

# Kearifan dalam Pengambilan Kebijakan<sup>1</sup>

Nur Soim Isnanto<sup>2</sup> dan Swastha Dharma<sup>3</sup>

Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman

## Abstrak

Meningkatnya kekuasaan politis para eksekutif berarti meningkat pula peranan birokrat dan administrator dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan masyarakat luas. Bahkan di negara yang sedang berkembang, kebijakan yang diambil oleh eksekutif sering kali mendapatkan perhatian intensif berkenaan dengan segala kebijakan penting yang diambilnya. Hal ini menjadikan sebuah kajian yang menarik berkaitan dengan landasan-landasan etis bagi para pengambil keputusan publik. Landasan etis bagi kebijakan yang diambil oleh pejabat publik yang dibicarakan pertama adalah legitimasi kekuasaan untuk mengatur semua hak-hak negara. Sehingga dibutuhkan sikap yang arif para pengambil keputusan karena berhubungan dengan rasa keadilan antar manusia. Hak yang diterima oleh pejabat publik sebagai legitimasi kekuasaan untuk melaksanakan amanat masyarakat yang memiliki kekuasaan dan keleluasaan dalam menjalankan tugas yang diembannya sering disebut sebagai diskresi. Namun yang menjadi perhatian lebih dari diskresi apabila dimaknai secara negatif maka awal terjadinya tindakan koruptif. Patologi yang terjadi tidak hanya dimaknai sebagai penggunaan uang rakyat untuk kepentingan individu semata, tetapi yang menjadi perhatian dalam tulisan ini adalah menguatnya kembali isu tentang gejala *parkinson*. Fenomena ini menggambarkan bahwa seorang pejabat publik cenderung mengangkat dan menambah jumlah bawahannya meskipun beban kerja relatif tetap sebagai perwujudan dari keinginan kekuasaan dan merasa memiliki kekuasaan yang besar karena memiliki jumlah anggota yang banyak. Fenomena lain berkenaan dengan penentuan jabatan atau posisi yang tidak didasarkan pada kebutuhan riil bahkan sering kali dijumpai pejabat menempatkan orang tidak sesuai dengan kompetensi atau spesialisasinya. Kecenderungannya bahwa penempatan orang tersebut atas dasar kedekatan emosional dan politis. Hal ini akan berdampak serius terhadap akuntabilitas pejabat publik terhadap kepentingan masyarakat sebagai pemberi legitimasi kekuasaan. Untuk menjaga agar kekuasaan dan keleluasaan dapat digunakan secara benar perlu adanya kearifan pejabat publik dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

Kata kunci: Kearifan, Diskresi, Pejabat Publik

---

<sup>1</sup> Telah dipresentasikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2 di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Februari 2012.

<sup>2</sup> Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi dan Penerima Beasiswa Unggulan dari Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia

<sup>3</sup> Staf Pengajar pada Program Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

## A. Pendahuluan

Penyelenggaraan birokrasi pemerintahan pasca reformasi sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Namun belum menunjukkan angka yang signifikan dalam mewujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat yaitu pelayanan publik yang cepat, murah dan memuaskan. Akan tetapi justru fenomena yang muncul kepermukaan adalah perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang semakin massif.

Penyimpangan yang terjadi akibat terikikisnya nilai etika moral yang ada pada aparat pelaksana pelayanan publik disegala bidang. Seperti apa yang disampaikan oleh Farazmand bahwa:

*Corruption has been a pervasive and enduring public issue. Second, increasingly, "people do not equivocate on government corruption. It is wrong and they are against it." Third, government corruption is a policy issue with strong "carrying capacity." It has reached saturation level. Fourth, matters of government ethics are being increasingly institutionalized. Fifth, ethics cut across all policy fields: business, medical, social service, insurance, social security, the military, economic, scientific, etc (Farazmand, 2009, hal. 306)*

