sipil, uang menjadi kebutuhan mendasar, yang secara bersamaan juga menyebabkan terjadinya ‘kejahatan’ di antara sesama. Karena itu, dalam pelaksanaan administrasi keuangan selalu menjadi intaian para pemburu rupiah.

- 2) **Tindak kejahatan administrasi perpajakan.** Kita tahu bahwa penyelenggaraan tugas negara, sumber pembiayaannya berasal dari pajak. Di samping manusia sebagai penggerak sekaligus penyelenggara, tindak kejahatan pun takbisa dihindari. Sampai saat ini, publik sudah melaporkan sekian kasus korupsi perpajakan, ini bukti administrasi publik kita sangat buruk, dan tindak kejahatan masih saja dibiarkan terjadi.

Jafar Saidi & Eka (2011) telah menulis satu buku khusus yang mengkaji kejahatan dalam dunia perpajakan. Ia berdua telah mengkaji secara mendalam bagaimana kejahatan itu terjadi di bidang perpajakan. Kejahatan dalam perpajakan sangat terkait dengan penerapan hukum pajak untuk mengarahkan pegawai pajak, wajib pajak, pejabat pajak atau pihak lain agar menaati peraturan perundang-undangan. Secara sosiologis, kejahatan dalam bidang perpajakan telah memperlihatkan suatu keadaan nyata yang terjadi dalam masyarakat sebagai bentuk kativitas pegawai pajak, wajib pajak, pejabat pajak atau pihak lain.

Adapun jenis-jenis **kejahatan di bidang perpajakan** ini sebagai berikut: a) menghitung atau menetapkan pajak, b) bertindak diluar wewenang, c) melakukan pemerasan, d) tidak mendaftarkan diri atau melaporkan usahanya, e) tidak menyampaikan surat pemberitahuan, f) pemalsuan surat pemberitahuan, g) menyalahgunakan NPWP, h) menggunakan tanpa hak NPWP, i) menyalahgunakan pengukuhan pengusaha kena pajak, j) menyalahgunakan NPWP, k) menolak untuk diperiksa, l) pemalsuan pembukuan pencatatan atau dokume, m) tidak menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan di Indonesia, tidak memperlihatkan atau meminjamkan buku, catatan atau dokumen lain, n) tidak menyimpan buku, catatan, atau dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan, o) tidak menyetor pajak yang telah dipotong atau dipungut, p) menerbitkan dan/atau menggunakan faktur pajak, bukti pemungutan pajak, bukti pemotongan pajak, q) menerbitkan faktur pajak, tapi belum dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak, r) tidak memberikan keterangan atau bukti, s) menghalangi atau mempersulit penyelidikan delik pajak, t) tidak memenuhi kewajiban memberi data atau informasi, u) tidak terpenuhi kewajiban pejabat dan pihak lain, v) menyalahgunakan data atau informasi perpajakan, x) tidak memenuhi kewajiban merahasiakan rahasia wajib pajak, y) tidak dipenuhi kewajiban merahasiakan wajib pajak.

Selain ini, terdapat juga jenis kejahatan yang disebut dengan kejahatan “takterjangkau”. Kejahatan ‘takterjangkau’ ini

terjadi apabila wajib pajak mengajukan keberatan kepada lembaga keberatan. Namun saat mengajukan, wajib pajak menggunakan orang lain yang tidak berstatus sebagai pengurus maupun kuasa hukum untuk mengajukan surat keberatan sampai pada tahap pengambilan keputusan oleh lembaga keberatan.

Secara bersamaan, kejahatan itu juga terdiri oleh: pegawai pajak, wajib pajak, pejabat pajak, pihak lain. semua memiliki dasar hukum dan tindak pidana dalam proses hukumannya.

- 3) **Tindak kejahatan administrasi perlengkapan.** Perlengkapan merupakan salah satu sarana yang sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas guna memberikan hasil yang maksimal. sadar atau tidak, tindak kejahatan dapat saja dengan mudah terjadi situ baik oleh pihak internal maupun eksternal dengan memanfaatkan kelemahan sistem administrasi perlengkapan tersebut.
- 4) **Tindak kejahatan administrasi kearsipan.** Kearsipan sebagaimana yang lain punya peranan penting dalam memperlancar penyelenggaraan pemerintahan. Dapat dipastikan bahwa semakin tinggi kualitas dan keamanan sistem kearsipan, maka semakin tinggi pula tingkat kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. sebaliknya, administrasi kearsipan yang lemah dapat memperburuk jalannya pemerintahan memperhambat pelaksanaan pembangunan di segala bidang, dan tidak terarahnya pembinaan masyarakat untuk membentuk dirinya sebagai partisipan dalam program pe-

merintah dalam membangun kesejahteraan masyarakat. tak pelak lagi, buruknya administrasi kearsipan akan memperburuk penyelenggaraan tugas-tugas negara tersebut.

