

PEMERINTAH YANG EFISIEN, TANGGAP, DAN AKUNTABEL: Kontrol atau Etika?

Agus Dwiyanto

Current issues which reflect the difficulties in establishing efficient, responsive and accountable government are partly because of too much orientation on economic development while neglecting administrative and political reformation. Lack of attention to administrative and political reformation which create the so-called 'administrative state' has brought about bureaucratic pathology and practical collusive and corrupt behaviors. Power and authority, which overly concentrated within the public bureaucracy have also obstruct people political capability to control the government.

This article offers cultivation of bureaucrat ethics as a strategy to create an efficient, responsive, and accountable government. Bureaucrat ethics could be a fundamental code for public bureaucrats so that they would be able to make appropriate policies in response to public interest and people's original values. Only if this public ethics is institutionalized then bureaucrats would have a good guidance in applying discretionary power, even when political control and regulation are no longer effective.

PENDAHULUAN

Perdebatan mengenai pemerintah yang baik --efisien, tanggap, dan akuntabel-- sebenarnya telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel. Para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, bahkan sejak awal abad 20an (Mill, 1993). Dengan mengembangkan pemerintah yang representatif maka

pemerintah akan lebih sensitif dan aspiratif terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya. Asumsinya adalah bahwa tindakan dan kebijakan dari pejabat birokrasi sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri individunya seperti ras, jender, agamanya, dsb. Karenanya, pemerintah yang baik harus mewakili ciri-ciri dan variabilitas yang ada dalam masyarakatnya sehingga ia bisa lebih tanggap dan aspiratif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya.

Di kalangan pakar administrasi publik, Finner dan Frederich berbeda pendapat mengenai cara yang paling efektif untuk membangun pemerintah yang

tanggap dan akuntabel (Cooper, 1984 dan Denhardt, 1994). Isunya pada waktu itu adalah apa pilihan yang tepat untuk membangun birokrasi yang bersih dan akuntabel, kontrol internal atau eksternal. Diantara sumber kontrol internal yang dipikirkan pada waktu itu adalah etika, standar, dan norma-norma profesi. Nilai-nilai semacam ini, seandainya dapat dilembagakan, akan bisa menjadi sumber tuntunan bagi para pejabat birokrasi dalam mengambil keputusan. Sedangkan sumber kontrol eksternal yang penting diantaranya adalah kontrol politik, regulasi, dan kontrol dari pejabat atasan. Pilihan ini tentunya tidak mudah untuk diambil, karena masing-masing memiliki asumsi dan tesis-tesisnya sendiri, terutama mengenai peran dari birokrasi publik dalam pengambilan keputusan.

Bagi Finner, yang berpendapat bahwa administrasi adalah netral dan tidak terlibat dalam proses kebijakan publik, maka persoalan mewujudkan perilaku birokrasi yang sesuai dengan aspirasi dan kepentingan publik adalah tentang bagaimana merumuskan regulasi yang dapat menuntun tindakan administrasi dan mengembangkan kontrol politik yang efektif terhadap birokrasi. Karena administrasi publik harus tunduk pada keputusan dan kebijakan politik maka akuntabilitas birokrasi dilihat dari kemampuannya untuk melaksanakan keputusan-keputusan politik sesuai dengan aspirasi dan

kehendak pembuat kebijakan. Persoalan akuntabilitas, dengan demikian, dilihat semata-mata sebagai persoalan bagaimana menjamin adanya kepatuhan dari para pejabat birokrasi terhadap keputusan politik dan kebijakan pemerintah. Karena itu, regulasi yang ketat dan kontrol politik yang efektif terhadap birokrasi publik menjadi pilihan yang tepat untuk menjamin adanya kepatuhan dari tindakan birokrasi dengan kebijakan politiknya.

