

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

1. Dalam penelitian dengan judul Implementasi kebijakan seleksi terbuka dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkup pemerintahan kabupaten Toraja Utara oleh Nasir, Politeknik Informatika Nasional. Pemerintah Tana Toraja melaksanakan seleksi terbuka untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi pratama, terdapat 36 (tiga puluh enam) yang dilelang untuk mengisi perubahan nomenklatur sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan daerahnya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Terdapat 3 (tiga) persoalan dalam pelaksanaan seleksi terbuka di lingkup pemerintah kabupaten Toraja Utara yaitu menyertakan jabatan kepala dinas kependudukan dan pencatatan sipil, meluluskan peserta dengan usia melewati batas persyaratan dan meloloskan peserta yang belum memenuhi persyaratan kediklatan. Saran membentuk peradilan etik bagi panitia seleksi yang sudah meloloskan peserta yang tidak memenuhi persyaratan.
2. Penelitian Agung Nugraha, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, yaitu implementasi seleksi terbuka pada pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan pemerintah kota Bukittinggi. Pada penelitian ini diperoleh hasil bahwa dalam pelaksanaan seleksi terbuka pada pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan pemerintah kota Bukittinggi secara mekanisme sudah dilakukan sesuai dengan peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 13 tahun 2014 tentang tata cara pengisian jabatan pimpinan tinggi

secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah. Namun pada persyaratan calon peserta seleksi hanya diperuntukan bagi pegawai negeri sipil (PNS) pada pemerintah kota Bukittinggi dan tidak dilakukan secara terbuka lingkup nasional atau pada lingkup 1 (satu) provinsi.

3. Selanjutnya pada penelitian Munawir Sazjali, Universitas Terbuka, implementasi seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi di kabupaten Tana Tidung, 2019. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam, pengamatan dan dokumentasi. Kesimpulan dari penelitian ini adalah pelaksanaan seleksi terbuka belum berjalan optimal sebagaimana yang diharapkan karena minat yang rendah dari para PNS untuk mengikuti seleksi terbuka. Faktor penghambat antara lain komunikasi atau sosialisasi yang kurang, sumber daya manusia di BKPSDM sebagai sekretariat panitia seleksi yang kurang dan sarana prasarana yang belum memadai.
4. Murtiningsih. (2012). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Negara Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam rangka meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif , yaitu dengan mengurai dan menjabarkan data yang diperoleh dengan pendekatan yuridis empiris yaitu kesesuaian dengan teori dan kesesuaian dengan keadaan di lapangan atau yang dilakukan dengan mengidentifikasi dan mengklarifikasi implementasi dari ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan (lapangan). Hasil dari penelitian tersebut

menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Negara telah dilaksanakan akan tetapi hasilnya belum optimal karena beberapa faktor yang mempengaruhi, yaitu :

- a. Kurangnya komitmen dari pimpinan dalam mendisiplinkan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan unit kerjanya;
- b. Kurangnya kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil tersebut mencari tambahan penghasilan di luar;
- c. Kurangnya penyebaran informasi tentang substansi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil sehingga implementasi kebijakan kurang efektif.

Langkah yang dapat dilakukan agar terwujud Pegawai Negeri Sipil yang baik di Badan Kepegawaian Negara adalah dengan meningkatkan sistem pengawasan atasan langsung terhadap Pegawai Negeri Sipil yang berada di lingkungan unit kerjanya, melakukan pembinaan melalui cara terus menerus mensosialisasikan kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan menyusun dasar hukum untuk memberikan tambahan penghasilan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Badan Kepegawaian Negara.

Supianto (2012). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Toho Kota Pontianak Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk menggambarkan bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Toho Kota Pontianak. Subyek penelitian adalah Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Toho, Pegawai Negeri Sipil di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Pontianak

serta masyarakat di sekitar Kantor Kecamatan Toho. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil tidak berjalan dengan lancar dan terkendala oleh faktor-faktor antara lain faktor sumber daya yang terdiri dari fasilitas dan staf, faktor disposisi atau kepatuhan Pegawai Negeri Sipil terhadap peraturan serta faktor komunikasi.

B. Kajian Pustaka/Tinjauan Pustaka

1. Konsep Kebijakan

Sebelum membahas lebih jauh tentang kebijakan publik, maka perlu terlebih dahulu mengkaji beberapa konsep kebijakan.

Carl J. Federick dalam Agustino (2008: 7) memberi definisi kebijakan sebagai “seluruh tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.

Untuk memahami istilah kebijakan, maka Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman antara lain sebagai berikut di bawah ini:

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan;
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;

- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah;
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Irfan Islamy dalam Suandi (2010: 12) Kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.

James E. Anderson dalam Islamy (2009: 17) menyampaikan bahwa kebijakan adalah "*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Richard Rose sebagaimana dikutip Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai

serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai keputusan yang berdiri sendiri.

Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah untuk memecahkan suatu permasalahan tertentu dalam rangka tercapainya tujuan tertentu.

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan suatu istilah yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan, definisi yang diberikan cukup beragam, dan dapat dipandang, baik secara luas maupun secara sempit, bergantung pihak yang berkepentingan terhadapnya. Derbyshire (dalam Samodra Wibawa, 1994: 49) memberikan batasan terhadap *policy* sebagai sekumpulan rencana kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi sosial dan ekonomi. Rencana kegiatan tersebut merupakan produk akhir setiap pemerintahan dalam arti merupakan kesepakatan terakhir antara eksekutif dengan wakil rakyat (legislatif).

Kebijakan yang dihasilkan/direncanakan bertujuan untuk memberikan efek perbaikan terhadap masalah-masalah sosial dan ekonomi. Kebijakan yang dihasilkan/direncanakan merupakan produk kesepakatan antara legislatif dengan eksekutif. Hofferbert memberi

pengertian *policy* sebagai hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu untuk tujuan-tujuan publik. Lebih jauh, Hofferbert menawarkan dua buah cara untuk memahami suatu kebijakan. Pertama, mendekati suatu *policy* melalui substansinya (yaitu rumusan-rumusan redaksi suatu kebijakan yang berisi tujuan-tujuan 'goals' apa yang hendak dicapai. Kedua, dari proses pelaksanaannya yang membeberkan kepada kita hasil maupun dampak dari kebijakan tersebut, baik hasil yang masih bersifat sementara maupun yang sudah final (Samodra Wibawa, 1994: 49).

Hofferbert menyoroti kebijakan menjadi "hasil-hasil keputusan", "pelaku", dan "tujuan-tujuan publik". Pelaku yang dimaksud adalah legislatif, eksekutif dan siapapun yang hasil keputusannya untuk kepentingan orang banyak/masyarakat. Selanjutnya, pengertian yang dikemukakan oleh Hofferbert ini juga menekankan memahami kebijakan dari sisi substansi dan proses pelaksanaan kebijakan. Substansi kebijakan yaitu rumusan-rumusan kebijakan yang telah diputuskan dan tujuan-tujuan yang akan dicapai. Kebijakan publik adalah pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan legislatif, penataan/pengaturan yang dilakukan oleh eksekutif, penggunaan anggaran, dan juga kegiatan apapun yang dilakukan oleh siapapun yang menjadikan masyarakat sebagai sasarannya (Samodra Wibawa, 1994: 50).

Menurut Samodra Wibawa (1994: 50), kebijakan sebagai suatu sistem yang memiliki tiga buah komponen yang berinteraksi secara timbal balik. Tiga komponen tersebut yaitu pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Ketiga komponen ini saling mempengaruhi satu sama lain. Komponen-

komponen itu dapat dijelaskan secara rinci :

- 1) Pelaku kebijakan, yakni badan pemerintahan maupun orang atau lembaga non pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Mereka dapat mempengaruhi dan sekaligus terkena pengaruh darisuatu kebijakan.
- 2) Lingkungan kebijakan. Yang dimaksud dengan lingkungan bukannya orang-orang atau lembaga yang berada di sekitar dan mempengaruhi pemerintah selaku penentu akhir suatu kebijakan (mereka ini semua termasuk dalam kotak pelaku/aktor kebijakan) melainkan lebih menunjuk kepada bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat atau perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan.
- 3) Kebijakan publik, yaitu serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan (atau memecahkan masalah) kehidupan masyarakat. Menurut Carl Friedrich yang dikutip oleh Budi Winarno (2004: 19), memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Definisi yang dikemukakan Carl Friedrich ini memusatkan pada tindakan dan usulan oleh *stakeholder* kebijakan, usulan tersebut dapat menjadi hambatan dan kesempatan dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut. Batasan-batasan kebijakan yang dikemukakan oleh banyak pihak, pada dasarnya menekankan pada

apa yang dilakukan oleh pelaku kebijakan (keterlibatan aktor-aktor). Dalam penelitian kebijakan dilihat dari sudut substansinya, yaitu memahami kebijakan berdasarkan rumusan-rumusan redaksi suatu kebijakan yang berisi tujuan-tujuan “goals” apa yang hendak dicapai yaitu hasil keputusan yang telah ditetapkan oleh pelaku kebijakan. Kebijakan menekankan pada apa yang dilakukan aktor kebijakan.

Anderson (dalam Budi Winarno, 2004: 19-20), menjelaskan sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami menjadi beberapa kategori seperti tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*outcomers*). Uraian selengkapnya adalah sebagai berikut :

- 1) Tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Biasanya tuntutan-tuntutan ini diajukan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat dan mungkin berkisar antara desakan secara umum bahwa pemerintah harus “berbuat sesuatu” sampai usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.
- 2) Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi

kepada tindakan-tindakan kebijakan publik termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.