Pejabat pemerintah baik pusat maupun daerah disebut sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan. Tugas berat yang dilakukan oleh pemerintah adalah merumuskan asas umum pemerintahan yang baik ke dalam sistem pemerintahan yang sifatnya yang sifatnya universal. Apalagi dihadapkan dengan pribadi yang sangat variatif dilingkungan pemerintahan itu sendiri. Tugas penting lain yang sangat mempengaruhi jalannya pemerintahan adalah pengambilan keputusan. Walaupun dikatakan sebagai tugas namun pada kenyataannya kebanyakan dari para pejabat lebih mengedepankan egosentris mereka dalam mengambil sebuah kebijakan. Kedua tugas ini saling terkait satu sama lain, disatu sisi pemerintah belum memiliki sistem yang berlaku untuk mengontrol tindakan individu pejabat, disisi lain para pejabat semakin mengumbar kekuasaan dan kelebihannya untuk melakukan tindakan yang terkadang menimbulkan inefisiensi kebijakan. Ini adalah yang dikenal dalam patologi birokrasi sebagai diskresi berlebihan yang dimiliki oleh aparat pelayan publik yang mulai hangat kembali pasca reformasi.

Kehidupan para birokrat digambarkan oleh Honig dalam (Gay, 2005, hal. 183) bahwa:

*My argument has been that it is the fate of the public official, broadly conceived to include all those whose job involves some degree of discretion within the welfare state, to have to contain the unresolved (and often suppressed) value conflicts and moral ambivalence of society. Far from the picture of the rule-bound bureaucrat who slavishly follows procedure, the public official lives out the contradictions of the complex and diverse society in which she/he lives on a day-to-day basis and, as a consequence, is pulled this way and that in what Bonnie Honig calls 'dilemmatic space'*

Pejabat publik atau birokrat disusun untuk mencakup semua orang yang pekerjaannya melibatkan beberapa derajat kebijaksanaan yang didalamnya terisi nilai dan representasi nilai masyarakat. tetapi dalam kenyataannya jauh dari gambaran birokrat yang selalu terikat dengan aturan yang sangat memberatkan diri dan harus selalu mengikuti prosedur, pejabat publik hidup keluar kontradiksi masyarakat yang kompleks dan beragam.

Sebagai negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, kebijakan yang diambil oleh para pejabat publik sering kali mendapat perhatian yang intensif dari masyarakat berkaitan dengan kebijakan yang diambilnya. Karena dengan asumsi bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pejabat akan memiliki dampak terhadap masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Dapat diambil contoh misalnya kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terkait dengan pembelian mobil dinas menteri pada awal tahun 2010 lalu yang menelan anggaran negara 1,3 milyar per satu mobil, dibandingkan dengan Malaysia yang hanya memiliki mobil dinas kementerian seharga kisaran 600 juta. Apalagi belum lama ini pemerintah mengeluarkan kebijakan masih berkaitan dengan para pembantu presiden ini yaitu penambahan wakil menteri di Kabinet Indonesia Bersatu II yang tentu saja akan menambah anggaran negara untuk menggaji dan memfasilitasi wakil menteri. Ini hanya sedikit contoh kebijakan eksekutif di tingkat pusat yang mendapat kritik dari masyarakat yang rindu akan kesejahteraan.

Kasus lain yang sering diperbincangkan oleh masyarakat kalangan menengah ke bawah yang rata-rata mendiami wilayah di daerah yaitu banyaknya pejabat dinas tidak sesuai dengan latar belakang keahlian atau spesialisasi yang dimiliki, di suatu daerah yang tidak dapat penulis sebutkan lokasinya, terdapat pejabat inspektorat kabupaten merupakan guru Sekolah Dasar, yang lain misalnya Bagian perekonomian kabupaten dijabat oleh orang yang memiliki latar belakang pertanian. Kedua kasus ini tidak menjadi permasalahan ketika orang yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas yang

diembannya. Tetapi akan menjadi permasalahan serius ketika apa yang dijabatnya tidak sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki sehingga tidak dapat melaksanakan tugas dengan baik. Sebuah ironi jika apa yang terjadi ini hanya dilakukan demi kepentingan individu eksekutif di tingkat daerah saat ini. kecenderungan yang bahwa penempatan orang pada jabatan tertentu disalah satu instansi merupakan kontrak politik yang dilakukan antara keduanya jauh hari sebelumnya atau dapat juga dilihat dari kedekatan emosionalnya.

