

Buku Referensi

MODEL-MODEL ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK



Dr. Muhammad Nur Budiyanto, S.Sos., MPA.
Dr. Mega Nugraha, S.H., M.Si.

BUKU REFERENSI
MODEL-MODEL ETIKA
DAN AKUNTABILITAS
PUBLIK

Dr. Muhammad Nur Budiyo, S.Sos., MPA.
Dr. Mega Nugraha, S.H., M.Si.

Editor:
Dr. Muhammad Nur Budiyo, S.Sos., MPA.



MODEL-MODEL ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Ditulis oleh:

Dr. Muhammad Nur Budiyo, S.Sos., MPA.

Dr. Mega Nugraha, S.H., M.Si.

Editor:

Dr. Muhammad Nur Budiyo, S.Sos., MPA.

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang keras memperbanyak, menerjemahkan atau mengutip baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.



ISBN: 978-634-316-047-2

V + 256 hlm; 18,2 x 25,7 cm.

Cetakan I, Agustus 2026

Desain Cover dan Tata Letak:

Ajrina Putri Hawari, S.AB.

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh

PT Media Penerbit Indonesia

Royal Suite No. 6C, Jalan Sedap Malam IX, Sempakata

Kecamatan Medan Selayang, Kota Medan 20131

Telp: 081362150605

Email: ptmediapenerbitindonesia@gmail.com

Web: <https://mediapenerbitindonesia.com>

Anggota IKAPI No.088/SUT/2024



KATA PENGANTAR

Buku referensi “Model-Model Etika dan Akuntabilitas Publik” hadir sebagai upaya memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai pentingnya etika dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di tengah meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap transparansi, integritas, dan kualitas pelayanan publik, pemahaman mengenai berbagai model etika dan akuntabilitas menjadi landasan penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perkembangan administrasi publik pada era digital menghadirkan berbagai peluang sekaligus tantangan dalam penerapan etika dan akuntabilitas. Kemajuan teknologi informasi, keterbukaan data, serta meningkatnya partisipasi masyarakat menuntut aparatur pemerintah untuk tidak hanya bekerja secara efektif dan efisien, tetapi juga menjunjung tinggi nilai-nilai integritas, profesionalisme, tanggung jawab, dan akuntabilitas dalam setiap proses penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik.

Buku ini disusun dengan mengintegrasikan berbagai perspektif teoritis dan praktik terbaik mengenai etika serta akuntabilitas publik yang berkembang dalam administrasi publik modern. Semoga buku ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi mahasiswa, dosen, peneliti, praktisi, maupun pengambil kebijakan dalam memperkuat budaya etis dan akuntabel guna mewujudkan pemerintahan yang berintegritas, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Salam Hangat

Tim Penulis



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii

BAB I ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK DALAM

DINAMIKA ADMINISTRASI MODERN.....	1
A. Evolusi Konsep Etika dan Akuntabilitas Publik.....	2
B. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik	6
C. Urgensi Etika dan Akuntabilitas dalam Tata Kelola Pemerintahan	9
D. Tantangan Etika Publik di Era Globalisasi dan Digitalisasi	11
E. Arah Pengembangan Etika dan Akuntabilitas Publik Masa Depan.....	13

BAB II LANDASAN FILOSOFIS DAN TEORETIS ETIKA

PUBLIK.....	17
A. Filsafat Moral dalam Administrasi Publik.....	17
B. Teori Deontologi dan Kewajiban Moral.....	20
C. Teori Utilitarianisme dan Konsekuensialisme.....	22
D. <i>Virtue Ethics</i> dan Kepemimpinan Berintegritas	23
E. <i>Postmodern Ethics</i> dan Kompleksitas Kebijakan Publik	25

BAB III PARADIGMA KONTEMPORER ETIKA DALAM

SEKTOR PUBLIK	29
A. <i>Administrative Ethics</i>	29
B. <i>Public Service Ethics</i>	32
C. <i>Ethical Governance</i>	34
D. <i>Integrity System Approach</i>	37
E. <i>Behavioral Public Ethics</i>	41

BAB IV MODEL-MODEL ETIKA PUBLIK KLASIK DAN	
MODERN	47
A. Model Etika Birokrasi Weberian	47
B. Model Etika Administratif Cooper	51
C. Model <i>Ethical Decision-Making</i>	55
D. Model <i>Integrity-Based Ethics Management</i>	57
E. Model <i>Values-Based Governance</i>	60

BAB V NILAI-NILAI DASAR ETIKA DALAM TATA KELOLA	
PUBLIK.....	63
A. Integritas dan Kejujuran	63
B. Profesionalisme dan Kompetensi	65
C. Keadilan, Inklusivitas, dan Kesetaraan.....	68
D. Transparansi dan Keterbukaan	71
E. Tanggung Jawab Sosial dan Keberlanjutan.....	73

BAB VI KONSEP DAN DIMENSI AKUNTABILITAS PUBLIK	77
A. Evolusi Konsep Akuntabilitas Publik.....	77
B. Akuntabilitas Administratif.....	79
C. Akuntabilitas Politik dan Demokratis.....	81
D. Akuntabilitas Hukum dan Regulatif.....	84
E. Akuntabilitas Sosial dan Moral	86

BAB VII MODEL-MODEL AKUNTABILITAS PUBLIK	89
A. <i>Hierarchical Accountability Model</i>	89
B. <i>Legal Accountability Model</i>	91
C. <i>Professional Accountability Model</i>	93
D. <i>Social Accountability Model</i>	95
E. <i>Network Accountability Model</i>	96

BAB VIII GOOD GOVERNANCE, ETHICAL GOVERNANCE,	
DAN PUBLIC VALUE	99
A. Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	99
B. <i>Ethical Governance</i> dalam Administrasi Publik	103
C. <i>Public Value Theory</i> sebagai Paradigma Baru	105
D. <i>Trust</i> dan Legitimasi Pemerintahan	106
E. <i>Governance</i> dalam Era Kompleksitas	109

BAB IX INTEGRITAS ORGANISASI DAN PENCEGAHAN

KORUPSI.....	113
A. Korupsi dalam Perspektif Etika Publik.....	114
B. Sistem Integritas Nasional	116
C. <i>Whistleblowing System</i> dan Perlindungan Pelapor	119
D. Manajemen Konflik Kepentingan.....	120
E. Strategi Pencegahan <i>Fraud</i> dan Korupsi	122

BAB X TRANSPARANSI, KETERBUKAAN INFORMASI, DAN

PARTISIPASI PUBLIK.....	125
A. Transparansi sebagai Pilar Akuntabilitas.....	125
B. <i>Open Government</i> dan <i>Open Data</i>	128
C. Keterbukaan Informasi Publik	129
D. <i>Citizen Engagement</i> dalam Pengawasan Publik	131
E. Akuntabilitas Kolaboratif	133

BAB XI PENGUKURAN DAN EVALUASI AKUNTABILITAS

PUBLIK.....	135
A. Konsep Pengukuran Akuntabilitas	135
B. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	137
C. <i>Monitoring</i> dan Evaluasi Berbasis Hasil	139
D. <i>Outcome-Based Accountability</i>	141
E. Pengembangan Indikator Akuntabilitas Modern	143

BAB XII ETIKA DAN AKUNTABILITAS DALAM

TRANSFORMASI DIGITAL.....	147
A. <i>Digital Governance</i> dan <i>Smart Government</i>	147
B. <i>E-Government</i> dan Transparansi Digital	151
C. Akuntabilitas Algoritma dan <i>Artificial Intelligence</i>	153
D. <i>Big Data Ethics</i> dan <i>Data Governance</i>	155
E. Tantangan Keamanan dan Privasi Data	157

BAB XIII ISU-ISU KONTEMPORER ETIKA DAN

AKUNTABILITAS PUBLIK	161
A. Disinformasi dan Manipulasi Informasi Publik.....	161
B. Etika <i>Artificial Intelligence</i> dalam Sektor Publik.....	163
C. Keadilan Digital dan <i>Digital Inclusion</i>	166

D.	Etika Lingkungan dan <i>Sustainable Governance</i>	168
E.	Krisis Kepercayaan Publik terhadap Institusi.....	170

BAB XIV STUDI KASUS ETIKA DAN AKUNTABILITAS

	PUBLIK	175
A.	Praktik <i>Good Governance</i> di Berbagai Negara	176
B.	Studi Kasus Korupsi dan Pelanggaran Etika Publik.....	185
C.	Transformasi Akuntabilitas di Era Digital.....	190
D.	Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Integritas.....	195
E.	<i>Lesson Learned</i> untuk Indonesia	199

BAB XV MASA DEPAN ETIKA DAN AKUNTABILITAS

	PUBLIK	203
A.	<i>Future Governance</i> dan <i>Ethical Leadership</i>	203
B.	<i>Adaptive Governance</i> dan <i>Collaborative Accountability</i>	209
C.	ESG (<i>Environmental, Social, Governance</i>) dalam Sektor Publik.....	213
D.	<i>Society 5.0</i> dan Tantangan Etika Baru.....	217
E.	Penguatan Etika dan Akuntabilitas Publik Indonesia.....	221

DAFTAR PUSTAKA	229
GLOSARIUM	247
INDEKS	251
BIOGRAFI PENULIS	255



BAB I

ETIKA DAN

AKUNTABILITAS PUBLIK

DALAM DINAMIKA

ADMINISTRASI MODERN

Etika dan akuntabilitas publik merupakan dua pilar fundamental yang menopang legitimasi dan efektivitas pemerintahan modern. Dalam konteks administrasi publik yang semakin kompleks dan dinamis, kedua konsep ini tidak lagi dapat dipahami secara terpisah, melainkan harus dilihat sebagai satu kesatuan yang saling memperkuat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Perkembangan pesat dalam teknologi informasi, globalisasi, dan meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap pemerintahan yang transparan dan responsif telah mendorong rekonfigurasi fundamental dalam cara kita memahami dan menerapkan etika serta akuntabilitas publik.

Konteks global menunjukkan bahwa negara-negara di seluruh dunia sedang menghadapi krisis kepercayaan publik yang serius. Laporan *Edelman Trust Barometer* (2023) mengindikasikan bahwa kepercayaan terhadap institusi pemerintah secara global berada pada titik yang mengkhawatirkan, dengan hanya 51% responden menyatakan kepercayaan mereka terhadap pemerintah. Indonesia pun tidak terkecualikan dari tren ini. Data *Corruption Perceptions Index Transparency International* (2023) menempatkan Indonesia pada peringkat 115 dari 180 negara dengan skor 34, menunjukkan masih

banyaknya ruang perbaikan dalam hal integritas dan akuntabilitas pemerintahan.

A. Evolusi Konsep Etika dan Akuntabilitas Publik

Perjalanan panjang konsep etika dalam administrasi publik dapat ditelusuri hingga ke tradisi pemikiran Yunani kuno, di mana Plato dan Aristoteles telah meletakkan fondasi pemikiran tentang kebajikan (*virtue*) dan keadilan dalam pengelolaan negara. Namun, etika publik sebagai disiplin akademik yang mandiri baru berkembang signifikan pada abad ke-20, seiring dengan profesionalisasi birokrasi dan meningkatnya kompleksitas permasalahan publik yang dihadapi pemerintahan modern.

Dalam tradisi administrasi publik Barat, perdebatan seminal antara Friedrich (1940) dan Finer (1941) menandai tonggak penting dalam perkembangan etika publik. Friedrich berargumen bahwa tanggung jawab administratif secara inheren bersifat subjektif dan internal, mengandalkan moralitas individual dan profesionalisme birokrat. Sebaliknya, Finer menekankan pentingnya kontrol eksternal dan mekanisme akuntabilitas formal untuk memastikan perilaku etis aparatur negara. Perdebatan klasik ini tetap relevan hingga kini, dan banyak dikutip oleh para sarjana kontemporer seperti Cooper (2012), Bovens, Goodin, dan Schillemans (2014), serta Kolthoff (2020).

Konsep etika dan akuntabilitas publik telah mengalami perkembangan yang signifikan seiring dengan perubahan paradigma administrasi publik, tata kelola pemerintahan, serta meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap transparansi dan integritas penyelenggara negara. Pada paradigma administrasi publik tradisional, etika dipahami terutama sebagai kepatuhan terhadap hukum, peraturan, dan hierarki birokrasi. Akuntabilitas berfokus pada pertanggungjawaban administratif kepada atasan melalui mekanisme pengawasan internal, sehingga keberhasilan organisasi lebih banyak diukur dari kepatuhan terhadap prosedur daripada hasil yang dicapai.

Memasuki era *New Public Management* (NPM) pada dekade 1980–1990-an, konsep etika dan akuntabilitas bergeser menuju orientasi kinerja, efisiensi, efektivitas, dan pelayanan kepada masyarakat. Organisasi sektor publik mulai mengadopsi praktik-praktik manajemen sektor swasta dengan penekanan pada pencapaian target, pengukuran

kinerja, dan penggunaan sumber daya secara ekonomis. Dalam paradigma ini, akuntabilitas tidak hanya ditujukan kepada atasan, tetapi juga kepada pembayar pajak dan masyarakat sebagai pengguna layanan publik.

Perkembangan berikutnya ditandai oleh munculnya paradigma *Good Governance* dan *New Public Governance* (NPG) yang menempatkan etika sebagai fondasi utama tata kelola pemerintahan. Etika tidak lagi sekadar berarti kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga mencakup integritas, keadilan, transparansi, partisipasi, inklusivitas, serta penghormatan terhadap hak-hak warga negara. Akuntabilitas berkembang menjadi konsep multidimensional yang mencakup akuntabilitas vertikal kepada pemerintah, horizontal kepada lembaga pengawas, legal kepada sistem hukum, profesional kepada standar profesi, dan sosial kepada masyarakat luas. Pemerintahan dipandang sebagai hasil kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, dan komunitas dalam menciptakan nilai publik.

Pada era transformasi digital dan pemanfaatan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence/AI*), konsep etika dan akuntabilitas publik mengalami perluasan yang semakin kompleks. Selain menjaga integritas aparatur, organisasi publik kini dituntut memastikan tata kelola data yang bertanggung jawab, perlindungan privasi, keamanan siber, transparansi algoritma, mitigasi bias AI, serta pengambilan keputusan yang dapat dijelaskan (*explainable AI*). Akuntabilitas tidak lagi hanya melekat pada individu atau organisasi, tetapi juga mencakup sistem digital dan teknologi yang digunakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, evolusi konsep etika dan akuntabilitas publik menunjukkan pergeseran dari orientasi kepatuhan administratif menuju tata kelola yang berpusat pada nilai publik, transparansi, kolaborasi, keberlanjutan, serta pemanfaatan teknologi secara etis dan bertanggung jawab.

