

# PROFIL ETOS KERJA BIROKRASI (ETHOS OF WORKING IN BUREAUCRACY PROFILE)

Oleh

Dr. Agus Suryono. SU

---

## ABSTRACT

So far, the objects of researches on ethos of working are mainly groups of people of a certain religious belief and of private sectors, and therefore other objects are not given significant attention. This research is in response to such scarcity, to provide a new nuance on the research by conducting a research on ethos of working in the Local Government of Malang.

The purpose of this research is to find out and to really understand the values underlying the ethos of working in bureaucracy, the sources and bases of bureaucratic ethos of working, socio-cultural factors influencing the ethos, including the understanding of view of life, the meaning of work, attitudes, performances, cultures, disciplines, and public services in their work.

This qualitative research in the perspective of sociological method of Verstehen Weber (1969) proves that (1) the local cultural values as the bureaucrats' view of life underlie the ethos of working which are mainly influenced by strong need of power, (2) and, this view influences the ways the bureaucrats give meanings to their work and public services, as mere tasks from their superiors, as fulfillment of effective regulations, and as a way to meet personal interests (in terms of both economy and social prestige). (3) As a result of this understanding, there are public service interactions which are characterized by cooperativeness, compromise, conflict, dishonesty, intimidation, and compensation.

The result of this research, besides complimenting and enriching the theoretical framework of Weber's (1946) rational bureaucratic concept, Weber's (1958) thesis on Protestant's ethics and the spirit of capitalism, it also supports McClelland's (1965) theory on the need for achievement, Galtung's (1969) theory on the sources of authority, and Giddens's (1991) theory on the duality of a structure as instruments to clarify the reality and for the sake of analysis in this research.

Concerning its practical implication, this research underlines the importance of ethos of working and legal rational bureaucratic leadership in guiding, maintaining, and improving work disciplines of the employees, establishing exemplary model, developing the culture of being bashful, giving the reward and punishment scheme in the

bureaucratic settings, improving recruitment system, and the urgency of laws and regulations for standardized public services.

## SUMMARY

In this research, ethos of working represents ideal values in working. A value is something regarded as useful and beneficial. Ethos of working, therefore, indicates positive work attitudes as the ideal values in working which emerge from the bureaucrats' goodwill.

This research is based on empirical and theoretical debates on the ethos of working. In the debates, there is a relevant problem worth studying further, the one concerning the question: How is the ethos of working in a bureaucratic setting? More specifically, this research raises a question: What are the characteristics of bureaucracy and the ethos of working in the Local Government of Malang? Up to now, most researches on the ethos of working tend to focus only on groups people of certain religious beliefs and of private sectors.

The purpose of this research is to find out and to really understand the values underlying the ethos of working in bureaucracy. What views do the bureaucrats have in their bureaucratic setting? How good is their understanding on duties, attitudes, performances, cultures, disciplines, and public services in their work? The understanding of these aspects is expected to provide illustrations and descriptions of the overall ethos of working in the Local Government of Malang.

With the phenomena that bureaucracy performs badly and slowly, this research assumes that the condition is due to bureaucrats' lack of commitment and consistency on the values of ethos of working which grows and develops in bureaucracy. This research, then, underlines the importance of ethos of working in guiding, developing, and maintaining the employees positive attitude in their bureaucratic setting.

This research is a qualitative research in the perspective of sociological method of *Verstehen* Weber (1969) which tries to comprehend the social measures by analyzing and explaining what causes them. Besides, as instruments to clarify the reality and for the sake of analysis, this research also employs Weber's (1946) concept on rational bureaucracy, Weber's (1958) thesis on Protestant's ethics and the spirit of capitalism, McClelland's (1965) theory on the need for achievement, Galtung's (1973) theory on the sources of authority, and Gidden's (1991) theory on the structural duality.

There are seven reasons this research uses the above mentioned approaches and theories. First, Weber's rational bureaucracy suggests the balance between the achievement of a goal and the interest of the bureaucrat as an individual. Second, in performing his duties, a bureaucrat is bound by and with socio-cultural values and structures.

Third, the socio-cultural values and structures in bureaucracy serve as the bases of normative work mechanism which legally and rationally indicates relationships among units of work and tasks, and authorities and responsibilities. Fourth, in the course of their life, bureaucrats, as the main agent of bureaucracy, expect to excel in their career development and to meet their needs and wants which are indeed difficult to satisfy. Fifth, the position of bureaucrats in bureaucracy represents a unity of a system and is thus value-bound and not autonomous. Sixth, the role of bureaucrats related to their structures and functions indicates duality, both producing and reproducing certain values, and therefore avoiding the bureaucrats' having the sense of being the most important party. Seventh, Giddens explains that the link between the structure and the individual does not mean dichotomy or dualistic characters, but indeed two related aspects which are dialectical and in continuum yielding duality in structures namely individual action and the structure.

The result of this research proves that the local cultural values as the bureaucrats' view of life becomes common preference underlying the ethos of working which is mainly influenced by strong need of power, but by weak need of achievement as formulated McClland (1965). The sources of authority are ideologies which emphasize submission, remunerative power which causes dependence, and punitive power which creates fear, as formulated by Galtung (1973). Those sources of authority influence the bureaucrats' understanding on the meaning of work and public services as mere tasks from their superiors, as fulfillment of effective regulations, and as a way to meet personal interests (in terms of both economy and social prestige). As a result of this understanding, in bureaucracy there are public service interactions which are characterized by cooperativeness, compromise, conflict, dishonesty, intimidation, and compensation.

The theoretical implication of the findings is, therefore, to enrich previous researches on ethos of working currently dominated by cultural approaches and social practices among people of a certain religious belief and of private sectors. Besides, it also shows that in a bureaucratic setting there are still the needs for formal regulations, structural approaches, procedural approaches, and bureaucrats' awareness to control their attitude, mentality, and behavior.

This research also finds noteworthy values of ethos of working which has developed in bureaucracy as summarized in the following phrases: *Malangkucecwara* (the God destroys evils and raises goodness), *Ing ngarso sung tuladha* (a leader should be in front to provide guidance), *Ing madya mangun karsa* (a leader should be in the middle as an initiator), *Tut wuri handayani* (a leader should be behind to motivate his subordinates), *Wikanwasitha* (a leader should be skillful and capable in leadership), *Wicaksanengnaya* (a leader should be respectable and wise), *Mengku ning ugo ngayomi* (a leader should be knowledgeable to protect his people),

*Waskitaprana* (a leader should be visionary), *Anggawe ngguyune wong cilik* (a leader should bring happiness to his people), *Mahayu hayuning bawana* (a leader should make this world a better place), *Jer basuki mowo beo* (it takes price to excel), *Rawe-rawe rantas malang-malang putung* (work hard and never give up), *Sopo nandur bakal ngunduh* (those sowing shall reap), *Kerjo direwangi adus keringet* (work very hard), when there is a will there is a way, time means work, days are to work, If there is work, there is wage, if something is easy why make it difficult, work together and make things lighter, work comfortably but not recklessly, your satisfaction is our main concern, be the winner not the loser, no day without achievement, today is better than yesterday, tomorrow is better than today, and so on. These expressions on *ethos* of working, as stated by Weber (1958), are psychological characteristics needed to develop the culture of working hard as a reflection of personal or social image which refers to idealistic concepts held by the community during a certain period of time.