*Self dignity* seorang pejabat publik sangat dipertaruhkan sebagai konsekuensi penempatan jabatan tidak sesuai dengan kapasitas yang dimiliki. Menjadi sebuah pertarungan besar ketika jabatan penting dalam salah satu motor penggerak pemerintahan di bawah oleh orang yang diragukan kemampuannya secara teknis terkait dengan spesialisasi yang dimiliki.

Terjadi sebuah pergeseran akuntabilitas yang dimiliki oleh pejabat pemerintah yang sebelumnya diperuntukkan demi kepentingan masyarakat secara menyeluruh, sekarang bergeser menuju kepentingan individu atau golongan saja. Kearifan dalam pengambilan kebijakan merupakan hal yang niscaya dilakukan oleh pejabat publik yang mengalami kelunturan dalam beretika sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

## **B. Pembahasan**

### **1. Diskresi Birokrasi Pejabat Publik**

Berbicara mengenai birokrasi sangat erat kaitannya dengan paradigma administrasi publik tradisional. Birokrasi menjadi topik bahasan pertama yang merupakan prinsip mendasar dari kehadiran paradigma ini, hal ini seperti apa yang disampaikan oleh Gerth dan Mills dalam (Hughes, 2003, hal. 1) bahwa:

*“This new paradigm poses a direct challenge to several of what had previously been regarded as fundamental principles of traditional public administration. The first of these was that of bureaucracy, that governments should organize themselves according to the hierarchical, bureaucratic principles most clearly enunciated in the classic analysis of bureaucracy by the German sociologist Max Weber”*

Pada konsep birokrasi yang disampaikan oleh Weber lebih menekankan pada rasionalitas dan efisiensi. Menurut Weber (Thoha, 2008, hal. 17) menjelaskan tipe ideal

birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu memiliki suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

Ada sembilan point cara menuju tipe ideal birokrasi menurut Weber dalam (Albrow, 1989, hal. 26) sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individu dalam jabatannya untuk kepentingan dan keperluan pribadi termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyangang kekuasaan lebih besar dan lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian *job description* masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak,
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaan dan jabatan yang sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Dari kesembilan point yang dijelaskan oleh Weber dan Albrow dalam (Thoha, 2008) merupakan bagaimana tipe ideal birokrasi dapat dijalankan oleh para aparat pemerintah yang sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial pada saat itu. Walaupun point ini disesuaikan pada saat pemerintahan di masa Weber namun pada masa sekarang point-point tersebut tidak berlaku surut atau ditinggalkan justru dengan dilaksanakan reformasi birokrasi sebagai wujud dari masyarakat demokrasi mengembalikan posisi birokrasi pada jalur dan pokok-pokok yang dijelaskan oleh Weber di atas.

Kekuasaan dan keleluasaan pejabat pemerintah atau sering disebut dengan istilah diskresi. Berikut adalah definisi diskresi pejabat menurut Mardar dalam Thoha (2008:76) adalah keleluasaan yang dimiliki dalam menjalankan kewenangannya sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku. Birokrasi pemerintahan mempunyai keluasaan dalam batas-batas nominal (*nominal boundaries*)

yang melekat pada jabatan atau sistem yang ada. Diskresi merupakan hak yang diterima oleh pejabat publik yang melaksanakan amanat masyarakat yang memiliki keleluasaan dan kekuasaan dalam menjalankan tugas yang diembannya.

Dari sudut pandang lain merupakan kebebasan bertindak atau mengambil keputusan pada pejabat publik yang berwenang berdasarkan pendapat sendiri. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara berdasarkan ketentuan undang-undang, akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam hal dalam praktek kehidupan sehari-hari. Sehingga ada keleluasaan atau diskresi pada pejabat publik dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewajiban yang dibebankan kepadanya.