- 5) Tindak kejahatan yang lain seperti yang terdapat dalam administrasi kepegawaian, administrasi perekonomian negara, administrasi peradilan, administrasi hubungan luar negeri, dan lain-lain.

#### **D. Tradisi Sikap Setengah Hati dalam Administrasi**

Sikap setengah hati merupakan situasi dimana seseorang mengalami keraguan, bimbang, ketidakpercayaan. Sikap ini telah menjangkiti semua manusia di berbagai level fungsi dan kedudukan. Sekaligus menjadi ciri khusus era postmodernisme yakni berfikir instan dan serba cepat. Pola fikir serba cepat ini tidak jarang mengarah pada tindakan-tindakan di luar kewajaran, yang sebetulnya menunjukkan sikap ketidakmampuan seseorang dalam berbuat. Artinya ia tak pernah sungguh-sungguh dalam melaksanakan sesuatu, karena tidak mampu, ia mencari jalan pintas dalam nuansa pola fikir cepat tadi.

Dalam konteks bernegara, para aparatur dalam menyelesaikan tugas dan fungsinya, masih saja budaya “setengah hati” itu. Untuk menjadi pemimpin, penegak hukum yang bekerja sungguh-sungguh sepenuh hati, nampaknya belum ada di negeri ini. Para aparatur kita hanya menampilkan gaya di depan kamera bahwa ia adalah sosok yang loyal, kredibel, dan memiliki karakter kuat tahan uji dan bersungguh-sungguh. Hampir tidak ada satupun aparatur yang

*action* di depan kamera demi mendapatkan citra sebagai sosok aparaturnegara yang energik dan produktif. Kenyataannya, penyelesaian hukum atas beberapa kasus belum tertuntaskan. Hukum di sana sini masih *compang-camping*. Sikap “setengah hati” bukanlah muncul dalam diri pribadi individu, melainkan diawali dengan berbagai stimulus atau ransangan. Dari sekian kasus serupa selalu saja bermunculan, sementara kasus terdahulu tidak terselesaikan. Satu sisi lebih melihat kasus baru, namun mengabaikan kasus lama yang berstatus sama. Jelas, ini menunjukkan sikap setengah hati para penegak hukum dalam menyelesaikan tugasnya. Kitapun merasakan demikian, sampai hari ini, persoalan korupsi tidak pernah selesai, karena koruptor generalis sedang dibidik pada sisi yang lain.

Kesadaran dalam berbagai kegiatan manusia sangat berperan untuk mencegah terjadinya sikap “setengah hati” yang berlebihan. Bentuk kesadaran seperti ini bisa saja menciptakan manusia apatis dan masa bodoh karena senantiasa sadar akan kesalahan atau ketidakmampuan dalam mengerjakan pekerjaan sesuatu. Dengan adanya kesadaran akan kelemahan atau kekuarangan yang ada pada diri, maka akan tercermin upaya untuk selalu berusaha menghindari dari apa yang menjadi kelemahan tersebut.

Sikap “setengah hati” merupakan salah satu sifat yang ada dalam diri manusia, seiring dengan pertumbuhan kehidupan manusia itu sendiri, dan beberapa hal yang bisa dijelaskan misalnya: 1) setengah hati dalam kebenaran, 2) setengah hati dalam pandangan, 3) setengah hati dalam perbuatan, 4) setengah hati dalam pergaulan, 5) setengah hati dalam pekerjaan.

Berbagai interaksi dan reaksi yang terjadi dalam administrasi, sedikit sekali yang melahirkan kesan menyenangkan, terkait dalam bentuk kerjasama misalnya, karena masing-masing memiliki konsekuensi yang berbeda-beda. Bentuk interaksi dan reaksi dalam rangka penyelesaian tugas administrasi yang konsekuensi negatifnya sangat besar serta memberikan pengaruh negatif pula. Kemungkinan tingkat “setengah hati” yang dialami anggota administrasi semakin tinggi juga, di samping memungkinkan mengalami kemunduran semangat dan pretasi kerja. Konsekuensi dari lemahnya semangat kereja ni adalah terhambatnya pencapaian tujuan administrasi yang dirancang sebelumnya.