Tabel 1.1 Periodisasi Perkembangan Etika Publik dalam Sejarah Administrasi

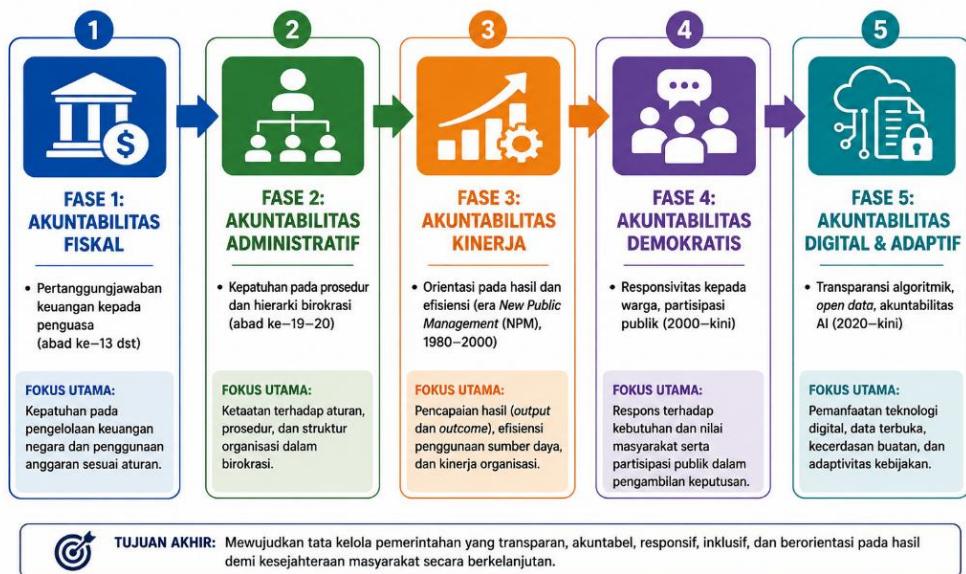
Periode	Karakteristik Utama	Tokoh Kunci	Implikasi Praktis
Pra-Modern (s.d. 1880)	Etika berbasis tradisi, agama, dan keutamaan penguasa	Plato, Aristoteles, Konfusius	Loyalitas personal kepada penguasa sebagai standar etis
Weberian (1880–1940)	Profesionalisasi birokrasi, netralitas politik, hierarki formal	Max Weber, Woodrow Wilson	Etika = kepatuhan pada aturan dan prosedur formal
<i>Behavioral</i> (1940–1970)	Perilaku birokrat sebagai variabel kunci, etika internal vs eksternal	Simon, Friedrich, Finer	Debat kontrol internal vs eksternal mulai menguat
<i>New Public Management</i> (1970–2000)	Efisiensi, kinerja, orientasi pasar dalam birokrasi	Osborne & Gaebler, Hood	Etika berbasis hasil, akuntabilitas kinerja
<i>Governance</i> Era (2000–Sekarang)	Jaringan multi-aktor, kolaborasi, legitimasi plural	Stoker, Rhodes, Denhardt & Denhardt	Etika deliberatif, akuntabilitas relasional

Konsep akuntabilitas publik memiliki genealogi yang berbeda namun saling bersilang dengan etika publik. Secara etimologis, *accountability* berasal dari bahasa Latin *accomptare* yang berarti memberikan laporan keuangan kepada penguasa. Dalam perkembangannya, konsep ini mengalami perluasan makna yang signifikan dari sekadar pertanggungjawaban fiskal menuju pertanggungjawaban yang mencakup dimensi kinerja, proses, dan nilai-nilai demokratis.

Romzek dan Dubnick (1987) dalam karya klasik mereka membedakan empat tipe akuntabilitas berdasarkan sumber kontrol dan derajat otonomi: hierarkis, hukum, profesional, dan politik. Kerangka ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Bovens (2007) yang mendefinisikan akuntabilitas sebagai hubungan sosial di mana seorang aktor merasa berkewajiban untuk menjelaskan dan menjustifikasi perilakunya kepada suatu forum, di mana forum tersebut dapat mengajukan pertanyaan dan memberikan penilaian, serta konsekuensinya dapat berupa sanksi positif maupun negatif (Bovens, 2007: 450).

Di Indonesia, perkembangan konsep akuntabilitas publik sangat dipengaruhi oleh konteks transisi demokrasi pasca-Orde Baru. Reformasi 1998 membuka babak baru dalam sejarah tata kelola Indonesia dengan diterbitkannya berbagai regulasi fundamental: Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, hingga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Rangkaian regulasi ini mencerminkan pergeseran paradigmatis dari akuntabilitas prosedural menuju akuntabilitas substantif yang berorientasi pada hasil dan kepentingan publik (Pratikno & Lay, 2020).

Gambar 1.1 Evolusi Akuntabilitas Publik



Sintesis antara etika dan akuntabilitas publik mencapai titik kematangan konseptual dalam pemikiran *integrity management*, yang dikembangkan secara komprehensif oleh Huberts (2014). Huberts berargumen bahwa integritas pemerintahan memerlukan keterpaduan antara nilai-nilai etis yang dijunjung tinggi secara internal oleh birokrat dengan mekanisme akuntabilitas eksternal yang mampu mendeteksi dan mengoreksi penyimpangan. Perspektif ini melampaui dikotomi Friedrich-Finer dengan menawarkan pendekatan sistemik yang mengintegrasikan dimensi individual, organisasional, dan kelembagaan.

B. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Pemahaman terhadap etika dan akuntabilitas publik tidak dapat dilepaskan dari perkembangan paradigma administrasi publik itu sendiri. Paradigma, dalam pengertian Kuhnian (Kuhn, 1962), merupakan seperangkat asumsi dasar, nilai, dan metodologi yang membentuk cara para praktisi dan akademisi memahami dan memecahkan masalah dalam suatu bidang. Administrasi publik sebagai disiplin akademik dan praktik profesional telah melewati beberapa pergantian paradigma yang fundamental sejak awal abad ke-20.

Hughes (2018) mengidentifikasi setidaknya empat paradigma besar yang telah mewarnai administrasi publik: administrasi publik tradisional (*Traditional Public Administration*/TPA), manajemen publik baru (*New Public Management*/NPM), pelayanan publik baru (*New Public Service*/NPS), dan tata kelola publik baru (*New Public Governance*/NPG). Masing-masing paradigma memiliki implikasi yang berbeda terhadap pemahaman tentang etika, nilai-nilai pelayanan, dan mekanisme akuntabilitas.

Tabel 1.2 Perbandingan Paradigma Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Etika dan Akuntabilitas

Paradigma	Nilai Inti	Konsep Akuntabilitas	Model Etika Dominan
<i>Traditional Public Administration</i> (TPA)	Efisiensi, netralitas, kepatuhan aturan	Hierarkis dan prosedural	<i>Rule-based / Deontologis</i>
<i>New Public Management</i> (NPM)	Efisiensi, hasil, orientasi pasar	Berbasis kinerja & kontrak	Konsekuensi alis / utilitaris
<i>New Public Service</i> (NPS)	Keadilan, kepentingan publik, kewarganegaraan	Multidimensional	<i>Virtue ethics</i> , etika pelayanan
<i>New Public Governance</i> (NPG)	Kolaborasi, jaringan, kepercayaan	Relasional & jaringan	Etika deliberatif, <i>shared values</i>
<i>Digital Era Governance</i> (DEG)	Transparansi, inovasi, inklusivitas digital	Algoritmik dan berbasis data	<i>Data ethics, AI ethics</i>

Paradigma *Traditional Public Administration* (TPA), yang didirikan atas pemikiran Woodrow Wilson (1887) dan Max Weber (1922), menempatkan etika publik dalam bingkai kepatuhan terhadap aturan dan prosedur formal. Birokrasi ideal Weberian ditandai oleh impersonalitas, spesialisasi, hierarki, dan orientasi pada aturan. Dalam konteks ini, perilaku etis seorang birokrat diukur dari kemampuannya untuk menjalankan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku, terlepas dari pertimbangan-pertimbangan personal atau politik. Akuntabilitas dalam paradigma ini bersifat vertikal dan hierarkis: bawahan bertanggung jawab kepada atasan, dan seluruh aparatur negara bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang sah (du Gay, 2020).

Krisis paradigma *Traditional Public Administration* pada tahun 1970-an, yang dipicu oleh kritik terhadap inefisiensi, rigiditas, dan birokratisme yang berlebihan, membuka jalan bagi munculnya *New Public Management* (NPM). Hood (1991) mengidentifikasi tujuh dimensi *New Public Management*: manajemen profesional, standar dan ukuran kinerja eksplisit, penekanan pada kontrol output, desagregasi unit sektor publik, kompetisi di sektor publik, penekanan pada disiplin dan penghematan sumber daya, serta penerapan praktik manajemen sektor privat. Dalam paradigma *New Public Management*, etika publik mengalami pergeseran orientasi: dari kepatuhan prosedural menuju pertanggungjawaban hasil (*performance accountability*). Nilai-nilai etika seperti efisiensi dan efektivitas menjadi prioritas utama, sementara nilai-nilai tradisional seperti keadilan dan kepentingan publik sering terabaikan (Christensen & Læg Reid, 2020).

Kritik terhadap *New Public Management* yang dianggap mereduksi pelayanan publik menjadi urusan pasar dan mengabaikan dimensi kewarganegaraan melahirkan paradigma *New Public Service* (NPS). Denhardt dan Denhardt (2015) merumuskan tujuh prinsip *New Public Service* yang menempatkan kepentingan publik, kewarganegaraan demokratis, dan nilai-nilai berbagi sebagai fondasi utama administrasi publik. Dalam perspektif *New Public Service*, etika publik tidak sekadar tentang kepatuhan atau efisiensi, tetapi tentang komitmen terhadap nilai-nilai fundamental demokrasi dan kesejahteraan warga negara. Akuntabilitas dalam *New Public Service* bersifat multidimensional, mencakup akuntabilitas hukum, nilai, professional, politik, dan sipil secara simultan.

Paradigma paling mutakhir, *New Public Governance* (NPG) yang dikembangkan Osborne (2010), mengakui kenyataan bahwa pemerintahan modern tidak lagi dapat beroperasi secara monosentrik, melainkan harus melibatkan jaringan kompleks berbagai aktor publik, privat, dan masyarakat sipil. Dalam konteks *New Public Governance*, etika publik perlu mempertimbangkan kompleksitas interaksi antar-aktor, tanggung jawab kolektif dalam jaringan kebijakan, dan kebutuhan akan kepercayaan sebagai modal sosial fundamental (Torfing et al., 2020).

C. Urgensi Etika dan Akuntabilitas dalam Tata Kelola Pemerintahan

Pertanyaan mendasar yang sering diajukan adalah: mengapa etika dan akuntabilitas begitu penting dalam tata kelola pemerintahan? Jawaban atas pertanyaan ini dapat ditelusuri dari setidaknya empat perspektif yang saling melengkapi: perspektif normatif, instrumental, demokratis, dan sistemik.

1. Perspektif Normatif

Dari sudut pandang normatif, etika publik merupakan kewajiban moral yang inheren dalam tugas-tugas pemerintahan. Pejabat publik, berbeda dengan individu biasa, mengemban amanah rakyat dan memiliki akses terhadap kekuasaan serta sumber daya publik yang luar biasa besar. Hal ini menciptakan *fiduciary duty* kewajiban fidusiari untuk bertindak semata-mata demi kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi atau kelompok. Thompson (2020) mengembangkan konsep *many hands problem* yang menjelaskan mengapa akuntabilitas individual menjadi sangat penting meskipun keputusan pemerintahan bersifat kolektif.

2. Perspektif Instrumental

Secara instrumental, etika dan akuntabilitas yang kuat terbukti berkontribusi pada kinerja pemerintahan yang lebih baik. Penelitian Rothstein dan Teorell (2008) menunjukkan korelasi yang kuat antara kualitas tata kelola pemerintahan (yang diukur melalui indeks seperti *Government Effectiveness* dan *Control of Corruption*) dengan pembangunan ekonomi, kesejahteraan sosial, dan stabilitas politik. Andrews, Pritchett, dan Woolcock (2017) dalam *Building State Capability* mendemonstrasikan bahwa kapabilitas negara yang sesungguhnya tidak hanya bergantung pada kapasitas teknis, tetapi juga pada komitmen dan motivasi etis para pejabatnya.

3. Perspektif Demokratis

Dalam kerangka demokrasi, akuntabilitas merupakan mekanisme fundamental yang menghubungkan antara representasi politik dengan responsivitas kebijakan. Manin, Przeworski, dan Stokes (1999) berargumen bahwa akuntabilitas demokratis terwujud melalui

mekanisme *authorization* (otorisasi melalui pemilihan umum) dan *mandate* (perintah berupa program dan kebijakan yang dijanjikan). Namun, akuntabilitas demokratis tidak cukup hanya melalui pemilihan umum periodik; diperlukan pula mekanisme akuntabilitas horizontal antara lembaga-lembaga negara dan akuntabilitas diagonal yang melibatkan masyarakat sipil secara berkelanjutan (O'Donnell, 1998; Fox, 2015).

4. Perspektif Sistemik

Dari sudut pandang sistemik, etika dan akuntabilitas berfungsi sebagai mekanisme umpan-balik yang memungkinkan sistem pemerintahan untuk mendeteksi dan mengoreksi penyimpangan sebelum berkembang menjadi krisis yang lebih besar. World Bank (2017) dalam *World Development Report: Governance and the Law* menunjukkan bahwa kelemahan dalam sistem akuntabilitas tidak hanya menghasilkan korupsi dan inefisiensi, tetapi juga menciptakan "perangkap kapabilitas" (*capability traps*) yang mencegah reformasi dan pembelajaran organisasional yang diperlukan untuk perbaikan tata kelola jangka panjang.

Tabel 1.3 Perspektif Urgensi Etika dan Akuntabilitas Publik

Perspektif	Alasan Urgensi	Konsekuensi Absennya Etika	Indikator Keberhasilan
Normatif	Kewajiban moral atas amanah publik	Penyalahgunaan kekuasaan, nepotisme	Kejujuran, integritas personal
Instrumental	Etika meningkatkan kinerja & efektivitas	Inefisiensi, korupsi sistemik	CPI score, GEI, WGI
Demokratis	Akuntabilitas sebagai mekanisme kontrol	Defisit demokrasi, oligarki	<i>Voter trust</i> , audit publik

Perspektif	Alasan Urgensi	Konsekuensi Absennya Etika	Indikator Keberhasilan
Sistemik	Umpan-balik koreksi penyimpangan	<i>Capability traps, path dependency</i>	<i>Capacity for reform</i>

Di Indonesia, urgensi etika dan akuntabilitas publik semakin terasa nyata mengingat posisi strategis negara ini sebagai demokrasi terbesar ketiga di dunia dan salah satu ekonomi terbesar di Asia. Korupsi yang masih tersistemik, lemahnya penegakan hukum, dan rendahnya kepercayaan publik terhadap institusi negara merupakan tantangan nyata yang memerlukan solusi yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga fundamentally bersifat etis. Lembaga Survei Indonesia (LSI, 2023) melaporkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengalami penurunan signifikan dalam beberapa tahun terakhir, mencerminkan kegelisahan publik yang mendalam terhadap komitmen pemberantasan korupsi.

D. Tantangan Etika Publik di Era Globalisasi dan Digitalisasi

Era globalisasi dan digitalisasi menghadirkan lanskap tantangan baru yang belum pernah dihadapi oleh teoritikus dan praktisi administrasi publik sebelumnya. Tantangan-tantangan ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga fundamental secara etis, mengguncang berbagai asumsi dasar tentang kekuasaan, identitas, dan tanggung jawab dalam pemerintahan.