- 3) Pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statement*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
- 4) Hasil-hasil kebijakan lebih merujuk pada "manifestasi nyata" dari kebijakan-kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan menggunakan kalimat yang lebih sederhana, hasil-hasil kebijakan dapat diungkapkan sebagai apa yang dilakukan oleh suatu pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Penyelidikan mengenai hasil-hasil kebijakan mungkin akan menunjukkan bahwa kebijakan dalam kenyataannya sangat berbeda dari apa yang tersirat dalam pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan demikian kita dapat membedakan antara dampak-dampak kebijakan dengan hasil-hasil kebijakan. Hasil-hasil kebijakan lebih berpijak pada manifestasi nyata kebijakan publik, sedangkan dampak-dampak kebijakan (*outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak

diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (Anderson, dalam Budi Winarno, 2004:19-20).

Dapat disimpulkan bahwa tidak semua kebijakan akan berjalan lancar dan berhasil mencapai tujuan yang telah ditentukan. Banyak hal yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Untuk mengetahui penyebab kegagalan dalam mencapai tujuan serta untuk mengantisipasi kegagalan yang sama di masa mendatang, maka perlu dilakukan evaluasi kebijakan.

b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Charles Lindblom (1986, dalam Budi Winarno 2004: 32) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh actor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan public yang dikemukakan oleh William Dunn (1998: 22) adalah sebagai berikut:

1) Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh

sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para actor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan,

yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementor*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

c. Implementasi Kebijakan

Menurut Budi Winarno, Implementasi Kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang, dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2004) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu jenis luaran yang nyata (tangible output). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah.

Sementara itu Grindle dalam Winarno (2004) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa di realisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan kebijakan yang sama. Program-program tindakan itu bisa dipilah kedalam proyek-proyek yang spesifik untuk dikelola. Maksud dari program-program tindakan dan proyek individu adalah untuk mendatangka suatu perubahan dalam lingkungan kebijakan, suatu perubahan yang bisa diartikan sebagai dampak dari suatu program.

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2004) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk emncapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka

melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Menurut George C. Edward dalam Winarno (2004), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah suatu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang sudah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

d. Model-Model Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor seperti yang diungkapkan Donald Warwick (1979:38) dalam Winarno (2004) menyatakan bahwa pada pada tahap implementasi berbagai kekuatan berpengaruh sebagai faktor pendorong untuk memperlancar pelaksanaan itu sendiri, antara lain:

- 1) Komitmen politik, didalam praktik terutama komitmen pimpinan pemerintah;
- 2) Kemampuan organisasi, terdiri dari kemampuan teknis, kemampuan organisasi menjalin hubungan dengan organisasi lainnya beroperasi dalam bidangnya dan kemampuan untuk mengembangkan *standard operational procedur (SOP)*;

- 3) Komitmen para pelaksana dan dukungan dari kelompok kepentingan.

Beberapa kendala yang mempengaruhi atau sebagai faktor penghambat implementasi kebijakan, seperti diungkapkan Donald Warwick (1979:30) dalam Winarno (2004), diantaranya :

- 1) Masalah-masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat dalam program itu sendiri.
- 2) Masalah yang terkait dengan sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan;
- 3) Masalah yang timbul karena terkait dengan organisasi atau birokrasi lainnya.

Suatu model kerangka implementasi telah diperkenalkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Winarno (2004) yang mengidentifikasi beberapa variabel dan berpengaruh terhadap tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut dikategorikan dalam tiga variabel utama yaitu :

- 1) Variabel mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan, yang dapat diperinci dalam empat komponen, yakni :
 - a) Kesukaran-kesukaran teknis;
 - b) Keragamam perilaku kelompok sasaran;
 - c) Persentase kelompok sasaran dengan jumlah penduduk;
 - d) Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
- 2) Variabel kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasi yang dapat diperinci menjadi tujuh komponen :
 - a) Kejelasan dan konsistensi sasaran;

- b) Hubungan teoritik yang memadai;
 - c) Ketetapan alokasi sumber dana;
 - d) Keterpaudan hierarki didalam atau diluar organisasi;
 - e) Keputusan aturan main dari badan pelaksana;
 - f) Seleksi pejabat pelaksan;
 - g) Akses formal pihak luar.
- 3) Variabel berpengaruh langsung per bagian variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan, dapat diperinci dalam lima komponen, yakni :
- a) Kondisi sosial ekonomi dan teknologi;
 - b) Dukungan politik;
 - c) Sikap dan sumber yang dimiliki kelompok;
 - d) Dukungan dari pejabat atasan, dan
 - e) Komitmen, kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Donald S Van Horn Meter dan Carl E Van Horn dalam Winarno (2004) menyampaikan ada enam usulan variabel yang membentuk pertalian antara kebijakan dengan hasil kerja, yaitu :

- 1) Standar dan tujuan kebijakan;
- 2) Sumber daya kebijakan;
- 3) Aktifitas penguatan dan komunikasi inter organisasional;
- 4) Karakteristik pelaksana;
- 5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik;
- 6) Disposisi pelaksana;
- 7) Disposisi implementor.

Edward membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber-

sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Patut diperhatikan disini bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karena itu, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain, dan bagaimana variabel-variabel ini mempengaruhi proses implementasi.

1) Komunikasi

Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan (*Clarity*). Menurut Edward, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas.

Transmisi adalah faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Sebelum pejabat dapat mengimplemntasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya dikeluarkan.

Kejelasan adalah faktor kedua yang dikemukakan Edward. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana

kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

Konsistensi, adalah faktor ketiga, jika implemmentasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

2) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implemmentasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan factor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan factor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian juga sebaliknya, bila tingkah laku atau

perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan menjadi semakin sulit.

4) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. Salah satu aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating System, SOP*). Prosedur-prosedur biasa ini dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi public dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar, dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Dari berbagai teori dan model implementasi kebijakan diatas, dipilihlah teori George C. Edward dikarenakan yang paling tepat dalam hal implementasi kebijakan pelaksanaan pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama melalui seleksi terbuka dilingkungan pemerintah Kota Palangka Raya

2. Konsep Etika

Telah disinggung bahwa etika merupakan salah satu pegangan pemerintahan. Istilah etika berasal dari bahasa Yunani kuno ethos. Dalam bentuk tunggalnya berarti tempat tinggal yang biasa, padang

rumpun, kandang, kebiasaan, adat, ahlak, watak, perasaan, sikap dan cara berpikir. Dalam bentuk jamaknya ta etha, yang berarti adat kebiasaan. Kata inilah menurut Bertens (2007:4) yang melatarbelakangi munculnya kata ethica yang digunakan Aristoteles untuk menunjukkan filsafat moral. Sedangkan istilah 'moral' berasal dari bahasa Latin mos (tunggal) atau mores (jamak) yang sama artinya dengan ethica dalam bahasa Yunani yaitu kebiasaan atau adat.

Karena itulah, maka istilah etika kadang-kadang dipertukarkan penggunaannya dengan istilah moral atau keduanya sering dipakai untuk saling menjelaskan. Misalnya, perbuatan yang etis adalah perbuatan yang baik secara moral, yakni perbuatan yang sesuai dengan kodrat, harkat dan martabat manusia terlepas dari kedudukan dan peranannya dalam kehidupan sosial. Sedangkan perbuatan yang tidak etis atau immoral berarti perbuatan buruk secara moral. Bertens (2007:6) mengemukakan bahwa etika mempunyai tiga arti, yaitu:

- a. Sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam mengatur tingkah lakunya.

Arti ini dapat dikatakan sistem nilai. Contoh, Etika Suku Indian.

- b. Sebagai kumpulan asas atau nilai moral.

Arti ini dapat dikatakan kode etik. Contoh, Kode Etik Rumah Sakit Indonesia.

- c. Sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk.

Dalam arti ini, etika adalah filsafat moral. Definisi ini substansinya sama dengan definisi Hans Kung (1999:76-77) bahwa etika (Inggris: ethics) menunjuk pada teori sikap, nilai dan norma moral secara filosofis atau teologis. Sedangkan etik (Inggris: ethic) menunjuk pada sikap moral

manusia yang mendasar. Tanpa menyebut artinya Hans Kung juga menggunakan kata 'etis.' Penulis menafsirkannya sebagai kata sifat, yakni sifat perbuatan yang baik secara moral. Walaupun secara etimologis kata etika identik dengan moral seperti yang dikemukakan tadi, dalam perkembangannya kemudian (secara terminologis) banyak yang membedakannya. Bertens (2007:7) berpendapat bahwa moral merupakan bagian dari etika, yaitu nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam mengatur tingkah lakunya. Sedangkan Taliziduhu Ndraha (2005:232) berpendapat bahwa moral adalah norma sosial yang penilaiannya lebih didominasi oleh budaya, terutama kebiasaan hidup masyarakat. Sedangkan etika penilaiannya lebih didominasi oleh suara hati atau hati nurani pelaku. Oleh karena itu, jika sanksi moral datang dari masyarakat, seperti, dihina, direndahkan martabatnya, dan dikucilkan; sedangkan sanksi etika datang dari diri sendiri seperti rasa malu, penyesalan, rasa bersalah (*conscience stricken*), minta maaf, mohon ampun, bertobat, memberikan tebusan, mengaku bersalah, mengundurkan diri, pindah tempat tinggal, bahkan bisa jadi bunuh diri. Pemahaman Taliziduhu Ndraha tersebut nampaknya sama dengan pemahaman Wignjosoebroto (dalam Widodo, 2007:48) yang berpendapat bahwa etika merupakan refleksi "*self control*" dan bukan "*social control*."

Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Widodo (2007:48) bahwa etika merupakan kekuatan normatif yang bergerak dari dalam (*self control*) untuk mengendalikan perilaku seseorang atau sekelompok orang. Menurut Aristoteles (dalam Bakhtiar, 2004:31), etika digolongkan pada filsafat praktis sama seperti ekonomi dan politik. Sebagai filsafat praktis, etika bukan hanya membahas tentang 'yang ada' seperti cabang

filsafat yang lainnya, tetapi membahas 'yang harus dilakukan' oleh manusia (Bertens, 2007:27).

Poespoprodjo (1999:32) menyebut etika sebagai ilmu filsafat praktis normatif tentang kebenaran dan kesalahan perbuatan manusiawi sebagaimana diketahui oleh akal budi. Dikatakan ilmu filsafat praktis, karena etika mengandung hasil pemikiran yang kritis, mengakar, mendalam, menyeluruh dan sistematis yang berhubungan langsung dengan moralitas (segi moral) perbuatan manusia. Dikatakan normatif, karena etika menunjukkan ukuran baik-buruk perbuatan manusia dan mengandung tuntunan yang mengharuskan manusia untuk berbuat baik dikaitkan dengan hakikat keberadaan manusia itu sendiri, tanpa memandang status dan perannya dalam pergaulan bermasyarakat. Sejak awal kelahirannya, pemikiran etika dikaitkan dengan upaya manusia untuk memperoleh kebahagiaan hidup yang hakiki, suatu kebahagiaan yang sesungguhnya dan bersifat langgeng berdasarkan akal sehat dan atau keyakinan religius. Kebahagiaan hidup memang dapat dicari pula dengan cara-cara yang tidak etis seperti yang dilakukan oleh orang-orang tertentu yang gelap pikirannya dan buta hatinya, misalnya menipu, membunuh, merampok, dan memperkosa. Tetapi kebahagiaan yang demikian adalah kebahagiaan yang semu dan keliru, sebab selain tidak sesuai dengan kodrat, harkat dan martabat manusia, juga hanya dinikmati sejenak, dan setelah itu akan disusul dengan penyesalan dan bahkan malapetaka (diazab Tuhan). Pemikiran etika tidak diarahkan pada pencarian kebahagiaan yang seperti itu. Prinsip dasar etika adalah beneficence, yakni berbuatlah baik terhadap sesama manusia, dan prinsip non-maleficence, yakni janganlah berbuat jahat terhadap sesama manusia (Sugiharto & Rachmat, 2000:35). Prinsip

dasar tersebut merupakan turunan the Golden Rule (Kaidah Emas) yang di antaranya berbunyi: “Cintailah manusia (orang lain), seperti kamu mencintai dirimu sendiri.” Prinsip dasar dan kaidah emas tersebut sesuai dengan kodrat (fitrah), harkat dan martabat manusia.

Pada umumnya orang akan senang jika orang lain berbuat baik kepadanya, karena itu sepatutnya iapun berbuat baik kepada orang lain. Sebaliknya, seseorang tidak senang jika orang lain berbuat jahat kepadanya, karena itu sepatutnya iapun tidak berbuat jahat kepada orang lain. Karena itu, berbuat baik atau tidak berbuat jahat kepada orang lain dapat dikatakan sebagai kewajiban manusiawi untuk memenuhi hak dirinya dan hak orang lain akan ketenteraman, kehormatan, kenyamanan dan keamanan hidup. Berbuat baik dan tidak berbuat jahat kepada orang lain sangat tergantung pada kesadaran etis yang dimiliki seseorang.

Kunci penerapan etika sebagai pegangan praktis dalam menjalani kehidupan sehari-hari, terletak pada hati nurani pribadi seseorang. Dengan hati nuraninya, seseorang tidak mempersoalkan perbuatannya diketahui atau tidak diketahui oleh orang lain, karena ukuran etis-tidaknya berada dalam diri pribadinya. Dengan peranan hati nurani, maka seseorang yang melakukan pelanggaran norma etik akan langsung divonis oleh dirinya.

Menurut Saefullah (2006:165), “inti etika adalah kekuatan mental dan ketinggian moral dan dunia etika adalah dunia rasa yang bertalian dengan hati nurani.” Bertens (2007:49) mengilustrasikan bagaimana hati nurani berperan dalam kehidupan seseorang dengan cerita berikut. Seorang hakim, besok harinya harus memutuskan seseorang terdakwa bersalah, karena bukti-bukti telah menunjukkannya secara pasti dan

meyakinkan. Tiba-tiba datang seseorang yang meminta agar terdakwa dibebaskan dan menyerahkan uang sedemikian banyak, sehingga hakim tersebut tergiur. Besoknya, terdakwa dibebaskan dari segala tuduhan, dan hakim dengan uangnya itu dapat menyekolahkan anaknya ke luar negeri serta membangun rumah yang telah diidam-idamkan istrinya sejak lama. Namun akhirnya, hakim tersebut tidak bahagia. Hidupnya gelisah. Ia seolah-olah malu terhadap dirinya, walaupun orang lain tidak mengetahuinya. Semula ia merupakan seorang hakim yang jujur, namun terakhir ia tergoda. Sekarang ia marah dan mual terhadap dirinya. Mengapa? Karena hati nuraninya mengatakan bahwa perbuatan yang telah ia lakukan telah melanggar etika.

Bertens (2007:52) berpendapat bahwa tidak mengikuti hati nurani ini berarti menghancurkan integritas pribadi kita dan mengkhianati martabat terdalam kita. Mulyadhi Kartanegara (2002:68) mengemukakan bahwa etika mengajarkan tentang bagaimana menjadi orang baik, dalam arti memiliki perangai dan tingkah laku yang terpuji. Dengan mempelajari etika, akan dapat diketahui antara lain tentang apa yang dimaksud dengan perbuatan etis, mengapa manusia harus berbuat etis, kepada siapa saja harus berbuat etis, dimana harus berbuat etis, kapan harus berbuat etis, dan bagaimana berbuat etis. Memiliki perangai yang baik ini penting untuk mencapai kebahagiaan hakiki karena justru hanya orang baik yang akan memperolehnya. Orang yang berperangai baik pada hakikatnya adalah orang yang rohani/mentalnya sehat, yakni terbebas dari penyakit hati. Karena itu, ia akan memiliki kekayaan hati. Dengan kesehatan mentalnya yang baik, banyak karunia Tuhan yang dapat dinikmatinya dan karena itulah pula hidupnya merasa bahagia. Ia bisa hidup tenang, tenteram, nyaman, disukai oleh sesamanya, dapat berpikir

positif dan proporsional, tabah, optimis, bisa mengendalikan diri, mudah memaafkan, rajin bersyukur, dermawan, ramah, dan rendah hati. Sebaliknya orang yang mentalnya sakit, karena terjangkit penyakit hati seperti marah, dendam, sombong, dan iri hati; bisa jadi ia akan tidak/kurang merasa bahagia, karena itu ia kurang/tidak bisa menikmati karunia Tuhan yang diperoleh betapapun banyaknya.

Hidupnya senantiasa gelisah, pesimis, resah, tertekan, tidak bisa berpikir tenang, sering tidak puas, selalu merasa kurang (materi), dan banyak mengeluh. Karena itulah, pelajaran etika sangat berguna bagi setiap orang yang berkeinginan untuk memperoleh kebahagiaan hakiki dengan cara membangun mentalnya agar sehat. Menurut ahli kesehatan, kondisi mental yang sehat itu diyakini akan berpengaruh baik terhadap kondisi jasmaninya (kondisi jantung, tekanan darah). Dengan demikian secara jasmaniahpun akan banyak merasakan berbagai kenikmatan atas pemberian Tuhan yang melimpah. Louis P. Pojman (2002:1) mengemukakan, "*Ethics, or moral philosophy as it is sometimes called, is the systematic endeavor to understand moral concepts and justify moral principles and theories.*" Terjemahan bebasnya, etika atau kadang-kadang disebut filsafat moral adalah upaya sistematis untuk memahami konsep-konsep moral dan menguji kebenaran teori-teori dan prinsip-prinsip moral.

Bahasan filsafat moral menurut Poespoprodjo (1999:31), lebih menekankan pada penggunaan metode berpikir deduktif berdasarkan postulat-postulat tertentu yang disimpulkan dari metafisika, sehingga memunculkan prinsip-prinsip moral yang dapat dijadikan tuntunan untuk keperluan praktis tentang bagaimana manusia seharusnya berperilaku dalam mencapai tujuan akhir hidupnya. Pertanyaan mendasarnya antara

lain tentang apa yang dimaksud dengan baik-buruk perbuatan manusia dan mengapa manusia harus berbuat baik dan tidak boleh berbuat buruk. Etika yang dibangun melalui filsafat telah menelorkan banyak teori atau faham etika, antara lain hedonisme, utilitarianisme, stoisisme, dan evolusionisme. Hedonisme dengan tokohnya Aristippus (murid Socrates) dan Epicurus, memandang suatu perbuatan baik jika menimbulkan kesenangan dan kenikmatan. Utilitarianisme dengan tokohnya Jeremy Bentham dan John Stuart Mill, memandang suatu perbuatan baik jika berguna atau bermanfaat bagi kesejahteraan bersama dan menguntungkan bagi dirinya sendiri.

Stoisisme dengan tokohnya Anthithenes (murid Socrates), Baruch Spinoza, dan Imanuel Kant, memandang suatu perbuatan baik jika mengandung kebajikan dan buruk jika mengandung kejahatan. Evolusionisme dengan tokohnya Herbert Spencer dan Thomas Mill Green, memandang suatu perbuatan baik jika terus berproses lebih maju dan berkembang terlepas dari tujuannya yang jelas atau tidak jelas. Teori-teori etika dalam perkembangannya telah diperkaya oleh hasil studi dari ilmu-ilmu lainnya seperti antropologi, sosiologi, hukum, dan teologi. Terutama pengetahuan teologik telah sangat kuat dalam memperkaya etika, sehingga oleh orang yang memiliki pegangan religi, etika diyakini bukan hanya sekedar hasil olahpikir manusia saja, tetapi juga pedoman yang diciptakan dan diberikan

Tuhan kepada manusia agar manusia memiliki kebahagiaan hakiki dan langgeng. Dengan demikian, etika bukan hanya produk filsafat (nalar murni manusia) saja tetapi juga produk keyakinan teologik (produk Tuhan atau kadang-kadang disebut etika wahyu). Dalam kaitan dengan ini, Imanuel Kant (1724-1804 M) berpendapat bahwa etika bukanlah

urusan nalar murni, tetapi nalar praktis. Apabila manusia menggunakan nalar murninya dalam merumuskan etika, dengan sendirinya tak akan sampai pada etika yang sesungguhnya. Selain terjadi perselisihan tentang mana perbuatan yang baik dan yang buruk, etika rasional sebenarnya bukan lagi etika, melainkan perhitungan untung-rugi.

Etika adalah sesuatu yang telah menjadi fitrah manusia. Pada dasarnya nilai-nilai moral itu telah tertanam dalam diri manusia sebagai nilai imperatif kategoris (perintah tanpa syarat apapun). Karena itu menurut Amin Abdullah (2002:17), perbuatan etis bersifat deontologis (kewajiban) dan berada di balik nalar. Burhanuddin Salam (1997:8) mengemukakan bahwa etika dibagi ke dalam dua bagian, yaitu etika umum dan etika khusus. Etika umum adalah etika yang membicarakan mengenai kondisi dasar bagaimana manusia bertindak atau mengambil keputusan etis, teori-teori etika dan prinsip-prinsip moral dasar. Etika umum ini dapat dianalogikan dengan ilmu pengetahuan (membahas teori-teori etika). Sedangkan etika khusus adalah penerapan prinsip-prinsip moral dasar dalam bidang kehidupan yang khusus. Selanjutnya, etika khusus dibagi dua bagian, yaitu: 1) etika individual, dan 2) etika sosial.

Etika individual menyangkut kewajiban dan sikap manusia terhadap dirinya sendiri, sedangkan etika sosial menyangkut kewajiban, sikap dan pola perilaku manusia sebagai anggota umat manusia. Etika sosial mengajak orang-orang untuk melihat segala sesuatu tidak hanya dari sudut kepentingan dirinya sendiri saja, melainkan juga melihatnya dari sudut kepentingan bersama. Yang termasuk ke dalam etika sosial, di antaranya etika profesi, etika politik, etika keluarga, dan etika lingkungan hidup.

Menurut Bertens (2007:267), etika khusus (*ethica specialis*) artinya sama dengan 'etika terapan.' Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara dikenal antara lain etika politik, etika pemerintahan, etika administrasi negara, etika bisnis, etika hukum, etika peradilan, dan etika lingkungan. Etika-etika tersebut mengandung unsur teoritik dan praktik. Unsur teoritiknya terlihat dari bahasan-bahasan konseptual secara filosofis dan atau teologik tentang perilaku baik-buruk dikaitkan dengan kepentingan pada masing-masing segi kehidupan yang disebutkan tadi. Misalnya, dalam etika pemerintahan dibahas mengenai latar belakang yang mengharuskan aparatur pemerintah berperilaku etis, dan nilai-nilai etik apa saja yang patut dimilikinya. Sedangkan unsur praktisnya terlihat dari bahasan-bahasan operasional tentang apa dan bagaimana perilaku etis itu ditunjukkan dalam situasi tertentu.

Misalnya, apa norma-norma etik yang bersumber dari etika pemerintahan tersebut dan bagaimana mengaplikasikannya. Seiring dengan perkembangan zaman yang antara lain ditandai dengan banyaknya spesialisasi pekerjaan, keahlian atau profesi; dan perhimpunan-perhimpunan seperti seni, olahraga, dan hobi lain yang memerlukan pegangan etiknya masing-masing; maka pada tataran operasional muncullah turunan dari etika-etika sosial tadi dalam bentuknya yang sangat konkret dan rinci yang biasa disebut dengan Kode Etik atau Kode Kehormatan, misalnya Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Kode Etik Kedokteran, Kode Etik Profesi Guru, Kode Etik Prajurit, Kode Etik Jurnalistik, dan Kode Kehormatan Pramuka.

Kode etik adalah persetujuan bersama yang timbul dari para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka,

sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan (Simorangkir, dalam Sosipater, 2009:23). Dorongan untuk mematuhi perintah atau kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik, bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat, dan nilai-nilai filosofis (Kumorotomo, 2007: 399). Dengan demikian, arti etika dari yang tadinya hanya sebagai pemikiran teoritik saja kemudian berkembang menjadi etika sebagai pegangan praktis berupa 'prinsip-prinsip dan sistem nilai/norma etik' yang dijadikan pegangan seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan sehari-hari. Joko Widodo (2007:48) mengatakan bahwa etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan standar, pedoman, referensi, atau acuan orang-orang untuk berperilaku dalam kelompok-kelompok sosial tertentu.

3. Nilai Etika

Disadari atau tidak, 'nilai' (Inggris: *value*) mewarnai kehidupan manusia sehari-hari. Nilai selalu hadir, baik disengaja ataupun tidak yang digunakan manusia untuk berbagai keperluan. Kita menilai orang lain, dan orang lainpun menilai kita. Bahkan diri kitapun secara disadari atau tidak sering menilai diri sendiri. Nilai selalu menyertai di awal, di tengah atau di akhir kegiatan kita sehari-hari. Jenny Teichman (1998:11) mengatakan "hidup kita berada dalam dunia nilai." Nilai selalu hadir dalam hubungan manusia dengan lingkungannya, demikian pula dalam hubungan pemerintahan, yakni 'hubungan antara pemerintah dan yang diperintah' (Ndraha, 2003:97).

Rakyat menilai pemerintahnya, dan pemerintahpun menilai rakyatnya. Tandanya, dalam percakapan sehari-hari sering muncul ungkapan penilaian seperti 'kinerja pelayanan publik mulai membaik' atau 'kelakuan pejabat tersebut buruk.' Secara etimologis (asal usul

kata), kata 'nilai' berasal dari bahasa Latin *valere* yang berarti berguna, mampu akan, berdaya, berlaku, kuat (Bagus, 2005:713). Secara leksikografis(perkamusan), kata nilai mempunyai beberapa arti, yaitu 1) harga, 2) harga uang), 3) angka kepandaian, 4) banyak sedikitnya isi, kadar, mutu 5) sifatsifat (hal-hal) yang penting atau berguna bagi kemanusiaan (KB Bahasa Indonesia, 1996:690).

Dalam Cambridge International Dictionary of English (1995:1605), kata nilai (*value*) mempunyai arti yang berhubungan dengan uang dan yang tidak. Arti yang berhubungan dengan uang, sama dengan arti dari kamus bahasa Indonesia, sedangkan arti *value* yang tidak berhubungan dengan uang adalah *the importance or worth of something for someone* (sesuatu yang penting, baik atau bermanfaat bagi seseorang). Pengertian etimologis dan leksikografis tersebut menunjukkan bahwa nilai merupakan sesuatu yang penting, berarti dan bermanfaat, yang digunakan manusia dalam berbagai aktivitasnya. Misalnya, harga barang penting dan bermanfaat bagi manusia dalam perniagaan, nilai uang penting dan bermanfaat bagi manusia dalam urusan moneter/fiskal, angka kepandaian penting dan bermanfaat bagi manusia dalam pendidikan, dan sebagainya. Nilai bersifat kuantitatif (angka) dan kualitatif (bukan angka). Pada contoh tadi, manusia menggunakan nilai sebagai hasil ukur yang bersifat kuantitatif dan kualitatif setelah saling menilai sesamanya atau menilai barang/ benda atau obyek-obyek lain yang ada di lingkungannya. Lebih dari itu, manusia menggunakan nilai sebagai pegangan bersikap atau berperilaku sehari-hari untuk membangun dan memelihara keharmonisan dengan lingkungannya. Dalam hal ini adalah nilai yang kualitatif. Misalnya, nilai-nilai keadilan, kerukunan, keterbukaan, dan lain-lain. Dalam arti yang terakhir ini, nilai

digunakan sebagai sesuatu yang mendasari sikap dan perilaku manusia (*human values*) secara personal (*personal values*) dan sosial (*social values*). Nilai merupakan benda abstrak yang berupa 'konsep' atau kadangkadang disebut 'konsepsi', yakni hasil abstraksi fenomena yang tersimpan di alam pikiran manusia. Konsepsinya mengenai 'sifat atau kualitas sikap/ perilaku' manusia yang dianggap atau diyakini penting dan bermanfaat oleh seseorang atau sekelompok orang di lingkungan entitas sosial tertentu.

