ETIKA DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Salah satu agenda Reformasi dalam bidang administrasi publik adalah mengupayakan terwujudnya *Good Governance* yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab dan profesional yang ditandai adanya aparat birokrasi pemerintah yang senantiasa mengedepankan terpenuhinya *public accountability* and*responsibility*. Untuk itu setiap aparat birokrasi pemerintah yang ada diseluruh level pemerintahan harus memiliki rasa kepekaan (*responsiveness*) terhadap kepentingan masyarakat maupun terhadap masalah-masalah yang ada dan harus dipecahkan di masyarakat, bertanggungjawab dalam pelaksanaan tugas/pekerjaan, dan harus pula bersifat representatif dalam pelaksanaan tugas. Hal ini berarti dihindarinya penyalahgunaan wewenang ataupun tindakan yang melampaui wewenang yang dimiliki baik ditinjau dari berbagai peraturan yang berlaku maupun dari nilai-nilai etika administrasi publik dan etika pemerintahan. Dan perlu ditekankan pula bahwa Good Governance hanya akan terwujud apabila setiap aparat birokrasi pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya senantiasa melandasi pengambilan kebijakan dengan prinsip ekonomis, efisien dan efektif sebagai perwujudan tanggung jawab yang bersifat obyektif, di samping adanya tanggung jawab yang bersifat subyektif yaitu sikap tidak membedakan kelompok sasaran pembangunan dan senantiasa berupaya mewujudkan keadilan serta adanya keterbukaan/kejujuran.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi saat ini, pelayanan publik (*Public Service*) menjadi isu sentral yang dijadikan pengukur untuk menilai tingkat keefektifan pelaksanaan *Good and Clean Governance*. Oleh sebab itu setiap Kebijakan publik yang akan dan atau sedang dilaksanakan oleh para pengambil kebijakan haruslah senantiasa dilandasi dengan etika penyelenggaraan administrasi publik, apalagi otonomi daerah yang berjalan saat ini masih saja diliputi oleh nuansa euforia politik. Permasalahannya saat ini adalah masih banyak aparatur birokrasi yang belum menerapkan etika dalam proses pengambilan dan pelaksanaan kebijakan publik. **Mengapa kebijakan Publik memerlukan etika? Apa yang dimaksud dengan etika administrasi publik? Standard apa yang diperlukan untuk menilai etika dalam kebijakan Publik? Dan Bagaimana menerapkan etika dalam Kebijakan Publik?** Berangkat dari pertanyaan-pertanyaan ini akan dicoba menguraikan etika dalam kebijakan Publik.

Apakah pengaruh etika dalam kebijakan publik,Etika dalam administrasi publik hakikatnya tidak mempersoalkan ”benar atau salah” tetapi lebih menekankan kepada ”baik dan buruk”. Dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi pemerintah memiliki 2 (dua) fungsi yang berbeda, yakni fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) dan fungsi administrasi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Hal ini berarti kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik sedangkan pelaksanaan atas kebijakan politik ini merupakan kekuasaan dari administrasi publik. Dalam kondisi ini administrasi publik dihadapkan kepada sesuatu yang dilematis mengingat adanya dikotomi antara politik dan administrasi. Kebijakan yang dihasilkan dari konsensus politik harus bermain dalam tataran ”benar atau salah” ketika dijalankan oleh administrasi publik. Disinilah etika diperlukan untuk dijadikan sebagai pedoman, referensi, dan petunjuk tentang apa yang dilakukan dalam menjalankan kebijakan politik ini. Etika disini juga dapat digunakan sebagai standar penilaian terhadap perilaku Administrasi Negara dalam menjalankan kebijakan politik apakah dilaksanakan secara ”baik atau buruk” karena Administrasi Negara bukan saja memiliki keterikatan dengan kebijakan politik tapi lebih dari itu juga berkait dengan manusia dan kemanusiaan.

Di samping itu etika juga 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 penetapan kebijakan publik etika senantiasa dijadikan dasar.

Sesungguhnya antara etika dan administrasi publik mempunyai landasan yang berbeda. Etika merupakan induknya filsafat nilai dan moral sedangkan administrasi publik merupakan dunianya keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan ”baik dan buruk” sedangkan Administrasi Negara bersifat konkrit dan harus mewujudkan apa yang diinginkan. Menurut  Bertens etika adalah seperangkat nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dari seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Sedangkan Darwin mengartikan etika sebagai prinsip-prinsip moral yang disepakati bersama oleh suatu kesatuan masyarakat, yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain dalam masyarakat.  Darwin juga mengartikan Etika Birokrasi (Administrasi Negara) sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi.Setidaknya dalam berorganisasi dikenal 3 (tiga) macam etika :

1.    Etika Individu yakni menentukan baik atau buruk perilaku orang perorangan (individu) dalam hubungannya dengan orang lain. Etika inilah yang justru harus dimiliki oleh orang yang menjadi pengabdi masyarakat (*public servant*)

2.    Etika Organisasi yakni etika yang berfungsi sebagai aturan (*ethics as rule*) yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur termasuk di dalamnya sistem intensif dan disinsentif dan sanksi-sanksi yang berdasarkan pada aturan.

3.    Etika Profesi yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang, yang berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikan mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan.

Ketiga macam etika tersebut idealnya dapat diikuti dan dipatuhi serta sekaligus dijadikan pedoman, pegangan, referensi seseorang dalam melakukan hubungan dengan orang dalam organisasi, dalam menjalankan tugas organisasi dan dalam menjalankan pekerjaan profesinya.

Untuk menilai etika dalam kebijakan publik digunakan beberapa aliran pendekatan antara lain hedonisme, utilitarianisme, vitalisme, sosialisme, religiusisme, dan humanisme. Aliran-aliran ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

a.    Hedonisme berasal dari kata hedone yang berarti kepuasan atau kenikmatan. Sesuatu tindakan yang dikatakan baik manakala tindakan itu dapat menimbulkan kenikmatan atau kepuasan.

b.    Utilitarianisme berasal dari kata utility artinya kemanfaatan, kegunaan, dan kefaedahan. Dengan demikian sesuatu tindakan dikatakan baik manakala tindakan itu memberikan manfaat, faedah, atau kegunaan.

c.    Vitalisme berasal dari kata vital yang artinya kuat. Menurut aliran ini sesuatu yang baik adalah sesuatu yang kuat dan berkuasa. Manusia yang baik adalah manusia yang kuat dan kekuasaan menjadi alat untuk menaklukkan yang lemah.

d.    Sosialisme berasal dari kata society yang artinya masyarakat. Sesuatu yang lazim dan dianggap baik oleh masyarakat tertentu akan menjadi ukuran kebaikan, sehingga tindakan akan dikatakan baik manakala menurut masyarakat dinilai baik.

e.    Religiusme berasal dari kata religios yang artinya agama. Ukuran kebaikan disandarkan kepada kehendak Tuhan.

f.     Humanisme berasal dari kata humanity artinya kemanusiaan. Sesuatu yang baik adalah sesuatu yang sesuai dengan kodrat manusia, dengan demikian tindakan akan dikatakan baik jika sesuai dengan derajat manusia.

Selain aliran-aliran di atas juga dikenal 2 (dua) pendekatan lain, yakni pendekatan teleologi dan deontologi.

a.    Pendekatan Teleologi merupakan pendekatan yang berpangkal tolak terhadap adanya nilai kemanfaatan yang diperoleh dari konsekuensi keputusan dari tindakan administrasi yang diambil. Ukuran baik dilihat dari pencapain sasran kebijakan publik, pemenuhan pilihan-pilihan masyarakat, perwujudan kekuasaan organisasi, dan kekuasaan per orangan.

b.    Pendekatan Deontologi merupakan pendekatan yang mendudukkan etika atau moral sebagai prinsip utama (*guiding principle*) dalam administrasi. Pangkal tolaknya adalah penegakan moral karena kebenaran yang ada dalam dirinya tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Azasnya adalah proses administrasi harus berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat.

Ada 3 (tiga) pandangan yang digunakan dalam menilai etika administrasi menurut aliran deontologi ini yakni:

1.    Pandangan keadilan sosial. Menurut pandangan ini Administrasi Negara harus secara proaktif mendorong terciptanya pemerataan atau keadilan sosial. Pandangan ini melihat bahwa masalah yang dihadapi oleh Administrasi Negara modern adalah adanya ketidak seimbangan dalam kesempatan, sehingga mereka yang kaya memiliki pengetahuan dan terorganisir dengan baik, memperoleh posisi yang senantiasa menguntungkan dalam negara, sementara yang miskin kurang memiliki pengetahuan dan kemampuan, tidak terorganisir, dan karenanya Administrasi Negara harus berpihak (membantu) mereka yang miskin ini.

