

## UPAYA PENGEMBANGAN MORAL APARATUR PEMERINTAH DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE

Yasminingrum \*

### ABSTRACT

*The demands upon democracy and development discourse on good governance bring government officials for also must accommodate new challenges. The development of government officials should be initiated from leader level who can build the importance of moral. Moral development of the government officials for creating good governance to reduce bureaucracy demoralization and public policy manipulation should be showed on the public satisfaction and warranty that governance and democracy are useful, equivalent and effective for the public interest. Good governance implementation requires capacity dimensions which in this time tends to be ignored and only pay less attention is moral things.*

*Keywords: Moral and Good governance*

### ABSTRAK

Adanya tuntutan demokrasi dan berkembangnya wacana tentang tata pemerintahan yang baik (*good governance*), maka aparatur pemerintah juga harus mengakomodasi tantangan-tantangan baru. Pengembangan aparatur pemerintah harus dimulai dari jenjang pimpinan yang mampu membangun pentingnya moral. Pengembangan moral aparatur pemerintah dalam mewujudkan *good governance* untuk mengurangi demoralitas birokrasi dan manipulasi kebijakan publik harus terlihat adanya kepuasan masyarakat dan jaminan bahwa pemerintahan dan demokrasi bermanfaat, setara dan efektif untuk kepentingan publik. Perwujudan *good governance* membutuhkan dimensi kapasitas yang selama ini cenderung diabaikan dan hanya mendapat perhatian minor adalah moral.

**Kata Kunci :** Moral dan *Good Governance*

### PENDAHULUAN

Setiap masyarakat tentu menginginkan kehidupan yang terus maju dan berkembang, baik secara ekonomi maupun sosial. Maka campur tangan pemerintah diperlukan. Aparatur pemerintah yang mengemban fungsi pemerintahan di bidang semua sektor bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yang secara

legalitas diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas Hukum (*Rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*). Ini berarti bahwa sistem pemerintahan an negara Indonesia juga berdasar atas hukum.

---

\* Yasminingrum, Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang, Email : Yasminingrum12@yahoo.co.id

Dengan demikian segala bentuk kebijakan dan tindakan aparatur penyelenggara negara harus berdasar atas hukum, tidak semata-mata berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara negara itu sendiri. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum mendambakan suatu masyarakat yang tertib, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana diamanatkan alinea ke 4 Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam perdamaian dunia. Oleh karena itu diperlukan pembangunan yang merata di seluruh Indonesia.

Menurut Sondang P Siagian, pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan telah menghasilkan kemajuan-kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan. Sebagai suatu proses berkelanjutan, upaya-upaya pemantapan dan peningkatan terus dilakukan sehingga semakin memperkuat keamanan dan ketertiban serta ketahanan nasional dalam menghadapi dan mengatasi tantangan-tantangan yang semakin kuat<sup>1</sup>. Pembangunan dalam mewujudkan kesejahteraan menurut Samodra Wibawa, ada dua cara yaitu dengan *laissez faire dan etatisme*. Cara pertama, pemerintah membiarkan para individu warga negara untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, sedangkan pada cara kedua pemerintah secara aktif melayani masyarakat<sup>2</sup>.

---

1 Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal 77

2 Samodra Wibowo, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Jogjakarta, 2005, hal 135

Pancasila sebagai falsafah bangsa dan ideologi negara merupakan sumber dari segenap nilai-nilai, azas-azas, kaidah-kaidah yang menjadi pedoman dan panutan bagi pelaksanaan tugas dan wewenang aparatur negara dan aparatur pemerintahan.

Dengan timbulnya paradigma baru yang berkembang di masyarakat akibat bergesernya pola pikir dan tata nilai dalam masyarakat yaitu bergulirnya era reformasi yang menuntut adanya perubahan di segala aspek kehidupan secara tidak langsung mempengaruhi sistem ketatanegaraan Indonesia membawa dampak pada reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi telah ditetapkan dalam berbagai program. Namun oleh Yeremias T Keban, dikatakan bahwa beberapa kementerian dan lembaga telah memberanika diri merintis dan menjalan kannya dengan biaya sangat besar namun hasilnya masih jauh dari harapan. Banyak nya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme menunjukkan ketidakmampuan aparatur pemerintah yang menyebabkan kegagalan dalam aplikasi *good governance*.