Menurut prosesnya, nilai berasal dari Tuhan karena keimanannya (religi), atau dari diri manusia sendiri karena pikiran, perasaan dan kemauannya (filsafat, budaya). Nilai-nilai tersebut tertanam sejak dini, terus tumbuh dan berkembang dalam kehidupan seseorang, sehingga berpengaruh terhadap sikap dan perilakunya sehari-hari. Nilai berperan sebagai pendorong dan pengarah intrinsik yang memiliki fungsi preventif, yakni mencegah terjadinya perilaku negatif di kemudian hari agar dirinya tidak dinilai buruk/salah/jelek oleh lingkungannya bahkan oleh dirinya. Contoh, seseorang yang selalu memegang nilai kejujuran, dalam aktivitas apapun selalu berupaya untuk bersikap jujur walaupun terkadang menerima akibat yang pahit. Ia ikhlas menjalaninya karena berkeyakinan dan berharap agar di kemudian hari dirinya tidak merugi di hadapan manusia terlebih-lebih di hadapan Tuhannya. Dalam kaitannya dengan hal ini, Beni Ahmad Saebani (2009, 191) berpendapat bahwa secara aksiologis (fungsi, tujuan), nilai memiliki beberapa makna, yaitu: 1) nilai sebagai panduan hidup manusia; 2) nilai sebagai tujuan hidup manusia; 3) nilai sebagai pilihan normatif tindakan manusia; 4) nilai sebagai hakikat semua pengetahuan; dan 5) nilai sebagai kesadaran tertinggi dari seluruh kesadaran manusia tentang motif-motif dan bentuk

sebuah tindakan yang berakar pada nalar dan tolok ukur yang menjadi jaminan tercapainya tujuan perilaku. Secara terminologis (peristilahan), terdapat beberapa arti nilai sebagai berikut:

- a. Nilai merupakan penghargaan yang menunjukkan baik atau pentingnya sesuatu yang hadir dari hubungan seseorang dengan lingkungannya (Sweedlun et al, 1956:64)
- b. Nilai merupakan sesuatu yang menarik, yang dicari, yang menyenangkan, yang disukai. Intinya nilai merupakan sesuatu yang baik (Bertens, 2007:139).
- c. Nilai merupakan disposisi yang lebih luas dan sifatnya lebih mendasar, berakar lebih dalam dan karenanya lebih stabil dari sikap individu, yang dianggap sebagai bagian dari kepribadian individu (Azwar, 2002: 9).
- d. Nilai adalah keyakinan relatif kepada yang baik dan yang jahat, yang benar atau yang salah, dan yang seharusnya ada atau tidak ada (Duverger, 1989:13).
- e. Nilai merupakan rujukan perilaku, sesuatu yang dianggap luhur dan menjadi pedoman hidup manusia dalam kehidupan bermasyarakat (Lutan, 2002: 68).
- f. Setiap yang mengandung arti (makna) atau guna (manfaat, nikmat) bagi pelaku budaya dan bagi lingkungan tertentu disebut bernilai (Ndraha, 1999:26).
- g. Dari karya Andreas A. Danandjaja (1986 : 13) diketahui pula tentang arti nilai berikut: a) konsepsi tentang apa yang seharusnya diinginkan yang mempengaruhi pemilihan sarana dan tujuan tindakan (Clyde Kluckhohn); b) suatu keyakinan abadi (Milton Rokeach); c) kerangka kerja perseptual yang secara relatif bersifat permanen, membentuk

dan mempengaruhi watak perilaku perorangan pada umumnya (George England) d) kecenderungan luas untuk lebih menyukai atau memilih keadaan-keadaan tertentu dibanding dengan yang lain (Geert Hofstede); e) kombinasi ide dan sikap yang mencerminkan suatu peringkat pilihan atas prioritas, motif atau orang (Dalton E. McFarland); dan f) kriteria atau standar yang dibuat untuk melakukan penilaian (Robin Williams). Dengan mengacu pada sumber-sumber tersebut dapat disimpulkan bahwa nilai adalah konsepsi tentang sifat/kualitas perilaku yang dianggap atau diyakini baik, benar, bagus, penting, berarti, dan berguna bagi kehidupan seseorang atau sekelompok orang di lingkungannya. Bisa jadi, anggapan atau keyakinan seseorang atau sekelompok orang tentang nilai itu berbeda-beda karena perbedaan latar belakang agama, adat-istiadat, filsafat, faham kehidupan, faham ekonomi, faham politik, dan faham-faham lain yang dianutnya. Contoh:

- 1) Menurut filsafat, sesuatu dinilai benar jika logis (logika), dinilai baik jika etis (etika,) atau dinilai bagus jika indah, tertib dan rapi (estetika).
- 2) Menurut agama (Islam), sesuatu perbuatan dinilai baik (amal saleh) jika niatnya lurus (untuk beribadah), dilakukan dengan sebaik mungkin menurut aturan, dan diorientasikan untuk menggapai rida Allah SWT.
- 3) Menurut faham kehidupan, sesuatu dinilai baik jika menyenangkan (hedonisme), dinilai baik jika berguna (utilitarianisme), dinilai baik jika sesuai dengan kewajiban
- 4) (deontologis), dinilai baik jika mengandung kebajikan (stoisisme), atau dinilai baik jika menuju ke kesempurnaan (evolusianisme).

Menurut adat istiadat, sesuatu dinilai baik jika sesuai dengan ketentuan adat masing-masing masyarakat penganutnya. Menurut faham ekonomi suatu bangsa, sesuatu dinilai baik jika kekayaan produktif dimiliki swasta (kapitalisme), atau dinilai baik jika kekayaan produktif dimiliki negara (sosialisme). Menurut faham politik, sesuatu dinilai baik jika didasarkan pada musyawarah (demokratis), atau dinilai baik jika didasarkan pada kekuasaan belaka (otoriter). Jadi, pandangan tentang nilai baik, benar, bagus, penting, dan berguna itu cukup beragam. Karena itu, sulit sekali dicari nilai-nilai mana yang baik, benar, bagus, penting, dan berguna secara obyektif, karena hal itu pada akhirnya sangat ditentukan oleh anggapan atau keyakinan pihak penganut atau pengguna masing-masing.

Terlepas dari latar belakang anggapan atau keyakinan seseorang atau sekelompok orang tentang penetapan nilai baik, benar, bagus, penting dan berguna, nilai dapat dibagi ke dalam beberapa kategori menurut sudut pandang berikut: 1. Menurut bentuk: a) nilai kuantitatif (yang berbentuk angka), misalnya harga barang dan nilai uang; dan b) nilai kualitatif (yang berbentuk bukan angka), misalnya, kejujuran, keadilan, kebersamaan, kedermawanan, kerelaan berkorban, keuletan, kecintaan, dan keberanian. 2. Menurut cara dan tujuan: a) nilai instrumental, yakni nilai yang dijadikan alat atau sarana untuk mewujudkan nilai terminal; dan b) Nilai terminal, yakni nilai yang dijadikan tujuan atau sasaran akhir. Misalnya, jika kerukunan akan dijadikan nilai terminal, maka nilai instrumentalnya antara lain toleransi, kerjasama, kesepahaman, dan tolong menolong. 3. Menurut syarat perwujudan: a) nilai imperatif kategoris, yakni nilai yang memaksa diwujudkan tanpa syarat, misalnya kejujuran mewajibkan siapapun yang

punya utang untuk melunasinya; dan b) nilai imperatif hipotesis, yakni nilai yang tidak mewajibkan, tapi diperlukan kehadirannya jika ada syarat tertentu pada realitas yang dituju, misalnya efisiensi diperlukan jika akan membandingkan pengeluaran dan pendapatan. 4. Menurut kemunculan: a) nilai intrinsik, yakni nilai yang muncul dari kesadaran diri sendiri, misalnya kasih sayang kepada orang lain muncul dari kesadaran dirinya karena iapun mau diperlakukan seperti itu oleh orang lain; dan b) nilai ekstrinsik, yakni nilai yang muncul karena peranan pihak luar dirinya, misalnya produktivitas kerja yang ditargetkan pimpinan. Menurut kebebasan pelaku : a) nilai otonom, yakni nilai yang terbebas dari keinginan untuk dinilai orang lain misalnya menolong orang lain bukan karena ingin dipuji; dan b) nilai heteronom, yakni nilai yang terikat oleh keinginan untuk dihargai orang lain, misalnya menolong orang lain karena ingin pujian atau balasan. 6. Menurut bawaan : a) nilai obyektif, yakni nilai yang melekat pada obyek karena bawaannya sendiri; dan b) nilai subyektif, nilai yang dihasilkan dari kesan yang menilai. Misalnya, suatu barang yang senyatanya bagus (obyektif), tapi karena harganya murah dan bungkusnya kurang indah, maka terkesan atau dinilai jelek (subyektif). 7. Menurut hierarki : a) nilai dasar (fundamental, pokok), misalnya Pancasila (lima nilai dasar kehidupan berbangsa); dan b) nilai operasional (penjabaran nilai dasar), misalnya kerukunan umat beragama, penghargaan pada adat istiadat, dan musyawarah dalam membuat keputusan. 8. Menurut struktur: a) nilai inti, yakni nilai utama; dan b) nilai penguat, yakni nilai yang memperkuat nilai inti. Misalnya, jika kualitas pelayanan dijadikan nilai inti, maka nilai-nilai etis dijadikan nilai penguatnya. Atau, jika nilai etis dijadikan nilai inti, maka nilai kualitas pelayanan dijadikan nilai penguatnya. 9. Menurut lingkup keberlakuan: a)

nilai universal, yakni nilai yang dipakai oleh seluruh bangsa (masyarakat dunia), misalnya kasih sayang, perdamaian, kebersamaan, keadilan, dan kejujuran; b) nilai nasional, yakni nilai yang dipakai masyarakat suatu bangsa, misalnya persatuan bangsa Indonesia; dan c) nilai lokal, yakni nilai yang dipakai masyarakat suatu daerah, misalnya keselarasan dengan alam dan penghormatan terhadap leluhur di lingkungan komunitas tertentu (nilai dalam masyarakat Baduy).