Sedangkan Frederich melihat besarnya peran birokrasi dalam proses kebijakan publik sebagai suatu keniscayaan. Tidak dapat dihindari, birokrasi publik selalu memiliki *discretionary power* yang besar dan penggunaan kekuasaannya itu akan mempengaruhi kesejahteraan orang banyak. Bahkan, tidak jarang terjadi, diskresi yang dibuat oleh pejabat birokrasi publik lebih berpengaruh terhadap nasib orang banyak daripada keputusan-keputusan politiknya. Tidak jarang, bahkan, birokrasi publik di banyak negara justru mendominasi arena politik dan proses kebijakan. Dalam situasi seperti ini, kontrol politik dan regulasi tentunya kurang memadai untuk bisa menjadi petunjuk bagi para pejabat birokrasi dalam mengambil kebijakan dan diskresi, sehingga kebijakan dan diskresinya benar-benar mencerminkan kepentingan publik. Para pejabat birokrasi tentunya juga memerlukan etika dan nilai-nilai profesi yang

mungkin bisa memberi tuntunan bagi administrator dalam pengambilan kebijakan sehingga kebijakan itu bermanfaat bagi orang banyak. Polemik ini kemudian diakui memiliki kontribusi yang besar terhadap munculnya pemikiran-pemikiran mengenai etika administrasi (Cooper, 1984, dan Mosher, 1988).

Diskusi mengenai pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel menemukan kembali relevansinya di Indonesia dengan semakin terungkapnya berbagai bentuk patologi birokrasi, seperti pungli, kolusi, proseduralisme, dan birokratisasi melalui perluasan misi dan kegiatan yang tidak relevan (Dwiyanto, 1996). Semakin maraknya kasus-kasus korupsi itu belakangan ini, diantaranya dimuat oleh PERC, sebuah institusi non-profit di Hongkong, yang melaporkan peringkat tertinggi yang diperoleh oleh Indonesia diantara negara-negara di Asia dalam lomba korupsi, telah mendorong banyak pihak untuk mengkaji kembali seberapa besar efektivitas upaya kita selama ini dalam mewujudkan pemerintah yang efisien, tanggap dan akuntabel. Observasi mengenai tingkat korupsi di Indonesia oleh berbagai pihak, terlepas dari tingkat akurasinya, menunjukkan betapa pemerintah yang bersih ternyata masih amat jauh dari realita. Juga, observasi mengenai konflik antara birokrasi dan masyarakatnya dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan dan pemerintahan menun-

jukkan bahwa kemampuan pemerintah untuk menjadikan dirinya tanggap dan akuntabel ternyata masih amat rendah.

Artikel ini akan mendiskusikan berbagai aspek dari pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel. Berbagai faktor yang menciptakan kendala dan hambatan untuk pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap, dan akuntabel akan dibicarakan dalam artikel ini. Tesis yang diajukan oleh artikel ini adalah bahwa berbagai masalah dalam pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap, dan akuntabel itu sebagian disebabkan oleh orientasi yang berlebihan terhadap pembangunan ekonomi dan mengabaikan reformasi administrasi dan politik. Pembangunan ekonomi yang kurang diikuti oleh reformasi administrasi dan politik ternyata justru melahirkan berbagai patologi birokrasi seperti praktik kolusi dan korupsi yang menghambat terwujudnya pemerintahan yang bersih. Lebih dari itu, konsentrasi kekuasaan pada birokrasi juga telah menghambat pengembangan kapasitas politik masyarakat untuk melakukan kontrol sosial terhadap pemerintah dan birokrasinya. Masyarakat tidak memiliki risorsis yang memadai untuk melakukan kontrol secara efektif.

Lebih dari itu artikel ini juga berusaha untuk menjelaskan berbagai kebijakan pemerintah yang dapat dilakukan untuk mendukung realisasi dari pemikiran mengenai

pemerintah yang bersih. Kendati pelaksanaan kebijakan debirokratisasi dan peningkatan profesionalisme birokrasi itu belum sepenuhnya memberi hasil yang diharapkan, namun kedua kebijakan itu memiliki potensi untuk ikut mempercepat terwujudnya pemerintahan yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Akhirnya, artikel ini mencoba menunjukkan perlunya pengembangan etika birokrasi dan relevansinya bagi pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel.

PEMBANGUNAN EKONOMI DAN *ADMINISTRATIVE STATE*

Salah satu ciri utama dari negara yang sedang berkembang, terutama negara bekas jajahan, adalah besarnya dominasi birokrasi pemerintah dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan (Bryant dan White, 1984). Keinginan untuk mengejar ketertinggalan dalam melaksanakan pembangunan telah mendorong pemerintah di negara-negara berkembang untuk melakukan intervensi dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Lemahnya institusi yang ada di negara-negara berkembang pada saat memperoleh kemerdekaannya telah mendorong pemerintah di negara itu untuk mengembangkan birokrasi yang kuat dan besar. Adalah tidak mengherankan jika kemudian birokrasi tampil sebagai penggerak dan agen pembangunan yang utama

di banyak negara-negara dunia ketiga.