Gambar 1.2 Tantangan Etika Publik Kontemporer

DIMENSI	 INTEGRITAS	 AKUNTABILITAS	 TRANSPARANSI
 GLOBAL	 Defisit akuntabilitas global	 <i>Race to bottom</i> regulasi	 <i>Captured governance</i>
 NASIONAL	 Korupsi sistemik & patronase	 Konflik kepentingan	 Penegakan hukum lemah
 DIGITAL	 Akuntabilitas AI & algoritma	 Privasi data warga negara	 Disinformasi & hoaks
 LINGKUNGAN	 Etika lingkungan & iklim	 Keadilan antargenerasi	 Generasi mendatang

1. Tantangan Globalisasi

Globalisasi telah mengubah arsitektur kekuasaan secara fundamental. Keputusan yang dibuat oleh institusi-institusi supranasional seperti IMF, World Bank, atau WTO memiliki dampak yang signifikan terhadap kehidupan warga negara di seluruh dunia, namun tanpa mekanisme akuntabilitas demokratis yang memadai. Fenomena ini oleh Scholte (2021) disebut sebagai "defisit akuntabilitas global" kesenjangan antara jangkauan pengaruh keputusan global dengan terbatasnya mekanisme pertanggungjawaban kepada warga yang terdampak.

Christensen dan Lægreid (2020) mengidentifikasi bahwa globalisasi juga menciptakan tekanan kompetisi antar-yurisdiksi dalam menarik investasi asing, yang sering kali mendorong pemerintah untuk melonggarkan standar regulasi dan etika bisnis demi keunggulan kompetitif. Fenomena ini, yang dikenal sebagai *race to the bottom*, menimbulkan pertanyaan etis yang serius: sejauh mana pemerintah boleh mengorbankan standar lingkungan, ketenagakerjaan, atau transparansi demi pertumbuhan ekonomi?

2. Tantangan Digitalisasi

Transformasi digital menghadirkan serangkaian dilema etis baru yang semakin mendesak. Janssen, Hartog, Matheus, dan Mehrotra

(2020) mengidentifikasi lima tantangan utama big data dalam sektor publik: keamanan data, privasi, transparansi, diskriminasi algoritmik, dan keadilan distribusi manfaat. Penggunaan kecerdasan buatan (*artificial intelligence/AI*) dalam pengambilan keputusan publik mulai dari penilaian kelayakan kredit hingga prediksi residivis dalam sistem peradilan pidana menimbulkan pertanyaan mendalam tentang akuntabilitas ketika sebuah algoritma, bukan manusia, yang membuat keputusan yang mempengaruhi kehidupan warga negara (Diakopoulos, 2016; Rahwan, 2018).

Fenomena *digital divide* atau kesenjangan digital menambah dimensi keadilan dalam tantangan digitalisasi pemerintahan. Ketika layanan publik semakin bermigrasi ke platform digital, masyarakat yang tidak memiliki akses internet, literasi digital yang memadai, atau perangkat yang diperlukan berisiko mengalami eksklusi dari layanan publik yang merupakan hak mereka. Norris (2022) dalam analisisnya tentang kesenjangan digital global menegaskan bahwa transformasi digital yang tidak diimbangi dengan kebijakan inklusi digital yang kuat akan memperparah ketimpangan sosial yang sudah ada.

E. Arah Pengembangan Etika dan Akuntabilitas Publik Masa Depan

Menghadapi kompleksitas tantangan yang telah diuraikan di atas, bagaimana seharusnya etika dan akuntabilitas publik dikembangkan ke depan? Torfing, Andersen, Greve, dan Klausen (2020) dalam *Public Governance Paradigms* mengusulkan paradigma *hybrid governance* yang mengintegrasikan kelebihan-kelebihan dari berbagai paradigma administrasi publik sebelumnya: hierarki yang menjamin kepastian dan kepatuhan hukum (dari TPA), pasar yang mendorong efisiensi dan inovasi (dari NPM), serta jaringan yang memungkinkan kolaborasi dan adaptasi (dari NPG).

Rothstein (2021) menawarkan perspektif yang menarik dengan menekankan pentingnya membangun *quality of government* (QoG) sebagai kerangka holistik yang melampaui sekedar anti-korupsi atau *good governance*. QoG mencakup tiga dimensi yang saling berkaitan: imparialitas dalam pelaksanaan kebijakan publik, kompetensi profesional aparatur negara, dan legitimasi yang dihasilkan dari proses yang adil dan transparan. Dalam kerangka QoG, etika dan akuntabilitas

bukan sekedar instrumen teknis, melainkan nilai-nilai fundamental yang mendefinisikan relasi antara negara dan warganya.

Untuk Indonesia, Prasojo (2021) merumuskan agenda reformasi birokrasi gelombang ketiga yang tidak hanya berfokus pada reformasi struktural dan managerial, tetapi juga menekankan pentingnya transformasi kultural dalam birokrasi Indonesia. Transformasi kultural ini mencakup internalisasi nilai-nilai integritas, orientasi pelayanan publik, dan komitmen terhadap akuntabilitas sebagai norma profesional yang dijunjung tinggi oleh seluruh aparatur negara, bukan sekedar kewajiban formal yang dipaksakan dari luar.

Transformasi digital menghadirkan serangkaian dilema etis baru yang semakin mendesak. Janssen, Hartog, Matheus, dan Mehrotra (2020) mengidentifikasi lima tantangan utama big data dalam sektor publik: keamanan data, privasi, transparansi, diskriminasi algoritmik, dan keadilan distribusi manfaat. Penggunaan kecerdasan buatan (*artificial intelligence/AI*) dalam pengambilan keputusan publik mulai dari penilaian kelayakan kredit hingga prediksi residivis dalam sistem peradilan pidana menimbulkan pertanyaan mendalam tentang akuntabilitas ketika sebuah algoritma, bukan manusia, yang membuat keputusan yang mempengaruhi kehidupan warga negara (Diakopoulos, 2016; Rahwan, 2018).

Tabel 1.4 Agenda Pengembangan Etika dan Akuntabilitas Publik ke Depan

Agenda Pengembangan	Deskripsi	Instrumen	Indikator Keberhasilan
Etika Digital & AI	Membangun kerangka etika untuk tata kelola AI dan data dalam sektor publik	Regulasi AI, <i>audit algoritma</i> , <i>AI ethics board</i>	<i>Algorithmic Accountability Index</i>
Akuntabilitas Sosial	Memperkuat mekanisme partisipasi warga dalam pengawasan pemerintahan	<i>Open data</i> , <i>citizen audit</i> , <i>social audit</i>	<i>Citizen Participation Rate</i>

Agenda Pengembangan	Deskripsi	Instrumen	Indikator Keberhasilan
Integritas Sistemik	Membangun Sistem Integritas Nasional yang komprehensif	LHKPN, <i>whistleblowing</i> , <i>conflict of interest policy</i>	CPI, <i>National Integrity System score</i>
Etika Lingkungan	Mengintegrasikan pertimbangan etika lingkungan dalam pengambilan keputusan publik	AMDAL, <i>green procurement</i> , <i>ESG framework</i>	<i>Environmental Governance Index</i>
Inklusi Digital	Memastikan transformasi digital tidak meninggalkan kelompok yang rentan	<i>Digital literacy programs</i> , <i>accessible e-government</i>	<i>Digital Inclusion Index</i>

Pada akhirnya, pengembangan etika dan akuntabilitas publik yang berkelanjutan memerlukan kombinasi antara pendekatan *top-down* (reformasi regulasi, kelembagaan, dan sistem) dengan pendekatan *bottom-up* (transformasi budaya, pendidikan etika, dan mobilisasi masyarakat sipil). Tidak ada formula tunggal yang berlaku universal; setiap negara dan konteks memerlukan adaptasi yang sensitif terhadap sejarah, budaya, dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki. Yang universal adalah komitmen terhadap nilai-nilai fundamental: kejujuran, keadilan, transparansi, dan pengabdian terhadap kepentingan publik.



BAB II

LANDASAN FILOSOFIS

DAN TEORETIS ETIKA

PUBLIK

Untuk memahami etika publik secara mendalam, kita harus menyelami fondasi filosofis yang menopangnya. Filsafat moral cabang filsafat yang mempelajari hakikat, asal-usul, dan justifikasi klaim moral menyediakan kerangka konseptual yang sangat berharga bagi para teoritis dan praktisi administrasi publik dalam membuat penilaian etis yang terstruktur dan sistematis. Bab ini mengeksplorasi empat tradisi filsafat moral utama yang paling berpengaruh dalam diskursus etika publik: deontologi, utilitarianisme, *virtue ethics*, dan etika *postmodern*.

Pettit (2018) berargumen bahwa pemahaman etika yang baik memerlukan kemampuan untuk bernavigasi di antara berbagai tradisi moral, mengambil kekuatan dari masing-masing tradisi, dan menerapkannya secara kontekstual dalam menghadapi dilema moral yang nyata. Perspektif pluralis ini sangat relevan dalam konteks administrasi publik, di mana para pejabat seringkali menghadapi situasi yang tidak dapat diselesaikan secara memadai hanya dengan satu kerangka etis tunggal.

A. Filsafat Moral dalam Administrasi Publik

Relasi antara filsafat moral dan administrasi publik memiliki sejarah yang panjang dan menjadi fondasi normatif bagi penyelenggaraan pemerintahan. Sejak masa Yunani Kuno, para filsuf telah mempertanyakan bagaimana kekuasaan seharusnya dijalankan, apa yang menjadikan suatu kebijakan sebagai kebijakan yang adil, serta

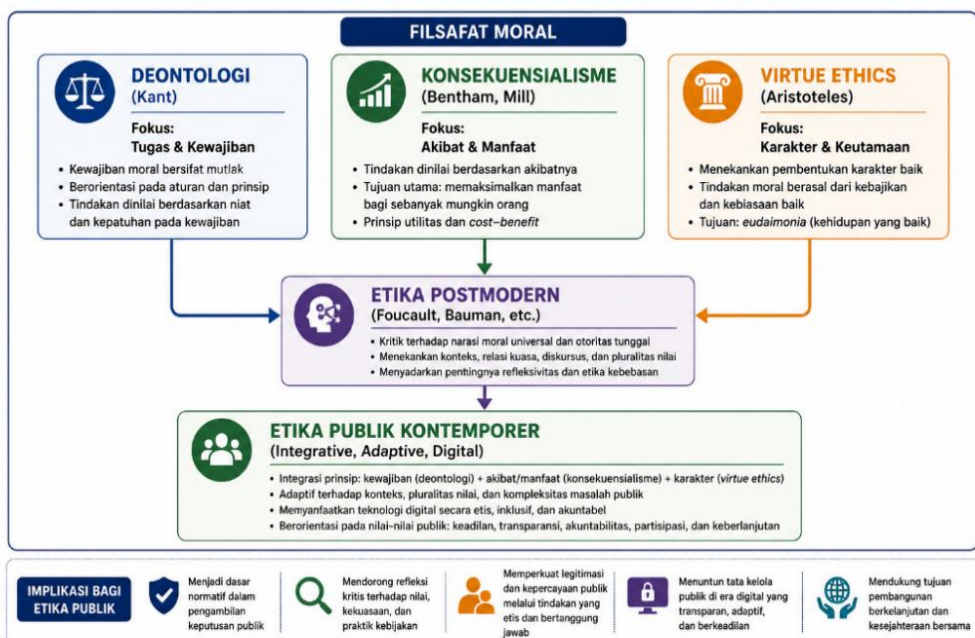
bagaimana seorang pejabat publik seharusnya bertindak dalam menjalankan amanah masyarakat. Dalam *Republic*, Plato menggambarkan negara ideal yang dipimpin oleh *philosopher-king*, yaitu pemimpin yang memiliki kebijaksanaan, pengetahuan, dan keutamaan moral sehingga mampu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Sementara itu, Aristoteles, melalui *Politics* dan *Nicomachean Ethics*, menegaskan bahwa tujuan utama negara adalah mewujudkan *eudaimonia* atau kehidupan yang baik bagi seluruh warga negara melalui praktik kebajikan (*virtue*) dan pemerintahan yang berkeadilan. Gagasan kedua filsuf tersebut menjadi dasar pemikiran bahwa administrasi publik bukan sekadar aktivitas teknis dalam mengelola organisasi pemerintahan, tetapi juga merupakan praktik moral yang diarahkan untuk menghasilkan kebaikan bersama (*common good*).

Perkembangan filsafat moral pada era modern semakin memperkaya landasan etika administrasi publik. Immanuel Kant (1724–1804) mengembangkan teori deontologi, yang menekankan bahwa tindakan dinilai benar apabila dilakukan berdasarkan kewajiban moral dan penghormatan terhadap prinsip-prinsip universal, tanpa bergantung pada konsekuensi yang dihasilkan. Sebaliknya, Jeremy Bentham (1748–1832) dan John Stuart Mill (1806–1873) mengembangkan utilitarisme, yang memandang tindakan sebagai benar apabila menghasilkan manfaat atau kesejahteraan terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Di samping kedua pendekatan tersebut, etika kebajikan (*virtue ethics*) yang berakar pada pemikiran Aristoteles kembali memperoleh perhatian karena menekankan pentingnya pembentukan karakter moral, integritas, kebijaksanaan (*prudence*), keberanian, dan kejujuran sebagai kualitas utama seorang pejabat publik. Ketiga perspektif tersebut tidak saling meniadakan, melainkan memberikan sudut pandang yang saling melengkapi dalam menganalisis dan menyelesaikan dilema etis yang kompleks dalam praktik administrasi publik (Cooper, 2012).

Dalam konteks administrasi publik modern, filsafat moral tidak hanya berfungsi sebagai landasan teoritis, tetapi juga sebagai kerangka praktis untuk pengambilan keputusan yang etis. Kebijakan publik sering kali melibatkan konflik nilai, keterbatasan sumber daya, dan kepentingan para pemangku kepentingan yang berbeda. Oleh karena itu, pejabat publik dituntut mampu menyeimbangkan kepatuhan terhadap hukum, pencapaian manfaat sosial, serta pemeliharaan integritas pribadi. Pendekatan deontologis membantu memastikan bahwa hak-hak warga

negara dan prinsip keadilan tidak dikorbankan demi efisiensi, utilitarisme mendorong evaluasi terhadap dampak kebijakan bagi kesejahteraan masyarakat secara luas, sedangkan etika kebajikan menekankan pentingnya karakter dan kebijaksanaan dalam menggunakan diskresi administratif.