10. Dari segi perkembangan: a) nilai generik, yakni nilai yang diperoleh dari keadaan asal; dan b) nilai tambah, yakni nilai tambahan dari keadaan asal. Misalnya singkong yang diolah menjadi tepung tapioka akan memperoleh nilai tambah (harganya bertambah dari nilai generiknya).

11. Dari segi proses penciptaan: a) nilai ciptaan Tuhan YME, yakni nilai yang disampaikan Tuhan melalui wahyu kepada RasulNya, misalnya menyayangi sesama mahluk; dan b) nilai bentukan manusia, yakni nilai yang dibentuk manusia melalui budayanya, misalnya bantuan beasiswa bagi murid sekolah yang miskin.

12. Dari segi ketertarikan menurut Gordon Allport (dalam Schermerhorn, 1994:137), yaitu: a) tipe nilai teoritik, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada penemuan tentang kebenaran melalui pertimbangan akal sehat dan cara-cara berpikir sistematis; b) tipe nilai ekonomis, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada kegunaan dan kepraktisan sesuatu, termasuk mengenai akumulasi kekayaan; c) tipe nilai estetik, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada keindahan, bentuk dan keserasian artistik; d) tipe nilai sosial, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada masyarakat dan kecintaan dalam hubungan kemanusiaan; e) tipe nilai politis, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada perolehan kekuasaan dan mempengaruhi orang lain;

dan f) tipe nilai religius, yakni tipe nilai yang menunjukkan ketertarikan pada kesatuan dan pemahaman mengenai alam semesta. Dalam kehidupan sosial, nilai yang digunakan seseorang atau sekelompok orang tidak hanya satu, melainkan banyak. Pemilihan nilai mana yang akan digunakan biasanya tergantung pada tujuan, kedudukan, peranan dan situasi yang dihadapinya. Itulah yang dinamakan 'sistem nilai,' himpunan nilai yang satu dengan lainnya saling terkait. Salah satu jenis dari sistem nilai tersebut adalah sistem nilai etik, yaitu sistem nilai yang didasari dengan kesadaran etik atau kesadaran moral untuk membangun keharmonisan sosial sebagai manusia yang bermartabat dalam kedudukan apapun dan di manapun. 55 Telah dibahas dalam uraian tadi bahwa nilai adalah konsepsi yang diyakini seseorang atau sekelompok orang tentang sifat/kualitas perilaku yang penting dan berguna bagi kehidupannya. Dalam pembicaraan etika, yang dimaksud dengan nilai etik adalah konsepsi tentang sifat/kualitas perilaku yang baik secara moral yang diyakini seseorang atau sekelompok orang karena penting dan berguna bagi kehidupan dirinya dan orang lain. Sekali lagi, bahwa yang dimaksud dengan perilaku baik secara moral adalah perilaku yang sesuai dengan kodrat, derajat dan martabat manusia (Poespoprodjo, 1999:23). Nilai etik berbeda dengan nilai-nilai lain dalam hal urgensinya untuk direalisasikan dalam perilaku. Nilai etik 'lebih mendesak dan serius' untuk direalisasikan ketimbang nilai-nilai lainnya. Jika tidak segera direalisasikan, maka pada saat itu pula suara hatinya bereaksi negatif (kecewa). Sebaliknya jika direalisasikan, maka saat itu pula suara hatinya bereaksi positif (puas). Contoh, orang dermawan pada saat dimintai pertolongan orang lain, cenderung segera memenuhinya karena dengan cara demikian dirinya merasa puas/bahagia. Sebaliknya, jika

tidak menolong maka dirinya kecewa. Menurut Bertens (2007:144), ciri khas nilai moral adalah menimbulkan suara hati yang menuduh meremehkan atau menentang jika tidak diwujudkan, dan memuji jika diwujudkan. Karena itu bagi orang yang berpegang kuat pada nilai etik, apabila melakukan pelanggaran norma etik sekalipun pada situasi memaksa/terdesak akan sering mengingatnya dan bahkan menyesalinya, apalagi jika dilakukan dengan sengaja dan dalam situasi yang normal.

Nilai etik bersifat 'imperatif kategoris' (Kant dalam Bertens, 2007:145) yaitu sifat yang mewajibkan atau mengharuskan kepada siapapun untuk memenuhinya tanpa syarat. Contoh, nilai kejujuran mewajibkan siapapun jika berutang harus melunasinya. Berbeda dengan nilai-nilai lainnya yang bersifat 'imperatif hipotesis,' yakni sifat yang tidak mewajibkan, tapi diperlukan kehadirannya jika ada syarat tertentu pada realitas yang dituju. Contoh, nilai 'permusyawaratan dalam mengambil keputusan,' merupakan imperatif hipotesis jika ingin mempertahankan iklim demokratis. Ryaas Rasid (2001:77) mengemukakan bahwa prinsip etika adalah "bagaimana seharusnya (*ought to be*)." Manifestasinya akan melahirkan kewajiban (*obligation*) bagi mereka yang menerima prinsip itu untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk tindakan keseharian. Bila muatan nilai yang terkandung dalam prinsip itu gagal diwujudkan oleh masyarakat pendukungnya, maka dengan sendirinya akan mendapat sanksi. Karena etika adalah kumpulan nilai yang bersendikan prinsip-prinsip moral, maka sanksi yang disiapkan untuk para pelanggarpun adalah sanksi moral. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa bagi yang meyakini, nilai etik itu menuntut adanya keharusan (kewajiban) untuk diaktualisasikan dalam perilakunya. Jika dilanggar, berakibat adanya

sanksi. Dorongan akan adanya keharusan/kewajiban itulah yang secara otomatis menuntut kehadiran norma etik.

4. Norma Etika

Jika Jenny Teichman (1998:11) berpendapat bahwa hidup kita berada dalam dunia nilai, maka penulis pun ingin menambahkan bahwa 'hidup kita berada dalam dunia norma,' karena nilai dan norma merupakan pasangan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Manusia tidak akan lepas dari norma di manapun ia berada. Contoh, manusia berada di bumi tak akan terlepas dari norma alam (hukum alam), berada di rumah tak akan terlepas dari norma bangunan rumah, berada di lingkungan keluarga tak akan terlepas dari norma rumahtangga, berada di perkampungan tak akan terlepas dari norma ketetanggaan, berada di perjalanan tak akan terlepas dari norma perlintasan, berada di tempat kerja tak akan terlepas dari norma organisasi tempat kerja, dan sebagainya. Istilah "norma" dalam bahasa Indonesia (Inggris: *norm*) berasal dari kata yang sama dalam bahasa Latin *norma* (Bertens, 2007:147). Dalam bahasa Latin, kata *norma* mempunyai dua arti, yaitu 1) siku-siku, dan 2) pedoman, ukuran, aturan, kaidah (Prent dkk, 1969:570). Dalam arti yang pertama, kata *norma* (siku-siku) dipakai oleh tukang kayu/bangunan untuk memastikan sudut 90° atas benda/bangunan yang dikerjakannya. Jika bangunan yang didirikan diukur dan sesuai dengan siku-siku (*norma*), maka benda/bangunan itu dinilai telah tepat bersudut 90°. Dalam arti yang kedua, kata *norma* dipakai pada keperluan yang lebih luas, yakni sebagai alat yang dijadikan pedoman, ukuran, aturan, kaidah, rujukan, atau acuan atas sesuatu yang dikerjakan, dihasilkan, atau dilakukan manusia dalam berbagai segi kehidupan.

Misalnya, tata cara salat dan tata cara zakat dalam keagamaan; hukum, dalil, rumus, dan kurikulum dalam iptek; tatalaksana organisasi, aturan kepegawaian, dan tatakelola keuangan dalam administrasi; aturan perburuhan, ketentuan ekspor-impor, dan izin perusahaan dalam ekonomi; aturan pemilihan, tata tertib sidang dewan, dan tata hubungan eksekutif-legislatif dalam politik; tata cara pelayanan publik, tata cara pemekaran daerah/desa, dan keprotokolan dalam pemerintahan; peraturan baris-berbaris, tata upacara, dan ketentuan disiplin dalam ketentaraan; aturan permainan tiap-tiap cabang olahraga, dan tata cara pertandingan dalam olahraga; tata cara lomba nyanyi, dan tata cara penggunaan alat musik dalam kesenian, tata bahasa dalam kebahasaan; serta hukum pidana/ perdata, dan hukum acara pidana/perdata dalam hukum. Secara umum, terdapat arti norma menurut beberapa ahli yaitu: 1. Norma adalah aturan, standar, ukuran atau sesuatu yang sudah pasti yang dapat dipakai untuk membandingkan sesuatu yang lain yang diragukan hakikatnya, besar-kecilnya, ukurannya atau kualitasnya (Poespoprodjo, 1999:133). 2. Norma adalah aturan atau kaidah yang kita pakai sebagai tolok ukur untuk menilai sesuatu (Bertens, 2007:148). Rumusannya, bisa dalam bentuk pernyataan positif (perintah untuk melakukan sesuatu), misalnya 'harus berkata benar, harus adil, dan harus menyayangi orang lain,' atau pernyataan negatif (larangan), misalnya 'jangan berbohong, jangan menipu, jangan memperkosa, jangan menghasut, dan tidak boleh mencela.' Norma merupakan standar-standar penilaian yang diterima baik dan digunakan bersama oleh anggota-anggota kelompok. Norma memberi tahu kepada anggota apa yang seharusnya atau tidak seharusnya dilakukan pada situasi dan kondisi tertentu (Robbin,