Sehingga dapat dikatakan bahwa untuk mengatur hal-hal yang lebih rinci dari pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang dari pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang, dalam hal ini pejabat publik diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapat sendiri, namun ini tidak berarti tidak ada rambu-rambu atau koridor-koridor hukum yang membatasinya. Pendapat pribadi pejabat publik tersebut tetap harus merupakan interpretative value atau sekurang-kurangnya sejiwa dengan undang-undang yang melandasi tersebut, kemudian asas kearifan dan moralitas pejabat publik seharusnya tetap dijiwai dalam diskresi tersebut.

Diskresi yang dimiliki oleh pejabat publik cenderung menyalahgunakan kekuasaannya sebagai wujud dari tingkat moralitas yang masih rendah, menjadi salah satu faktor terjadi penyalahgunaan tersebut, hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Thompson (2002:1), bahwa para pejabat melakukan perbuatan-perbuatan immoral karena rakus, ingin berkuasa, atau loyal terhadap keluarga dan kroninya. Tetapi jenis immoralitas yang paling mengejutkan dalam jabatan pemerintah tampil dalam satu wajah yang lebih luhur, bahwa immoralitas itu dilakukan bukan untuk kepentingan pribadi, melainkan demi melayani kebaikan publik.

Cox III dalam presentasinya mengemukakan bahwa:

*Lest we see ethical behavior as the opposite of rule compliance, it may be easier to define this aspect of discretion as the desire or motivation to act ethically when making public decisions. Stated this way, administrative discretion may in part constitute the responsibility of the administrator to pursue ethical choices regardless of where those choices might lead. (III R. W., 2005)*

Pada bab sebelumnya telah diberikan beberapa contoh penyalahgunaan diskresi dalam praktek penyelenggaraan negara yang akhir-akhir ini marak terjadi diperbandingkan dengan hal-hal yang seharusnya dilakukan oleh pejabat publik dalam memanfaatkan asas diskresi. Contoh yang pertama adalah kebijakan pemerintah dalam hal ini pejabat negara dalam pengadaan mobil mewah salah satu merek terkenal dunia dengan harga lebih dari 1,3 milyar satuan mobil untuk setiap menteri pada kabinet Indonesia Bersatu II, merupakan salah satu contoh penyalahgunaan diskresi dalam praktek penyelenggaraan negara. Dengan dalih untuk memajukan dan memperlancar kinerja para menteri agar dapat meningkatkan profesionalisme dan gairah kerja.

Cox III juga memberikan simpulan mengenai diskresi administratif, bahwa:

*Administrative discretion is a complex topic. It is both necessary to organizational effectiveness and the source of potential abuse of power. The path out of the confusion is found in grounding discretion in both theoretical and practical notions of organizational learning and tacit knowledge. In establishing a decision architecture the leadership of the organization can create the organizational learning and support environment in which the appropriate and bounded use of discretion is possible. These two concepts can be restated as answering three questions:*

- *How does the organization define problems?*
- *How does the organization decide what to do?*
- *Who decides?*

*Through this exercise the decision architecture serves as a first step toward the development of the normative and intellectual foundations for the exercise of discretion. (III R. W., 2005, hal. 48)*

Ada yang perlu diperhatikan dalam praktek diskresi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini pengadaan mobil bari bagi menteri. Ada dua hal yang perlu diperhatikan bahwa terdapat pelanggaran beberapa asas hukum administrasi negara. Lebih lanjut Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pembuatan keputusan pemerintah dibuat oleh pejabat publik terkait kepada 3 (tiga) asas hukum, yaitu:

- a. Asas yuridikitas, artinya keputusan pemerintah tidak boleh melanggar hukum,
- b. Asas legalitas, artinya keputusan pemerintah harus diambil berdasarkan suatu ketentuan perundang-undangan;
- c. Asas diskresi, artinya pejabat publik tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan

tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas tersebut diatas. (Atmosudirdjo, 1988, hal. 18)