Gambar 2.1 Peta Tradisi Filsafat Moral dan Hubungannya dengan Etika Publik



Sejalan dengan perkembangan tersebut, Cooper (2012) melalui *The Responsible Administrator* mengemukakan konsep *responsible administrator* sebagai ideal normatif bagi aparatur pemerintah. Menurutnya, administrator yang bertanggung jawab memiliki tiga kompetensi utama. Pertama, kemampuan mengenali dan mengidentifikasi dimensi etis dalam setiap persoalan administrasi, termasuk ketika isu etika tidak tampak secara eksplisit. Kedua, kapasitas untuk menganalisis persoalan tersebut menggunakan berbagai perspektif etika sehingga keputusan yang diambil mempertimbangkan prinsip moral, konsekuensi, dan nilai-nilai kebajikan secara seimbang. Ketiga, keberanian moral (*moral courage*) untuk bertindak sesuai dengan pertimbangan etis yang telah diyakini benar, meskipun menghadapi tekanan politik, organisasi, maupun kepentingan pribadi. Dengan

demikian, model *responsible administrator* mengintegrasikan dimensi kognitif, analitis, dan karakter moral sebagai prasyarat utama terwujudnya tata kelola pemerintahan yang berintegritas, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

B. Teori Deontologi dan Kewajiban Moral

Teori deontologi, yang namanya berasal dari kata Yunani “*deon*” (kewajiban), berpendapat bahwa moralitas suatu tindakan ditentukan oleh apakah tindakan tersebut sesuai dengan kewajiban atau aturan moral tertentu, terlepas dari konsekuensinya. Filosof Jerman Immanuel Kant (1724–1804) adalah figur berpengaruh dalam tradisi deontologi modern.

Kant mengembangkan konsep “imperatif kategoris” (*kategorischer imperativ*) sebagai prinsip tertinggi moralitas. Formulasi pertama dari imperatif kategoris berbunyi: “Bertindaklah hanya sesuai dengan *maxim* yang bisa kamu kehendaki sekaligus menjadi hukum universal” (Kant, 1785/2012). Formulasi kedua, yang sangat relevan untuk etika publik, menyatakan: “Bertindaklah sedemikian sehingga kamu selalu memperlakukan kemanusiaan, baik dalam dirimu maupun dalam diri orang lain, tidak pernah hanya sebagai sarana, tetapi selalu sekaligus sebagai tujuan”. Prinsip ini melarang instrumentalisasi manusia demi tujuan apapun, termasuk tujuan publik yang mulia sekalipun.

Dalam konteks administrasi publik, deontologi memberikan beberapa kontribusi penting. Pertama, prinsip-prinsip deontologis menyediakan landasan yang kokoh bagi pembentukan aturan dan regulasi etika publik yang berlaku universal. Konsep hak asasi manusia, yang melarang perlakuan tertentu terlepas dari konsekuensinya, merupakan manifestasi langsung dari etika deontologis dalam hukum publik internasional. Kedua, deontologi memberikan perlindungan terhadap kecenderungan utilitarian untuk mengorbankan hak-hak individu demi kemanfaatan kolektif yang lebih besar sebuah risiko yang nyata dalam pengelolaan kebijakan publik (Rawls, 2021).

Tabel 2.1 Aplikasi Konsep Kantian dalam Administrasi Publik

Konsep Kantian	Deskripsi	Aplikasi dalam Administrasi Publik	Contoh Konkret
Imperatif Kategoris	Bertindak sesuai maxim yang dapat dijadikan hukum universal	Standardisasi prosedur yang berlaku untuk semua tanpa diskriminasi	SOP pelayanan publik yang sama untuk semua warga
Perlakuan sebagai Tujuan	Menghormati martabat setiap manusia sebagai tujuan, bukan sarana	Menghormati hak dan martabat pengguna layanan publik	Prohibisi stereotip dan diskriminasi dalam layanan
Otonomi Moral	Kapasitas rasional manusia untuk membuat keputusan moral sendiri	Menghormati kebebasan warga negara dalam pengambilan keputusan	<i>Informed consent</i> dalam kebijakan yang berdampak bagi warga
Kewajiban Sempurna	Kewajiban mutlak yang tidak boleh dilanggar sama sekali	Larangan <i>absolute</i> terhadap penyiksaan, korupsi, diskriminasi	Kode etik dengan pelanggaran berat yang tidak boleh ditoleransi

Namun demikian, deontologi juga menghadapi sejumlah kritik dalam konteks etika publik. Pertama, rigiditas prinsip-prinsip deontologis kadang menciptakan situasi paradoksal di mana kepatuhan pada aturan justru menghasilkan konsekuensi yang buruk secara nyata. Kedua, deontologi tidak memberikan panduan yang cukup dalam menyelesaikan konflik antara kewajiban-kewajiban yang berbeda. Ketiga, universalisme deontologis dianggap oleh sebagian kalangan tidak cukup peka terhadap perbedaan konteks budaya dan sosial dalam penerapan etika publik (Parekh, 2022).

C. Teori Utilitarianisme dan Konsekuensialisme

Utilitarianisme, yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham (1748–1832) dan kemudian disempurnakan oleh John Stuart Mill (1806–1873), menawarkan pendekatan etika yang sangat berbeda dari deontologi. Prinsip utama utilitarianisme adalah bahwa moralitas suatu tindakan ditentukan semata-mata oleh konsekuensinya: tindakan yang paling etis adalah yang menghasilkan kebahagiaan (*utility*) terbesar bagi jumlah orang terbesar (*the greatest happiness for the greatest number*).

Bentham mengembangkan "kalkulus hedonistik" (*felicific calculus*) sebagai metode untuk mengukur utilitas secara kuantitatif berdasarkan tujuh dimensi: intensitas, durasi, kepastian, kedekatan waktu, kesuburan (kemungkinan menghasilkan kesenangan lanjutan), kemurnian, dan jangkauan. Mill, dalam *Utilitarianism* (1863), memodifikasi pendekatan Bentham dengan membedakan antara kesenangan tinggi (*higher pleasures*) yang berkaitan dengan kapasitas intelektual dan moral dengan kesenangan rendah (*lower pleasures*) yang bersifat fisik dan sensual semata.

Relevansi utilitarianisme dalam administrasi publik sangat besar. Analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*) yang menjadi alat standar dalam evaluasi kebijakan publik merupakan manifestasi langsung dari logika utilitarian: sebuah kebijakan layak dilaksanakan jika total manfaatnya melebihi total biayanya. Sunstein (2021) berargumen bahwa analisis biaya-manfaat yang dilakukan dengan cermat dan termasuk perhitungan distribusi manfaat dan beban merupakan instrumen etika yang sangat berharga dalam pengambilan keputusan kebijakan publik modern.

Sen (2017) mengembangkan kritik mendalam terhadap utilitarianisme sekaligus menawarkan alternatifnya melalui pendekatan *capabilities approach*. Sen (2017) berargumen bahwa utilitarian terlalu berfokus pada preferensi dan kesenangan subjektif, mengabaikan dimensi-dimensi penting dari kesejahteraan manusia seperti kebebasan, keadilan, dan kemampuan untuk menjalani kehidupan yang bermakna. *Capabilities approach* yang dikembangkan Sen dan Nussbaum (2011) menawarkan kerangka evaluasi kebijakan publik yang lebih kaya, mencakup sepuluh kapabilitas inti manusia yang harus dijamin oleh negara sebagai prasyarat kehidupan yang bermartabat.

Tabel 2.2 Variasi Utilitarianisme dan Aplikasinya dalam Administrasi Publik

Aspek	Utilitarianisme Klasik	<i>Preference Utilitarianism</i>	<i>Capabilities Approach</i>	<i>Rule Utilitarianism</i>
Unit pengukuran	Kesenangan/ kesakitan	Kepuasan preferensi	Kapabilitas manusia	Utilitas dari aturan
Distribusi	Aggregasi murni	Aggregasi preferensi	Threshold kapabilitas min.	Aturan yang mengoptimalkan utilitas
Kelemahan utama	Mengabaikan distribusi, hak individu	Preferensi dapat terdistorsi	Daftar kapabilitas bersifat kontroversial	Masalah menetapkan "aturan yang optimal"
Kekuatan utama	Sederhana, terukur, demokratis	Menghormati otonomi preferensi	Inklusif, multidimensional	Mengatasi counter-intuitive cases
Aplikasi dalam Administrasi Publik	Cost-benefit analysis	Survey kepuasan warga	Evaluasi kebijakan sosial	Desain regulasi pelayanan publik

D. *Virtue Ethics* dan Kepemimpinan Berintegritas

Virtue ethics atau etika kebajikan merupakan tradisi etika tertua yang sudah dipraktikkan dalam pemikiran Yunani kuno, namun mengalami kebangkitan kembali yang signifikan dalam filsafat moral kontemporer, terutama melalui karya Alasdair MacIntyre (1981) dalam *After Virtue* dan Philippa Foot (2001) dalam *Natural Goodness*. Berbeda dari deontologi yang berfokus pada kewajiban dan utilitarianisme yang berfokus pada konsekuensi, *virtue ethics* berfokus pada karakter pelaku: pertanyaan utama bukan "Apa yang harus saya lakukan?" melainkan "Siapa saya seharusnya menjadi?"

Aristoteles mendefinisikan kebajikan (*arete*) sebagai disposisi karakter yang terletak di antara dua ekstrem yang berlebihan sebuah "jalan tengah emas" (*mesotes*). Keberanian, misalnya, adalah kebajikan

yang terletak di antara kecerobohan dan kepengecutan. Kemurahhatian adalah kebajikan di antara pemborosan dan kekikiran. Kebajikan tidak hanya kognitif (mengetahui apa yang baik), tetapi juga afektif (merasakan emosi yang tepat) dan konasi (memiliki kecenderungan untuk bertindak dengan cara yang tepat).

Dalam konteks kepemimpinan publik, *virtue ethics* menawarkan perspektif yang sangat berharga. Bass dan Avolio (dalam Yukl, 2020) dalam teori kepemimpinan transformasional mengemukakan empat karakteristik pemimpin transformasional yang secara esensial berkaitan dengan kebajikan: pengaruh ideal (*idealized influence*) pemimpin sebagai teladan moral; motivasi inspirasional; stimulasi intelektual; dan perhatian individual. Ciulla (2020) berargumen bahwa kepemimpinan yang etis memerlukan lebih dari sekadar kepatuhan pada aturan; ia memerlukan keutamaan moral yang sejati, termasuk keberanian, kejujuran, kebijaksanaan praktis (*phronesis*), dan keadilan.

Phronesis atau kebijaksanaan praktis merupakan konsep Aristotelian yang mendapatkan perhatian baru dalam literatur administrasi publik kontemporer (Flyvbjerg, 2020). *Phronesis* adalah kemampuan untuk membuat penilaian yang tepat dalam situasi-situasi konkret yang kompleks dan penuh ketidakpastian sebuah kapasitas yang tidak dapat direduksi menjadi penerapan mekanis aturan-aturan umum. Mintrom dan Luetjens (2020) berargumen bahwa *phronesis* merupakan kompetensi kunci yang diperlukan oleh para pemimpin publik dalam menghadapi "*wicked problems*" masalah-masalah kompleks yang tidak memiliki solusi teknis yang pasti.

Tabel 2.3 Kebajikan-Kebajikan Kunci Aristotelian dan Relevansinya bagi Pejabat Publik

Kebajikan	Definisi Aristotelian	Kekurangan (Deficiency)	Kelebihan (Excess)	Relevansi untuk Pejabat Publik
Keberanian (<i>Courage</i>)	Tindakan tepat dalam menghadapi bahaya & resiko	Kepengecutan	Kecerobohan	Keberanian melaporkan penyimpangan (<i>whistleblowing</i>)
Kejujuran (<i>Truthfulness</i>)	Mengungkapkan diri secara akurat kepada orang lain	Pemalsuan identitas	Membual/melebih-lebihkan	Transparansi dalam pelaporan publik
Keadilan (<i>Justice</i>)	Memberikan apa yang menjadi hak setiap orang	Ketidakadilan	Pengampunan berlebihan	Perlakuan setara terhadap semua warga
Kebijaksanaan Praktis (<i>Phronesis</i>)	Penilaian tepat dalam situasi konkret	Dogmatisme	Relativisme moral	Navigasi dilema etis dalam kebijakan
Kemurahan Hati (<i>Generosity</i>)	Penggunaan sumber daya secara tepat untuk kepentingan publik	Kekikiran	Pemborosan	Penggunaan anggaran publik yang tepat sasaran

E. *Postmodern Ethics* dan Kompleksitas Kebijakan Publik

Etika postmodern muncul sebagai kritik terhadap klaim universalisme dan kepastian dari tradisi etika modern. Bagi para pemikir postmodern seperti Zygmunt Bauman, Michel Foucault, dan Emmanuel Levinas, etika bukan tentang menerapkan prinsip-prinsip universal yang abstrak, melainkan tentang merespons secara sensitif terhadap kebutuhan dan kerentanan konkret dari "Yang Lain" individu dan kelompok yang dihadapi dalam situasi-situasi nyata.

Bauman (1993) dalam *Postmodern Ethics* berargumen bahwa modernitas telah menciptakan ilusi bahwa masalah moral dapat diselesaikan melalui penerapan aturan-aturan rasional yang

komprehensif ilusi yang terbukti berbahaya, karena justru memungkinkan kejahatan-kejahatan modern yang paling besar (seperti Holocaust) dilakukan atas nama rasionalitas dan efisiensi. Bagi Bauman, etika postmodern adalah etika yang mengakui ambiguitas moral, menolak kepastian-kepastian semu, dan mempertahankan sensitivitas moral terhadap kompleksitas situasi konkret.

Foucault (1979) memberikan kontribusi penting melalui analisisnya tentang relasi antara pengetahuan, kekuasaan, dan subjektivitas. Bagi Foucault, praktik-praktik administrasi dan tata kelola bukan sekadar instrumen netral pelaksanaan kebijakan, melainkan juga merupakan mekanisme kekuasaan yang membentuk identitas dan perilaku subjek-subjek yang diperintah. Perspektif ini mendorong kritisisme terhadap klaim netralitas dan objektivitas birokrasi, serta membuka ruang bagi analisis etis tentang bagaimana kekuasaan administratif beroperasi dan apa dampaknya bagi warga negara.

Dalam konteks kebijakan publik yang semakin kompleks, pendekatan postmodern menawarkan beberapa kontribusi metodologis yang berharga. Yanow (2022) mengembangkan pendekatan *interpretive policy analysis* yang menekankan pentingnya memahami makna-makna lokal dan kontekstual dalam kebijakan, bukan hanya mengukur *outcome-outcome* yang dapat diukur. Wagenaar (2021) mengusulkan pendekatan *deliberative practice* yang memandang implementasi kebijakan sebagai proses negosiasi berkelanjutan antara berbagai aktor dengan nilai-nilai dan kepentingan yang berbeda-beda.