Di samping itu, sumber daya manusia aparatur ternyata juga sangat berpengaruh terhadap daya saing dan pembangunan bangsa dari berbagai macam aspek, sikap, pola kerja dan perilaku para pejabat dan aparatur pemerintah yang kurang profesional dan kurang responsive.

Tulisan ini mencoba memberikan spekulasi akademik tentang “Upaya Pengembangan Moral Aparatur Pemerintah Dalam Mewujudkan *Good Governance*”. Adanya kegagalan dalam aplikasi *good governance*, maka pengembangan moral aparatur pemerintah harus diakui menjadi aktor dominan dalam proses pengelolaan urusan-urusan publik.

## PEMBAHASAN

### **Upaya Pengembangan Moral Aparatur Pemerintah Dalam Mewujudkan *Good Governance***

Menurut Djoko Sutono<sup>3</sup>, negara adalah identik dengan hukum, karena itu tertib hukum tidak ada bedanya dengan tertib negara. Hukum berlaku *souverein*, hukum berlaku obyektif, terlepas dari pengakuan rakyat, terlepas dari penerimaan rakyat, terlepas dari *psychologische*. Oleh Soehino dikatakan, bahwa negara adalah organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa<sup>4</sup>.

Satjipto Rahardjo mengatakan, bahwa Hukum adalah suatu jenis perintah. Tetapi karena ia disebut perintah, maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari satu sumber yang pasti, apabila suatu perintah dinyatakan atau diumumkan satu pihak menyatakan suatu kehendak agar pihak lain menjalankannya atau membiarkan dijalankannya<sup>5</sup>.

Negara hukum adalah negara dimana tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum. Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya-pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Adapun unsur-unsur negara hukum, menurut SF Marbun, cs adalah<sup>6</sup>:

1. Adanya jaminan hak azasi manusia (*grondrechten*);
2. Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*);

---

3 Djoko Sutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal 80.

4 Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal 141.

5 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 2002, hal 28.

6 SF Marbun, *Dimensi Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal 7.

3. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*);

4. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*).

Pengertian negara hukum menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 oleh Muchan dikatakan, adalah negara hukum dalam arti luas. Negara hukum dalam arti luas mengandung makna bahwa :

1. Negara dengan produk hukumnya bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
2. Dalam suasana negara hukum, konstitusi yang merupakan hukum dasar (yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan negara sehingga menjadi acuan bagi penyelenggaraan negara baik aparatur negara maupun warga negara dalam menjalankan peran, hak dan kewajiban ataupun tugas dan tanggungjawab masing-masing dalam bernegara) bisa berbentuk tertulis (UUD 1945) tetapi juga termasuk hukum dasar lain yang tidak tertulis yang timbul dan terpelihara yang berupa nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara yang disebut *konvensi*;
3. Sumber hukum di Indonesia menyangkut seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>7</sup>.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung dari kesempurnaan aparatur pemerintah. Oleh karena itu harus disadari bahawa pegawai negeri sipil termasuk Polri didalamnya merupakan faktor penentu bagi kesempurnaan aparatur negara/pemerintah.

Kekuasaan pemerintahan Republik Indonesia ada pada Presiden atau bisa

---

7 Muchan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Jogjakarta, 1982, hal 34.

disebut dengan kekuasaan eksekutif merupakan konsekuensi diadanya sistem pemerintahan presidensiil oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sebagai kepala eksekutif maka presiden mendapatkan banyak kewenangan guna menjalankan pemerintahannya. Namun selain memegang kekuasaan pemerintahan, presiden juga memiliki kekuasaan atau kewenangan di bidang perundang-undangan. Hal ini terjadi karena undang-undang dibentuk atas persetujuan bersama antara presiden dan DPR.