Pelanggaran yang pertama yaitu pada ketentuan asas legalitas, dalam pengadaan mobil dinas para menteri tidak ada undang-undang yang mencantumkan bahwa mobil harus dalam kategori mewah atau berkelas. Mobil dinas menteri adalah inventaris pemerintah yang diberikan para pembantu presiden untuk memperlancar dan meningkatkan pekerjaannya. Reaksi penolakan masyarakat kecil terhadap rencana pembelian mobil dinas menteri tidak ditanggapi secara serius oleh pemerintah dengan ditandai dengan pembelian puluhan mobil dinas mewah tersebut. Sehingga dari reaksi penolakan kebijakan pemerintah maka *legimititas* keputusan pemerintah tersebut sangat kurang dan oleh karenanya tidak layak untuk tetap dipertahankan. Ketiga, telah dilanggar prinsip-prinsip *moralitas* atau rasa keadilan masyarakat yang seharusnya diperhatikan dan dijunjung tinggi oleh pembuat kebijakan, dengan dalih apapun atau sebodoh apapun masyarakat Indonesia pasti mengetahui bahwa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kurang memperhatikan nasib masyarakat. hal ini dibuktikan bahwa pada pertengahan tahun 2011 terjadi *resufle* kabinet akibat kinerja menteri yang kurang optimal. Ini berarti pembelian mobil mewah tidak membawa hal positif bagi kinerja menteri.

## **2. Parkinson Law dan Dispositioning Pejabat Pemerintahan**

Salah satu contoh lain yang dapat mewakili beberapa permasalahan yang terjadi akhir-akhir ini adalah munculnya kembali gejala *Parkinson* di beberapa pemerintahan daerah di Indonesia. Fenomen ini menggambarkan bahwa seorang pejabat publik cenderung mengangkat dan menambah jumlah bawahannya meskipun beban kerja relatif tetap sebagai perwujudan dari keinginan kekuasaan dan merasa memiliki kekuasaan yang besar karena memiliki jumlah anggota yang banyak.

Pendapat yang dikemukakan oleh Parkinson tentang kemunculan hukum ini:

*Politicians and taxpayers have assumed (with occasional phases of doubt) that a rising total in the number of civil servants must reflect a growing volume of work to be done. Cynics, in questioning this belief, have imagined that the multiplication of officials must have left some of them idle or all of them able to work for shorter hours. But this is a matter in which faith and doubt seem equally misplaced. The fact is that the number of the officials and the quantity of the work to be done are not related to each other at all. The rise in the total of those employed is governed by Parkinson's Law, and would*



*be much the same whether the volume of the work were to increase, diminish or even disappear. The importance of Parkinson's Law lies in the fact that it is a law of growth based upon an analysis of the factors by which the growth is controlled.* (Parkinson, 1955)

Pernyataan yang disampaikan dalam hukum ini terkait dalam keleluasaan pejabat publik dengan asumsi bahwa tidak membiarkan para pekerja untuk menganggur atau mengusahakan dari mereka untuk bekerja dengan durasi jam yang lebih pendek. Dalam kenyataannya, jumlah para pejabat dan kuantitas pekerjaan yang harus dilakukan tidak terkait satu sama lain sama sekali. Kenaikan total dari jumlah pejabat diatur oleh hukum Parkinson. Pada hukum ini menekankan pada kenyataan bahwa itu adalah hukum pertumbuhan berdasarkan analisis faktor-faktor di mana pertumbuhan dikendalikan. Adapun beberapa yang diperhatikan dalam Hukum Parkinson dalam (Murray, 1958), yaitu:

- a. Pemangku tugas (Pejabat Publik) cenderung melipat gandakan bawahannya dalam organisasinya.
- b. Antara pemangku tugas dalam hal ini Pejabat Publik saling berbagi rangkaian pekerjaan.
- c. Beban pekerjaan bisa berkembang setiap tahun di dalam organisasi birokrasi.