To summarize, this research underlines the importance of *ethos* of working and legal and rational bureaucratic leadership in guiding, maintaining, and improving work disciplines of the employees, giving the reward and punishment system through incentive mechanism and recruitment mechanism of the bureaucratic leadership, developing the culture of being bashful and establishing exemplary model in the workplace, and the urgency of laws and regulations for standardized public services .

## A. Pendahuluan

Studi tentang etos kerja ini dilatarbelakangi oleh munculnya berbagai catatan buruk mengenai fenomena kinerja birokrasi yang dianggap rendah dan lambat. Literature menyebutkan bahwa hal tersebut antara lain dipengaruhi adanya budaya “paternalistik” yang masih kuat, sistem pembagian kekuasaan yang cenderung memusat pada pimpinan, dan tidak adanya sistem insentif yang tepat yang mampu mendorong para pejabat birokrasi untuk bertindak efisien, responsif, dan profesional (Dwiyanto, 2002). Kondisi inilah yang menciptakan perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme dikalangan birokrasi.

Disamping itu, media massa secara berturut-turut juga memberitakan tentang bagaimana kelambanan kerja dan ketidakmampuan birokrasi dalam menangani persoalan-persoalan musibah lokal dan nasional mulai dari masalah epidemi demam berdarah (DB), flu burung, gizi buruk balita, banjir tsunami, gempa bumi, tanah longsor, lumpur panas sampai dengan musibah kecelakaan pesawat udara, kapal laut dan kereta api yang terjadi di tanah air, yang sekaligus menunjukkan begitu lemahnya tingkat koordinasi, integrasi dan sinkronisasi kinerja birokrasi pemerintah.

Oleh karena itu sebagai salah satu bentuk kekecewaan terhadap kinerja birokrasi seperti ini, Megawati Soekarnoputri selaku mantan Presiden RI (2000-2004) pernah mengungkapkan kritiknya dan menyebut birokrasinya sebagai “keranjang sampah”.

Pernyataan serupa, juga disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam evaluasi seratus hari masa kerjanya (Januari, 2005), bahwa “Kabinet Indonesia Bersatu” dengan jajaran birokrasi yang dipimpinnya diakui masih bekerja secara lambat.

Dan yang ekstrim, tulisan Masduki dan Fadjar (2003) mengungkapkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sampai saat ini ternyata juga masih membawa dan menyisakan problem tersendiri bagi terjadinya praktek-praktek korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) di daerah. Bahkan praktek KKN itu sendiri dalam otonomi daerah sudah bergeser dari pemerintah pusat ke daerah, dan dari kelompok yang dekat dengan

lingkaran kekuasaan ke kelompok-kelompok atau kekuatan-kekuatan sosial politik secara merata dan *berjama'ah*.

Dengan demikian, dari fakta dan fenomena tersebut menunjukkan bahwa kinerja birokrasi selama ini ternyata masih jauh dari harapan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang seharusnya memiliki semangat dan filosofis untuk mendekatkan satuan-satuan kerja pemerintah kepada rakyat, ternyata dalam prakteknya juga mengalami penreduksian dan pendistorsian makna.

Sikap dan cara pemahaman seperti ini, menurut penulis jelas mewakili kedangkalan mereka terhadap makna dan etika kerja birokrasi. Etika (berasal dari kata *ethos*), diartikan sebagai suatu kaidah abstrak yang bersifat implisit, tak terumuskan dengan tafsir-tafsir yang dipertahankan secara ketat demi kepastian oleh suatu aparat formal (Wignjosoebroto,1993)

Oleh karena itu, studi ini menetapkan asumsi bahwa adanya kinerja birokrasi yang rendah dan lambat, disebabkan karena tidak dimilikinya atau lemahnya komitmen dan konsistensi aparat birokrasi terhadap etos kerja.

## **B. Apa itu Etos Kerja?**

Studi ini mengartikan etos kerja sebagai nilai-nilai yang diyakini sebagai cita-cita ideal tentang kerja, yang diwujudkan dalam kebiasaan kerja sehari-hari. Sedangkan semangat kerja merupakan refleksi dari

etos kerja yang didalamnya terkandung gairah kerja yang kuat untuk mengerjakan sesuatu secara optimal, lebih baik, dan bahkan berupaya untuk mencapai kualitas kerjanya sesempurna mungkin.

Etos kerja tidak saja dimiliki oleh individu, tetapi juga oleh sekelompok orang dalam masyarakat. Etos kerja dibentuk oleh berbagai kebiasaan, pengaruh budaya, serta sistem nilai (agama dan kepercayaan) yang diyakininya. Dalam etos kerja terkandung gairah atau semangat kerja yang amat kuat untuk mengerjakan sesuatu secara optimal, lebih baik, dan bahkan berupaya untuk mencapai kualitas kerja yang sesempurna mungkin.

Sinamo (2000) menegaskan bahwa etos kerja akan mampu mendongkrak semangat kerja. Ada 8 (delapan) peta etos kerja profesional yang Sinamo sebutkan, yaitu: kerja adalah rakhmat, kerja adalah amanah, kerja adalah panggilan, kerja adalah aktualisasi diri, kerja adalah ibadah, kerja adalah seni, kerja adalah kehormatan, dan kerja adalah pelayanan.

### **C. Peta Teori Etos Kerja**

Karya awal yang paling monumental dan berjasa mempopulerkan kajian ilmiah antara etos kerja dan kesuksesan pada kelompok masyarakat tertentu adalah karangan Max Weber (1958) berjudul *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, yang ditulisnya pada tahun

1905 dalam bahasa Jerman *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*.

Dalam karyanya Weber menjelaskan bahwa ada kaitan antara perkembangan suatu masyarakat dengan sikap dari masyarakat itu terhadap makna kerja. Menurut pengamatan Weber dikalangan sekte *Protestant Calvinist* terdapat suatu kebudayaan yang menganggap bahwa kerja keras adalah suatu keharusan bagi setiap manusia untuk mencapai kesejahteraan spiritual. Kerja keras bagi umat protestan sekte *Calvinist* adalah suatu panggilan rohani untuk mencapai kesempurnaan kehidupan mereka. Akibat dari dorongan semangat kerja keras ini ternyata sangat berpengaruh dengan semakin melimpahruahnya pada peningkatan kehidupan ekonomi mereka. Dengan bekerja keras serta hidup hemat dan sederhana para pengikut ajaran Calvin itu tidak hanya hidup lebih baik, tetapi mereka mampu pula memfungsikan diri mereka sebagai wiraswasta yang tangguh dan menjadikan diri mereka sebagai tulang punggung dari sistem ekonomi kapitalis.

Pengamatan Weber tersebut kemudian oleh para ahli ilmu sosial dijadikan paradigma pembangunan, khususnya bagi negara-negara yang sedang berkembang. Paradigma ini mengajarkan bahwa apabila negara yang sedang berkembang menginginkan usaha pembangunannya berhasil, maka mereka harus memiliki etos kerja yang tinggi yang dimanifestasikan dalam semangat kerja keras dan hidup sederhana serta hemat seperti yang telah dilakukan oleh kelompok sekte *Protestant*



*Calvinist* di Eropa. Dengan kata lain, paradigma ini mengajarkan bahwa masalah pembangunan dan keterbelakangan (*development and underdevelopment*) dari suatu etnik atau bangsa tertentu adalah sangat berkaitan dengan masalah dimiliki atau tidaknya etos kerja yang sesuai dengan pembangunan. Artinya, semakin tinggi etos kerja yang dimanifestasikan dalam kemauan mereka untuk bekerja keras dan hidup hemat dan sederhana, maka semakin besar kemungkinan mereka berhasil dalam usaha-usaha pembangunan. Sebaliknya, akan terjadi kegagalan apabila etnik atau bangsa tersebut memiliki etos kerja yang rendah.