Beberapa faktor yang menciptakan sikap “setengah hati” dalam administrasi publik, sebagai berikut:

1. Setengah hati dalam pendataan. Dalam konteks ini, tingkat keberhasilan kegiatan administrasi diperlukan guna mendukung pendataan yang tepat dan kebenarannya dapat dipercaya. Pendataan yang tidak tepat sebenarnya dapat menciptakan kemungkinan terjadinya sikap setengah hati atau ketidakpercayaan dan kekhawatiran penggunaan data perencanaan dalam rangka menyusun berbagai kegiatan agar dapat dilaksanakan. Proses penyusunan pendataan dalam administrasi sangat leberadaannya sangat penting dalam rangka menggambarkan suatu yang siap mencegah segala macam hambatan.
2. Setengah hati dalam tujuan dan sasaran. Sbuah kelaziman yang dialami seseorang ketika tujuan dan sasaran ternyata gagal tercapai. Ada dua kemungkinan yang menyebabkan

itu terjadi; a) terbatasnya kemampuan pengetahuan teoritis dan praktis maupun pengalaman hidup dalam rangka merumuskan tujuan dan sasaran yang secara tepat dan sistematis terhadap susunan komponen di dalamnya. Selain itu, pola analisisnya harus secara sederhana dan mudah difahami oleh setiap manusia yang bersangkutan sehingga pelaksanaan tidak mengalami kesulitan. Namun kenyataan yang dihadapi dalam administrasi mengalami kesulitan untuk menafsirkan, b) tidak tersedianya daya dukungan dari seluruh aspek, seperti dukungan peralatan yang dibutuhkan, dukungan pimpinan.

3. Setengah hati dalam kerjasama. Pelaksanaan kegiatan administrasi tidak luput dari aktivitas kerjasama dalam mencapai tujuan. Di sini seolah terlihat dua kalimat yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi khusus, yakni istilah “bekeja sama” dan “sama-sama bekerja”. Pernyataan “berkerjasama” menunjukkan makna satu jenis tugas yang dilakukan secara bersama-sama hanya kemungkinan berbeda pembagian pekerjaan. Sementara sama-sama bekerja, menunjuk makna bahwa masing-masing melakukan tugas yang berbeda-beda, namun dalam ikatan administrasi. Namun, bukan berarti hal ini tidak luput dari sikap ‘setengah hati’ itu.
4. Setengah hati dalam efektivitas, efisien, dan rasionalitas. Kita tahu bahwa salah satu kriteria administrasi adalah efektivitas yang diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan dengan menggambarkan ketepatan, baik dilihat dari segi

penganggaran, penggunaan waktu, penggunaan fasilitas kerja, pemanfaatan sumber daya manusia dan lain-lain. Bila keinginan tidak tercapai sesuai dengan harapan, di sinilah lahirnya rasa ketidakpercayaan atau kekhawatiran itu. Selanjutnya efisien dapat diartikan sebagai perbandingan terbaik antara penggunaan seluruh sumber daya yang dimiliki dalam administrasi dengan hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan.

5. Setengah hati dalam pengaturan dan keteraturan. Sebuah tindakan demonstrasi, radikal atau esktrim yang dilakukan banyak pihak, dapat dipastikan penyebabnya yang salah satunya adalah tidak terwujudnya keteraturan hidup manusia, instrumen-instrumen yang digunakan dalam pengaturan tidak sesuai dengan perkembangan atau keinginan orang yang diatur dalam ikatan kerjasama dapat melahirkan rasa ketidakpercayaan atau keragu-raguan.

#### **E. Kinerja Setengah Hati terhadap Budaya Kerja**

Salah satu krisis yang sedang dialami bangsa ini adalah “krisis budaya kerja”. Budaya kerja yang seharusnya menjadi karakter bangsa, musnah dengan perilaku para aparatur yang melewati jalur instan dalam memperoleh sesuatu. Sederhana saja, para petani, peternak, atau nelayan yang memang jelas-jelas mencari uang melalui kerja keras, tiba-tiba dikejutkan dengan ulah salah satu pejabat atau aparatur negara yang seara seponatan bisa mendapatkan uang dalam waktu relatif singkat. Perilaku para aparatur itu telah menggoda



masyarakat sipil untuk berbuat demikian, apalagi mereka adalah masyarakat yang sangat membutuhkan penghidupan demi anak dan keluarganya di rumah. Meski tidak melalui jalur sebagaimana para aparaturnya, paling tidak metode atau paradigma “cepat dapat” digunakan, seperti aksi pencurian, perampokan dan lain-lain. Pencurian dan perampokan adalah salah satu langkah cepat dalam memperoleh sesuatu. Jelas, di sini aparaturnya seolah mewariskan atau mencontohkan bahwa “cara cepat atau instan” adalah cara terbaik dalam mendapatkan sesuatu—meski hal itu terlarang.