Rasionalitas yang sama dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa selama ini birokrasi di Indonesia sangat mendominasi kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pada saat memperoleh kemerdekaan, birokrasi publik adalah menjadi satu-satunya institusi warisan kolonial yang bisa dipergunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan. Pemerintah kolonial pada umumnya sangat alergi terhadap munculnya satuan sosial dan ekonomi yang dianggap membahayakan kelangsungan kepentingannya. Karenanya bisa dimaklumi jika institusi lainnya pada saat itu, seperti pasar dan organisasi voluntir, menjadi sangat lemah dan kurang bisa diandalkan untuk memikul beban pembangunan. Birokrasi publik menjadi satu-satunya agen pembangunan yang dapat digunakan untuk mempercepat proses pembangunan.

Lebih dari itu, melalui pengembangan birokrasi yang besar dan terpusat maka pemerintah akan dapat dengan lebih mudah memobilisasikan risorsis untuk pembangunan nasional dan mencegah munculnya gerakan separatis. Ketimpangan distribusi sumberdaya alam antar wilayah dan munculnya gerakan separatisme pada awal kemerdekaan meyakinkan pemerintah akan perlunya mengembangkan pemerintah pusat yang kuat dan didukung oleh birokrasi publik yang besar pula.

Melalui pengembangan birokrasi yang besar pemerintah akan bisa memobilisir dan mengendalikan pemanfaatan sumberdaya alam dan risorsis lainnya untuk mempercepat proses pembangunan nasional. Peran yang dominan dari birokrasi pusat dalam pembangunan di daerah diharapkan juga dapat mempercepat terbentuknya “*nation building*” dan mencegah munculnya gerakan separatis yang mengancam kelangsungan negara kesatuan.

Kendatipun dalam dekade terakhir ini pemerintah telah melakukan serangkaian kebijakan deregulasi dan debirokrasi, namun tidak dapat diingkari peranan dan kekuasaan birokrasi publik masih sangat kuat. Meningkatnya peran swasta dalam kegiatan pembangunan selama ini ternyata tidak mengurangi dominasi birokrasi dalam pengambilan keputusan ekonomi dan politik masyarakat. Bahkan, masih amat tampak bahwa kehidupan sektor swasta masih amat tergantung pada birokrasi publik, terutama melalui kebijakan-kebijakannya yang protektif. Dalam kehidupan politik, birokrasi publik ternyata tetap menjadi aktor yang dominan.

Model pembangunan dan pemerintahan yang bertumpu pada birokrasi pemerintah, atau *administrative state*, itu tentunya memiliki dampak sosial dan politik yang sangat besar. Model ini tidak hanya mampu mempercepat pelaksanaan pembangunan sosial ekonomi pada waktu itu, tetapi juga

melahirkan berbagai masalah yang mengganggu kelangsungan pembangunan itu sendiri. Dominasi birokrasi sedikit banyak telah memperlemah pengembangan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Pengembangan kapasitas masyarakat dan lembaga-lembaga yang ada di dalamnya untuk melakukan kontrol politik yang efektif menjadi terabaikan. Satuan-satuan sosial dan politik yang ada dalam masyarakat seringkali terbukti tidak berdaya ketika mereka berhadapan dengan birokrasi pemerintah. Keadaan semacam ini sangat kondusif bagi munculnya berbagai patologi birokrasi, seperti inefisiensi, proseduralisme, dan penyalahgunaan wewenang. Berkembangnya patologi itu yang akan mempersulit terwujudnya pemerintah yang bersih.

Pada sisi lain, pengembangan *administrative state* telah mendorong berkembangnya norma dan nilai-nilai birokrasi seperti orientasi pada target, sentralisasi kekuasaan, dan keseragaman, yang seringkali berbenturan dengan kepentingan masyarakat. Nilai-nilai itu menjadi semakin menguat dan memperoleh justifikasi karena nilai-nilai semacam itu dilihat sebagai sesuatu yang perlu untuk pembangunan ekonomi. Dengan menempatkan target-target pembangunan sebagai panglima yang didukung oleh sistem administrasi yang tersentralisasi dan kuat diharapkan tujuan-

tujuan pembangunan dapat dengan cepat terealisasi.