Tabel 2.4 Perbandingan Modernisme dan Postmodernisme Etis dalam Konteks Kebijakan Publik

Aspek	Modernism e Etis	Postmodernism e Etis	Implikasi bagi Kebijakan Publik
Dasar moralitas	Prinsip universal yang rasional	Responsivitas terhadap "Yang Lain"	Keseimbangan antara standar universal dan konteks lokal
Peran aturan	Aturan sebagai	Aturan sebagai konstruksi sosial kontingen	Fleksibilitas dalam implementasi

Aspek	Modernism e Etis	Postmodernism e Etis	Implikasi bagi Kebijakan Publik
	panduan universal		dengan tetap menghormati <i>rule of law</i>
Epistemologi	Objektivitas dan kepastian moral	Pluralitas nilai dan perspektif	Partisipasi multipihak dalam proses kebijakan
Subjektivitas	Agen moral yang otonom dan universal	Identitas terbentuk melalui relasi kekuasaan	Kebijakan sensitif terhadap identitas dan posisi sosial
Kritik utama	Mengabaikan konteks dan perbedaan	Risiko relativisme moral	Perlu sintesis antara universalisme dan kontekstualisme

Sintesis yang menarik ditawarkan oleh Seyla Benhabib (2022) melalui pendekatan *interactive universalism*, sebuah bentuk universalisme yang tidak mengklaim objektivitas transhistoris, melainkan dihasilkan melalui proses dialog dan deliberasi antara berbagai perspektif yang berbeda. Pendekatan ini selaras dengan tradisi etika deliberatif Habermas (1990) yang mengusulkan bahwa validitas norma-norma moral ditentukan bukan melalui derivasi logis dari prinsip abstrak, melainkan melalui prosedur diskursus rasional yang inklusif dan bebas dari dominasi. Untuk administrasi publik Indonesia, pendekatan ini memiliki relevansi yang kuat: ia menawarkan kerangka etis yang menghormati keragaman nilai-nilai lokal sekaligus berkomitmen pada standar universal hak asasi manusia dan tata kelola yang baik.



BAB III

PARADIGMA

KONTEMPORER ETIKA

DALAM SEKTOR PUBLIK

Seiring dengan perkembangan teori administrasi publik dan meningkatnya kompleksitas tantangan tata kelola, etika publik juga terus berevolusi menghasilkan paradigma-paradigma kontemporer yang lebih canggih dan responsif. Bab ini mengeksplorasi lima paradigma kontemporer yang paling signifikan dalam diskursus etika sektor publik masa kini: *Administrative Ethics*, *Public Service Ethics*, *Ethical Governance*, *Integrity System Approach*, dan *Behavioral Public Ethics*. Masing-masing paradigma ini tidak hanya menawarkan perspektif teoretis yang kaya, tetapi juga memiliki implikasi praktis yang konkret bagi desain kebijakan, reformasi kelembagaan, dan pengembangan kapasitas birokrasi.

A. *Administrative Ethics*

Administrative Ethics sebagai subdisiplin akademik yang mandiri berkembang secara signifikan sejak akhir abad ke-20. Terry Cooper, yang dianggap sebagai salah satu arsitek utama bidang ini, mendefinisikan *administrative ethics* sebagai studi tentang nilai-nilai, standar perilaku, dan mekanisme pertanggungjawaban yang seharusnya memandu tindakan-tindakan para administrator publik dalam menjalankan tugas-tugas mereka (Cooper, 2012: 6).

Beberapa isu sentral dalam *administrative ethics* mencakup: pertama, masalah *moral agency* yaitu kemampuan dan kewajiban para

administrator untuk membuat penilaian moral independen, bukan hanya mengikuti perintah atasan secara mekanis. Kedua, masalah *role morality* yaitu tegangan antara kewajiban-kewajiban moral yang muncul dari peran profesional sebagai administrator publik dengan komitmen-komitmen moral personal. Ketiga, masalah *democratic accountability* yaitu bagaimana para administrator yang tidak dipilih secara demokratis dapat bertindak secara legitim dalam demokrasi representatif (Frederickson & Ghore, 2021).

Menzel (2022) mengidentifikasi tiga pendekatan utama dalam *administrative ethics*: pendekatan berbasis aturan (*rules-based approach*) yang menekankan kepatuhan pada kode etik dan regulasi; pendekatan berbasis nilai (*values based approach*) yang menekankan internalisasi nilai-nilai etis oleh para administrator; dan pendekatan berbasis integritas (*integrity based approach*) yang mengintegrasikan keduanya melalui pembangunan budaya organisasi yang etis.

Tabel 3.1 Pendekatan-Pendekatan dalam *Administrative Ethics*

Pendekatan	Asumsi Dasar	Instrumen Utama	Kelemahan
<i>Rules-Based Ethics</i>	Perilaku etis dihasilkan oleh kepatuhan pada aturan & sanksi	Kode etik, regulasi, pengawasan, sanksi	Mendorong <i>compliance</i> bukan <i>genuine ethics</i> ; " <i>minimal morality</i> "
<i>Values-Based Ethics</i>	Perilaku etis lahir dari internalisasi nilai-nilai oleh individu	Pendidikan etika, rekrutmen berbasis nilai, role model	Sulit diverifikasi; risiko etika personal berbenturan dengan etika publik
<i>Integrity-Based Ethics</i>	Perpaduan aturan & nilai dalam budaya organisasi yang etis	Sistem integritas, kepemimpinan etis, iklim organisasi	Memerlukan komitmen manajemen yang konsisten dan jangka panjang

Pendekatan	Asumsi Dasar	Instrumen Utama	Kelemahan
<i>Virtue-Based Ethics</i>	Karakter dan disposisi moral administrator sebagai fondasi	Pengembangan karakter, mentoring, refleksi etis	Sulit dioperasionalkan dalam konteks organisasi besar

Sebagai disiplin akademik, etika administrasi berkembang untuk menjawab berbagai persoalan moral yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aparatur publik sering dihadapkan pada situasi yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengacu pada aturan formal, seperti konflik kepentingan, penyalahgunaan diskresi, nepotisme, korupsi, kebocoran informasi, hingga dilema antara kepentingan organisasi dan kepentingan masyarakat. Dalam kondisi tersebut, etika administrasi menyediakan kerangka normatif yang membantu administrator mengevaluasi alternatif tindakan berdasarkan nilai-nilai moral dan tanggung jawab publik, sehingga keputusan yang diambil tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga dapat dipertanggungjawabkan secara etis.

Etika administrasi juga menekankan bahwa kekuasaan publik merupakan amanah (*public trust*) yang harus digunakan secara bertanggung jawab. Kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah sangat bergantung pada perilaku etis para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, organisasi publik perlu membangun budaya etika melalui kepemimpinan yang berintegritas, kode etik yang jelas, sistem pengawasan yang efektif, mekanisme akuntabilitas, serta pendidikan dan pelatihan etika bagi aparatur sipil negara. Lingkungan organisasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai etika akan mendorong pengambilan keputusan yang lebih adil, profesional, dan konsisten dengan kepentingan publik.

Dalam perkembangannya, ruang lingkup etika administrasi semakin luas seiring dengan perubahan lingkungan pemerintahan. Tantangan seperti digitalisasi layanan publik, pemanfaatan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*), pengelolaan data publik, serta kolaborasi lintas sektor menghadirkan isu-isu etika baru yang memerlukan

perhatian khusus. Selain menjaga integritas individu, organisasi publik kini dituntut memastikan bahwa sistem, teknologi, dan kebijakan yang digunakan memenuhi prinsip transparansi, perlindungan privasi, keadilan, nondiskriminasi, dan akuntabilitas. Dengan demikian, administrative ethics menjadi landasan penting bagi penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, berintegritas, responsif, dan mampu mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik.

B. *Public Service Ethics*

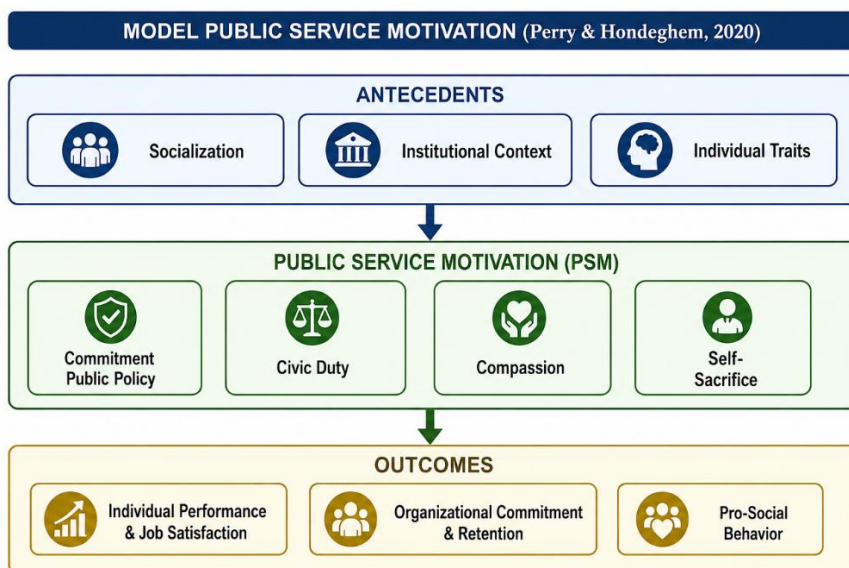
Public Service Ethics merupakan sub-bidang yang lebih spesifik dari *administrative ethics*, berfokus pada nilai-nilai dan standar etis yang secara khusus berkaitan dengan hakikat pelayanan publik sebagai pengabdian kepada kepentingan umum. Paradigma ini diilhami oleh konsep *public service motivation* (PSM) yang dikembangkan James Perry dan Lois Wise (1990), yang menyatakan bahwa para pekerja sektor publik memiliki motivasi altruistik yang khas untuk berkontribusi pada masyarakat yang tidak dapat direduksi semata-mata pada insentif material.

Public Service Motivation (PSM) merupakan konsep yang menjelaskan dorongan intrinsik individu untuk bekerja demi kepentingan masyarakat dan berkontribusi terhadap kesejahteraan publik melalui pelayanan pemerintah atau organisasi sektor publik. Berbeda dengan motivasi kerja yang didominasi oleh insentif ekonomi atau kepentingan pribadi, *public service motivation* berakar pada nilai-nilai altruistik, komitmen terhadap kepentingan umum, rasa tanggung jawab sosial, serta keinginan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Individu dengan tingkat *public service motivation* yang tinggi cenderung memandang pekerjaannya sebagai bentuk pengabdian (*public service*) sehingga lebih terdorong untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, bertindak secara etis, dan mengutamakan kepentingan publik dibandingkan kepentingan pribadi (Perry & Wise, 1990).

Untuk mengukur *public service motivation*, Perry (1996) mengembangkan instrumen yang terdiri atas empat dimensi utama. *Attraction to Public Policy Making* menggambarkan ketertarikan individu untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik. *Commitment to the Public Interest* mencerminkan komitmen terhadap kepentingan masyarakat dan

tanggung jawab sebagai pelayan publik. *Compassion* menunjukkan empati dan kepedulian terhadap kebutuhan serta kesejahteraan orang lain, khususnya kelompok yang rentan. *Self-Sacrifice* menggambarkan kesediaan individu untuk mengorbankan kepentingan pribadi demi mencapai tujuan organisasi dan kepentingan publik. Keempat dimensi tersebut menjelaskan bahwa motivasi pelayanan publik merupakan kombinasi antara orientasi nilai, kepedulian sosial, dan komitmen moral (Liu dan Tang, 2020).

Gambar 3.1 Model *Public Service Motivation* (PSM)



Vandenabeele, Brewer, dan Ritz (2021) dalam tinjauan sistematis literatur *public service motivation* menemukan bahwa penelitian *public service motivation* telah berkembang pesat dalam dua dekade terakhir, meliputi lebih dari 50 negara dan menunjukkan bahwa meskipun terdapat variasi lintas budaya dalam ekspresi dan dimensi *public service motivation*, inti dari motivasi pelayanan publik bersifat lintas-kultural dan dapat diukur secara komparatif. Temuan ini menunjukkan bahwa investasi dalam rekrutmen, seleksi, dan pengembangan aparatur negara yang memiliki *public service motivation* tinggi merupakan strategi etika publik yang efektif dan berbasis bukti.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa *Public Service Motivation* berhubungan positif dengan berbagai hasil organisasi yang diinginkan. Pegawai yang memiliki *public service motivation* tinggi

cenderung menunjukkan kepuasan kerja yang lebih besar, komitmen organisasi yang lebih kuat, perilaku kewargaan organisasi (*organizational citizenship behavior*), kinerja pelayanan yang lebih baik, serta tingkat integritas yang lebih tinggi. Selain itu, *public service motivation* juga dikaitkan dengan kecenderungan yang lebih rendah untuk melakukan perilaku tidak etis, seperti penyalahgunaan wewenang, korupsi, dan konflik kepentingan, karena individu terdorong oleh orientasi pelayanan kepada masyarakat daripada keuntungan pribadi (Kim et al., 2013).

Dalam konteks administrasi publik modern, *Public Service Motivation* dipandang sebagai sumber daya strategis bagi peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan. Transformasi digital, kompleksitas kebijakan publik, serta meningkatnya ekspektasi masyarakat menuntut aparatur yang tidak hanya memiliki kompetensi teknis, tetapi juga motivasi intrinsik untuk melayani. Oleh karena itu, pengembangan *public service motivation* perlu didukung melalui sistem rekrutmen berbasis nilai (*values-based recruitment*), kepemimpinan yang inspiratif, budaya organisasi yang menjunjung integritas, kesempatan pengembangan karier, serta lingkungan kerja yang memberikan makna terhadap kontribusi individu bagi kepentingan publik. Dengan demikian, *public service motivation* tidak hanya menjadi karakteristik individu, tetapi juga merupakan modal organisasi yang berkontribusi terhadap terciptanya birokrasi yang profesional, responsif, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan publik.

C. Ethical Governance

Ethical governance merupakan paradigma yang menempatkan etika bukan sekadar sebagai tanggung jawab moral individu administrator, melainkan sebagai dimensi fundamental yang harus melekat pada keseluruhan sistem tata kelola pemerintahan. Dalam paradigma ini, perilaku etis tidak hanya dipahami sebagai hasil dari karakter atau integritas personal aparatur, tetapi juga sebagai konsekuensi dari desain kelembagaan, budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme pengawasan, serta sistem akuntabilitas yang membentuk perilaku para aktor publik. Dengan demikian, *ethical governance* memandang bahwa organisasi publik yang berintegritas hanya dapat diwujudkan apabila nilai-nilai etika dilembagakan

(*institutionalized*) ke dalam struktur, proses, kebijakan, dan praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Lawton, Rayner, dan Lasthuizen (2013) dalam *Ethics and Management in the Public Sector* mendefinisikan *ethical governance* sebagai pengembangan dan pelembagaan norma-norma dan nilai-nilai yang memandu perilaku dalam organisasi publik dan mekanisme tata kelola yang lebih luas. Definisi ini menunjukkan bahwa etika tidak hanya diwujudkan melalui kode etik atau aturan perilaku, tetapi juga melalui pembentukan lingkungan organisasi yang secara konsisten mendorong perilaku etis dan mencegah penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, *ethical governance* mencakup berbagai elemen yang saling terkait, seperti kepemimpinan yang berintegritas, budaya organisasi yang menjunjung nilai-nilai moral, sistem pengendalian internal yang efektif, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlindungan terhadap pelapor pelanggaran (*whistleblower*), serta mekanisme evaluasi dan akuntabilitas yang mampu memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Paradigma *ethical governance* berkembang di atas fondasi konsep *good governance* yang dipopulerkan oleh UNDP (1997) dan Bank Dunia. Konsep *good governance* menekankan pentingnya prinsip-prinsip seperti partisipasi, supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan inklusivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip tersebut menjadi standar internasional dalam berbagai program reformasi birokrasi dan pembangunan institusi publik di banyak negara. Namun demikian, *ethical governance* melangkah lebih jauh dengan menegaskan bahwa penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik tidak akan memberikan hasil yang optimal apabila tidak didukung oleh komitmen moral dari para penyelenggara pemerintahan. Tata kelola yang secara administratif efisien belum tentu menghasilkan pemerintahan yang adil apabila nilai-nilai integritas, kejujuran, dan kepentingan publik tidak menjadi dasar dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Pandangan tersebut diperkuat oleh Haque (2020) yang berargumen bahwa *good governance* sering kali dipahami dalam kerangka teknis yang meremehkan dimensi moral dan politik: seolah-olah reformasi administrasi yang tepat secara teknis dapat menyelesaikan permasalahan tata kelola tanpa perubahan fundamental dalam nilai-nilai dan insentif politik. Kritik ini menyoroti bahwa

berbagai instrumen reformasi, seperti penyederhanaan prosedur, digitalisasi pelayanan, penguatan sistem audit, atau penerapan indikator kinerja, tidak akan sepenuhnya efektif apabila lingkungan politik dan organisasi masih memberikan toleransi terhadap korupsi, konflik kepentingan, penyalahgunaan diskresi, atau praktik patronase. Dengan kata lain, keberhasilan reformasi tata kelola sangat bergantung pada transformasi budaya etika yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan, bukan semata-mata pada penyempurnaan mekanisme administratif.

Dalam perspektif yang lebih luas, *ethical governance* juga menekankan bahwa tata kelola yang beretika merupakan hasil interaksi antara institusi formal dan norma-norma sosial yang berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai etika tidak dibentuk hanya melalui regulasi, tetapi juga melalui proses sosialisasi, budaya organisasi, kepemimpinan, dan ekspektasi publik terhadap perilaku aparatur negara. Oleh karena itu, pembangunan sistem pemerintahan yang berintegritas memerlukan pendekatan yang bersifat holistik, yaitu mengintegrasikan reformasi kelembagaan dengan penguatan budaya etika, pendidikan integritas, keteladanan pemimpin, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa etika harus menjadi bagian dari seluruh siklus tata kelola, mulai dari perumusan kebijakan, implementasi program, pengelolaan sumber daya publik, hingga evaluasi dan pertanggungjawaban hasil.

Licht, Goldschmidt, dan Schwartz (2021) mengembangkan kerangka *cultural theory of governance* yang menunjukkan bahwa kualitas tata kelola memiliki korelasi yang kuat dengan nilai-nilai budaya suatu masyarakat, khususnya dimensi-dimensi seperti *embeddedness* vs. *autonomy* (derajat di mana individu memandang dirinya sebagai bagian integral dari komunitas vs. entitas otonom) dan *hierarchy* vs. *egalitarianism* (penerimaan terhadap hierarki sosial vs. komitmen pada kesetaraan). Temuan ini mengimplikasikan bahwa upaya membangun *ethical governance* tidak dapat sepenuhnya mengabaikan dimensi budaya dan nilai-nilai lokal. Nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat akan memengaruhi cara individu memandang kewajiban moral, legitimasi kekuasaan, hubungan antara pemerintah dan warga negara, serta standar perilaku yang dianggap etis. Oleh karena itu, strategi penguatan tata kelola yang beretika perlu disesuaikan dengan karakteristik sosial dan budaya masing-masing negara agar nilai-nilai

universal seperti integritas, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dapat diinternalisasikan secara efektif tanpa mengabaikan konteks lokal.

Dalam konteks administrasi publik kontemporer, *ethical governance* semakin memperoleh relevansi seiring meningkatnya kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan akibat globalisasi, digitalisasi, dan kolaborasi lintas sektor. Penggunaan teknologi digital, *big data*, dan kecerdasan buatan dalam pelayanan publik menghadirkan tantangan etika baru yang berkaitan dengan perlindungan privasi, keamanan data, transparansi algoritma, potensi diskriminasi, serta akuntabilitas keputusan berbasis sistem otomatis. Oleh karena itu, penerapan *ethical governance* tidak lagi terbatas pada pembentukan perilaku etis aparatur negara, tetapi juga mencakup tata kelola teknologi, pengelolaan data publik, serta penyusunan kebijakan yang mampu memastikan bahwa inovasi pemerintahan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat, penghormatan terhadap hak-hak warga negara, dan prinsip keadilan. Dengan demikian, *ethical governance* menjadi fondasi normatif sekaligus kelembagaan bagi terwujudnya pemerintahan yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga memiliki legitimasi moral, memperoleh kepercayaan publik, dan mampu menciptakan nilai publik secara berkelanjutan.

D. Integrity System Approach

Integrity System Approach merupakan pendekatan yang memandang integritas sebagai hasil dari interaksi berbagai institusi, mekanisme, aturan, dan budaya organisasi yang secara bersama-sama membentuk kualitas tata kelola pemerintahan. Dalam perspektif ini, integritas tidak dipahami semata-mata sebagai karakter moral individu pejabat publik, melainkan sebagai karakteristik sistem pemerintahan yang mampu mendorong perilaku etis, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, serta menjamin akuntabilitas dalam penyelenggaraan urusan publik. Oleh karena itu, keberhasilan membangun pemerintahan yang berintegritas tidak hanya bergantung pada kualitas personal aparatur, tetapi juga pada efektivitas institusi, mekanisme pengawasan, sistem hukum, budaya organisasi, dan partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

Pendekatan *Integrity System* dikembangkan pertama kali secara sistematis oleh *Transparency International* melalui konsep *National*

Integrity System (NIS) (Pope, 2000). Pendekatan ini memandang integritas sebagai properti sistemik dari keseluruhan sistem tata kelola, bukan sekadar karakteristik individual para pejabat. *National Integrity System* mengidentifikasi berbagai "pilar" integritas yang terdiri atas institusi-institusi utama negara beserta mekanisme pengawasan yang berfungsi sebagai sistem perlindungan (*checks and balances*) terhadap korupsi, penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, serta berbagai bentuk penyimpangan etika. Kekuatan suatu sistem integritas nasional ditentukan oleh kualitas masing-masing pilar sekaligus oleh hubungan yang harmonis di antara pilar-pilar tersebut. Apabila satu atau beberapa pilar mengalami kelemahan, maka efektivitas keseluruhan sistem dalam menjaga integritas pemerintahan juga akan menurun.

Dalam kerangka *National Integrity System*, integritas dipandang sebagai tanggung jawab kolektif yang melibatkan lembaga negara, sektor swasta, masyarakat sipil, media massa, dunia akademik, dan masyarakat internasional. Setiap aktor memiliki fungsi yang saling melengkapi dalam menciptakan tata kelola yang bersih dan akuntabel. Lembaga legislatif menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, lembaga eksekutif bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan secara profesional, lembaga yudikatif menjamin penegakan hukum yang independen, sedangkan lembaga antikorupsi bertugas melakukan pencegahan, penyelidikan, dan penindakan terhadap praktik korupsi. Di sisi lain, media, organisasi masyarakat sipil, dan perguruan tinggi berperan sebagai pengawas eksternal (*external watchdog*) yang mendorong transparansi, meningkatkan kesadaran publik, serta memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan pemerintahan. Dengan demikian, *Integrity System Approach* menekankan bahwa integritas merupakan hasil sinergi seluruh komponen sistem, bukan hanya keberhasilan satu institusi tertentu.

Huberts (2014) mengembangkan kerangka yang lebih sistematis dalam *The Integrity of Governance*, mendefinisikan integritas sebagai kualitas tindakan yang secara konsisten sesuai dengan nilai-nilai, norma-norma, dan aturan-aturan yang relevan bagi tugas dan fungsi yang diemban. Definisi ini menegaskan bahwa integritas tidak cukup diukur melalui kepatuhan formal terhadap hukum, tetapi juga melalui konsistensi antara nilai yang diyakini, keputusan yang diambil, dan perilaku yang ditunjukkan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.

Dengan kata lain, integritas mencerminkan keselarasan antara prinsip moral, standar profesional, dan tindakan nyata yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangannya.

Kerangka yang dikembangkan Huberts (2014) mencakup empat komponen utama yang saling berkaitan. Pertama, adanya nilai-nilai dan norma-norma yang relevan sebagai landasan perilaku organisasi, seperti integritas, kejujuran, objektivitas, keadilan, profesionalisme, dan akuntabilitas. Nilai-nilai tersebut menjadi standar moral yang membimbing setiap keputusan dan tindakan aparatur publik. Kedua, kompetensi moral para aktor, yaitu kemampuan individu untuk mengenali persoalan etis, melakukan penalaran moral, serta mengambil keputusan yang sesuai dengan prinsip-prinsip etika. Kompetensi ini tidak hanya diperoleh melalui pendidikan formal, tetapi juga melalui pengalaman, pelatihan etika, kepemimpinan, dan budaya organisasi yang mendukung pembelajaran berkelanjutan.

Ketiga, tersedianya kondisi-kondisi yang memungkinkan perilaku etis (*ethical enabling conditions*). Komponen ini menekankan pentingnya lingkungan organisasi yang mendukung integritas melalui kepemimpinan yang memberi teladan, sistem rekrutmen berbasis *merit*, prosedur yang transparan, perlindungan terhadap *whistleblower*, pengelolaan konflik kepentingan, sistem remunerasi yang adil, serta budaya organisasi yang tidak mentoleransi pelanggaran etika. Bahkan individu yang memiliki integritas tinggi dapat mengalami tekanan untuk melakukan penyimpangan apabila sistem organisasi memberikan insentif yang salah atau gagal memberikan perlindungan terhadap perilaku etis.

Keempat, keberadaan mekanisme kontrol dan koreksi yang efektif. Integritas tidak dapat dipertahankan hanya melalui kepercayaan terhadap moralitas individu, tetapi memerlukan sistem pengawasan yang mampu mendeteksi, mencegah, dan menindak setiap bentuk penyimpangan. Mekanisme tersebut meliputi audit internal dan eksternal, sistem pengendalian internal pemerintah, pengawasan legislatif, pengawasan yudisial, lembaga antikorupsi, mekanisme pelaporan pelanggaran, serta evaluasi kinerja yang transparan. Keempat komponen tersebut membentuk suatu sistem integritas yang saling memperkuat sehingga perilaku etis dapat dipelihara secara berkelanjutan.

Pendekatan *Integrity System* juga menekankan bahwa upaya pencegahan korupsi lebih efektif dibandingkan penindakan semata. Oleh karena itu, pembangunan integritas diarahkan pada pembentukan sistem yang mampu mengurangi peluang terjadinya penyimpangan melalui penyederhanaan prosedur, digitalisasi pelayanan publik, peningkatan transparansi informasi, penguatan akuntabilitas, pengelolaan risiko integritas, serta pengembangan budaya organisasi yang menjunjung nilai-nilai etika. Dalam perspektif ini, integritas dipahami sebagai investasi jangka panjang yang harus dibangun melalui kombinasi reformasi kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia, kepemimpinan yang berintegritas, dan partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan.

Tabel 3.2 Pilar-Pilar *National Integrity System* (NIS) dan Kondisinya di Indonesia

Pilar NIS	Institusi / Mekanisme	Fungsi Utama	Indikator Kelemahan	Reformasi yang Diperlukan
Legislatif	DPR/MPR, DPRD	Pengawasan eksekutif, legislasi	<i>Captive legislature</i> , korupsi legislatif	Transparansi voting, larangan konflik kepentingan
Eksekutif	Presiden, Kementerian, BUMN	Implementasi kebijakan, manajemen ASN	Patronase, korupsi administratif	<i>Merit system</i> , akuntabilitas kinerja
Yudikatif	MA, MK, KY	Penegakan hukum, judicial review	Suap hakim, lambatnya peradilan	Transparansi proses, independensi <i>judicial</i>
KPK/Anti-Korupsi	KPK, Ombudsman, PPATK	Penyelidikan, penuntutan, pencegahan	Intervensi politik, keterbatasan sumber daya	Penguatan independensi dan kapasitas
Masyarakat Sipil	LSM, media, akademisi	Pengawasan, advokasi, edukasi	Kriminalisasi, pendanaan terbatas	Perlindungan hukum, kebebasan pers

Pilar NIS	Institusi / Mekanisme	Fungsi Utama	Indikator Kelemahan	Reformasi yang Diperlukan
Sektor Privat	Asosiasi bisnis, perusahaan	Kepatuhan integritas, CSR	Kolusi bisnis-pemerintah	<i>Corporate governance, anti-bribery law</i>
Masyarakat Internasional	UNDP, OECD, Transparansi Intl	Standar global, <i>technical assistance</i>	Kondisionalitas tidak tepat	<i>Alignment dengan konteks lokal</i>

Dalam konteks Indonesia, konsep *National Integrity System* memberikan kerangka yang komprehensif untuk mengevaluasi kekuatan dan kelemahan berbagai institusi yang menopang tata kelola pemerintahan. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3.2, setiap pilar memiliki fungsi strategis sekaligus menghadapi tantangan yang berbeda-beda. Lembaga legislatif masih menghadapi persoalan konflik kepentingan dan korupsi politik, lembaga eksekutif dihadapkan pada praktik patronase dan penyalahgunaan kewenangan administratif, sedangkan lembaga yudikatif terus berupaya memperkuat independensi dan transparansi peradilan. Di sisi lain, efektivitas lembaga antikorupsi, masyarakat sipil, sektor swasta, dan kerja sama internasional sangat menentukan keberhasilan pembangunan sistem integritas nasional. Oleh karena itu, penguatan integritas tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus dilaksanakan melalui reformasi yang terkoordinasi pada seluruh pilar sehingga tercipta sistem tata kelola yang saling menopang, mampu mencegah penyimpangan secara sistemik, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

E. Behavioral Public Ethics

Behavioral Public Ethics merupakan paradigma paling mutakhir dalam etika sektor publik, yang mengintegrasikan temuan-temuan dari psikologi perilaku, ekonomi perilaku, dan ilmu saraf kognitif ke dalam analisis etika administrasi publik. Paradigma ini diinspirasi oleh karya-karya pionir seperti Kahneman (2011), Ariely (2012), dan Bazerman dan Tenbrunsel (2011). *Behavioral Public Ethics* merupakan pendekatan

kontemporer dalam etika administrasi publik yang mempelajari bagaimana individu benar-benar membuat keputusan etis dalam praktik, bukan hanya bagaimana mereka seharusnya bertindak berdasarkan teori normatif. Pendekatan ini berangkat dari temuan psikologi, ekonomi perilaku (*behavioral economics*), dan ilmu kognitif yang menunjukkan bahwa perilaku etis tidak selalu merupakan hasil pertimbangan rasional. Sebaliknya, keputusan yang diambil oleh aparatur publik sering kali dipengaruhi oleh bias kognitif, emosi, tekanan sosial, budaya organisasi, keterbatasan informasi, serta karakteristik lingkungan kerja. Dengan demikian, *Behavioral Public Ethics* berupaya menjelaskan kesenjangan antara standar etika yang telah ditetapkan dengan perilaku nyata yang ditunjukkan oleh individu dalam organisasi publik.