*Good Governance* merupakan prinsip yang sangat populer saat ini. Banyak institusi pemerintah dan swasta telah memasukkan prinsip ini dalam program kerja mereka. Menurut Hafifah Sj Sumanto, bahwa prinsip *Good governance* muncul dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governace* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan<sup>8</sup> dikembangkan oleh UNDP, dimana konsep *good governance*, meliputi :

1. Partisipasi bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahap implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya,

2. *Rule of law*, dimana *good governance* dilaksanakan dalam rangka demokrasi sasi berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakkan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun system hukum yang sehat, baik perangkat lunak, perangkat kerasnya, maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya,
3. Transparan, yaitu keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman sertba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan public,
4. Daya tanggap, *Responsiveness* sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*,
5. *Consensus orientation*, yaitu bahwa *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih baik, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur,
6. Keadilan, yaitu bahwa semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan,
7. *Effectiveness and efficiency*, dimana proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin,
8. Akuntabilitas, yaitu para pembuat keputusan dan pemerintahan, sector swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada public dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal

---

<sup>8</sup> Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hal 5.

organisasi,

9. Visi strategi, dimana para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini<sup>9</sup>.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Indikator *good governance* rumusnya meliputi lima, yaitu : melaksanakan hak azasi manusia; masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan; melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat; mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggungjawab kepada masyarakat; dan orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Pengembangan moral aparatur pemerintah harus dimulai dari jenjang pimpinan, karena pemimpin harus mampu mendorong atau menggunakan otoritasnya untuk memaksakan pelaksanaan penciptaan tata pemerintahan yang baik secara konsisten dan berkesinambungan. Menurut *Hamilton*, dikatakan bahwa ada beberapa *outcomes* yang dapat diharapkan dapat terekspekasikan dari sebuah organisasi yang dipimpin oleh pimpinan yang melayani, yaitu :

1. Fokus pada misi dan nilai;
2. Reatif dan inofatif;
3. Responsif dan fleksibel;
4. Komitmen terhadap pelayanan internal maupun eksternal;
5. Loyalitas,
6. Pengakuan terhadap keragaman.

Kinerja pemerintah di era reformasi masih belum memuaskan semua pihak, karena watak prosedural sangat bertolak belakang dengan tuntutan *good governance*. Mendiskusikan dan menjustifikasi bahwa *good governance* dan *governability* hanya akan bisa diwujudkan jika terdapat kapasitas yang memadai untuk

itu. Jadi ada *balancing* antar faktor sosial, kepentingan dan berbagai aktor. Maka pimpinan harus memiliki *strategic vision* yang memang ditempatkan sebagai pemain utama. Dan pengembangan aparatur pemerintah juga harus mampu meningkatkan sensitivitas dalam membangun kesadaran, yaitu persepsi tentang pentingnya isu moral.

Pengembangan moral aparatur pemerintah memiliki kompleksitas multidimensional, seperti moral individu, moral profesi, moral organisasi dan moral sosial. Pada sektor publik benturan antar moral sangat potensial muncul, namun moral individu aparatur pemerintah menjadi preferensi bagi personal setiap aparatur pemerintah di semua sektor publik.

Ketentuan moral bagi setiap aparatur pemerintah telah banyak peraturan yang mengatur, seperti kedisiplinan, tidak boleh menyalahgunakan wewenang, menerima hadiah yang bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaannya. Memersulit dalam memberikan pelayanan, dan memungut pungutan yang tidak sah demi kepentingan pribadi maupun golongan.

Dan dalam implementasinya, peraturan - peraturan tersebut kurang efektif, hal ini berkaitan dengan tidak jelasnya mekanisme insentif bagi aparatur pemerintah yang menjalankan tugas dengan disiplin, tidak menyalahgunakan wewenang, tidak menerima hadiah dan tidak melakukan pungutan yang tidak sah, dan hanya mengatur hukuman bagi yang melakukan, itupun hukuman yang dijatuhkan terlalu ringan.

*Governance* yang belum matang sangat mungkin terpicu dengan tuntutan reponsivitas yang mudah dipermainkan politisi. Jika hal ini muncul akan melemahkan moral. Pengembangan moral aparatur pemerintah dalam rangka penguatan *governance* terletak pada pimpinan yang mempunyai pemahaman bahwa masyarakat harus dipertimbangkan dan dengan komitmen bahwa kehidupan

---

9 Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta managemen Pemerintah Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, hal 71.

rakyat akan lebih baik.

Oleh karena itu, moral aparatur pemerintah dalam mewujudkan *good governance* harus dapat mengurangi demoralisasi birokrasi dan manipulasi kebijakan publik, dan harus dapat memuaskan masyarakat dan adanya jaminan bahwa *governance* dan demokrasi bermanfaat, setara dan efektif untuk kepentingan publik. Maka dalam memberikan pelayanan publik berpedoman pada:

1. Azas-azas yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas dan wewenang aparatur pemerintah;
2. Azas-azas hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan Negara;
3. Azas-azas umum pemerintahan yang baik.