Dalam *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Weber mencatat ajaran Calvinisme melalui empat kerangka pemikiran, yaitu: doktrin predestinasi (nasib, takdir), pencarian keselamatan, asketisisme dunia-sini, dan konsep rasionalisasi.

Doktrin predestinasi dinyatakan sebagai argumen utama dalam menjelaskan keterkaitan antara suatu bentuk etika agama dan spirit kapitalisme di Barat. Ide utamanya terletak pada: bagaimana para Calvinis yakin bahwa mereka termasuk di antara orang-orang terpilih dan dikasihi Tuhan?

Doktrin pencarian keselamatan dipakai sebagai jalan pembebasan dari penderitaan dan sebagai respons terhadap ketegangan yang terus menerus antara pilihan dunia dan agama. Dan Weber lebih tertarik pada sejauh mana usaha manusia mencari keselamatan itu berdampak langsung terhadap perilaku hidup tertentu di dunia ini.

Konsep asketisme oleh Weber dibagi menjadi dua bagian, yaitu: asketisme dunia-sini (*innerweltliche askese*) dan asketisme dunia-sana (*ausserweltliche askese*). Asketisme dunia-sini dipakai sebagai metode asketik untuk mengubah dunia. Sedangkan asketisme dunia-sana menjadi karakteristik kehidupan monastik dan meditasi yang sama-sama memakai cara asketik, tapi tidak untuk mengubah dunia.

Mengenai rasionalisasi, dipakai untuk merujuk pada dua hal, yaitu: rasionalisasi doktrin dan rasionalisasi perilaku hidup. Disini, para Calvinis merasionalisasikan doktrinnya untuk mengatasi pertanyaan masalah mendasar, yaitu: akankah mereka diselamatkan ke surga? Apakah mereka termasuk manusia yang terpilih atau terkutuk? Menurut Weber, pada prinsipnya, seseorang dapat menguasai segala sesuatu melalui kalkulasi rasional. Inilah yang oleh Weber disebut de-magifikasi atau de-mistifikasi dunia. Artinya, rasionalitas mengacu pada perhitungan yang masuk akal untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu berdasarkan pilihan-pilihan yang masuk akal. Dalam hal ini, Weber menyebut dua bentuk rasionalitas, yaitu: *Zweckrationalitat* atau rasionalitas-tujuan dan *Wertrationalitat* atau rasionalitas-nilai. *Zweckrationalitat* dicirikan bersifat formal. Orang yang bekerja dengan rasionalitas ini hanya mementingkan cara-cara mencapai tujuan (dan bahkan menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan) dan tidak mengindahkan nilai-nilai yang dihayati sebagai isi kesadaran. Sedangkan *Wertrationalitat* lebih mengutamakan kesadaran akan nilai-nilai etis, estetis dan religius yang

dicirikan bersifat substantif. Orang yang bertindak dengan rasionalitas ini mementingkan komitmen rasionalnya terhadap nilai yang dihayatinya secara pribadi. Tindakan rasional nilai itu, oleh Weber, dibedakan dari tindakan tradisional yang didorong oleh emosi dan afeksi.

Dalam kaitannya dengan empat doktrin inilah, Weber menyusun suatu interpretasi bahwa kerja adalah suatu panggilan (*beruf, calling*). Panggilan merupakan konsepsi agama tentang tugas yang ditentukan oleh Tuhan, suatu tugas hidup, dan suatu lapangan yang jelas dimana manusia harus bekerja. Itulah sebabnya dalam doktrin Calvinisme kerja tidak diletakkan hanya sebagai pemenuhan kebutuhan (*fulfillment*), tetapi sebagai suatu tugas suci (*jihad, just war, just by god*).

Karya Weber ini, selanjutnya di elaborasi oleh Ernst Troeltsch dengan bukunya *Protestanism and Progress: The Significance of Protestantism for the Rise of Modern World* (1958) dengan menguatkan pernyataan Weber bahwa agama Kristen memberikan pengaruh penting pada perkembangan dan perilaku ekonomi masyarakat serta mendorong adanya modernisasi dalam masyarakat. Robert Bellah dalam bukunya *Tokugawa Religion* (1957) juga memperkuat konsep Weber dengan melakukan penelitiannya pada masyarakat Jepang untuk mencari relasi antara agama dan persoalan perkembangan ekonomi dalam masyarakat.

Dalam pengalaman di Indonesia, tesis yang dikemukakan oleh Weber tersebut telah mempengaruhi sejumlah pakar dalam melakukan studi tentang keterkaitan antara etos kerja berdasarkan ajaran agama

dan perilaku ekonomi di Indonesia. Para peneliti tersebut, antara lain: DMG Koch (1957), mencoba memakai analisis Weber dalam menjelaskan munculnya Sarekat Islam di kalangan pedagang di Surakarta. Schrieke (1957) dalam bukunya *Indonesian Sociological Studies* melihat kemungkinan penggabungan antara bangkitnya gerakan reformasi Islam di Minangkabau dengan kegairahan kehidupan ekonomi masyarakat yang melibatkan diri dalam ekonomi ekspor. Dan Geertz yang terkenal dengan karyanya *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa* (1983) yang melihat paralelitas dengan berfungsinya *the Protestant Ethic* di kalangan kaum santri di Mojokuto (nama samaran kota Pare-Kediri Jawa Timur). Kaum santri di Mojokuto, menurut Geertz sedang mengalami proses reformasi. Tapi sayangnya tidak mendapatkan dukungan struktural.

Beberapa penelitian lain tentang etos kerja, juga dilakukan oleh para peneliti ilmu-ilmu sosial Indonesia, misalnya: Penelitian Sobary (1992) berjudul *Kesalehan, Etos Kerja, dan Tingkahlaku Ekonomi: Studi Kasus Sektor Informal di Ciater* yang dilakukannya di masyarakat Ciater Betawi. Penelitian Qodir (2002) tentang *Agama dan Etos Dagang* di daerah Pekajangan-Pekalongan. Penelitian Mubyarto (1993) tentang *Etos kerja dan Kohesi Sosial* yang dilakukan di masyarakat Sumba, Rote, Sabu, dan Timor Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian Dwijosudarmo (1997) tentang *Gaya Hidup Kota dan Etos Kerja Profesional Muda di Surabaya*. Penelitian Faisal (1998) tentang *Budaya Kerja Masyarakat*

*Petani: Kajian Strukturasionistik* yang dilakukan di masyarakat petani Sumbawa.