Berbeda dengan pendekatan etika normatif yang berfokus pada prinsip-prinsip seperti kewajiban, konsekuensi, atau kebajikan, *Behavioral Public Ethics* menempatkan perilaku manusia sebagai objek utama analisis. Pendekatan ini mengakui bahwa individu yang memahami prinsip etika belum tentu mampu menerapkannya secara konsisten ketika menghadapi tekanan organisasi, konflik kepentingan, atau situasi yang penuh ketidakpastian. Oleh karena itu, perilaku etis dipandang sebagai hasil interaksi antara karakter individu, proses psikologis, desain organisasi, kepemimpinan, serta konteks kelembagaan yang membentuk proses pengambilan keputusan.

Asumsi dasar dari *behavioral public ethics* adalah bahwa manusia termasuk para pejabat publik tidak selalu berperilaku sebagai "*homo economicus*" yang rasional dan kalkulatif. Sebaliknya, perilaku manusia sangat dipengaruhi oleh berbagai bias kognitif, heuristik, emosi, norma sosial, dan faktor-faktor kontekstual yang beroperasi di bawah ambang kesadaran. Pemahaman tentang faktor-faktor ini sangat penting untuk merancang intervensi kebijakan yang efektif dalam meningkatkan perilaku etis.

Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen, dan Tummers (2022) mengidentifikasi beberapa bias kognitif yang sangat relevan dalam konteks perilaku etis pejabat publik: *motivated reasoning* (kecenderungan untuk mencari justifikasi bagi tindakan yang menguntungkan diri sendiri); *bounded ethicality* (keterbatasan kemampuan moral kita untuk mengenali dimensi etis dari situasi-situasi yang kita hadapi); *moral licensing* (fenomena di mana seseorang yang merasa telah melakukan perbuatan baik merasa lebih "dibolehkan" untuk

melakukan perbuatan tidak etis berikutnya); dan *ethical fading* (proses di mana dimensi etis dari sebuah keputusan secara bertahap menjadi tidak terlihat karena fokus pada aspek teknis atau komersial).

Tabel 3.3 Bias Kognitif dalam Etika Publik dan Intervensi Desain Berbasis Perilaku

Bias Kognitif	Deskripsi	Manifestasi dalam AP	Intervensi Desain
<i>Motivated Reasoning</i>	Mencari justifikasi untuk tindakan yang menguntungkan diri	Korupsi yang dirasionalisasi sebagai "hak" atau "kebiasaan"	Rotasi jabatan, pengawasan independen, <i>peer accountability</i>
<i>Bounded Ethicality</i>	Keterbatasan kemampuan mengenali dimensi etis situasi	Pelanggaran etis yang tidak disadari	Etika <i>training</i> , <i>ethical checklists</i> , <i>ethics officer</i>
<i>Moral Licensing</i>	Perilaku baik di satu area membenarkan perilaku buruk di area lain	Pejabat berprestasi merasa "berhak" atas keistimewaan	Konsistensi standar, penguatan norma positif
<i>Ethical Fading</i>	Dimensi etis "memudar" karena fokus pada aspek teknis	Proyek infrastruktur yang secara gradual bergeser ke korupsi	<i>Ethics impact assessment</i> , <i>regular ethics audit</i>
<i>Social Proof</i>	Kecenderungan mengikuti perilaku kelompok	Normalisasi korupsi kecil dalam birokrasi	Penguatan norma anti-korupsi, <i>visibility</i> tindakan etis
<i>Loss Aversion</i>	Lebih sensitif terhadap kerugian	Keengganan melaporkan pelanggaran (takut sanksi)	Framing perlindungan pelapor sebagai

Bias Kognitif	Deskripsi	Manifestasi dalam AP	Intervensi Desain
	daripada keuntungan		proteksi dari risiko

Implikasi praktis dari *behavioral public ethics* untuk desain kebijakan sangat signifikan. Thaler dan Sunstein (2021) dalam *Nudge* mengusulkan konsep *choice architecture* desain lingkungan pengambilan keputusan yang mengarahkan pilihan-pilihan ke arah yang lebih menguntungkan secara sosial tanpa menghilangkan kebebasan memilih. Dalam konteks etika publik, pendekatan *nudge* dapat diterapkan misalnya melalui: penyederhanaan formulir laporan keuangan (mengurangi kompleksitas yang membuka peluang manipulasi), penggunaan norma sosial positif dalam komunikasi anti-korupsi ("sebagian besar PNS melaporkan harta kekayaan tepat waktu"), atau desain sistem pengadaan yang meminimalkan interaksi tatap muka antara pejabat dan rekanan.

Selain itu, salah satu kontribusi penting dalam pendekatan ini berasal dari Treviño (1986), yang mengembangkan *Person–Situation Interactionist Model* untuk menjelaskan bahwa perilaku etis merupakan hasil interaksi antara karakteristik individu dan faktor-faktor situasional. Faktor individu meliputi tingkat perkembangan moral, nilai-nilai personal, pengalaman, dan *locus of control*, sedangkan faktor situasional mencakup budaya organisasi, sistem penghargaan, kepemimpinan, tekanan kelompok, serta karakteristik pekerjaan. Model ini menunjukkan bahwa individu dengan komitmen moral yang tinggi sekalipun dapat melakukan pelanggaran etika apabila berada dalam lingkungan organisasi yang mentoleransi penyimpangan, memberikan insentif yang salah, atau gagal menyediakan mekanisme pengawasan yang memadai. Sebaliknya, organisasi yang memiliki budaya integritas yang kuat mampu mendorong perilaku etis bahkan pada individu yang sebelumnya memiliki sensitivitas etika yang relatif rendah.

Pendekatan *Behavioral Public Ethics* semakin berkembang dengan adanya penelitian mengenai proses psikologis yang memengaruhi pengambilan keputusan etis. Bazerman dan Tenbrunsel (2011) memperkenalkan konsep *bounded ethicality*, yaitu kecenderungan individu untuk bertindak tidak etis tanpa menyadari

bahwa perilakunya menyimpang dari nilai-nilai moral yang mereka yakini. Fenomena ini terjadi karena keterbatasan perhatian, bias kognitif, konflik kepentingan yang tidak disadari, serta rasionalisasi terhadap tindakan yang sebenarnya tidak etis. Dalam organisasi publik, *bounded ethicality* dapat muncul ketika pejabat menganggap praktik tertentu sebagai sesuatu yang wajar karena telah menjadi kebiasaan organisasi, meskipun praktik tersebut bertentangan dengan prinsip integritas dan kepentingan publik.

Konsep lain yang memiliki pengaruh besar adalah *ethical fading* yang dikemukakan oleh Tenbrunsel dan Messick (2004). *Ethical fading* terjadi ketika dimensi moral dari suatu keputusan secara perlahan menghilang dari perhatian individu sehingga keputusan lebih dipandang sebagai persoalan administratif, ekonomi, atau politik daripada persoalan etika. Dalam kondisi ini, aparatur publik mungkin lebih berfokus pada pencapaian target kinerja, efisiensi anggaran, atau tekanan penyelesaian program tanpa menyadari bahwa keputusan yang diambil memiliki konsekuensi etis yang signifikan. Akibatnya, pelanggaran integritas dapat terjadi bukan karena niat buruk, melainkan karena aspek moral tidak lagi menjadi pertimbangan utama dalam proses pengambilan keputusan.

Selain dipengaruhi oleh faktor psikologis individu, perilaku etis juga dibentuk oleh budaya organisasi. Organisasi yang secara konsisten memberikan teladan melalui kepemimpinan yang berintegritas, menerapkan sistem penghargaan yang adil, serta menindak pelanggaran secara konsisten cenderung menghasilkan perilaku etis yang lebih tinggi dibandingkan organisasi yang memiliki budaya permisif terhadap penyimpangan. Kepemimpinan etis (*ethical leadership*) berperan penting dalam membentuk norma organisasi melalui keteladanan, komunikasi nilai, pemberian penghargaan terhadap perilaku etis, dan penegakan disiplin terhadap pelanggaran. Dengan demikian, pembangunan etika publik tidak cukup dilakukan melalui penyusunan kode etik, tetapi juga memerlukan penciptaan lingkungan organisasi yang secara aktif memperkuat perilaku etis.

Dalam beberapa dekade terakhir, pendekatan *Behavioral Public Ethics* juga banyak dipengaruhi oleh perkembangan *behavioral economics*. Temuan mengenai berbagai bias kognitif, seperti *confirmation bias*, *overconfidence bias*, *status quo bias*, dan *loss aversion*, menunjukkan bahwa aparatur publik tidak selalu mengambil

keputusan secara objektif sebagaimana diasumsikan dalam model rasional klasik. Bias-bias tersebut dapat memengaruhi penilaian terhadap risiko, evaluasi kebijakan, pemberian diskresi administratif, maupun pengambilan keputusan dalam pengadaan barang dan jasa. Oleh karena itu, berbagai organisasi publik mulai menerapkan strategi *behavioral insights*, seperti penyederhanaan prosedur, pengingat etika (*ethical reminders*), deklarasi konflik kepentingan sebelum pengambilan keputusan, serta desain lingkungan kerja (*choice architecture*) yang mendorong perilaku sesuai dengan standar integritas.

Perkembangan transformasi digital semakin memperluas ruang lingkup *Behavioral Public Ethics*. Penggunaan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*), analitik data, dan sistem pengambilan keputusan berbasis algoritma menghadirkan tantangan etika baru yang berkaitan dengan transparansi, akuntabilitas, perlindungan privasi, serta potensi bias algoritmik. Dalam konteks ini, pendekatan perilaku tidak hanya mempelajari perilaku aparatur publik, tetapi juga bagaimana desain teknologi memengaruhi pilihan, penilaian, dan keputusan manusia. Oleh karena itu, organisasi publik perlu mengembangkan sistem tata kelola yang mengintegrasikan pemahaman mengenai perilaku manusia dengan prinsip-prinsip etika sehingga teknologi digunakan untuk memperkuat integritas, bukan justru menciptakan bentuk-bentuk baru penyimpangan.



BAB IV

MODEL-MODEL ETIKA PUBLIK KLASIK DAN MODERN

Diskursus etika publik tidak hanya berkembang pada tataran filosofis dan paradigmatis, tetapi juga melahirkan berbagai model dan kerangka kerja yang lebih operasional dan dapat digunakan secara langsung oleh para praktisi administrasi publik. Bab ini mengeksplorasi lima model etika publik yang paling berpengaruh: Model Etika Birokrasi Weberian, Model Etika Administratif Cooper, Model Ethical Decision-Making, Model Integrity Based Ethics Management, dan Model Values-Based Governance. Setiap model akan dianalisis dari sisi asumsi-asumsi dasarnya, struktur konseptualnya, kekuatan dan kelemahannya, serta relevansinya bagi konteks administrasi publik Indonesia.

A. Model Etika Birokrasi Weberian

Model birokrasi Weberian merupakan salah satu fondasi paling berpengaruh dalam perkembangan administrasi publik modern. Meskipun pada dasarnya dikembangkan sebagai model organisasi dan teori mengenai legitimasi kekuasaan, konsep birokrasi yang dirumuskan oleh sosiolog Jerman Max Weber (1864–1920) memiliki dimensi etis yang sangat kuat karena menjelaskan bagaimana kewenangan publik seharusnya dijalankan secara rasional, adil, dan bebas dari kepentingan pribadi. Dalam *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Weber mengembangkan konsep *ideal type* birokrasi rasional-legal sebagai bentuk organisasi yang paling efektif untuk menjalankan fungsi

pemerintahan modern. Model ini muncul sebagai antitesis terhadap sistem dominasi tradisional yang bertumpu pada adat istiadat, hubungan kekeluargaan, dan patronase, maupun dominasi kharismatik yang bergantung pada kualitas personal seorang pemimpin. Menurut Weber, negara modern membutuhkan birokrasi yang bekerja berdasarkan hukum, aturan formal, dan kompetensi profesional agar penyelenggaraan pemerintahan berlangsung secara konsisten, dapat diprediksi, dan dapat dipertanggungjawabkan.

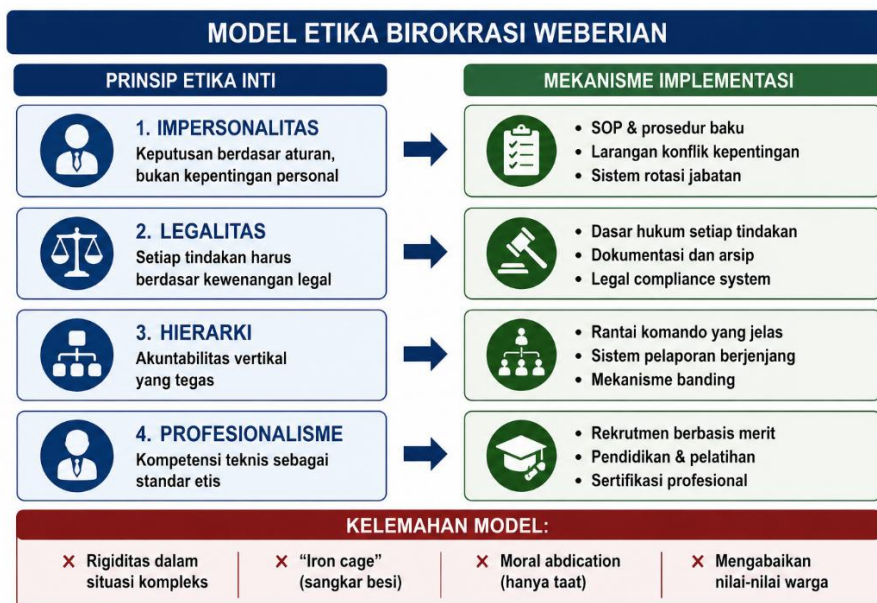
Model birokrasi ideal Weberian memiliki enam karakteristik struktural utama, yaitu: (1) *jurisdictional areas* yang ditetapkan secara legal sehingga setiap jabatan memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang jelas; (2) hierarki otoritas yang tersusun secara sistematis sehingga setiap pejabat berada dalam rantai komando yang terdefinisi; (3) manajemen berdasarkan dokumen tertulis yang menjamin kontinuitas, transparansi, dan akuntabilitas administrasi; (4) manajemen yang dijalankan oleh pejabat yang memiliki pelatihan dan kompetensi profesional; (5) pengabdian penuh pejabat terhadap tugas resmi sebagai profesi utama; serta (6) pelaksanaan tugas berdasarkan aturan dan prosedur yang telah dipelajari secara sistematis. Keenam karakteristik tersebut membentuk sistem administrasi yang rasional (*rational bureaucracy*), di mana kewenangan tidak berasal dari individu yang menduduki jabatan, melainkan dari legitimasi hukum yang melekat pada jabatan itu sendiri.

Dari perspektif etika administrasi publik, model Weberian mengandung asumsi bahwa perilaku birokrat yang etis adalah perilaku yang bersifat impersonal (*impersonality*). Seorang pejabat publik diharapkan mengambil keputusan berdasarkan hukum, aturan, fakta, dan prosedur yang berlaku, bukan berdasarkan hubungan pribadi, tekanan politik, kepentingan ekonomi, atau pertimbangan emosional. Prinsip impersonalitas bertujuan menjamin bahwa seluruh warga negara memperoleh perlakuan yang sama di hadapan pemerintah (*equal treatment before the law*), sehingga pelayanan publik tidak dipengaruhi oleh kedekatan personal, status sosial, afiliasi politik, maupun latar belakang ekonomi. Dalam kerangka ini, keadilan administratif diwujudkan melalui konsistensi penerapan aturan kepada seluruh warga negara tanpa diskriminasi.