Pengejawantahan mengenai perlakuan hukum ini menjadi sebuah hal yang mungkin sudah lazim dilakukan oleh pejabat publik di masa sekarang. Pejabat publik cenderung melipatgandakan bawahannya dalam sebuah organisasi pemerintahan sebagai salah satu cara untuk memperkuat posisinya dalam *arround of bureaucracy* sehingga setiap keputusan yang dibuat akan mendapat dukungan penuh dan selalu dapat diterima apa yang menjadi kebijakannya. Selain itu, ini juga menjadi sebuah sinyal bahwa sebagai seorang pejabat, dirinya memiliki kekuasaan yang besar terlihat dari jumlah anak buah yang banyak dan memiliki berbagai bagian atau *division* dalam organisasi publik yang dikelolanya.

Diskresi pejabat publik sangat berperan untuk melipatgandakan bawahan dalam organisasi publik. Keleluasaan yang dimiliki dapat digunakan untuk melakukan perluasan divisi organisasi dengan menempatkan orang-orang yang dipilih untuk menempati bagian-bagian yang telah dirancang sedemikian rupa sehingga dapat memperkokoh posisinya sebagai pejabat publik. Hal tersebut dapat dilakukan karena dengan landasan yuridis yang dimiliki seorang pejabat dapat membuat keputusan

sendiri asalkan tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada. Karena tidak semua tindakan pejabat publik dituliskan dalam undang-undang sebelumnya.

*Dispositioning* pejabat sangat mungkin terjadi akibat dari keinginan pejabat publik untuk menempatkan “orang-orangnya” ke dalam bagian dalam organisasi pemerintahan. Keleluasaan yang dimiliki biasanya dibarengi dengan kontrol politik yang berlebih sehingga sering kali tidak memperhatikan kompetensi yang dimiliki oleh orang-orang pilihannya. Penempatan posisi pada jabatan di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten misalnya sering dijumpai tidak sesuai dengan *competency personal* dan profesionalitas kerja yang dimiliki oleh seseorang yang ditunjuk. Hal ini berdampak pada akuntabilitas kinerja pejabat dalam kantor atau dinas tersebut terutama kepada masyarakat.

Dalam administrasi publik, pertanggungjawaban menurut Spiro dalam (Kumorotomo, 2007, hal. 175) mengandung tiga konotasi, sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (accountability)  
Akuntabilitas disini berperan jika suatu lembaga (agency) harus bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan (policies) tertentu. Terdapat dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas eksplisit (answerability) dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggungjawaban seorang pejabat negara manakala ia diharuskan untuk memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Akuntabilitas implisit berarti bahwa segenap aparatur negara secara implisit bertanggung jawab atas semua pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.
- b. Pertanggungjawaban sebab-akibat (cause)  
Jenis pertanggungjawaban ini bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan (the conduct of some affair).
- c. Pertanggungjawaban sebagai kewajiban.  
Apabila seorang bertanggungjawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa: 1) dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan tanggungjawab kausal kepada orang yang memberi delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut; 2) dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Akuntabilitas pejabat pemerintah yang telah diterangkan di atas dimaksudkan untuk mengetahui tugas yang diemban oleh pejabat yang dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. walaupun secara diskresi pemilihan anggota merupakan keleluasaan yang dimiliki oleh pejabat publik namun lebih dari itu, bukan hanya akuntabilitas rasional saja yang dituntut namun lebih mendalam lagi yaitu pertanggungjawaban etis yang

sifatnya lebih abstrak dan sanksi-sanksi yang mengiringi hendak menyentuh langsung nurani manusia yang mewujudkan sikap, tindakan dan keputusan tertentu.

Penempatan atau mutasi yang dilakukan oleh Pejabat Publik yang dilakukan tanpa melihat kompetensi yang dimiliki akan menimbulkan beberapa masalah terkait dengan akuntabilitas kinerja. Permasalahan yang pertama, apabila pejabat yang ditempatkan ternyata benar-benar seseorang yang belum mengetahui bidang barunya maka akan sangat lama untuk beradaptasi dengan lingkungan barunya tersebut, hal ini akan berakibat pada akuntabilitas kerja yang sudah dijelaskan diatas. Kedua, karyawan atau pegawai akan mempertanyakan kemampuan manajerial pejabat mutasi tersebut karena beranggapan pemimpinnya belum mengetahui mengenai bidang apa yang menjadi tugas dari kantornya. Ketiga, *right to treatment* dari sebagian masyarakat akan sangat kurang karena pemimpin baru ini dianggap tidak mengetahui pekerjaan yang dipimpin sekarang.