Dari berbagai dukungan hasil penelitian diatas, bukan berarti bahwa tesis Weber tentang keterkaitan etos kerja dan tingkah laku ekonomi tersebut kebal terhadap kritik, melainkan justru sebaliknya. Kritik-kritik tersebut antara lain berasal dari Robertson (1959) yang mengatakan bahwa hubungan antara agama dan tingkah laku ekonomi sebenarnya adalah negatif. Tawney (tt) yang menilai bahwa pengaruh ajaran Martin Luther kurang kentara dalam kaitannya dengan kapitalisme. Rahardjo (1990), yang melihat dari fakta historis bahwa pada awal perkembangan Protestanisme ternyata menghambat Kapitalisme. Sorokin (1928) yang menolak bahwa hanya agama Kristen dan sebagian agama Yahudi-lah yang mampu mendorong kearah rasionalisasi kehidupan sehingga kapitalisme modern berkembang di negara-negara beragama lain diluar Kristen. Dan Alatas (1972) yang menunjukkan bahwa spirit protestan bukanlah satu-satunya faktor pendorong untuk kegiatan-kegiatan ekonomi yang ditujukan secara amat luas. Menurut Alatas, agama Islam sesungguhnya juga memiliki karakteristik yang sama dengan agama Protestan dalam mendorong aktivitas ekonomi.

Selanjutnya untuk memperkuat analisis kajian, studi ini juga memanfaatkan teori McClelland (1965) tentang kebutuhan berprestasi

(N-Ach), teori Galtung (1969) tentang sumber-sumber kekuasaan dan kekerasan, dan teori Giddens (1991) tentang *duality of a structure*.

Sebagaimana dinyatakan McClelland bahwa suatu negara yang ingin mempercepat pembangunan ekonominya pada level yang lebih tinggi, maka harus memperhatikan kebutuhan untuk berprestasi. Kebutuhan berprestasi ini merupakan faktor dalam (*inner system*) yang ada pada diri manusia yang akan memberikan pengaruh penting pada perkembangan ekonomi sesuatu masyarakat, bangsa atau negara yang bersangkutan.

McClelland memberikan ciri-ciri atau indikator seseorang atau masyarakat yang memiliki kebutuhan berprestasi atau motif berprestasi tinggi, antara lain: (1) banyak menuntut pada dirinya untuk memikul tanggung jawab dari apa yang menjadi tugas atau pekerjaannya. (2) suka memetik pelajaran dari pengalaman sebelumnya, baik pengalaman dirinya maupun pengalaman dari orang lain. (3) jeli dan tanggap membaca kesempatan atau peluang yang mungkin dan sesuai untuk dimasukinya. (4) lebih mementingkan kepuasan akan prestasi yang bisa dipersembahkannya, dibanding dengan upah yang akan diterimaknya, baik berupa uang, prestise, kedudukan, maupun penghargaan lainnya. (5) berpikir dan berorientasi jauh kedepan dengan modal optimis dan berani; namun dengan tetap penuh perhitungan. (6) tidak mudah menyerah, putus asa dan berkeluh kesah di dalam menghadapi rintangan dan tantangan; bahkan halangan yang ada itu dianggapnya sebagai

sesuatu hal yang harus ditundukkan dan ditaklukkannya. (7) menyukai iklim persaingan yang sehat. (8) penuh penyesalan apabila hasil pekerjaannya mengecewakan dan kurang memuaskan. (9) mau membuka diri untuk dikritik, penuh vitalitas, bersemangat serta produktif. (10) menjauhkan diri dari kecenderungan-kecenderungan yang merugikan diri dan pekerjaannya, seperti: pemborosan waktu, biaya dan tenaga, bekerja seenaknya, gaya hidup konsumtif, dan sebagainya.

#### **D. Birokrasi dalam Perspektif Budaya**

Sebagaimana disebutkan terdahulu, studi ini mendefinisikan etos kerja (birokrasi) sebagai nilai-nilai tentang kerja dalam birokrasi. Ritzer (1980) menyebutkan bahwa nilai (values) merupakan bagian dari realita sosial yang bersifat makro-subyektif yang di dalamnya juga terkandung masalah budaya, norma, dan ideologi. Dalam kajian literatur, ada dua model birokrasi yang tergolong dalam pendekatan budaya (kultural), yaitu: model birokrasi “patrimonial” dan model birokrasi “neopatrimonial”. Kedua model birokrasi ini berangkat dari perspektif yang pernah disampaikan oleh Emmerson (1974), Liddle (1977), dan Crouch (1979). Sedangkan dari kalangan pakar Indonesia di antaranya karya Moertono (1985), Muhaimin (1980), Soedjatmoko (1983), Ali (1986), dan Kartodirdjo (1984).

Model birokrasi patrimonial pada umumnya dipakai oleh ilmuwan politik dan sosiolog yang menjelaskan perkembangan politik dan birokrasi

di Eropa pada abad pertengahan. Dalam hubungan yang bersifat patrimonialisme tersebut, ada pihak yang merupakan penguasa perorangan yang mengakumulasi kekuasaan, sedangkan yang lain mengidentifikasi kepentingannya. Hubungan tersebut berlangsung dalam pertukaran keuntungan yang dijaga dengan rapi oleh kedua belah pihak.

Dalam menjelaskan kepolitikan dan birokrasi di Indonesia (terutama pada masa Orde Baru), hubungan yang bersifat patrimonialisme tersebut didasarkan pada budaya Jawa. Menurut model ini, terdapat kontinuitas nilai-nilai politik dan birokrasi yang berlangsung pada masa lalu (biasanya dirujuk pada Kerajaan Mataram II) dengan nilai-nilai politik dan birokrasi Orde Baru. Misalnya, nilai-nilai kekuasaan dalam paham kebudayaan Jawa yang menurut Anderson (1972) memenuhi empat sifat: kongkret, homogen, tetap, dan tidak mempersoalkan legitimasi. Birokrasi Orde Baru, walaupun memperlihatkan ciri-ciri modern, tetap dipengaruhi nilai-nilai lama yang merupakan tradisi dan budaya politik masa lalu (Jawa), seperti karakteristik patrimonial. Jabatan dan keseluruhan hirarki birokrasi didasarkan atas hubungan personal atau hubungan bapak-anak buah (*patront-client*).

Jelasnya, bahwa sebagai bagian tak terpisahkan dari pengaruh kebudayaan masyarakat dapat disimpulkan bahwa model birokrasi Indonesia dilihat dari perspektif kultural merupakan birokrasi yang di



balik struktur modernnya masih membawa nilai-nilai budaya patrimonial ataupun paternalistik dari budaya masyarakat tradisional. Sebagai birokrasi yang lahir dari kandungan masyarakat tradisional, birokrasi Indonesia lebih mendekati pengertian Weber tentang pola dominasi patrimonial dengan adanya kesinkronan terhadap tipikal masyarakat tradisional, yang ditandai dengan kuatnya hubungan kharismatik, kekerabatan, kekeluargaan, dan ikatan emosi.

#### **E. Nilai-Nilai Kekuasaan dalam Birokrasi**

Uraian berikut ini ingin memberikan ilustrasi mengenai bagaimana praktek nilai-nilai kekuasaan tumbuh dan berkembang di lingkungan birokrasi. Thoha (2003), menyebutkan bahwa selama ini kekuasaan dalam birokrasi pemerintah dipergunakan dengan sangat sentralistis dan eksekutif. Ada korelasi yang positif antara tingkatan hirarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi lapis hirarki jabatan seseorang (*layer*) dalam birokrasi, maka semakin besar kekuasaannya; dan semakin rendah lapis hirarkinya, maka semakin tidak berdaya (*powerless*). Adapun yang berada di luar lapis-lapis hirarki (*beyond the hierarchy*) adalah rakyat yang sama sekali tidak mempunyai kekuatan untuk menghadapi kekuasaan birokrasi.

Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hirarki diatas sangat tidak seimbang dengan penggunaan kekuasaan di tingkat bawah. Dengan kata lain, sentralisasi kekuasaan yang berada di

tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hirarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hirarki. Sekaligus korelasi semacam ini mengartikan bahwa hirarki bawah dianggap kurang mampu mengatasi segala urusan, atau hirarki bawah tidak berani melakukan tindakan kalau tidak sepengetahuan (minta petunjuk) hirarki di atasnya.

Anggapan seperti inilah yang membuat birokrasi pemerintah sangat tergantung pada seseorang yang amat berkuasa. Sekali lagi sentralisasi kekuasaan sangat kuat. Disini pula dapat membenarkan sebutan birokrasi pemerintah sebagai kerajaan pejabat atau negara pegawai (Brouwer, 1983).

## **F. Metodologi Penelitian**

Dari peta teoritis diatas menunjukkan bahwa selama ini studi tentang etos kerja cenderung bersumber pada pendekatan budaya dan doktrin agama, sehingga kurang memberikan peluang pada pendekatan lain diluar keduanya. Untuk mengisi kelangkaan studi inilah, tulisan hasil penelitian ini mencoba memberikan nuansa baru mengenai studi etos kerja dalam setting birokrasi.

Posisi penelitian dalam studi ini memahami etos kerja birokrasi berdasarkan pandangan subyektif dari birokrat itu sendiri (perspektif emik). Pemikiran semacam ini diletakkan pada aliran teori fenomenologis sebagai jenis penelitian kualitatif yang menekankan pada metode *verstehen* (penghayatan, pemahaman, dan interpretatif dalam upaya memahami

tingkah laku manusia) dengan memandang individu birokrat sebagai aktor (*agency*) yang memiliki kebebasan berkesadaran (*voluntary*), kebebasan memberi makna, definisi, simbol dan penafsiran terhadap sesuatu.

## **G. Temuan Hasil Penelitian**

Penelitian ini menghasilkan tiga temuan pokok, yaitu tentang karakteristik birokrasi, karakteristik etos kerja birokrasi, dan kandungan berharga etos kerja birokrasi.

### **G.1. Karakteristik Birokrasi**

Secara umum, karakteristik birokrasi (tempat penelitian) menunjukkan corak dan konsep tipe ideal birokrasi rasional yang diajukan Weber (walaupun tidak secara keseluruhan).

Sebagaimana dalam pandangan Weber, birokrasi adalah bentuk organisasi kekuasaan yang sepenuhnya diserahkan kepada para pejabat resmi atau aparat pemerintah yang memiliki persyaratan berkemampuan secara teknis melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya bagi bekerjanya sistem administrasi pemerintahan.

Aparatur pemerintah dalam birokrasi, bekerja atas dasar wewenang yang sudah ditentukan. Untuk itu ada tiga elemen pokok yang mendasari pengaturan wewenang tersebut, antara lain: Pertama, kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin pada setiap satuan unit kerja ditetapkan sebagai tugas-tugas resmi. Kedua, tugas-tugas setiap satuan unit kerja relatif stabil dan tidak terlalu mengalami perubahan-

perubahan yang berarti serta wewenang untuk melaksanakan sepenuhnya terikat pada aturan dan perundang-undangan yang berlaku. Ketiga, adanya sistem keteraturan baik dalam mekanisme maupun prosedur, dan adanya cara-cara yang sudah baku untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas-tugas oleh pegawai-pegawai yang memenuhi kualifikasi menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Birokrasi bekerja atas dasar prinsip hirarki jabatan, yang diperlihatkan oleh garis komando yang formal dari atasan kepada bawahan. Atasan membawahi dan mengawasi bawahan, berdasarkan pembagian tugas dan tanggungjawab yang sepenuhnya menjadi tanggungjawab bawahan. Segi kelebihan dari karakter birokrasi semacam ini adalah adanya kejelasan tugas, wewenang, tanggung jawab, termasuk kejelasan kepada siapa segala tugas tersebut harus dipertanggung jawabkan.

Setiap jabatan dijalankan berdasarkan pengkajian dengan atas dasar keputusan tertulis (Surat Keputusan atau Surat Perintah Tugas) yang selalu jadi pegangan dan merupakan dokumen bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Setiap pejabat bekerja pada satuan unit kerja organisasi (Sekretariat, Dinas, Badan, dan Kantor) berikut masing-masing aparat dan perlengkapan yang kesemuanya itu pada akhirnya mewujudkan dalam bentuk *bureau* (kantor). Dalam birokrasi, fungsi dan peran birokrasi yang dinahkodai oleh para aparatur pemerintah sangatlah penting bagi kehidupan masyarakat sekitarnya. Sumber daya manusia

yang berupa aparatur pemerintah (aktor, *agency*) merupakan faktor kunci terhadap keberhasilan proses perubahan yang meliputi segenap aspek kegiatan baik itu sosial, politik, ekonomi, manajemen, dan organisasi. Artinya, aparatur menjadi unsur penentu utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang pada hakekatnya adalah untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Sayangnya, dalam perjalanan sejarah birokrasi tidak seindah seperti apa yang digambarkan Weber. Dalam implementasinya, birokrat seringkali terjebak untuk mengembangkan pamrih atau kepentingannya sendiri, yang bergeser dari visi, misi dan tujuan birokrasi itu sendiri. Disamping itu, sekali orang ditempatkan dalam suatu jabatan birokrasi, ia cenderung untuk berpikir bahwa menduduki jabatan itu seakan merupakan tujuan akhir yang dia kejar, bukannya sebagai sarana untuk mencapai tujuan birokrasi. Artinya, pejabat yang duduk dalam jabatan di birokrasi (apalagi jabatan itu empuk dan basah), maka si birokrat akan bersikukuh bertahan pada posisinya. Ada beberapa kasus yang menunjukkan fenomena seperti itu. Dimana ada kecenderungan pejabat di jajaran birokrasi berusaha mempertahankan *statusquo*, kendati pun sudah tiba saatnya harus pensiun. Akibatnya, birokrat memandang upaya melestarikan eksistensi birokrasi dan mempertahankan kedudukannya sendiri di birokrasi merupakan sesuatu yang sangat penting, daripada

melaksanakan kewajiban untuk tanggap terhadap kepentingan yang ada di masyarakat.

Dalam hal karakteristik budaya kerja birokrasi, temuan penelitian menunjukkan bahwa budaya kerja birokrasi tempat penelitian sebenarnya tidak jauh berbeda dengan keadaan birokrasi ditempat lain di Indonesia yang dapat digolongkan sebagai birokrasi yang berbelit-belit. Hasil penelitian menunjukkan ada lima penyakit yang terjadi berkaitan dengan budaya kerja birokrasi, yaitu : kecenderungan memperluas misi suatu institusi, memaksimalkan anggaran, keluar dari tupoksi, bekerja berbelit-belit, dan menunda-nunda pekerjaan. Dan parahnya, bahwa mereka jarang yang memiliki visi dan program kerja yang jelas.

Untuk karakteristik pelayanan publik, hasil penelitian menunjukkan bahwa cara petugas pelayanan memberikan pemaknaan terhadap objek pelayanan ternyata juga menentukan pola perilaku mereka dalam melayani masyarakat. Secara umum, ada tiga pola pemaknaan petugas terhadap kegiatan pelayanan publik, yaitu: (1) sebagai tugas dari atasan, (2) sebagai pelaksanaan peraturan yang berlaku , dan (3) sebagai sarana untuk pemenuhan kepentingan pribadi (baik keuntungan ekonomi maupun prestise sosial). Mereka yang memberi makna subjektif pelayanan sebagai tugas dari atasan, cenderung terpaku pada petunjuk dari atasan. Mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan publik sebagai pelaksanaan

peraturan, cenderung patuh terhadap ketentuan dan peraturan tertulis. Dan, mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan publik sebagai sarana pemenuhan kepentingan pribadi, terbagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pada keuntungan ekonomis dan yang menekankan pada pemenuhan akan prestise sosial. Mereka yang menekankan pada keuntungan ekonomi cenderung memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang berhubungan dengan kepentingan pribadi mereka. Artinya, mereka sangat berpikir “pragmatis”. Adapun bagi mereka yang memberi makna subjektif kegiatan pelayanan publik sebagai cara pemenuhan kebutuhan akan prestise sosial cenderung menilai tinggi diri dan jabatannya. Mereka merasa perlu membuktikan diri sebagai orang yang tidak gila harta dan gila jabatan.

Berdasarkan pemahaman subyektif birokrat terhadap ketiga makna pelayanan publik tersebut, penelitian ini menghasilkan 3 tipologi interaksi dalam pelayanan publik, yaitu: **Tipologi Pertama:** Birokrat atau pegawai yang menafsirkan makna pelayanan publik sebagai pelaksanaan tugas dari atasan atau pimpinan mereka, cenderung menciptakan interaksi pelayanan publik yang bersifat kompromi, percekocokan, dan bahkan konflik. **Tipologi Kedua:** Birokrat atau pegawai yang menafsirkan makna pelayanan publik sebagai pelaksanaan perundang-undangan atau peraturan yang berlaku, cenderung menciptakan interaksi pelayanan publik yang bersifat kerjasama dan kompromi. **Tipologi Ketiga:** Birokrat atau pegawai yang menafsirkan makna pelayanan publik sebagai sarana

kepentingan pribadi (baik secara ekonomi maupun prestise sosial), cenderung menciptakan interaksi pelayanan publik yang bersifat kecurangan, intimidasi, percekocokan, kolusi, dan kompensasi (pertukaran). Akhirnya, penelitian ini menegaskan bahwa: “proses interaksi pelayanan publik dibentuk oleh konteks struktural, konteks prosedural, dan konteks kesadaran birokrat”.

## **G.2. Karakteristik Etos Kerja Birokrasi**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik etos kerja birokrasi sangat berkait dengan pandangan hidup birokrat, pemaknaan terhadap kerja, sikap terhadap kerja, dan keberhasilan kerja.

Pandangan hidup birokrat mencerminkan citra diri seseorang yang selalu diwarnai oleh apa yang dianggap ideal dalam pola pikirnya pada kurun waktu tertentu. Masalahnya, pandangan hidup tidak selamanya bersifat hakiki tetapi bergantung dari perubahan situasi dan kondisi. Pandangan hidup birokrat, cenderung menggali dan bersumber dari konsep-konsep budaya lokal (*local culture, local genuine*). Semboyan hidup, yang digunakan sebagian besar diambil dari semboyan-semboyan Jawa, misalnya dari Ki Hadjar Dewantara, Ronggowarsito, dan motto-motto Jawa lainnya, seperti : *jer basuki mawa bea, ana rega ana rupa, direwangi adus keringet, rawe-rawe rantas malang-malang putung, sapa nandur bakal ngunduh*, dan sebagainya.

Semboyan ini mereka anggap masih sangat relevan untuk diterapkan dalam etos kerja kepemimpinan birokrasi maupun di dunia



politik. Secara umum, maksud dari semboyan tersebut adalah pemimpin harus proaktif dan menjadi "motor penggerak" di mana pun ia berdiri yang diharapkan untuk dapat mempengaruhi semangat dan kinerja orang-orang yang dipimpinnya. Pemimpin harus dekat dengan orang yang dipimpin untuk melakukan sebuah perubahan yang berarti.

Dengan demikian, pandangan hidup yang selama ini sering berkembang di kalangan masyarakat dan pemerintahan, yaitu *alon-alon waton kelakon* (pelan-pelan, yang penting sampai tujuan) , *ana dina ana upa* (ada hari ada rezeki), nampaknya sudah dianggap sebagai pandangan hidup yang tidak relevan lagi dengan keadaan jaman sekarang. Karena semboyan itu memberikan arti: kerja yang asal-asalan atau kerja seenaknya, dan kurang gairah hidup.

Berkaitan dengan pandangan hidup semacam ini, maka berdampak pada pemahaman birokrat terhadap makna kerjanya. Hasil penelitian ini mengungkapkan ada 3 (tiga) kategori makna pemahaman birokrat terhadap kerja yang menonjol, yaitu: kerja sebagai pelaksanaan tugas dari atasan atau pimpinan, kerja sebagai pelaksanaan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku, dan kerja sebagai sarana untuk memenuhi kepentingan pribadi (baik secara ekonomi maupun secara prestise sosial).

Menurut peneliti, pemahaman birokrat terhadap makna kerja yang demikian menunjukkan adanya nilai-nilai "kepatuhan dan loyalitas" yang kuat terhadap birokrasi dan pimpinan birokrasi dimana mereka bekerja.

Kondisi ini, secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap perilaku kerja mereka dalam melayani masyarakat maupun dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Lahirlah kinerja birokrasi yang bersifat kaku, serba aturan, dan maunya sendiri. Yang pada akhirnya, menjadikan birokrasi menjadi alat untuk mencapai tujuan dan kepentingannya sendiri. Inilah yang oleh Siagian (1994) disebut sebagai patologi birokrasi.

Disisi lain, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa dalam situasi kerja tertentu di lingkungan birokrasi ternyata sulit membedakan pegawai yang beretos kerja tinggi dan pegawai yang beretos kerja rendah. Sebagai contoh, pegawai dengan sarana dan prasarana yang sama, dengan lingkungan fisik pekerjaan yang memenuhi syarat dan yang tidak memenuhi syarat kelayakan, ternyata semangat kerja mereka tidak jauh berbeda, yakni: santai, menunggu, menganggur, baca koran, cangkrukan dan jagongan, terutama jika tidak ada tugas dan perintah dari atasannya. Nampaknya diantara mereka sudah berkembang stikma (*adagium*) sikap mental, bahwa “bekerja keras atau tidak bekerja keras itu sama saja; rajin atau malas, toh akhirnya juga naik pangkat”. Mereka pada umumnya bekerja untuk mengejar pangkat dan jabatan serta kedudukan dan simbol-simbol prestise sosial tertentu. Oleh karena itu bagi mereka, prestasi tidak lagi diutamakan bahkan tidak sedikit yang menganggap prestasi bukan kebutuhan. Sehingga kebutuhan untuk berprestasi (*need for achievement*) sebagaimana yang dikemukakan oleh

McClelland masih rendah. Mereka berproduksi rendah, karena tuntutan kebutuhan yang ingin dipenuhi juga rendah (*low production for limited want*). Nampaknya, motif mereka bekerja hanya untuk memenuhi tuntutan kebutuhan hidup sehari-hari secara rutin, dan mencari kekuasaan serta kebanggaan jabatan dalam birokrasi secara emosional.

Dari hasil analisis menunjukkan, bahwa fenomena ini muncul akibat adanya permasalahan pokok yang dihadapi oleh mereka, yaitu pengaruh persepsi mereka terhadap aturan besarnya gaji atau “kompensasi” yang diterimakan kepada pegawai negeri sipil (PNS), yang menurut mereka dianggap bernilai rendah, diskriminatif, dan tidak memenuhi azas keadilan. Artinya, mereka tidak terlalu puas dengan Peraturan Gaji Pegawai Negeri (PGPN) yang berlaku sekarang ini. Dari hasil identifikasi di lapangan terdapat 11 jenis kebijakan kompensasi yang diberlakukan di birokrasi, yaitu: (1) gaji pokok, (2) tunjangan, (3) pensiun, (4) cuti, (5) perawatan, (6) tunjangan cacad, (7) uang duka, (8) pengobatan, perawatan dan rehabilitasi, (9) rumah dinas, (10) kendaraan dinas, dan (11) gaji ke 13.

Oleh karena itu, sejauhmana birokrat memaknai tentang keberhasilan kerjanya? Hasil penelitian mengungkapkan, bahwa pemahaman birokrat terhadap keberhasilan kerjanya menghasilkan 4 tipologi, yaitu: (1) keberhasilan kerja dengan cara selalu menjaga kualitas pekerjaan, (2) keberhasilan kerja dianggap memiliki konsekuensi keuntungan ekonomi dan sosial, (3) keberhasilan kerja dimaknai secara santai yaitu yang penting kerja

atau pokoknya jalan, dan (4) keberhasilan kerja karena faktor nasibnya yang baik.

Bagi birokrat yang menganggap bahwa keberhasilan kerja harus didukung dengan menjaga kualitas pekerjaan, maka dia akan bekerja dengan etos kerja yang tinggi dan sungguh-sungguh dalam bekerja dengan melalui mekanisme peraturan yang berlaku. Bagi birokrat yang menganggap keberhasilan kerja akan memiliki konsekuensi keuntungan bersifat ekonomi dan sosial, maka dia akan bekerja dengan etos kerja pragmatis atau spekulatif. Artinya, jika menguntungkan dia bekerja giat, tetapi jika tidak menguntungkan dia akan bekerja secara santai. Bagi birokrat yang menganggap keberhasilan kerja pokoknya kerja atau asal jalan, maka ada kecenderungan bahwa etos kerja mereka rendah, santai, dan tidak serius dalam melaksanakan kerjanya. Adapun bagi birokrat yang menganggap bahwa keberhasilan kerja karena memang faktor nasibnya baik, maka menurut peneliti tipologi ini sulit dijelaskan secara rasional tetapi lebih cenderung berdimensi transedental atau kepercayaan. Meminjam istilah Weber, disebut sebagai konsep takdir (*predestination*).

### **G.3. Kandungan Berharga Etos Kerja Birokrasi**

Dalam penelitian ini terungkap adanya enam unsur sikap kerja sebagai kandungan berharga etos kerja birokrasi, yaitu: kerja keras, disiplin, jujur, rajin, mandiri, dan tebal iman. Artinya, seseorang yang ingin bekerja dengan baik harus memiliki keenam unsur tadi.

Kerja keras perlu untuk meningkatkan prestasi atau keberhasilan kerja. Disiplin perlu sebagai tanggungjawab jabatan atau tugas dan untuk menambah penghasilan serta kepuasan kerja. Jujur perlu untuk menciptakan kepercayaan orang lain dan masyarakat terhadap kinerja dan hasil kerja. Rajin atau tekun perlu untuk melaksanakan dengan sebaik-baiknya tugas dan perintah dari atasan. Mandiri perlu untuk menciptakan rasa percaya diri dan tidak bergantung pada orang lain atau teman kerja dalam menyelesaikan tugas pekerjaan. Dan tebal iman perlu untuk membentengi diri agar tidak mudah tergoda dan terjerumus dalam perbuatan-perbuatan tercela yang merugikan diri sendiri, keluarga maupun masyarakatnya.

Kandungan etos kerja birokrasi semacam ini, nampaknya relevan dengan apa yang pernah disampaikan Weber (1958), yang menyebutkan bahwa bekerja yang baik harus bersumber pada ajaran yang menekankan pada sifat kerja keras, rajin atau tekun, hemat, berperhitungan, sanggup menahan diri dan rasional. Weber menjelaskan bahwa kondisi-kondisi sedemikian ini hanya dapat dimungkinkan terwujud apabila manusia terlebih dahulu memiliki sejumlah karakteristik psikologis tertentu (*vocational ethics*). Dan karakteristik psikologi tertentu itu menurut Weber tercermin di dalam berbagai citra sosial yang merupakan bentuk-bentuk ideal yang mencerminkan berbagai ungkapan atau semboyan-semboyan sebagai kekuatan pendorong (*driving force*), seperti: *time is*

*money, credit is money, money grows money, honesty is the best policy, orderly conduct and honesty, diligence, efficiency, truth.*

Penelitian ini menemukan beberapa semboyan dalam birokrasi sebagai *vocational ethics*, antara lain: *Malangkucswara* (Tuhan menghancurkan kebathilan dan menegakkan kebaikan), *Ing ngarso sung tuladha* (pemimpin harus berada di depan dan mampu memberi contoh), *Ing madya mangun karsa* (pemimpin harus berada ditengah dan mampu menciptakan inisiatif), *Tut wuri handayani* (pemimpin harus berada dibelakang dan mampu memotivasi orang yang dipimpin), *Wikanwasitha* (pemimpin harus terampil dan menguasai ilmu kepemimpinannya), *Wicak sanengnaya* (pemimpin harus mampu mengembangkan kewibawaan dan kearifan), *Mengku ning ugo ngayomi* (pemimpin harus menguasai selukbeluk tugasnya untuk melindungi rakyat), *Waskitaprana* (pemimpin harus memiliki pandangan jauh kedepan), *Anggawe ngguyune wong cilik* (membuat tertawanya rakyat kecil), *Mahayu hayuning bawana* (membuat indahya dunia), *Jer basuki mawa bea* (untuk mencapai sukses harus mau berkorban), *Rawe-rawe rantas malang-malang putung* (kerja tanpa pantang menyerah), *Sapa nandur bakal ngunduh* (siapa menanam dia akan memetik buahnya), *Kerja direwangi adus keringet* (bekerja disertai mandi keringat), jika mau kita bisa, waktu adalah kerja, ada hari ada kerja, ada kerja ada upah, jika ada yang mudah mengapa dipersulit, pekerjaan berat akan terasa ringan bila dikerjakan bersama-sama, bekerjalah yang enak tapi jangan bekerja seenaknya, kepuasan anda

merupakan tujuan utama bagi kami, jadilah pemenang bukan yang kalah, tiada hari tanpa prestasi, hari kemarin, hari esok lebih baik daripada hari ini, dan sebagainya.

Apakah semboyan-semboyan etos kerja birokrasi itu konsisten dengan perilaku dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi? Inilah persoalan baru yang dihadapi dalam studi ini, dan kiranya perlu penelitian lanjut.

## H. Kesimpulan

Etos kerja adalah sebuah nilai bebas (*values free*). Secara normatif (institusional) etos kerja dapat dirumuskan dalam visi, misi, tujuan, kebijakan, dan program organisasi sebagai *pattern for behavior*. Refleksi konkrit etos kerja dapat dilihat dari semangat kerja atau spirit kerja, dan bukan ritual kerja atau pokoknya bekerja. Semangat kerja melahirkan budaya kerja sebagai *pattern of behavior*.

Konsep etos kerja sangat berkait dengan masalah sikap mental. Sebagaimana Magnis (1978) pernah menjelaskan bahwa etos kerja merupakan sikap kehendak yang ada hubungan erat dengan tanggung jawab moralnya. Etos kerja adalah sikap mental (moral), walaupun keduanya tidak identik. Perbedaannya bahwa sikap mental (moral) menegaskan orientasi pada norma sebagai standar yang harus di ikuti dalam bertindak, sedangkan etos kerja lebih menegaskan sikap itu sudah mantap dan inheren dalam mempengaruhi tindakan seseorang atau

sekelompok orang. Dengan demikian, etos kerja birokrasi mengungkapkan semangat dan sikap batin yang tetap dari seseorang atau sekelompok orang dalam birokrasi, sejauh di dalamnya termuat tekanan dan nilai-nilai moral tertentu. Etos kerja birokrasi dapat dipandang sebagai faktor yang meresap dalam kompleksitas kebudayaan tertentu dalam birokrasi sehingga menciptakan koherensi antar berbagai unsur yang menjiwainya dan menimbulkan struktur perilaku dengan identitas tertentu. Adapun sikap mental selalu berkait dengan nilai-nilai yang menjadi landasan etos kerja birokrasi. Nilai-nilai yang dianut dapat berasal dari berbagai sumber antara lain agama, filsafat dan kebudayaan. Nilai-nilai mana yang dominan menimbulkan etos kerja birokrasi yang tinggi sangat ditentukan oleh proses adopsi, adaptasi dan penghayatan orang, kelompok orang atau masyarakat dalam birokrasi terhadap nilai-nilai yang diyakininya baik dan benar.

Dengan demikian, esensi dari etos kerja birokrasi merupakan perilaku kerja positif dalam birokrasi yang timbul sebagai refleksi dari keyakinan tentang nilai baik dan benar dalam kinerja birokrasi. Atau sebagai konsep dan paradigma tentang makna kerja yang diyakini oleh seseorang atau sekelompok orang dalam birokrasi sebagai baik dan benar yang diwujudkan secara khas dalam perilaku kerja mereka sehari-hari.



## DAFTAR BACAAN :

- Abdullah, Syukur, 1991, *Budaya Birokrasi di Indonesia*, dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (eds), *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti.
- Abdullah, Taufik, 1979, *Agama, Etos Kerja Dan Perkembangan Ekonomi*, Jakarta, LP3ES.
- Anderson, Benedict, R.O.G, 1972, *The Idea of Power in Javanese Culture*, in C.Rolt (ed), *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Andreski, Stanislav, 1996, *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Bellah, Robert.N, 1957, *Tokugawa Religion*, New York: The Free Press. Terjemahan Indonesia, 1992, *Religi Tokugawa Akar-Akar Budaya Jepang*, Jakarta, Gramedia.
- Brouwer dan Koentjaraningrat, 1983, *Indonesia Negara Pegawai*, Jakarta, Leppenas.
- Buchori, Mochtar, 1982, *Pola Tingkah Laku Birokrasi sebagai Akibat Pengaruh Kebudayaan*, Jakarta, Prisma, 6 Juni 1982: 70-85.
- Castles, Lance, 1983, *Birokrasi dan Masyarakat Indonesia*, dalam Suyanto dan Nurhadiantomo, 1986, *Birokrasi: Kepemimpinan dan Perubahan Sosial Di Indonesia*, Surakarta, Hapsara.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Dvorin, Eugene.P dan Simmons, Robert.H, 1972, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, San Francisco, Canfield Press, A Departement of Harper & Row, Publishers, Inc, New York, Evanston, London.
- Eisenstadt, S.N, 1973, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, California, Sage Publication, Beverly Hills.
- Emmerson, Donald. K, 1983, *Understanding The New Order: Bureaucratic Pluralism*, Asian Survey, Vol.XXVIII, No.11 November 1983.
- Evers, Hans Dieter, 1987, *The Bureaucratization of Southeast Asia*, dalam *Comparative Studies in Society and History*, Volume 29, Number 4, 1997.
- Frederickson, H.George, 1993, *Ethics and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England.
- 1997, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey- Bass Publishers.
- Geertz, Clifford, 1973, *Ethos, World View and The Analysis of Sacred Symbols*, dalam *Interpretation of Culture*, New York: Basic Books, Inc.
- , 1980, *The Theatre State in Nineteenth Century Bali*, dalam Hadikusumo, Hartono (penterjemah), 2000, *Negara Teater*:

- Kerajaan-Kerajaan di Bali Abad Ke sembilan Belas*, Yogyakarta, Yayasan Bentang Budaya.
- Hariandja, Denny, BC, 1999, *Birokrasi Nan Ponggah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Yogyakarta, Kanisius.
- Magnis, Suseno, Franz, 1978, *Menuju Etos Pekerjaan Yang Bagaimana?*, Jakarta, Prisma, No.11, Desember 1978.
- Marshall, Edward.M, 1996, *Transformasi Etos Kerja: Pengaruh Etos kerja Terhadap Sukses Organisasi*, Jakarta, Halirang.
- Masduki, Teten dan Fadjar,Muktie, 2003, *Menyingkap Korupsi di Daerah*, Malang, In-Trans.
- Mas'oed, Mochtar, 2003, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- McClelland, David.C, 1965, *N-Achievement and Entrepreneurship*, A Longitudinal Study, *Journal of Personality and Social Psychology*, 1, 389-392.
- Michels, Robert, 1984, *Partai Politik, Kecenderungan Oligarkhis dalam Birokrasi*, Jakarta, Rajawali.
- Pfiffner, John.M, 1960, *Administrative Rationality*, dalam *Public Administration Review* 20, No.3. Summer, 1960.
- Rahardjo, M.Dawam, 1990, *Etika Ekonomi dan Manajemen*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 2002, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya.
- Riggs, Fred.W,1964, *Administration in Developing Countries: The Theory Of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Ritzer, George, 1980, *Sociology : A Multiple Paradigm Science*, dalam Alimandan (penerjemah),2002, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Cetakan ketiga, Jakarta, Rajawali Pers.
- Siagian, Sondang,P, 1994, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Sinamo, Jansen, 2000, *Strategi Adaptif Abad Ke 21*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Thoha, Miftah dan Dharma, Agus (editor), 1999, *Menyoal Birokrasi Publik*, Jakarta, Balai Pustaka.
- , 2003, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Weber, Max, 1958, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism*, New York, Charles Scribners Sons.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1993, *Etika Profesi: Perkembangan dan Keharusannya untuk Mengkaji Ulang*, Makalah pada Seminar Perdana ISI Cabang Malang, pada tanggal 24 September 1993.
- Windhu, I.Marsana, 1992, *Kekuasaan dan Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Mohtar Mas'oed (pengantar), Yogyakarta, Kanisius.

**Malang, Januari 2007**