Orientasi pada target yang berlebihan seringkali menggeser tujuan-tujuan pembangunan yang senyatanya. Target bukan lagi menjadi sekedar alat tetapi sering berubah menjadi tujuan itu sendiri. Akibatnya, akuntabilitas publik menjadi kurang penting karena yang penting bagi birokrasi pemerintah adalah *output* pembangunan, bukan proses menghasilkan *output* itu. Keberhasilan pejabat birokrasi tidak dinilai dari cara-cara yang dipergunakan untuk mewujudkan target pembangunan tetapi dari kuantitas *output* yang mereka hasilkan. Akibatnya, perolehan target-target pembangunan itu seringkali dilakukan dengan tanpa memperhatikan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat. Fenomena seperti ini jelas akan menempatkan masyarakat dan nilai-nilainya pada posisi yang sangat marginal dalam proses pengambilan keputusan birokrasi. Sensitivitas pejabat birokrasi terhadap nilai-nilai dan kepentingan masyarakat cenderung menjadi semakin berkurang.

Rendahnya sensitivitas pejabat birokrasi terhadap nilai dan kepentingan masyarakat yang diikuti oleh kecenderungan sentralisasi kekuasaan yang kuat bisa menjadi lahan yang subur bagi berkembangnya praktik kolusi dan korupsi di kalangan birokrasi. Besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh para pejabat birokrasi tanpa diikuti dengan pemahaman terhadap

dampak dari penggunaan kekuasaan itu terhadap kepentingan masyarakat banyak adalah salah satu sebab yang penting dari munculnya kasus-kasus penyalahgunaan kekuasaan. Meningkatnya perilaku konsumerisme masyarakat ikut mendorong pejabat-pejabat birokrasi untuk melakukan kolusi dan perilaku-perilaku lainnya, yang cenderung menempatkan kepentingan pribadinya di atas kepentingan masyarakat.

Fenomena di atas menunjukkan orientasi pada pembangunan ekonomi selama PJP I memiliki implikasi penting terhadap berkembangnya patologi birokrasi pemerintah. Keinginan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan telah mendorong pemerintah untuk menggunakan birokrasinya sebagai agen pembangunan yang utama. Birokrasi menjadi aktor yang dominan selama PJP I dan menguasai berbagai sektor kehidupan masyarakat. Sayangnya, perhatian yang besar terhadap pembangunan ekonomi selama PJP I tidak diikuti oleh upaya yang serius dan efektif untuk mengembangkan kapasitas politik masyarakat. Akibatnya, kemampuan satuan-satuan dan lembaga yang ada dalam masyarakat untuk melakukan kontrol politik menjadi kurang efektif. Pada sisi lain, keberhasilan pembangunan ekonomi telah mendorong meningkatnya perilaku konsumerisme masyarakat. Dalam situasi di mana kemampuan pemerintah untuk

memberi kesejahteraan pegawai amat terbatas, maka berkembangnya konsumerisme itu menjadi kendala yang penting untuk mewujudkan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Kesemua faktor itu secara bersama-sama mungkin bisa menjelaskan mengapa pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel lebih merupakan satu mitos daripada realita.

DEBIROKRATISASI DAN PROFESIONALISASI

Kendati tidak secara langsung dilakukan untuk mewujudkan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel, sejak dekade terakhir ini sebenarnya telah banyak kebijakan reformasi administrasi yang mungkin mendukung pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Ini terutama bisa dilihat dari pelaksanaan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dalam berbagai sektor kegiatan ekonomi. Melalui serangkaian kebijakan deregulasi itu pemerintah berusaha memperkecil *bureaucratic costs* dalam kegiatan ekonomi. Dengan berkurangnya intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi diharapkan praktik-praktik pungli dan korupsi dalam birokrasi publik dapat dikurangi.

Deregulasi dan debirokratisasi juga memperluas ruang gerak pasar dan asosiasi sukarela dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Masyarakat, melalui pasar dan asosiasi sukarela memiliki kesempatan yang semakin besar untuk terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kebijakan pemerintah itu memungkinkan masyarakat untuk mengembangkan potensinya sebagai penyelenggara kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Sejauh ini masyarakat cenderung dilihat potensinya sebagai konsumen yang pasif dan menerima apapun yang diberikan oleh pemerintah. Dengan melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan maka diharapkan kegiatan pelayanan akan menjadi lebih efisien, tanggap, dan akuntabel.

Ada beberapa alasan mengapa debirokratisasi dan debirokratisasi memiliki potensi besar bagi pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel (Dwiyanto, 1996). Pertama, deregulasi dan debirokratisasi akan mengurangi konsentrasi kekuasaan yang selama ini memusat pada para pejabat birokrasi. Seperti dijelaskan sebelumnya, konsentrasi kekuasaan di tangan birokrasi ini cenderung mengembangkan praktik pungli dan korupsi melalui pertukaran izin dan hak-hak istimewa dari birokrasi dengan uang dan fasilitas dari pengusaha. Deregulasi dengan sendirinya akan mengurangi kesempatan birokrasi melakukan pungli dan kolusi. Munculnya alternatif sumber pelayanan publik, sebagai konsekuensi dari debirokratisasi dan

swastanisasi, bisa memberikan pilihan yang lebih banyak kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan tertentu. Masyarakat tidak lagi bergantung pada pemerintah untuk memperoleh pelayanan publik tertentu. Kalau birokrasi pemerintah tidak tanggap mereka akan ditinggalkan oleh masyarakat. Kedua, munculnya banyak sektor swasta dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan diharapkan dapat memberikan *drive* dan insentif bagi birokrasi untuk menjadi lebih tanggap dan efisien. Keterlibatan swasta dalam pelayanan publik diharapkan dapat merangsang adanya kompetisi antara birokrasi pemerintah dan swasta sehingga mendorong mereka untuk selalu meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanannya. Ketiga, debirokratisasi juga memberi kesempatan pada pemerintah untuk memusatkan pelayanannya pada jenis kegiatan-kegiatan tertentu yang strategis serta meningkatkan keterbukaan dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Melalui ketiga hal itu berbagai praktik pungli dan korupsi yang seringkali mencirikan pelayanan publik di Indonesia dapat dikurangi.

Walaupun deregulasi dan debirokratisasi memiliki potensi yang sangat besar untuk memberi kontribusi pada pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel, namun dalam

kenyataannya pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi seringkali justru melahirkan beberapa masalah baru dalam birokrasi pemerintah, terutama dengan munculnya praktik kolusi antara para pejabat birokrasi dengan para pengusaha. Praktik kolusi dengan mudah dapat dijumpai dalam permainan pengambilan keputusan mengenai swastanisasi dan pemilihan kontraktor swasta. Salah satu sebabnya adalah karena pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi tidak dilakukan secara transparan dan diikuti oleh kontrol politik yang efektif. Akibatnya, deregulasi dan debirokratisasi justru menciptakan arena baru bagi para pejabat birokrasi untuk menyalahgunakan kekuasaannya bagi kepentingan pribadi dan kelompoknya. Tidaklah mengherankan jika pelaksanaan deregulasi dan swastanisasi pelayanan publik di Indonesia ternyata tidak berhasil memenuhi janjinya untuk menghasilkan pelayanan yang efisien dan akuntabel. Ini bisa dilihat dari kenyataan bahwa swastanisasi pelayanan publik seringkali diikuti oleh kenaikan harga pelayanan dan menimbulkan keberatan dari masyarakat (Prospek, 1995).

Pertanyaannya sekarang adalah apa tindakan yang mungkin dilakukan untuk mengembangkan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel, dengan melihat lemahnya kapasitas masyarakat untuk melakukan kontrol atas birokrasi dan mekanisme pasar.

Pemberdayaan masyarakat tentunya selalu menjadi salah satu pilihan yang harus selalu diupayakan, karena hanya melalui ini maka masyarakat dapat melindungi kepentingannya dari bias yang mungkin terjadi dalam kebijakan publik dan pasar. Namun, tentunya pemberdayaan masyarakat itu sendiri memerlukan perubahan struktural dan kultural yang tidak mudah dipenuhi.

Kenyataan ini mendorong banyak pihak mulai berpikir guna mencari alternatif strategi untuk pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Salah satu strategi yang penting diperhatikan di sini adalah profesionalisasi birokrasi publik. Profesionalisasi diharapkan bisa meningkatkan motivasi dan kemampuan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik melalui peningkatan keahlian dan penghargaan intrinsik terhadap para pejabat birokrasi. Lebih dari itu, profesionalisasi birokrasi bisa mendorong lahirnya etika profesi yang dapat menjadi tuntunan bagi para birokrat dalam memecahkan masalah-masalah publik, yang sering amat dilematis.

Pengembangan profesi birokrasi menjadi semakin strategis peranannya dalam reformasi administrasi karena birokrasi pemerintah memiliki peranan penting dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Sejauh ini peranan birokrasi dalam pembuatan kebijakan

publik tetap sangat besar dan dominan. Dalam kondisi di mana kontrol politik yang ada kurang efektif maka pengembangan nilai-nilai dan norma profesi diharapkan bisa menjadi mekanisme kontrol internal yang efektif. Nilai dan norma profesi diharapkan dapat mengganti peranan kontrol politik dalam memberi "*guidance*" kepada mereka dalam pengambilan keputusan, sehingga keputusan dan tindakan mereka sesuai dengan nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Profesionalisasi birokrasi pemerintah telah mendapat perhatian yang cukup besar selama beberapa PELITA terakhir ini. Namun, kegiatan pengembangan profesi yang dilakukan sejauh ini masih amat terbatas. Yang paling penting untuk dicatat di sini terutama adalah kegiatan pelatihan teknis fungsional untuk para birokrat yang dalam beberapa tahun terakhir ini sangat banyak dilakukan oleh pemerintah. Pelatihan-pelatihan itu tentunya tidak hanya dilakukan untuk meningkatkan kemampuan teknis dan profesional semata-mata, tetapi juga komitmen mereka terhadap kepentingan publik. Kegiatan lainnya yang mungkin dapat mendukung profesionalisasi birokrasi adalah pengembangan jabatan fungsional. Pengembangan jabatan fungsional ini tentunya disamping meningkatkan kesejahteraan pegawai, juga bisa memberi dorongan pada mereka untuk meningkatkan

pendidikan dan kecakapan teknis dalam menggeluti profesinya.

Walaupun pemerintah telah melakukan banyak kegiatan untuk meningkatkan profesionalisasi birokrasinya, namun kualitas profesional birokrasinya relatif masih jauh dari yang diharapkan. Bahkan, dibandingkan dengan sektor swasta kemampuan dan kinerja birokrasi pemerintah menjadi semakin jauh ketinggalan. Salah satu masalah utama dalam pengembangan profesionalisasi birokrasi adalah rendahnya kemampuan pemerintah dalam memberikan kesejahteraan para pegawainya. Seperti diketahui kesenjangan gaji pejabat birokrasi pemerintah dan swasta cenderung menjadi semakin melebar selama dekade terakhir ini. Perbedaan kesenjangan kesejahteraan ini tidak bisa dihindari akan mempersulit upaya pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme birokrasinya. Tingginya kesejahteraan yang ditawarkan sektor swasta telah mendorong kelompok profesional untuk lebih suka mengembangkan karir di sektor swasta. Dalam jangka panjang, kalau masalah ini tidak segera dipecahkan, kecenderungan ini akan menurunkan kualitas dan kinerja birokrasi pemerintah.

Dari tinjauan di atas tampak bahwa kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan performansi birokrasinya melalui deregulasi dan profesionalisasi belum dapat mewujudkan hasil

seperti yang diharapkan. Berbagai kendala seperti lemahnya mekanisme kontrol politik birokrat justru membuat deregulasi dan swastanisasi menjadi arena baru untuk memperjuangkan kepentingan pribadi dan kelompoknya di atas kepentingan publik. Rendahnya kesejahteraan yang diberikan oleh pemerintah tidak hanya menjadi kendala bagi profesionalisasi birokrasi tetapi juga masalah yang penting untuk mewujudkan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel.

ETIKA BIROKRASI

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pengembangan *administrative state* telah membawa birokrasi pada satu posisi yang dominan dan menentukan dalam proses pengambilan keputusan. Sejauh ini para pejabat birokrasi justru muncul sebagai aktor kebijakan yang tangguh dan menguasai arena kebijakan pemerintah. Mereka menikmati *discretionary power* yang sangat besar. Dengan kekuasaan membuat diskresi yang amat besar maka para pejabat birokrasi memerlukan tuntunan yang dapat membantunya dalam menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan publik.

Kewenangan membuat diskresi yang besar tanpa diikuti oleh kontrol birokratik dan politik yang efektif, seperti diketahui, memiliki potensi yang sangat besar untuk merugikan kepentingan publik. Situasi yang

semacam itu juga memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan untuk kepentingan pribadi. Untuk kondisi seperti ini pengembangan etika birokrasi mungkin dapat menjadi salah satu cara yang efektif untuk mewujudkan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel.

Ada beberapa alasan mengapa etika birokrasi penting diperhatikan dalam pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. **Pertama**, masalah-masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah di masa mendatang akan menjadi semakin kompleks. Modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin banyak dan kompleks dan harus diselesaikan oleh birokrasi pemerintah. Dalam memecahkan masalah yang berkembang birokrasi seringkali tidak dihadapkan pada pilihan-pilihan yang jelas, seperti baik dan buruk. Para pejabat birokrasi seringkali dihadapkan pada pilihan yang sulit, antara baik dan baik, yang masing-masing memiliki implikasi yang saling berbenturan satu sama lainnya.

Dalam kasus pembebasan tanah, misalnya, pilihan yang dihadapi oleh para pejabat birokrasi seringkali bersifat dikotomis dan dilematis. Mereka harus memilih antara memperjuangkan program-program pemerintah dan memperhatikan kepentingan masyarakatnya. Apapun pilihan yang

diambilnya seringkali harus meniadakan nilai yang melekat pada pilihan lainnya. Masalah-masalah yang ada dalam "grey area" seperti ini akan menjadi semakin banyak dan kompleks seiring dengan meningkatnya modernitas masyarakat. Pengembangan etika birokrasi mungkin bisa fungsional terutama dalam memberi "policy guidance" kepada para pejabat birokrat untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya.

Kedua, keberhasilan pembangunan telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Dinamika yang terjadi dalam lingkungan tentunya menuntut kemampuan birokrasi untuk melakukan *adjustments* agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Kemampuan untuk bisa melakukan *adjustment* itu menuntut *discretionary power* yang besar. Penggunaan kekuasaan diskresi ini hanya akan dapat dilakukan dengan baik kalau birokrasi memiliki kesadaran dan pemahaman yang tinggi mengenai besarnya kekuasaan yang dimiliki dan implikasi dari penggunaan kekuasaan itu bagi kepentingan masyarakatnya. Kesadaran dan pemahaman yang tinggi mengenai kekuasaan dan implikasi penggunaan kekuasaan itu hanya dapat dilakukan melalui pengembangan etika birokrasi.

Walaupun pengembangan etika birokrasi sangat penting bagi terwujudnya pemerintah yang

efisien, tanggap, dan akuntabel, namun belum banyak usaha dilakukan untuk mengembangkannya. Sejauh ini baru lembaga peradilan dan kesehatan yang telah lebih maju dalam pengembangan etika, seperti terefleksikan dalam etika kedokteran dan peradilan. Etika ini bisa menjadi salah satu sumber tuntunan bagi para profesional dalam pelaksanaan pekerjaan mereka. Pengembangan etika birokrasi ini tentunya menjadi satu tantangan bagi para sarjana dan praktisi administrasi publik dan semua pihak yang menginginkan perbaikan kualitas birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia.

Ada beberapa aspek yang mungkin perlu diperhatikan dalam pengembangan etika birokrasi. Pertama-tama perlu disadari bahwa birokrasi pemerintah itu tidak netral tetapi terlibat dalam proses kebijakan melalui *discretionary power* yang dimilikinya. Karenanya, para pejabat birokrasi harus juga bertanggung jawab terhadap segala dampak dari diskresi dan kebijakan yang dibuatnya. Etika netralitas, yang mengatakan bahwa para pejabat birokrasi itu netral dan hanya sekedar melaksanakan keputusan politik yang dibuat oleh para pejabat politik dan pembuat kebijakan, sehingga tidak dapat dituntut untuk bertanggung jawab atas dampak negatif yang muncul dari pelaksanaan kebijakan, tidak lagi dapat dipertahankan. Etika struktural yang mengajarkan bahwa para pejabat birokrasi secara

individual tidak bertanggung jawab terhadap kebijakan, karena ketika mereka mengambil kebijakan itu mereka bertindak atas nama birokrasinya, harus juga ditinggalkan. Kalau kedua jenis etika ini bisa dikikis habis maka sensitivitas para pejabat birokrasi terhadap besarnya kekuasaan yang dimiliki dan dampak dari penggunaan kekuasaannya itu bagi masyarakat banyak akan dapat ditingkatkan.