2.    Pandangan rezim. Menurut pandangan ini etika Administrasi Negara harus mengacu pada nilai-nilai yang melandasi keberadaan negara yang bersangkutan. Konstitusi menjadi landasan etika Administrasi Negara.

3.    Pandangan tatanan moral universal. Menurut pandangan ini nilai-nilai moral yang bersifat universal harus menjadi pegangan bagi administrator publik dalam menjalankan tugasnya. Masalah yang dihadapi oleh Administrasi Negara adalah bahwa nilai-nilai moral beragam sumbernya dan kebudayaannya.

Terakhir, untuk menerapkan etika dalam lingkungan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman terhadap 2 (dua) fungsi yang dimiliki oleh Administrasi Negara, masing-masing:

1.    Sebagai pedoman, acuan, dan referensi bagi Administrasi Negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi dapat dijalankannya dengan baik;

2.    Etika birokrasi sebagai standar penilaian terhadap sifat, perilaku, dan tindakan dari birokrasi publik (Administrasi Negara).

Sedangkan seperangkat nilai yang dapat digunakan dalam sebagai acuan, referensi, dan penuntun dalam etika birokrasi adalah :

1.    Nilai efisiensi yang mengarah pada penggunaan sumber dana dan daya yang dimiliki secara tepat, tidak boros, dan dapat dipertanggungjawabkan;

2.    Nilai membedakan milik pribadi dan milik kantor. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang dapat membedakan antara milik kantor dan milik pribadi;

3.    Nilai impersonal. Dalam melaksanakan hubungan dengan orang atau pihak lain dalam organisasi hendaknya dilaksanakan secara formal (*impersonal*) dan tidak dilaksanakan secara pribadi (*personal*);

4.    Nilai *marytal system.*Dalam kaitannya dengan penerimaan (*recruitment*) atau promosi (*promotion*) hendaknya dilaksanakan dengan menggunakan *merytal sistem. Merytal system* merupakan suatu sistem penarikan atau promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan kekerabatan, akan tetapi berdasarkan pada pengetahuan (*knowledge*), ketrampilan (*skill*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experince*)

5.    Nilai *responsible.*Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang *responsible*, yaitu aparatur yang mempunyai rasa tanggung jawab serta memiliki kemampuan dan kecakapan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Responsibilitas (*responsibility*) menurut Friedrich dalam Darwin (1998) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki oleh administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya.

6.    Nilai *responsivitas y*aitu berkaitan dengan daya tanggap birokrasi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi terhadap permasalahan atau keluhan dari masyarakat.

Dari Uraian-uraian diatas dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa:

a. Dalam pelaksanaan kebijakan publik yang dihasilkan dari adanya kesepakatan politik, birokrat sebagai penyelenggara administrasi Publik dituntut untuk menerapkan etika-etika dalam administrasi publik, mengingat sebagai *Public Servant*, Birokrat memiliki tanggung jawab moral terhadap masyarakat sebagai objek dari *public service*;

b.    Penerapan etika dalam sebuah proses administrasi publik dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan publik membutuhkan pemahaman dan pengertian yang cukup dari para aparatur birokrat sebagai peneyelenggara administrasi publik, dimana etika harus diterapkan melalui beberapa pendekatan yang dikenal dalam administrasi publik.

c.    Meski memiliki kedudukan yang berbeda, antara etika dan administrasi publik tidak bisa dilepaskan karena diantara keduanya terdapat hubungan kausalitas yang satu sama lain saling mempengaruhi.

**KONSEP NILAI, SISTEM NILAI, dan NILAI SOSIAL**

A.  Konsep Nilai

Theodorson dalam Pelly (1994) mengemukakan bahwa nilai merupakan sesuatu yang abstrak, yang dijadikan pedoman serta prinsip-prinsip umum dalam bertindak dan bertingkah laku. Keterikatan orang atau kelompok terhadap nilai menurut Theodorson relatif sangat kuat dan bahkan bersifat emosional. Oleh sebab itu, nilai dapat dilihat sebagai tujuan kehidupan manusia itu sendiri.

Sedangkan yang dimaksud dengan nilai budaya itu sendiri sudah dirumuskan oleh beberapa ahli seperti:

1.    Koentjaraningrat

Menurut Koentjaraningrat adalah nilai budaya terdiri dari konsepsi-konsepsi  yang  hidup  dalam  alam  fikiran  sebahagian  besar  warga  masyarakat mengenai hal-hal yang mereka anggap amat mulia. Sistem nilai yang ada dalam suatu masyarakat dijadikan orientasi dan rujukan dalam bertindak. Oleh karena itu, nilai budaya yang dimiliki seseorang mempengaruhinya dalam menentukan alternatif, cara-cara, alat-alat, dan tujuan-tujuan pembuatan yang tersedia.