1979:179). 4. Norma adalah peraturan berupa perintah dan larangan yang mengatur pergaulan dan kehidupan manusia (Abdullah, 2006:135). Dari beberapa pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa norma hadir dalam setiap urusan manusia yang berhubungan dengan beberapa pihak, yaitu: 1) norma dalam berhubungan dengan Tuhan YME; 2) norma dalam berhubungan dengan alam (termasuk dengan hewan dan tumbuh-tumbuhan); dan 3) norma dalam berhubungan dengan sesama manusia. Norma dalam berhubungan dengan Tuhan YME digunakan untuk mengarahkan dan menjaga 'nilai keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan YME' menurut agama/keyakinannya masing-masing. Tingkat keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan YME seseorang ditunjukkan oleh tingkat ketaatan terhadap normaNya. Semakin sering (frekuensi), semakin banyak (kuantitas), semakin kuat keteguhannya (konsistensi), dan semakin bagus (kualitas) menaati normaNya, berarti semakin tebal imannya dan semakin tinggi tingkat ketakwaannya. Norma dalam berhubungan dengan Tuhan YME mencakup pula norma dalam berhubungan dengan alam dan sesama manusia. Tuhan mengatur bagaimana manusia berhubungan dengan diriNya, dengan alam, dan dengan sesamanya. Norma dalam berhubungan dengan alam digunakan untuk mengarahkan dan menjaga 'nilai keharmonisan dengan alam' yang bersumber dari agama dan ilmu (ilmu alam, biologi, botani, fisika, mekanika, kimia, dan sebagainya). Semakin tinggi ketaatan manusia terhadap norma alam (hukum alam), semakin harmonis hubungannya dengan alam dan karenanya semakin untung. Sebaliknya, semakin rendah ketaatan manusia terhadap norma alam, semakin tidak harmonis hubungannya dengan alam dan karenanya semakin rugi. Tingkat ketaatan terhadap norma alam ditunjukkan oleh tingkat kemampuan

menyesuaikan diri dengan kondisi alam yang disertai dengan kemampuan dalam memanfaatkan, memelihara, dan menjaga kelestariannya. Norma dalam berhubungan dengan sesama manusia digunakan untuk mengarahkan dan menjaga 'nilai keharmonisan dengan sesama manusia,' yang bersumber dari agama, ilmu (etika, ilmu-ilmu sosial lain), dan kesepakatan sosial. Nilai keharmonisan merupakan nilai terminal (tujuan) yang dapat dicapai melalui penataan pada norma-norma pengarah dan penjaga nilai-nilai instrumentalnya (alat) seperti kejujuran, keadilan, kasih sayang, kedamaian, kerukunan, ketertiban, dan keteraturan. Norma dalam hubungan antar sesama manusia ini dapat disebut norma sosial (social norm). Tentang hal ini, Yudistira Garna (1999:170) mengemukakan bahwa norma sosial adalah suatu ukuran atau pandangan tentang suatu ataupun sejumlah tingkah laku yang diterima dan disepakati secara umum oleh warga suatu masyarakat. Norma selalu berpasangan dengan nilai. Dengan kehadiran norma, nilai yang dianut akan dapat lebih diketahui keberadaannya, ditanamkan dan diinternalisasikan dalam sikap mentalnya, dan akhirnya diaktualisasikan dalam perbuatan manusia. Kemudian, norma menjaga nilai agar terpelihara. Karena itu, norma biasanya bersifat memerintah dan memaksa untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu menurut nilai yang dianut. Dalam hubungannya dengan hal ini, Abdulsyani (2002:54) berpendapat bahwa norma lebih banyak berperan sebagai peraturan yang selalu disertai sanksi yang mendorong individu dan kelompok masyarakat untuk mencapai nilai-nilai sosial tertentu yang dianggap baik untuk dilakukan. Bentuk sanksi atas pelanggaran norma tersebut sangat tergantung pada konteksnya. Misalnya, dalam konteks hukum, norma hukum (pidana) melarang orang berbuat bohong, menipu, atau

memalsukan sesuatu agar dalam jiwa manusia sebagai warga negara tertanam dan terpelihara nilai kejujuran. Jika larangan itu dilanggar maka pelanggarnya diancam hukuman pidana kurungan/penjara atau denda. Sedangkan dalam konteks etika, untuk perbuatan yang serupa, jika dilanggar dapat dikenai sanksi kepada pelanggarnya berupa cemoohan, kecaman, pengucilan, pengasingan, pemecatan, atau bahkan bisa penghukuman fisik juga. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa norma adalah aturan yang 'mengarahkan perbuatan' manusia agar sesuai dengan nilai yang dianut, dan 'menjaganya' agar nilai tersebut dapat terpelihara. Dengan fungsinya sebagai pengarah dan penjaga nilai, maka norma itu dijadikan pedoman, acuan, rujukan, standar, dan ukuran perbuatan (sikap yang nampak). Dengan dijadikan pedoman, acuan, rujukan, standar, dan ukuran, maka perbuatan manusia dapat dinilai, apakah baik, benar, bagus, penting, berarti, berguna, bermanfaat, atau sebaliknya. Karena itu, norma dijadikan alat untuk menilai secara konkret dan pasti, apakah perbuatan seseorang/sekelompok orang itu sesuai atau tidak sesuai dengan sistem nilai yang dianut oleh lingkungannya. Selain itu, dengan kehadiran norma, maka penilaian akan lebih dapat diketahui secara terbuka, sepanjang normanya berlaku umum (bukan norma individu). Pengertian tentang norma tersebut mengantarkan pada pemahaman selanjutnya, bahwa norma merupakan pola tingkah laku yang disetujui dan dianut oleh seseorang/sekelompok orang pada umumnya dalam melakukan interaksi sosial tertentu. Penerimaan dan kepatuhan akan norma tersebut sangat penting, karena jika seseorang tidak mematuhi maka akan terjadi disharmonisasi hubungan dengan manusia lainnya. Dalam kehidupan berorganisasi (organisasi yang formal), norma memiliki dua bentuk, yaitu norma formal

dan norma informal. Norma formal merupakan norma yang dibuat atau ditetapkan secara resmi oleh organisasi untuk dijadikan pola perilaku para anggotanya. Misalnya, kode etik profesi/organisasi dan tata tertib suatu lembaga. Sedangkan norma informal merupakan norma yang terbentuk dari kebiasaan perilaku para anggotanya dalam waktu yang cukup lama (kebiasaan, tradisi) setelah ketaatan terhadap norma formal melembaga (ajeg). Jika norma formal sengaja dibuat/ditetapkan, sedangkan norma informal tidak sengaja dibuat/dibentuk. Kedua-duanya merupakan pola perilaku para anggota organisasi, alat pembentuk, dan ciri budaya organisasinya. Telah disinggung di bagian sebelumnya, bahwa dalam etika, sesuai dengan sifat nilainya yang 'imperatif kategoris' (mewajibkan diwujudkan tanpa syarat), maka nilai etik secara otomatis membutuhkan kehadiran norma etik. Apakah yang dimaksud dengan norma etik? Dengan mengacu pada arti norma secara umum, maka yang dimaksud dengan norma etik adalah aturan yang 'mengarahkan perbuatan' manusia agar sesuai dengan nilai etik yang dianut, dan 'menjaganya' agar nilai etik tersebut dapat terpelihara. Dengan kehadiran norma etik, nilai etik dapat dipaksakan untuk diaktualisasikan (diwujudkan) dan dipelihara dalam sikap/perilaku/perbuatan seseorang atau sekelompok orang. Nilai etik 'kerajinan' misalnya, tidak dapat diwujudkan atau dipelihara jika tidak disertai dengan norma etiknya, seperti larangan mangkir, bolos, atau bermalas-malasan. Itulah sebabnya, norma etik selalu disertai sanksi etik. Siapapun yang melanggarnya akan dikenai sanksi etik dari dirinya atau dari orang lain. Misalnya, jika seorang pegawai mangkir kerja selama tujuh hari berturut-turut maka ia dapat dikenai sanksi etis oleh atasannya. Satu nilai etik biasanya tidak dikawal hanya oleh satu norma

etik, tetapi dikawal oleh banyak norma etik. Contoh, nilai kesantunan dalam berbicara Sunda di Cianjur, dikawal oleh undakusuk basa (cara pemilihan kata yang tepat menurut tingkatan status), lentong (cara melagukan ucapan), pasemon (cara menunjukkan mimik muka), dan rengkuh (cara melakukan gerak tubuh). Selain diarahkan dan dijaga oleh norma-norma etik, nilai etik dapat diwujudkan dan dijaga pula oleh norma-norma lain seperti norma hukum. Contoh, nilai 'kasih sayang kepada sesama' diarahkan dan dijaga dengan larangan yang disertai ancaman akan dihukum (pidana) jika mengganggu, merusak nama baik, atau merebut milik orang lain. Contoh lain, pada komunitas tertentu terdapat norma adat tentang larangan menebang pohon sembarangan untuk mengarahkan dan menjaga nilai keserasian dengan alam. Dalam percakapan sehari-hari, kadang-kadang sulit membedakan antara nilai etik dan norma etik sehingga penggunaannya tertukar-tukar. Salah satu cara mudah untuk memahami perbedaannya ialah mengibaratkan nilai etik sebagai tujuan dan norma etik sebagai alat untuk mencapai tujuan. Agar nilai etik dapat diaktualisasikan dan dipelihara keberadaannya, maka norma etik harus diaplikasikan (digunakan, diterapkan) dalam perilaku. Karena nilai etik sangat banyak menurut sumber-sumbernya, maka norma etikpun sangat banyak, bahkan dapat melebihi nilai etiknya sehingga sukar dihitung. Kadang-kadang dapat terjadi norma etik yang berasal dari satu sumber tidak selaras dengan norma etik dari sumber lainnya. Ada beberapa contoh kasus untuk menjelaskan hal ini. Contoh kesatu, ada kebiasaan di suatu lingkungan masyarakat tertentu dalam mengaktualisasikan nilai hormat menurut norma budi pekerti setempat dengan cara menawarkan kepada sesamanya untuk mampir sebentar di kediamannya. Seorang perempuan bersuami melihat teman lelaki yang