Dalam pelaksanaan kegiatan administrasi, tanpa ada budaya kerja atau semangat untuk bekerja keras dalam melaksanakan tugasnya, kegiatan administrasi itu dipastikan gagal dan berjalan di tempat. Nilai dari budaya kerja sesungguhnya mengajarkan sikap mandiri dan rasa tanggung jawab atas tugas yang diamanahkan. Budaya kerja juga sekaligus memberantas kemalasan yang selama ini menjadi penyakit publik. Pejabat malas, pegawai malas, pemimpin malas, sudah banyak ditemukan dan kita saksikan sendiri di media televisi.

Semua faham bahwa budaya kerja adalah baik dan memberi manfaat besar dalam berbagai hal. Budaya kerja adalah suatu ketentuan atau cara yang telah disepakati dari seluruh anggota komunitas masyarakat untuk dijadikan pedoman dalam rangka melaksanakan berbagai pekerjaan guna mewujudkan keharmonisan. Budaya kerja adalah suatu falsafah dengan didasari pandangan hidup sebagai nilai-nilai yang menjadi sifat, kebiasaan dan juga pendorong yang dibuayakan dalam suatu kelompok dan tercermin dalam sikap menjadi perilaku, cita-cita, pendapat, pandangan serta tindakan yang ter-

wujud sebagai kerja. Karena itu semua unit yang terlibat dalam sebuah lembaga pemerintahan, harus memiliki semangat dan budaya kerja yang tinggi. Sayangnya, semangat kerja itu hanya ditampilkan saat mereka para aparatur, pejabat atau aktivis berdebat di media. Ketika terjun ke lapangan, sepi.

Padahal kalau kita cermati manfaat dari budaya kerja itu adalah 1) meningkatkan jiwa gotong-royong, 2) meningkatkan jiwa kebersamaan, 3) saling terbuka satu sama lain, 4) meningkatkan jiwa kekeluargaan, 5) meningkatkan rasa kekeluargaan, 6) membangun komunikasi yang lebih baik, 7) meningkatkan produktivitas kerja, 8) tanggap dengan perkembangan, dan lain-lain. Budaya kerja memiliki tujuan untuk mengubah sikap dan juga perilaku SDM yang ada agar dapat meningkatkan produktivitas kerja untuk menghadapi berbagai tantangan di masa yang akan datang.

Beberapa kondisi atau ruang yang memungkinkan terjadinya ketidakpercayaan itu, seperti: 1) Skeptisisme dalam budaya penguasa. Salah satu kendala yang mengakibatkan ketidakseimbangannya pemerintahan adalah ketiadaan budaya kerja atau krisis budaya kerja dalam lembaga pemerintahan itu sendiri. Budaya kerja yang seharusnya menjadi pedoman nilai, penyemangat dan pemotivasi dalam melaksanakan tugas kepemimpinan, justru lenyap karena tindakan-tindakan dari perilaku tertentu. Ada banyak budaya yang harus dikembangkan dalam kaitannya dengan kekuasaan yang sedang dinikmati. Seorang penguasa harus dengan sigap menuntaskan krisis semangat dan lemahnya para aparat yang menjadi bawahannya. Padahal kalau seorang penguasa dapat melaksanakan tugas berdasarkan budaya kerja yang dikembangkan, akan mening-