Aspek lainnya yang perlu dipertimbangkan dalam pengembangan etika birokrasi adalah kepeduliannya terhadap kepentingan publik. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Para pejabat birokrasi akan selalu dihadapkan pada benturan dari berbagai kepentingan itu. Apalagi di masa mendatang, di dalam kehidupan yang semakin global dan kompleks, para pejabat birokrasi dihadapkan pada semakin banyak kepentingan dan nilai-nilai yang tidak selalu berjalan bersama-sama, atau bahkan seringkali berbenturan satu dengan lainnya. Karena itu, etika birokrasi harus mengarahkan pilihan yang harus diambil oleh seorang pejabat birokrasi ketika dihadapkan pada pilihan-pilihan yang saling berbenturan. Apapun pilihan-pilihan yang dihadapi, kebijakan yang diambil oleh pejabat birokrasi harus selalu menempatkan kepentingan masyarakat banyak di atas kepentingan lainnya. Akhirnya, pengembangan

etika birokrasi hanya akan berhasil kalau didukung oleh nilai-nilai yang berkembang dalam lingkungan birokrasi. Karena itu nilai-nilai seperti demokrasi, keadilan, persamaan hukum, dsb perlu dilembagakan dalam lingkungan birokrasi publik. Kalau nilai-nilai itu dapat dilembagakan pengembangan etika birokrasi mungkin bisa diharapkan dapat mempercepat pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel.

KESIMPULAN

Orientasi yang berlebihan dalam pembangunan ekonomi telah menimbulkan berbagai masalah dan kendala untuk terwujudnya pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Berkembangnya *administrative state* adalah hanyalah salah satu akibat dari pembangunan ekonomi yang kurang diikuti oleh reformasi administrasi dan politik yang efektif. Rendahnya kapasitas satuan dan lembaga yang ada di dalam lingkungan birokrasi cenderung melahirkan berbagai bentuk patologi birokrasi yang menghambatnya terwujudnya pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel.

Kebijakan pemerintah untuk melakukan reformasi administrasi negara melalui deregulasi dan debirokratisasi selama ini belum mampu menjadikan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel sebagai suatu realita. Untuk itu

artikel ini mengusulkan pengembangan etika birokrasi sebagai salah satu strategi pengembangan pemerintah yang efisien, tanggap, dan akuntabel. Etika birokrasi diharapkan bisa menjadi tuntunan yang melekat dalam kehidupan setiap pejabat birokrasi dan mampu membantunya dalam mengambil kebijakan yang tanggap terhadap kepentingan dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakatnya. Kalau etika birokrasi itu dapat dilembagakan, maka ia akan dapat bekerja dengan baik dalam memberi tuntunan pada para pejabat birokrasi dalam proses membuat diskresi, bahkan ketika kontrol politik dan regulasi tidak lagi efektif.

Referensi:

1. Bryant, Coralie dan Louise G. White. 1989. *Managemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, terjemahan, Jakarta:LP3ES
2. Cooper, Terry L., 1984. *The Responsible Administrator: An Aproach to Ethics for the Administrator Role*, Port Washington, N.Y.: Associated Faculty Press, Inc.
3. Denhardr, Robert B., 1995. *Public Administration: An Action Orientation*, 2nd Edition, Belmont, CA: Wodsworth Publishing Company

Dwiyanto

4. Dwiyanto, Agus. 1993. *Kemitraan Pemerintah dan Swasta: Strategi Reformasi Administrasi Negara*, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Yogyakarta: MAP UGM.
5. Jabra, Joseph G. dan O.P. Dwivedi, 1988. *Public Service Accountability*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press
6. Mill, John Stuart, 1993. *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government*, Vermont: Everyman