lewat di depan rumahnya kemudian ia menawarkan agar teman lelakinya itu mampir di rumahnya. Perilaku demikian mungkin dapat dikatakan baik (hormat, ramah) menurut budaya setempat, tetapi tidak baik menurut agama (ahlak Islam) karena perempuan yang bersuami dilarang memasukan lelaki lain ke rumahnya tanpa seizin suaminya. Contoh kedua, pada masyarakat tertentu, makan-minum dengan menggunakan tangan kiri dianggap biasa (tidak dinilai perbuatan yang tidak etis). Misalnya ketika makan beef steak di restoran. Karena tangan kanan digunakan memegang pisau untuk memotong daging dan tangan kiri memegang garpu, maka untuk memasukkan daging ke mulut menggunakan tangan kiri. Ternyata, perbuatan itu berbeda nilainya jika didasarkan pada norma etik di lingkungan masyarakat lainnya (menurut agama Islam). Cara makan-minum seperti itu dinilai tidak etis karena yang baik adalah menggunakan tangan kanan sesuai dengan contoh Rasulullah SAW. Contoh ketiga, dalam acara jamuan makan yang menggunakan pola standing party, di mana para tamu makan dan minum sambil berdiri. Bagi masyarakat tertentu cara itu dianggap perilaku biasa, tidak dinilai perbuatan yang tidak etis. Berbeda dengan penilaian berdasarkan norma etik pada masyarakat tertentu lainnya (norma etik Islam), perbuatan tersebut dianggap tidak etis karena yang baik (etis) adalah makan-minum sambil duduk.

5. Etika Pemerintahan

Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Sumaryadi (2010) menyatakan bahwa etika pemerintahan mengacu pada kode etik profesional khusus bagi mereka yang bekerja dan untuk pemerintahan. Etika pemerintahan melibatkan

aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku untuk sejumlah kelompok yang berbeda dalam lembaga pemerintahan, termasuk para pemimpin terpilih (seperti presiden dan kabinet menteri), DPR (seperti anggota parlemen), staf politik dan pelayan publik.

Kelompok-kelompok ini dihadapkan dengan berbagai pertanyaan etika yang sulit dan sangat unik. Bolehkah seorang pejabat publik dapat menyewa perusahaannya sendiri untuk bekerja bagi pemerintah? Bolehkah wakil-wakil terpilih diizinkan untuk menerima hadiah mahal dari kelompok-kelompok lobi? Bagaimana seharusnya pegawai negeri memperlakukan rekan sekerja atau bawahan? Etika pemerintahan mengidentifikasi sikap dan tingkah laku yang tepat dalam setiap situasi dan menetapkan aturan-aturan perilaku bagi para pejabat publik untuk mengikutinya.

Etika pemerintahan merupakan etika terapan yang berperan dalam urusan pengaturan tata kelola pemerintah. Etika pemerintahan merupakan bagian dari yurisprudensi praktis (*practical jurisprudence*) atau filosofi hukum (*philosophy of law*) yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintahan. Etika pemerintahan mencakup isu-isu kejujuran dan transparansi dalam pemerintahan, yang pada gilirannya berurusan dengan hal-hal seperti; penyuapan (*bribery*); korupsi politik (*political corruption*); korupsi polisi (*police corruption*); etika legislatif (*legislatif ethics*); etika peraturan (*regulatory ethics*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); pemerintahan yang terbuka (*open of government*); etika hukum (*legal ethics*).

6. Etika dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Etika pemerintahan disebut selalu berkaitan dengan nilai-nilai

keutamaan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku manusia sosial (makhluk sosial). Nilai-nilai keutamaan yang dikembangkan dalam etika pemerintahan adalah:

- a. Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya.
- b. Kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya (*honesty*).
- c. Keadilan dan kepatantasan merupakan sikap yang terutama harus diperlakukan terhadap orang lain.
- d. Kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan (*fortitude*).
- e. Kesederhanaan dan pengendalian diri (*temperance*).
- f. Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia harus bertindak secara profesional dan bekerja keras.

Etika pemerintahan berhubungan dengan keutamaan yang harus dilaksanakan oleh para elit pejabat publik dan staf pegawai pemerintahan. Wujud etika pemerintahan adalah aturan-aturan ideal yang dinyatakan dalam UUD baik yang dikatakan oleh dasar negara (Pancasila) maupun dasar-dasar perjuangan negara (Teks Proklamasi). Dalam hal ini, etika pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat elit politik untuk bersikap jujur, amanah, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika dan moral sangat penting dalam pemerintahan, dalam hal ini dengan adanya etika dalam pemerintahan maka pemerintahan akan berjalan dengan lebih baik.

Para aparatur pemerintahan memiliki kesadaran moral yang

tinggi pada para politisi, pemerintah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya, sehingga kejujuran, kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan. Ada beberapa alasan mengapa etika pemerintahan penting diperhatikan dalam pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel, menurut Dwiyanto (2000) bahwa; Pertama, masalah-masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah di masa mendatang akan semakin kompleks. Modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin

banyak dan kompleks dan harus diselesaikan oleh birokrasi pemerintah. - Dalam kasus pembebasan tanah, misalnya pilihan yang dihadapi oleh para pejabat birokrasi seringkali bersifat dikotomis dan dilematis. Mereka harus memilih antara memperjuangkan program pemerintah dan memperhatikan kepentingan masyarakatnya. Masalah-masalah yang ada dalam grey area seperti ini akan semakin banyak dan kompleks seiring dengan meningkatnya modernitas masyarakat. Pengembangan etika birokrasi mungkin bisa fungsional terutama dalam memberi *policy guidance* kepada para pejabat birokrat untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi. - Kedua, keberhasilan pembangunan yang telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Dinamika yang terjadi dalam lingkungan tentunya menuntut kemampuan birokrasi untuk melakukan adjustment agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya.

Dalam praktek pemerintahan di negara-negara berkembang, praktek penyimpangan seperti korupsi, suap, kolusi dan nepotisme akan tetap semakin marak dijalankan, apabila pejabat publik dan aparat

birokrasinya ingin memperkaya diri dengan cara mencuri dan merampok kekayaan rakyat yang dititipkan melalui negara. Oleh sebab itu, sangat penting untuk diberlakukan penerapan etika dalam kehidupan pejabat publik, aparat pemerintah baik secara individu maupun secara kolektif.

Dari Uraian di atas dapat di simpulkan bahwa Etika merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau membenaran-pembenaran filosofis. Sebagai salah satu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan membenaran-pembenarannya. Moralitas sangat diperlukan dalam masyarakat karena perannya sebagai panduan bertindak (*action guides*). Pencapaian etika dalam usaha manusia untuk memakai akal budi dan daya pikirannya dalam pemecahan masalah setiap kehidupan, tindakan yang terbaik mengarah kepada kebenaran, kebaikan dan ketepatan. Dalam perspektif cybernologik, menurut Ndraha (2003) pemerintahan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan) akan pelayanan publik dan pelayanan sivil; badan yang berfungsi sebagai prosesor (pengelola, provider)-nya disebut pemerintah. Etika pemerintahan merupakan etika terapan yang berperan dalam urusan pengaturan tata kelola pemerintah.

Etika pemerintahan merupakan bagian dari yurisprudensi praktis (*practical jurisprudence*) atau filosofi hukum (*philosophy of law*) yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintahan. Etika pemerintahan mencakup isu-isu kejujuran dan transparansi dalam pemerintahan, yang pada gilirannya berurusan dengan hal-hal seperti; penyuapan (*bribery*); korupsi politik (*political corruption*); korupsi polisi (*police corruption*); etika legislatif (*legislatif ethics*); etika peraturan

(*regulatory ethics*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); pemerintahan yang terbuka (*open of government*); etika hukum (*legal ethics*). Etika dan moral sangat penting dalam pemerintahan, dalam hal ini dengan adanya etika dalam pemerintahan maka pemerintahan akan berjalan dengan lebih baik. Para aparatur pemerintahan memiliki kesadaran moral yang tinggi pada 16 Dr. Drs. Ismail, M.Si Etika Pemerintahan 17 politisi, pemerintah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya, sehingga kejujuran, kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan.

7. Sekretariat Daerah Kabupaten Seruyan

Sekretariat Daerah disingkat *setda* adalah unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah, yang dipimpin oleh sekretaris daerah disingkat *sekda*. Sekretaris daerah bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Sekretaris Daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina PNS di daerahnya. Sekretaris Daerah dapat disebut jabatan paling puncak dalam pola karier PNS di Daerah.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali kota.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota bertugas membantu Bupati/Wali kota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta

memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Sekretaris Daerah untuk kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Wali kota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 bagian.