Konsekuensi ini merupakan akibat dari diskresi yang berlebihan dalam penerapan hukum Parkinson oleh pejabat publik yang tidak secara arif menempatkan posisi seseorang tanpa melihat apakah kemampuan yang dimiliki sesuai dengan bidang baru yang ditunjuknya. *Equilization of oportunities* akan sangat susah didapatkan oleh orang yang benar-benar memiliki kompetensi di bidangnya.

### **3. Kearifan Pejabat Publik**

Perkembangan konstelasi politik dan ekonomi di Indonesia selama beberapa dasawarsa terakhir menampakan tiga kecenderungan utama. Pertama, meningkatnya kemakmuran dengan semakin terpenuhinya kebutuhan ekonomi. Kedua, meluasnya kekuasaan birokrasi pada setiap jenjang administrasi pemerintah. Dan yang ketiga, meningkatnya kekuasaan politis peran para eksekutif berarti meningkat pula peranan birokrat dan administrator dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang menyangkut masyarakat luas.

Landasan etis bagi kebijakan yang diambil seorang pejabat pemerintah, yang pertama yang dibicarakan adalah legitimasi kekuatan memaksa (*coersive power*) untuk mengatur sebagian dari hak-hal warga negara. Oleh sebab itu, sifat arif (*wise*) dalam pemerintahan karena kedudukannya akan menentukan keputusan-keputusan yang membatasi orang lain. Permasalahan yang dihadapi oleh seringkali begitu rimit, karena

mereka tidak hanya diwajibkan untuk mengatasi segi-segi teknis, tetapi juga segi-segi manajerial yang menyangkut hubungan antar manusia. Setiap keputusan yang dibuat harus sesuai dengan tuntutan rasa keadilan, tidak menjatuhkan harga diri orang lain, dan membawa perkembangan ke arah yang baik bagi organisasi pemerintahan sendiri. Keputusan seperti itu jelas hanya dapat dibuat oleh pribadi-pribadi yang memiliki kearifan (Kumorotomo, 2007, hal. 327)

Ketika seseorang pejabat pemerintah mendapatkan jabatan yang lebih tinggi, makin dituntut syarat kearifan itu karena ia akan semakin banyak terlibat dalam bidang manajerial ketimbang teknis. Dapat dinalar bahwa semakin tinggi jabatan seseorang semakin banyak orang lain yang akan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pejabat tersebut, sehingga semakin beresiko ketidakpuasan di antara para bawahan ataupun masyarakat. Pejabat yang arif menurut Kumorotomo adalah pejabat yang mampu menjaga supaya keputusan-keputusannya diterima oleh sebagian besar dengan landasan kebenaran yang hakiki.

Tanggung jawab seorang pejabat pemerintah dengan demikian bukan hanya kepada organisasi yang dikelolanya atau kepada atasannya saja, tetapi juga kepada warga negara yang secara langsung ataupun tidak langsung terkena kebijakan yang diambilnya.

Kebenaran suara hati menuntut agar manusia tidak dipaksa untuk bertindak melawan suara hati. Hak ini berlaku tanpa kecuali. Tetapi lain halnya dengan hak untuk dibiarkan bertindak sesuai dengan suara hatinya. Hak untuk bertindak sesuai dengan suara hatinya menemukan batasnya pada hak orang lain untuk bertentangan sama dengan besarnya untuk hidup sesuai dengan suara hatinya sendiri. Kebebasan suara hati tidak boleh sampai mengurahi hak orang lain atau bertentangan dengan kepentingan masyarakat yang wajar. (Magis-Suseno, 1999, hal. 149). Pribadi yang arif akan sangat berperan dalam penentuan kebenaran suara hati dalam tindakan setiap pejabat publik. Tidak ada tuntutan seseorang untuk selalu melakukan apa yang diucapkan oleh hati tetapi apabila beriringan dengan sifat kearifan sangat berdampak positif terhadap pelaksanaan dan perwujudan kepentingan masyarakat.