Menurut Philipus M Hardjon, cs, dikatakan bahwa makna administrasi dalam konteks hukum administrasi adalah pemerintahan<sup>10</sup>, sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi administrasi. Dengan demikian pemerintahan dalam melaksanakan fungsi administrasi adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Landasan hukum tertulis telah diatur dalam Undang Undang No. 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, dimana tata urutan peraturan perundang-undangan, meliputi :

1. Undang Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah tingkat Propinsi dan Tingkat Kabupaten/Kota.

Sedangkan landasan hukum tak tertulis, salah satunya adalah azas-azas umum pemerintahan yang baik, yang dalam hukum administrasi negara ada 13 azas, yaitu :

1. Azas kepastian hukum;
2. Azas keseimbangan;
3. Azas kesamaan dalam mengambil keputusan;
4. Azas bertindak cermat;
5. Azas motivasi;
6. Azas jangan mencampuradukan kewenangan;
7. Azas permainan yang layak;
8. Azas keadilan;
9. Azas kewajaran;
10. Azas meniadakan suatu keputusan yang batal;
11. Azas perlindungan atas pandangan hidup;
12. Azas kebijaksanaan;
13. Azas kepentingan umum

Dengan demikian pengembangan moral dalam mewujudkan *good governance*, memperhatikan azas-azas yang melekat pada fungsi administrasi, antara lain :

1. *Azas legalitas*, adalah segala tindakan pemerintahan yang dilakukan harus berdasarkan atas hukum atau kuasa undang-undang;
2. *Azas kewajiban*, yaitu apa yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena melekat kewajibannya yang diemban, sehingga dalam menyelenggarakan tugasnya dengan penuh keiklasan, penuh didikasi tanpa adanya pamrih semata-mata untuk kepentingan tugas;
3. *Azas partisipasi*, yakni tindakan yang dilakukan diusahakan mendapat dukungan atau partisipasi dari masyarakat, karena tugas-tugas yang diemban tidak akan dapat terwujud sesuai harapan tanpa adanya dukungan dan partisipasi dari masyarakat, yakni dalam bentuk komitmen masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan aparatur pemerintah yang mandiri, professional dan memenuhi harapan masyarakat.

Pengembangan moral aparatur pemerintah dalam mewujudkan *good*

---

<sup>10</sup> Philipus M Hardjon, Cs, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, University Gama, Jogjakarta, 1995, hal 34.

*governance*, untuk berhasilnya juga tergantung pada :

- a. Sistem organisasi dengan :
  - 1) Organisasi dengan struktur yang efektif dan efisien;
  - 2) Memperbesar dan mengefektifkan sistem pengawasan;
  - 3) Memperluas peluang belajar dan berlatih serta bekerja bagi masyarakat;
  - 4) Efektivitas pemberian *reward* dan *punishment*;
  - 5) Pembagian bidang tugas dan wewenang yang jelas;
  - 6) Efektivitas kerjasama antar bidang;
  - 7) Pertanggungjawaban tugas dan wewenang secara berjenjang;
  - 8) Kesejahteraan masyarakat yang layak dan memadahi.
- b. Sarana dan Prasarana dengan :
  - 1) Jumlah dan efektivitas memadahi;
  - 2) Disesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan teknologi;
  - 3) Dapat difungsikan sesuai kebutuhan;
  - 4) Pemeliharaan dan perawatan yang cukup.

## KESIMPULAN

Pengembangan moral aparatur pemerintah dalam mewujudkan *good governance* untuk mengurangi demoralitas birokrasi dan manipulasi kebijakan publik harus terlihat adanya kepuasan masyarakat dan jaminan bahwa pemerintahan dan demokrasi bermanfaat, setara dan efektif untuk kepentingan publik. Perwujudan *good governance* membutuhkan dimensi kapasitas yang selama ini cenderung diabaikan dan hanya mendapat perhatian minor adalah moral.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djoko Sutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Editor, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010
- Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003
- Philipus M Hardjon, Cs, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, University Gama, Yogyakarta, 1995
- Muchan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1982
- Samodra Wibowo, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2005
- SF Marbun, *Dimensi Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 2002
- Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta manajemen Pemerintah Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan