

Etika dan Akuntabilitas Sektor Publik

Ethics and Accountability of Public Sector

Febrie Hastiyanto

Perencana Muda Bappeda dan Litbang Kabupaten Tegal

Abstrak

Relasi antara birokrasi (atau administrasi publik) dengan politik dalam pemerintahan (governance) bersifat komplementer. Bahkan ilmu administrasi publik lahir sebagai respons terhadap perilaku politik dalam pemerintahan. Ilmu Administrasi Publik lahir dari kejengahan Woodrow Wilson Guru Besar Ilmu Politik Amerika Serikat terhadap perilaku politik Presiden Amerika ke-7 Andrew Jackson (1767-1845). Sesaat setelah terpilih Jackson mengganti semua jabatan birokrasi dengan orang-orang dari partainya. Kondisi ini menyebabkan birokrasi tidak netral yang berpotensi menyebabkan salah urus negara (Thoha, 2006: 85). Artikel ini membahas mengenai etika dan akuntabilitas sektor publik.

Kata kunci: Akuntabilitas, Birokrasi, Etika

Abstract

The relationship between bureaucracy (public administration) and politics in government (governance) is complementary in nature. Even public administration science results from the response to political behavior in government. Public Administration science was born from reluctance of Woodrow Wilson, An American Professor in Political Science, to political behavior of the 7th President of America, Andrew Jackson (1767-1845). Soon after being elected, Jackson replaced all bureaucratic positions with those from his party. It is this condition that results in non-neutral bureaucracy potentially resulting in state mismanagement (Thoha, 2006: 85). This article discussed ethics and accountability of public sector.

Keywords: Accountability, Bureaucracy, Ethics

A. Latar Belakang

Wilson menulis gagasannya secara ilmiah di jurnal *Political Science Quarterly* edisi Juli 1887 bertajuk *The Study of Public Administration*. Wilson yang dikemudian hari menjadi Presiden Amerika Serikat melakukan kritik terhadap pengelolaan negara yang diadopsi dari kebijakan Jackson yang mengelola Amerika Serikat menurut sistem kroniisme (*spoil system*).

Pola Jacksonian ini justru lebih mendekati birokrasi pada nepotisme, kolusi dan korupsi (Effendi, 2006: 56-57) meskipun bisa jadi Jackson bermaksud ingin memperkuat birokrasinya dengan menempatkan orang-orang yang berada dalam kliknya ke dalam posisi-posisi strategis di pemerintahan. Konsep yang hendak dibangun Wilson adalah netralitas birokrasi terhadap politik. Dalam struktur

pemerintahan demokratis modern terdapat dua struktur yang memiliki karakteristik dan kewenangan berbeda. Struktur pertama adalah pejabat negara sebagai representasi pemerintah (*government*) dan sekaligus negara (*state*), sementara struktur kedua adalah aparatur birokrasi yang membantu tugas-tugas pejabat negara melaksanakan konstitusi yang telah disusun bersama antara pemerintah (*executive*) dan lembaga perwakilan rakyat (*legislative*) sebagai representasi masyarakat (*society*). Ditinjau dari proses rekrutmennya, pejabat negara umumnya dipilih melalui Pemilihan Umum atau ditunjuk oleh kepala negara, sementara aparatur birokrasi diangkat setelah dianggap memiliki kompetensi tertentu. Aparatur birokrasi membangun kariernya dalam pemerintahan secara profesional berdasarkan sistem meritokrasi (*merit system*). Dalam bahasa Djowadono (2006, 2) pejabat negara sebagai representasi “negara” dan aparatur birokrasi yang melaksanakan fungsi administrasi publik dibedakan menurut *kewenangannya*. Bila aparatur birokrasi menjadi pelaksana kebijakan, pejabat negara yang dipilih secara politik memiliki peran lebih sebagai pengambil keputusan (*decision making*)—meskipun pada praktiknya aparatur birokrasi membantu mempersiapkan rumusan-rumusan keputusan yang akan diambil oleh pejabat negara dalam bentuk naskah akademik atau rancangan keputusan.

Birokrasi yang mempengaruhi politik secara berlebihan, atau dominasi politik

terhadap birokrasi dianggap sebagai pelanggaran etika birokrasi. Bahkan Wilson setelah kemudian menjadi Presiden AS ke-28 mengeluarkan Undang-Undang yang dikenal sebagai *Pendleton Act* yang menyatakan setiap upaya partai politik untuk menjadikan birokrasi pemerintahan sebagai *buiding block* bagi partainya dianggap sebagai tindakan ilegal (Thoha, 2006: 85). Dari uraian singkat tersebut kajian ini dapat ditarik perumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian yaitu bagaimana karakteristik etika dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode studi kepustakaan. Menurut Miles dan Huberman penelitian kualitatif merupakan penelitian yang mendeskripsikan penjelasan, alur peristiwa secara kronologis, dan sebab akibat dari obyek yang diteliti (Miles dan Huberman, 1992). Sementara studi kepustakaan merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder yang dapat diperoleh dari literatur, arsip media massa maupun dokumen-dokumen (Moleong, 2002).

C. Landasan Teori

Secara sederhana etika (*ethics*) dapat dipahami sebagai seperangkat sistem nilai terhadap sesuatu yang dianggap baik, seharusnya dan dengan demikian menjadi pedoman perilaku dalam masyarakat. Rohr (dalam Holbrook dan Meier, 1993: 29) mendefinisikan etika birokrasi sebagai perilaku yang mencerminkan keadilan,

kejujuran dan kesempatan yang sama dalam kehidupan. Masih menurut Rohr, perilaku etis juga bersifat situasional bergantung pada kondisi dan tempat (lingkungan) seseorang berinteraksi. Meski demikian perilaku birokrasi ilegal tidak dilakukan secara institusional meskipun perilaku tersebut menggejala pada banyak aparatur birokrasi—atau dalam bahasa kita sehari-hari disebut “oknum.”

Kebutuhan etis dalam birokrasi setidaknya disebabkan oleh kebutuhan untuk mewujudkan birokrasi yang (berkinerja) baik. Birokrasi yang dilingkupi situasi tidak etis cenderung menunjukkan perilaku yang patologis seperti menutup diri, kaku, angkuh, jauh dari warga, lamban, boros dan tidak efektif. Merton (dalam Makmur, 2003: 78) menyebutnya sebagai *dysfunction*, sementara Crozier (dalam Makmur, 2003: 78) menyebutnya sebagai *malady of bureaucracy*, sedangkan Wibawa (2011, 25) menyebutnya sebagai “ketidakbertanggungjawaban yang terorganisir.”

Henry (dalam Makmur, 2003: 77) menyebut kebutuhan etika birokrasi disebabkan oleh tiga situasi, yakni:

a. munculnya dikotomi yang semakin tegas antara birokrasi (administrasi publik) dengan politik yang melahirkan perspektif baru manusia sebagai *homo administrativus* dan *homo ethicus* di samping perspektif sebagai *homo economicus* dan *zoon politicon* yang lebih dulu dikenal.

- b. Munculnya teori pembuatan keputusan yang memungkin birokrasi sebagai bagian integral sistem kenegaraan untuk memproduksi keputusan. Keputusan-keputusan yang diterbitkan birokrasi dan menyangkut hajat hidup orang banyak sudah selayaknya mempertimbangkan aspek-aspek etis agar keputusan yang diambil dapat menunjukkan wajahnya yang manusiawi dan tidak hitam-putih.
- c. Terjadi serangan balik budaya, yakni kritik terhadap *state of the art* administrasi publik yang dianggap tidak manusiawi, terlampaui teknokratik, impersonal dan tak berwajah.

Sementara Titus (dalam Makmur, 2003: 78) menyebutkan argumentasi bahwa etika perlu menjadi spirit *code of conduct* bagi birokrasi karena:

- a. Etika diperlukan sebagai metode untuk menemukan cara yang benar dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa,
- b. Etika diperlukan sebagai kode moral dalam masyarakat meliputi prosedur, prinsip dan aturan perilaku.
- c. Etika dapat mendorong manusia menuju kesejatian hidupnya, yakni perilaku yang didasarkan pada nilai-nilai kebaikan universal.
- d. Sistem etika juga tetap perlu dikritik secara wajar, agar nilai-nilai etis dapat berkembang kompatibel (selaras) menyesuaikan perkembangan zaman,

Pertanyaannya kemudian, bagaimana etika menjiwai pelaksanaan administrasi publik? Secara ringkas, menurut The Liang Gie (Makmur, 2003: 80) asas-asas pokok dalam sistem nilai (etika) administrasi modern harus memuat:

- a. Aspek tanggung jawab
- b. Aspek pengabdian,
- c. Aspek kesetiaan,
- d. Aspek persamaan,
- e. Aspek kepantasan.

Melengkapi perspektif Gie, perspektif Waldo (dalam Makmur, 2003: 81) terhadap asas etis administrasi publik dapat menjadi pedoman perilaku birokrasi.

Perspektif Waldo tersebut adalah:

- a. Kepatuhan terhadap konstitusi
- b. Kepatuhan terhadap hukum
- c. Kepatuhan terhadap bangsa dan Negara
- d. Kepatuhan terhadap demokrasi
- e. Kepatuhan terhadap norma birokrasi-organisasi
- f. Kepatuhan terhadap profesi dan profesionalisme
- g. Kepatuhan terhadap famili dan teman
- h. Kepatuhan terhadap dirinya sendiri
- i. Kepatuhan terhadap kolektivitas
- j. Kepatuhan terhadap kepentingan umum
- k. Kepatuhan terhadap humanitas dan dunia
- l. Kepatuhan terhadap agama atau Tuhan.

D. Pembahasan

Birokrasi macam apa yang mampu melaksanakan prinsip etis dalam pola kerjanya, menjadi diskusi yang menarik sehingga teoretikus administrasi publik merumuskan bermacam-macam metode. Konsep birokrasi Weber (dalam Makmur,

2003: 18) merupakan tipe birokrasi ideal yang menerapkan prinsip-prinsip etika. Birokrasi Weberian memiliki karakteristik utama, yakni:

- a. Terdapat pembagian tugas (*division of labour*) dan deskripsi tugas (*job description*) yang jelas,
- b. Terdapat hirarkhi dalam organisasi (*the principle of hierarchi*)
- c. Terdapat system kerja yang baku (*system of rules*)
- d. Kinerja pegawai didasarkan pada spirit netral dan impersonal (*formalistic impersonality; sine ira et studio*). Netralitas birokrasi menurut Weber merupakan aspek utama pembentukan etika birokrasi, yakni birokrasi yang bekerja secara profesional.
- e. Terdapat sistem karier bagi pegawai (*carier system*), di mana perekrutan pegawai berdasarkan pada system meritokrasi (*merit system*) sesuai kompetensi yang dimiliki masing-masing pegawai.

Namun birokrasi Weberian—meskipun ideal—perlu diimplementasikan secara hati-hati. Sistem administrasi yang terlampaui efektif justru akan menghambat pembangunan, karena birokrasi yang kuat cenderung menyebabkan pranata sosial politik yang lain melemah. Intervensi pemerintah dalam banyak bidang pembangunan (misalnya ekonomi, pertanian, industri, kelautan, kehutanan) dapat menumpulkan partisipasi kelompok masyarakat (*society*) dalam pembangunan. Sistem administrasi yang dominan cenderung menghambat kebebasan dan

melahirkan sistem yang bersifat etatis. Hal ini oleh Bryant dan White (dalam Effendi, 2006: 61-62) disebut sebagai *the paradox of development administration*.

Dengan bahasa yang lain, Thoha (2006, 83) menyebut bahwa kekuasaan birokrasi yang besar dikombinasikan dengan sistem pemerintahan feodal dan sentralistik akan melemahkan kontrol masyarakat (*the governed*). Apabila mekanisme kontrol publik tidak berjalan, maka demokrasi dalam pemerintahan menjadi sulit diwujudkan. Sistem pemerintahan yang tidak demokratis dalam perspektif ilmu administrasi modern dianggap sebagai sistem pemerintahan yang tidak berpihak kepada rakyat. Padahal, berpihak kepada rakyat tidak saja menjadikan tindakan pemerintah disebut sebagai tindakan etis tetapi juga menjadi sebab mengapa negara dan pemerintahan dibentuk.

Dalam kaitannya dengan politik, birokrasi yang kuat dan melakukan aliansi jahat dengan politik juga sama buruknya dengan birokrasi yang etatis. Perselingkungan birokrasi-politik akan mendorong terjadi salah urus birokrasi, birokrasi asyik dengan dirinya sendiri dan birokrasi cenderung akan mempertahankan *status quo* dengan segala cara (Effendi, 2006, 62). Kejumudan kehidupan berbangsa dengan demikian dimulai.

Lemahnya kontrol rakyat terhadap birokrasi pemerintah akan menjadikan birokrasi sebagai kerajaan tanpa kendali. Birokrasi otoritarian akan mudah

tergelincir menjadi birokrasi yang sewenang-wenang dan korup (Thoha, 2006: 76). Akibat lemahnya kontrol rakyat pula, maka birokrasi akan senantiasa berorientasi pada kekuasaan (*power driven*). Dalam formulasi dan implementasi pembangunan maka aspirasi negara lebih didahulukan ketimbang aspirasi publik. Celakanya, yang disebut sebagai “negara” adalah sekelompok elite yang berkuasa—yang seringkali cara untuk memperoleh kekuasaan dilakukan secara tidak demokratis. Birokrasi akan berpihak pada elite yang akan semakin menjauhkan birokrasi dengan demokrasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang diidealkan.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mendorong terwujudnya etika birokrasi dan partisipasi kelompok masyarakat sipil (*civil society*), baik Effendi maupun Thoha merumuskan alternatif solusi yang menarik untuk didiskusikan.

Effendi (2006, 66) menyebutkan bahwa reformasi sektor publik akan mendorong birokrasi bergerak menuju kondisi demokratis. Reformasi sektor publik dilakukan dengan sejumlah cara, yakni:

- a. Selain berorientasi pada pencapaian pembangunan (ekonomi) dan stabilitas politik, perlu dibuka ruang partisipasi publik (*society*) seluas-luasnya. Paradigma pembangunan seharusnya diubah dari *crisis politics* menuju *interest politics*.
- b. Reformasi sektor publik diarahkan bagi terwujudnya desentralisasi, deregulasi,

partisipasi masyarakat, penciptaan sistem pemerintahan yang semakin terbuka serta peralihan dari otoritarianisme birokrasi (*bureaucratic authoritarianism*) menuju otonomi demokrasi (*democratic autonomy*).

- c. Menata ekonomi nasional agar tujuan pembangunan dapat dicapai, yaitu peningkatan kualitas hidup, pemerataan kesempatan berusaha meliputi proteksi terhadap usaha kecil, menengah dan koperasi.

Sementara Thoha (2006: 83-85) merumuskan formulasi untuk mewujudkan birokrasi yang etis dan demokratis, yakni dengan mendorong terwujudnya netralitas birokrasi. Jika birokrasi memihak pada kekuatan politik tertentu maka birokrasi tidak bersikap independen, dan itu artinya ia menjadi tidak demokratis. Partai politik perlu dijauhi oleh birokrasi karena menurut Thoha menurut pengalaman empiris di negara-negara demokratis hanya memiliki motivasi tunggal: menguasai pemerintahan. Latar belakang profesional dan pengalaman antara partai politik dan birokrasi berbeda sehingga diantara keduanya cenderung tidak mungkin dapat bekerja sama dalam konteks yang positif. Birokrasi terbiasa bekerja secara profesional, memiliki kompetensi khusus, sistem meritokrasi sementara partai politik terbiasa bekerja untuk mempengaruhi bahkan merebut kekuasaan yang meskipun dilakukan secara demokratis berbeda perspektif dengan cara kerja birokrasi. Netralitas juga perlu dilakukan birokrasi karena masa kekuasaan partai politik

dibatasi oleh periode kekuasaan tertentu (umumnya 5 tahunan) sementara masa pengabdian birokrasi dibatasi oleh masa kerja (hingga pensiun). Birokrasi harus bersikap netral agar selalu dapat bekerja sama dengan kekuasaan politik yang sedang berkuasa.

Selain itu Thoha (2006, 90-92) menyebutkan sejumlah perubahan paradigma yang perlu dilakukan birokrasi agar demokratisasi birokrasi dapat terwujud. Paradigma-paradigma tersebut adalah:

- a. Perubahan orientasi manajemen pemerintahan yang berorientasi negara menjadi berorientasi pasar (*market*),
- b. Perubahan orientasi manajemen negara yang otoritarian menjadi egalitarian dan demokratis.
- c. Perubahan paradigma dari sentralisasi menjadi desentralisasi dan otonomi.
- d. Perubahan paradigma pengelolaan negara dari hanya menekankan pada batas maupun aturan yang berlaku pada suatu negara menuju tipe masyarakat global yang *boundaryless organization*,
- e. Perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high true society* yakni usaha menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya sehingga masyarakat bersedia berpartisipasi aktif dalam pembangunan.

Sementara itu, bila paradigma pengelolaan negara hendak diarahkan pada konsep *new public management* untuk lebih banyak memberikan pelayanan kepada publik,

birokrasi menurut Komisi Asosiasi Pemerintah Kota untuk Penyederhanaan Administrasi (*Kommunale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltung vereinfachung / KGSt*)—komisi yang menerapkan *Neues Steuerungsmodell* (NSM) sebagai NPM-nya Jerman—harus tampil sebagai “perusahaan jasa” yang efisien, ramah dan cepat (Blanke, Kissler dalam Samodra, 2011: 25) melalui strategi:

- a. wewenang politik (parlemen kota) dan birokrasi (walikota dan jajarannya) dibatasi secara jelas dalam suatu kontrak,
- b. tanggungjawab terhadap sumberdaya dan personalia didesentralisasikan—sudah barang tentu tetap dibarengi dengan kontrol dan pengendalian,
- c. kinerja dikendalikan melalui pendefinisian produk, analisis biaya-hasil, penganggaran dan manajemen kualitas yang berorientasi warga.

E. Penutup

Perilaku etis oleh birokrasi merupakan sesuatu yang tak dapat ditawar lagi. Salah satu praktik tidak etis yang dilakukan birokrasi adalah berselingkuh dengan politik. Politisasi birokrasi atau birokrasi yang politis menurut *Pendleton Act* disebut sebagai tindakan melanggar hukum. Hal ini dapat dimaklumi, karena menurut perspektif ilmu hukum, hukum disusun berdasarkan sistem nilai (etika) yang berlaku dalam masyarakatnya. Dengan demikian, pelanggaran hukum sekaligus juga dianggap sebagai pelanggaran etika. Pelanggaran etika menurut perspektif ini,

dianggap sebagai pelanggaran tertinggi karena etika adalah pembentuk hukum.

Penghormatan terhadap nilai-nilai etika akan menuntun birokrat dalam mengambil keputusan untuk berpihak kepada kebenaran. Bahkan Plato menyebut sistem pemerintahan yang ideal adalah sistem pemerintahan aristokratik (Makmur, 2006: 77). Sistem pemerintahan aristokratik merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh sekelompok cerdik cendekia yang memahami filsafat dengan baik. Filsafat, sesuai akar katanya *philos* (cinta) dan *sofia* (kebijaksanaan) akan mendorong birokrat untuk bertindak bijaksana. Dengan bertindak bijaksana maka kebijakan (*policy*) yang dihasilkan birokrasi akan sekaligus menjadi kebijaksanaan (*wisdom*). Pemerintahan aristokrat yang “otoritarian namun tetap bijaksana” juga disebut sebagai pemerintahan yang *verlicht despot* (Djojowadono, 2006: 4).

Di samping segala prosedur pengawasan yang melekat pada birokrasi, pada akhirnya pengawasan melekat dalam dirinyalah yang akan menuntun birokrasi untuk bertindak sesuai harapan masyarakatnya (*society*). Pengawasan melekat dalam institusi birokrasi tersebut adalah nilai-nilai etis dan pengetahuan filsafat, yakni pengetahuan yang menuntun seseorang untuk memahami dan bertindak bijaksana. Situasi ideal ini memang nyaris utopis. Namun dalam setiap zaman manusia selalu berusaha bergerak menuju titik utopis ini. Sesuatu yang utopis bukan tidak mungkin diwujudkan. Manusia

kemudian menggantungkan harapannya pada nilai-nilai utopis sembari terus memperbaiki dirinya—yang dalam konteks ilmu adalah usaha menyempurnakan epistemologinya agar dapat menjadi aksiologi bagi kemanusiaan.

Daftar Pustaka

- Djojowadono, Soempono. 2006. *Pembinaan Administrasi Negara sebagai Bagian dari Pembangunan Nasional Indonesia* dalam *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Effendi, Sofian. 2006. *Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik* dalam *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Holbrook, Thomas M dan Kenneth J. Meier. 1993. *Politics, Bureaucracy dan Political Corruption: A Comparative State Analysis* dalam *Ethics and Publik Administration* editor H. George Frederickson, M.E. Sharpe: New York dan London.
- Makmur, M. 2003. *Dasar-Dasar Administrasi Publik dan Manajemen Publik*. FIA UB: Malang.
- Thoha, Miftah. 2006. *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah: Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi* dalam *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Wibawa, Samodra. 2011. *Dari Birokratis Menjadi "Biro Jasa": Contoh Kota Jerman*. *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011*. Lab. Ane FISIP Untirta: Banten.