Keterbukaan aparatur pemerintah dan perlakuan yang adil atau fair menjadi penting dalam wacana tugas layanan publik. Manusia yang bermoral, demikian juga aparatur yang bermoral sehingga perilakunya dalam menjalankan tugas

administrasi publik menjadi etis hanya akan ada jika dan jika administrator itu memang memiliki kemauan bersikap arif sehingga beretika, sehingga seperti yang dikatakan oleh Sayuti dalam (Sayuti, 2011, hal. 110) tanpa adanya takut akan hukuman atau harap akan ganjaran, tanpa takut celaan atau harap akan pujian, dan tanpa takut terkena sanksi atau memperoleh promosi.

### **C. Kesimpulan**

Kearifan dalam pengambilan kebijakan mutlak diperlukan, mengingat dewasa ini terdapat kecenderungan meningkatnya peran pejabat publik atau administrator pemerintahan dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang menyangkut masyarakat luas. Disinilah arti penting kearifan, yang merupakan landasan etis bagi para aparatur pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa.

Setiap tindakan yang dilaksanakan hendaknya tidak hanya menggunakan ranah praktis dan politis saja tetapi harus menggunakan kearifan dalam bertindak sehingga keputusan yang diambil dapat menjadi sebuah amanat yang dapat dijalankan dengan benar. Konsep kearifan menjadi bahan pertimbangan dalam melaksanakan penempatan atau mutasi sehingga akan meminimalisir timbulnya konflik yang berkepanjangan dan ketidaksepahaman, untuk bisa menjalankan proses pemerintahan yang baik dalam masa transisi dari sentralistik ke desentralisasi tidak semua kemauan Pejabat Publik langsung diterapkan tetapi perlu ada perenungan dan pertimbangan kearifan sehingga pemerintahan akan berjalan dengan baik. Sehingga dapat mewujudkan kebijakan umum yang diukur maka *welfare state* dapat terwujud.

Proses pergantian pejabat pemerintahan di sejumlah instansi perlu ada pertimbangan rasio antara pola meritsistem dan kearifan sebagai sumber legitimasi dalam melakukan pergantian jabatan. Jika hanya menuruti keleluasaan yang dimiliki kepala pemerintahan maka akan menimbulkan ketidakstabilan dalam roda organisasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Albrow, M. (1989). *Birokrasi*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.

- Atmosudirdjo, P. (1988). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bertens, K. (2000). *Etika*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Bruce, W. (2001). *Classics of Administrative Ethics*. Colorado: Westview.
- Cooper, T. L. (2001). *Handbook of administrative ethics*. Los Angeles, California: Marcel Dekker, Inc.
- Farazmand, A. (2009 ). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton: Taylor and Francis Group, LLC.
- Gay, P. d. (2005). *The Value of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press Inc.
- Hidayat, L. M. (2007). *Reformasi Administrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Administration and Management* (Third Edition ed.). New York: Palgrave MacMillan.
- III, R. W. (2005). Accountability and Responsibility in Organizations: The Ethic of Discretion. *Ethics and Integrity in Governance Convergence* .
- Kumorotomo, W. (2007). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Magis-Suseno, F. (1999). *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (5th ed.). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Menzel, D. C. (2007). *Ethic Management for Ethic Administrators*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Murray, J. (1958). *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*. London.
- Parkinson, C. N. (1955). Parkinson's Law. *The Economist* .
- Saint-Martin, D., & Thopson, F. (2006). *Public Ethics and Governance: Standars and Practices in Comparative Perspective* (Vol. Research in Public Policy and Management). San Diego: JAI Press.
- Sayuti, S. D. (2011). *Konsiderasi Etik dalam Praktek Pelayanan Publik; Analisis Komparatif Indonesia-Malaysia*. (A. Pambudi, Ed.) Yogyakarta: Capiya Publishing.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1997). *Classics of Public Administration* (Third Edition ed.). Florida: Harcourt College Publishers.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (1th ed.). Jakarta: Prenada Media Group.