2.    Clyde Kluckhohn dan Pelly

Clyde Kluckhohn dalam Pelly (1994) mendefinisikan nilai budaya sebagai konsepsi umum yang terorganisasi, yang mempengaruhi perilaku yang berhubungan dengan alam, kedudukan manusia dalam alam, hubungan orang dengan orang dan tentang hal–hal yang diingini dan tidak diingini yang mungkin bertalian dengan hubungan orang dengan lingkungan dan sesama manusia.

3.    Sumaatmadja dalam Marpaung

Sementara itu Sumaatmadja dalam Marpaung (2000) mengatakan bahwa pada perkembangan,  pengembangan,  penerapan  budaya  dalam  kehidupan,  berkembang pula nilai – nilai yang melekat di masyarakat yang mengatur keserasian, keselarasan, serta keseimbangan. Nilai tersebut dikonsepsikan sebagai nilai budaya.

B.  Sistem Nilai

Tylor dalam Imran Manan (1989;19) mengemukakan moral termasuk bagian dari kebudayaan, yaitu standar tentang baik dan buruk, benar dan salah, yang kesemuanya dalam konsep yang lebih besar termasuk ke dalam ‘nilai’. Hal ini di lihat dari aspek penyampaian pendidikan yang dikatakan bahwa pendidikan mencakup penyampaian pengetahuan, keterampilan, dan nilai-nilai.

Kedudukan nilai dalam setiap kebudayaan sangatlah penting, maka pemahaman tentang sistem nilai budaya dan orientasi nilai budaya sangat penting dalam konteks pemahaman perilaku suatu masyarakat dan sistem pendidikan yang digunakan untuk menyampaikan sisitem perilaku dan produk budaya yang dijiwai oleh sistem nilai masyarakat yang bersangkutan.

Clyde Kluckhohn mendefinisikan nilai sebagai sebuah konsepsi, eksplisit atau implisit, menjadi ciri khusus seseorang atau sekelompok orang, mengenai hal-hal yang diinginkan yang mempengaruhi pemilihan dari berbagai cara-cara, alat-alat, tujuan-tujuan perbuatan yang tersedia. Orientasi nilai budaya adalah konsepsi umum yang terorganisasi, yang mempengaruhi perilaku yang berhubungan dengan alam, kedudukan manusia dalam alam, hubungan orang dengan orang dan tentang hal-hal yang diingini dan tak diingini yang mungkin bertalian dengan hubungan antar orang dengan lingkungan dan sesama manusia.

Sistem nilai budaya ini merupakan rangkaian dari konsep-konsep abstrak yang hidup dalam masyarakat, mengenai apa yang dianggap penting dan berharga, tetapi juga mengenai apa yang dianggap remeh dan tidak berharga dalam hidup. Sistem nilai budaya ini menjado pedoman dan pendorong perilaku manusia dalam hidup yang memanifestasi kongkritnya terlihat dalam tata kelakuan. Dari sistem nilai budaya termasuk norma dan sikap yang dalam bentuk abstrak tercermin dalam cara berfikir dan dalam bentuk konkrit terlihat dalam bentuk pola perilaku anggota-anggota suatu masyarakat.

Kluckhohn mengemukakan kerangka teori nilai nilai yang mencakup pilihan nilai yang dominan yang mungkin dipakai oleh anggota-anggota suatu masyarakat dalam memecahkan 6 masalah pokok kehidupan.

Ada beberapa pengertian tentang nilai, yaitu sebagai berikut:

1.    Nilai adalah sesuatu yang berharga, keyakinan yang dipegang sedemikian rupa oleh seseorang sesuai denagn tututan hati nuraninya (pengertian secara umum).

2. Nilai adalah seperangkat keyakinan dan sikap-sikap pribadi seseorang tentang kebenaran, keindahan, dan penghargaan dari suatu pemikiran, objek atau prilaku yang berorientasi pada tindakan dan pemberian arah serta makna pada kehidupan seseorang (simon,1973).

3. Nilai adalah keyakinan seseorang tentang sesuatu yang berharga, kebenaran atau keinginan mengenai ide-ide, objek, atau prilaku khusus (Znowski, 1974).