katkan kinerja dan prestasi kerja jajarannya. Sebaliknya, krisis budaya kerja yang ditampilkan seorang penguasa, akan secara langsung membuat jajarannya kendor dalam melaksanakan tugas kepemimpinan, 2) Skeptisisme dalam budaya organisasi. Dalam komunitas masyarakat senantiasa memiliki budaya sendiri yang dapat mengikat anggotanya dalam rangka melakukan berbagai kegiatan. Bila semua anggota masyarakat tersebut meluangkan sebagian Waktunya untuk sejujurnya melakukan pengawasan sehingga setiap kegiatan yang dilakukan anggota masyarakat tidak akan terjadi pelanggaran dari budaya yang mereka hormati, skeptisme yang lain seperti skeptisisme dalam budaya masyarakat, skeptisisme dalam budaya kelompok, skeptisisme dalam budaya keluarga, skeptisisme dalam budaya individu, skeptisisme dalam budaya pemimpin, dan lain-lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aloliliweri, *Komunikasi antarbudaya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. II, 2011)
- Atmosudirjo, *Ilmu Administrasi*, (Jakarta: Untag University, 1970)
- Husaini Usman, *Manajemen: Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*, (Jakarta: Bmi Aksara, ed V, 2013)
- Katz, R.L, *Skills of An Affective Administrator*”, in *Harvard Bussiness Review*( No. 33, January 1995)
- Muhammad Ja;far Sa’di & Eka Merdekawati, *Buku Kejahatan di Bidang Perpajakan*, (Jakarta: Rajawali, cet. I, 2013)
- Prijono Tjiptoherijanto dan Mandala Manurung, *Paradigma Administrasi Publikdan Perkembangannya*, (Jakarta: UI-Press, 2010)
- Reinhartz & Beach, *Educational Leadership Changing Schools, Changing Roles*, (New York: Pearson, 2004)
- Rian Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004)
- Robin, *Managing to Day*. Upper Sadlle River, New Jersery: Person Educational, 2000
- Robin, *The Truth about Managing People*, Second Edition. Upper Sadlle River, New Jersery: Person Educational, 2008

- Sahya Anggara, *Ilmu Administrasi Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, cet. I, 2012)
- Sapre, P. "Realishing the Ptential of Educational Management in India". In *Educational Management and Administration* (30 Januari 2002)
- Siagan, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004)
- Smith, *Management System Analysis and Application*, (Tokyo: Holt Saunders International Edition, 1982)
- Sutisna, *Administrasi Pendidikan Dasar: Teori untuk Praktek Profesional*, (Bandung: Angkasa, 2008)
- Tanner, *Educational Planning and Decision Making*, (Toronto: DC Health and Company, 1981)
- The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Administrasi*, (Yogyakarta: liberty, 1993)
- Verma, V.K, *The Human Aspects of Project Management, Human Resources Skills for the Project Manager*, (Harper Daby PA: Project Management Institute, 2006)
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grapindo Persada, 2005)
- Yulk G. , *Leadership in Organization*, Seventeenth Edition. Upper Saddler River, New Jersery: Person, 2010

## BIOGRAFI PENULIS

Himsar Silaban lahir di desa Siampepaga siampurung Tapanuli Utara pada Tanggal 07 Maret 1953. Menyelesaikan pendidikan strata (S1) jurusan Administrasi Negara pada Fakultas Sosial dan Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 1983, pendidikan strata dua (S2) jurusan Manajemen Sumberdaya Manusia pada Institute Pengembangan Wirausaha Indonesia (IPWI) tahun 1998 dan Program Studi Ilmu Administrasi Public pada Universitas Padjajaran Bandung tahun 2010.

Karier dalam dunia Birokrasi, yaitu pada Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN), calon pegawai negeri sipil 01 Agustus 1975 diangkat kepala urusan 01 Maret 1983, Kepala Sub Bagian 18 Juni 1984, Kepala Bagian 20 April 1989 dan pindah instansi ke Kemendiknas sejak 01 Januari 2009 dan dipekerjakan (DPK) pada Fisip Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama). Pendidikan Kepemimpinan yang pernah diikuti adalah SEPADAYA tahun 1992 dan DIKLATPIM II tahun 2003. Sedangkan Diklat Teknis dan Fungsional banyak yang telah diikuti.

Karier dalam dunia akademis, yaitu menjadi dosen Yayasan Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) sejak 01 September 1983 Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) dengan karier Kepala Penelitian dan Pengabdian Masyarakat tahun 2004 s/d 31 April 2008, Wakil Dekan I bidang akademis 01 Mei 2008 s/d 30 Juni 2009 dan Dekan 01 Juli 2009 dan sedang menjalani periode kedua.

Dalam Perjalanan karier, ia banyak menulis artikel dan makalah serta banyak menghadiri seminar-seminar. Piagam-piagam penghargaan yang didapat antara lain adalah piagam penghargaan dari Menteri Penerangan Republik Indonesia 1993, Satya Lencana Karya Satya 30 Tahun 2008, Piagam penghargaan Kelas III dari Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 1996, penghargaan pendidikan dari Yayasan Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama) tahun 2011 dan penghargaan dari Kedutaan Besar Amerika tanggal 15 Februari 2010.