Prinsip impersonalitas juga berkaitan erat dengan profesionalisme birokrasi. Weber memandang bahwa pejabat publik

harus memisahkan secara tegas kepentingan pribadi dari kepentingan jabatan. Jabatan publik bukanlah milik individu yang mendudukinya, melainkan amanah negara yang harus dijalankan berdasarkan ketentuan hukum. Oleh karena itu, birokrat tidak diperkenankan menggunakan kewenangan publik untuk memperoleh keuntungan pribadi, memberikan perlakuan istimewa kepada keluarga atau kolega, maupun memanfaatkan sumber daya negara untuk kepentingan di luar tugas resmi. Pemisahan antara kepentingan pribadi dan kepentingan publik inilah yang menjadi salah satu fondasi etika birokrasi modern dan hingga kini tetap menjadi prinsip utama dalam berbagai sistem administrasi negara.

Gambar 4.1 Model Etika Birokrasi Weberian: Prinsip dan Mekanisme



Model Weberian juga menempatkan aturan (*rules*) sebagai instrumen utama dalam menjaga integritas organisasi publik. Aturan dipandang sebagai mekanisme yang membatasi diskresi individu sehingga keputusan administrasi dapat dilakukan secara konsisten, objektif, dan dapat diprediksi. Kepatuhan terhadap prosedur bukan sekadar kewajiban administratif, tetapi merupakan bentuk tanggung jawab moral untuk memastikan bahwa penggunaan kewenangan dilakukan sesuai dengan prinsip legalitas (*rule of law*). Dalam perspektif ini, birokrasi yang baik adalah birokrasi yang mengutamakan kepastian

hukum, konsistensi pelayanan, serta perlindungan terhadap hak-hak warga negara melalui penerapan aturan yang sama kepada setiap individu.

Meskipun demikian, model Weberian tidak luput dari berbagai kritik. Sejak berkembangnya paradigma *New Public Management* pada dekade 1980-an, birokrasi Weberian sering dianggap terlalu kaku, berorientasi pada prosedur, lambat dalam merespons perubahan, dan kurang memberikan ruang bagi inovasi maupun fleksibilitas pelayanan publik. Penekanan yang sangat kuat pada kepatuhan terhadap aturan dinilai berpotensi menghasilkan *red tape*, yaitu prosedur administratif yang berlebihan sehingga menghambat efektivitas pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, orientasi pada impersonalitas kadang-kadang dipandang mengurangi sensitivitas birokrasi terhadap kebutuhan spesifik warga negara karena keputusan lebih didasarkan pada keseragaman prosedur daripada karakteristik masing-masing kasus.

Namun demikian, berbagai kajian kontemporer menunjukkan bahwa kritik terhadap birokrasi Weberian tidak serta-merta mengurangi relevansi nilai-nilai etis yang dikandungnya. du Gay (2020) dalam *In Praise of Bureaucracy* memberikan pembelaan yang menarik terhadap model Weberian di era *New Public Management* yang sering mengkritiknya. du Gay berargumen bahwa "*ethos* birokrasi" Weberian dengan penekanannya pada impersonalitas, kejelasan batas-batas kewenangan, dan pemisahan antara kehidupan pribadi dan jabatan publik justru merupakan pencapaian moral yang signifikan dalam sejarah pemerintahan, karena ia secara efektif membatasi nepotisme, favoritisme, dan penyalahgunaan kekuasaan yang umum dalam sistem-sistem pra-birokratis. Menurutnya, birokrasi yang bekerja berdasarkan aturan bukanlah hambatan bagi demokrasi, melainkan salah satu prasyarat utama bagi terciptanya pemerintahan yang adil, netral, dan dapat dipercaya oleh masyarakat.

Dalam konteks administrasi publik modern, prinsip-prinsip etika Weberian tetap memiliki relevansi yang tinggi meskipun diterapkan dalam lingkungan pemerintahan yang semakin kompleks. Digitalisasi pelayanan publik, penggunaan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*), tata kelola kolaboratif, dan meningkatnya diskresi administratif menuntut birokrasi yang tidak hanya efisien, tetapi juga menjunjung tinggi legalitas, objektivitas, profesionalisme, dan akuntabilitas. Nilai-nilai seperti impersonalitas, netralitas politik, *merit*

system, kepastian hukum, dan pemisahan antara kepentingan pribadi dengan jabatan publik tetap menjadi fondasi penting dalam membangun birokrasi yang berintegritas. Oleh karena itu, meskipun model Weberian telah mengalami berbagai penyesuaian sesuai perkembangan paradigma administrasi publik, prinsip-prinsip etis yang mendasarinya masih menjadi rujukan utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang profesional, bebas dari penyalahgunaan kewenangan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

B. Model Etika Administratif Cooper

Model etika administratif yang dikembangkan oleh Terry L. Cooper merupakan salah satu kerangka konseptual yang paling berpengaruh dalam kajian etika administrasi publik modern. Melalui karyanya *The Responsible Administrator* (edisi pertama 1982, edisi terbaru 2012), Cooper mengembangkan pendekatan yang menempatkan administrator publik bukan sekadar sebagai pelaksana aturan atau kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor moral (*moral agent*) yang memiliki tanggung jawab etis dalam setiap keputusan dan tindakan administratif. Model ini berangkat dari asumsi bahwa penyelenggaraan pemerintahan selalu melibatkan konflik nilai, ketidakpastian, dan penggunaan diskresi administratif yang tidak dapat sepenuhnya diatur oleh hukum maupun prosedur formal. Oleh karena itu, administrator publik dituntut memiliki kemampuan untuk mengenali persoalan etis, melakukan penalaran moral, dan mengambil keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Cooper menempatkan konsep *responsible administrator* sebagai cita-cita normatif dalam administrasi publik. Administrator yang bertanggung jawab adalah individu yang mampu menyeimbangkan tuntutan hukum, kepentingan organisasi, nilai-nilai demokrasi, serta tanggung jawab profesional dalam menghadapi berbagai dilema etika. Tanggung jawab tersebut tidak hanya diukur dari kepatuhan terhadap peraturan, tetapi juga dari kemampuan mempertimbangkan dampak keputusan terhadap kepentingan publik, menjaga integritas pribadi, dan mempertahankan komitmen terhadap nilai-nilai pelayanan publik. Dengan demikian, administrator tidak diposisikan sebagai pelaksana kebijakan yang pasif, melainkan sebagai pengambil keputusan yang aktif

menggunakan pertimbangan moral dalam menjalankan kewenangan yang dimilikinya.

Menurut Cooper, kompleksitas etika administrasi publik berasal dari banyaknya peran (*multiple roles*) yang secara bersamaan melekat pada seorang administrator. Ia mengidentifikasi empat tipe peran yang diemban oleh administrator publik yang menciptakan sumber-sumber ketegangan etis, yaitu *citizen*, *subordinate*, *organization member*, dan *professional*. Sebagai *citizen*, administrator tetap merupakan warga negara yang memiliki komitmen terhadap nilai-nilai demokrasi, konstitusi, hak asasi manusia, dan kepentingan publik. Sebagai *subordinate*, administrator memiliki kewajiban untuk mematuhi arahan pimpinan, melaksanakan kebijakan pemerintah, serta menjaga disiplin organisasi. Sebagai *organization member*, administrator menjadi bagian dari organisasi yang memiliki budaya, norma, tujuan, dan loyalitas kolektif yang harus dijaga. Sementara itu, sebagai *professional*, administrator terikat pada standar profesi, kompetensi teknis, kode etik, serta tanggung jawab profesional yang mungkin berbeda dengan kepentingan organisasi ataupun preferensi pimpinan.

Keempat peran tersebut sering kali menimbulkan konflik yang tidak mudah diselesaikan. Misalnya, seorang administrator mungkin menerima instruksi dari atasan yang secara administratif sah, tetapi bertentangan dengan nilai-nilai profesional atau kepentingan publik. Dalam situasi lain, loyalitas terhadap organisasi dapat berbenturan dengan kewajiban moral untuk mengungkapkan praktik penyalahgunaan wewenang melalui mekanisme *whistleblowing*. Konflik semacam ini menunjukkan bahwa persoalan etika administrasi publik jarang memiliki jawaban yang sederhana. Administrator dituntut mampu melakukan penilaian yang seimbang terhadap berbagai kewajiban moral yang saling bersaing tanpa mengabaikan prinsip-prinsip integritas dan akuntabilitas.

Untuk membantu penyelesaian dilema tersebut, Cooper mengenali tiga orientasi utama dalam pengambilan keputusan etis administratif, yaitu orientasi *teleological*, *deontological*, dan *virtue*. Orientasi *teleological* menilai suatu tindakan berdasarkan tujuan dan konsekuensi yang dihasilkan, sehingga administrator mempertimbangkan apakah keputusan tersebut memberikan manfaat terbesar bagi kepentingan publik. Pendekatan ini sangat berguna ketika berbagai alternatif kebijakan menghasilkan konsekuensi sosial yang

berbeda dan administrator harus memilih tindakan yang memberikan manfaat paling luas.

Sebaliknya, orientasi *deontological* menekankan bahwa keputusan harus didasarkan pada kewajiban moral, prinsip-prinsip etika, dan penghormatan terhadap aturan yang berlaku, tanpa menjadikan konsekuensi sebagai satu-satunya dasar pertimbangan. Dalam pendekatan ini, administrator harus tetap menjunjung tinggi nilai-nilai seperti kejujuran, keadilan, penghormatan terhadap hak-hak warga negara, dan supremasi hukum meskipun keputusan tersebut mungkin kurang menguntungkan dari sisi praktis. Pendekatan ini menjadi penting terutama ketika kepentingan publik mengharuskan perlindungan terhadap hak-hak individu atau kelompok minoritas.

Orientasi ketiga adalah *virtue*, yang berakar pada tradisi etika kebajikan Aristoteles. Pendekatan ini menempatkan karakter moral administrator sebagai pusat pengambilan keputusan. Administrator yang memiliki integritas, kebijaksanaan, keberanian moral, kejujuran, serta rasa tanggung jawab terhadap masyarakat akan lebih mampu menghadapi situasi yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui aturan formal. Dalam perspektif ini, kualitas pribadi aparatur menjadi modal utama dalam menggunakan diskresi secara bertanggung jawab dan menjaga kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan.

Tabel 4.1 Komponen Model Etika Administratif Cooper

Komponen Model Cooper	Deskripsi	Pertanyaan Panduan	Sumber Ketegangan Etis
Empat Peran Administrator	<i>Citizen, Subordinate, Organization Member, Professional</i>	Peran mana yang paling mendesak dalam situasi ini?	Konflik antara kepatuhan dan inisiatif moral
Tiga Orientasi Etis	<i>Teleologis, Deontologis, Virtue</i>	Orientasi mana yang paling tepat untuk situasi ini?	Tegangan antara konsekuensi & prinsip

Komponen Model Cooper	Deskripsi	Pertanyaan Panduan	Sumber Ketegangan Etis
Pertimbangan Ekspektasi Sosial	Perilaku yang diharapkan oleh berbagai <i>stakeholder</i>	Apa yang diharapkan oleh publik dari saya?	Pluralisme nilai dan kepentingan publik yang beragam
<i>Judgement Reflektif</i>	Kemampuan merefleksikan keputusan secara kritis	Apakah saya dapat mempertanggungjawabkan keputusan ini?	Bias kognitif dan rasionalisasi diri
Keberanian Moral	Kesiapan bertindak sesuai penilaian etis meski ada tekanan	Apakah saya siap menanggung konsekuensi dari tindakan etis?	Tekanan hierarki, budaya diam, <i>fear of retaliation</i>

Cooper menegaskan bahwa administrator yang matang secara etis tidak terikat secara eksklusif pada salah satu orientasi tersebut, melainkan mampu menggunakan ketiganya secara fleksibel sesuai dengan karakteristik persoalan yang dihadapi. Kemampuan mengombinasikan pertimbangan konsekuensi, prinsip moral, dan karakter kebajikan merupakan bentuk *phronesis* Aristotelian atau kebijaksanaan praktis (*practical wisdom*). *Phronesis* memungkinkan administrator menavigasi berbagai konflik nilai secara bijaksana, mempertimbangkan konteks yang dihadapi, serta memilih tindakan yang paling tepat tanpa mengorbankan integritas maupun kepentingan publik. Oleh karena itu, pengambilan keputusan etis tidak dipandang sebagai penerapan aturan secara mekanis, tetapi sebagai proses refleksi yang memerlukan pengetahuan, pengalaman, dan kematangan moral.

Selain orientasi etika, Cooper juga menekankan pentingnya mempertimbangkan ekspektasi sosial dalam setiap keputusan administratif. Administrator publik bekerja dalam lingkungan yang melibatkan berbagai *stakeholder* dengan nilai, kepentingan, dan harapan yang berbeda-beda. Masyarakat mengharapkan pelayanan yang adil, pemerintah menghendaki implementasi kebijakan yang efektif,

organisasi menuntut loyalitas, sedangkan profesi mengharuskan kepatuhan terhadap standar profesional. Kemampuan memahami dan menyeimbangkan berbagai ekspektasi tersebut menjadi bagian penting dari tanggung jawab administrator yang berintegritas. Namun demikian, administrator tidak boleh sekadar mengikuti tekanan publik atau kepentingan politik sesaat, melainkan harus mempertahankan komitmen terhadap prinsip-prinsip etika dan kepentingan umum.

Komponen penting lainnya dalam model Cooper adalah *reflective judgement*, yaitu kemampuan merefleksikan keputusan secara kritis sebelum maupun sesudah tindakan dilakukan. Administrator dituntut untuk terus mengevaluasi apakah keputusan yang diambil benar-benar sesuai dengan nilai-nilai etika, apakah keputusan tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara publik, serta apakah terdapat bias pribadi atau rasionalisasi yang memengaruhi proses pengambilan keputusan. Refleksi ini menjadi mekanisme pembelajaran yang memungkinkan administrator meningkatkan kualitas pertimbangan moralnya seiring bertambahnya pengalaman profesional.

Pada akhirnya, Cooper menempatkan *moral courage* sebagai unsur yang tidak terpisahkan dari etika administrasi publik. Pengetahuan mengenai apa yang benar tidak akan bermakna apabila administrator tidak memiliki keberanian untuk bertindak sesuai dengan penilaian etisnya. Dalam praktik pemerintahan, administrator sering menghadapi tekanan dari atasan, kepentingan politik, budaya diam (*culture of silence*), ancaman terhadap karier, maupun *fear of retaliation* ketika mempertahankan keputusan yang etis. Oleh karena itu, keberanian moral menjadi kualitas yang memungkinkan administrator tetap menjunjung integritas meskipun menghadapi risiko pribadi maupun organisasi. Dengan demikian, model etika administratif Cooper tidak hanya memberikan kerangka analisis mengenai dilema etika dalam administrasi publik, tetapi juga menawarkan panduan praktis bagi pengembangan administrator yang profesional, reflektif, berintegritas, dan mampu menjalankan amanah publik secara bertanggung jawab.

C. Model *Ethical Decision-Making*

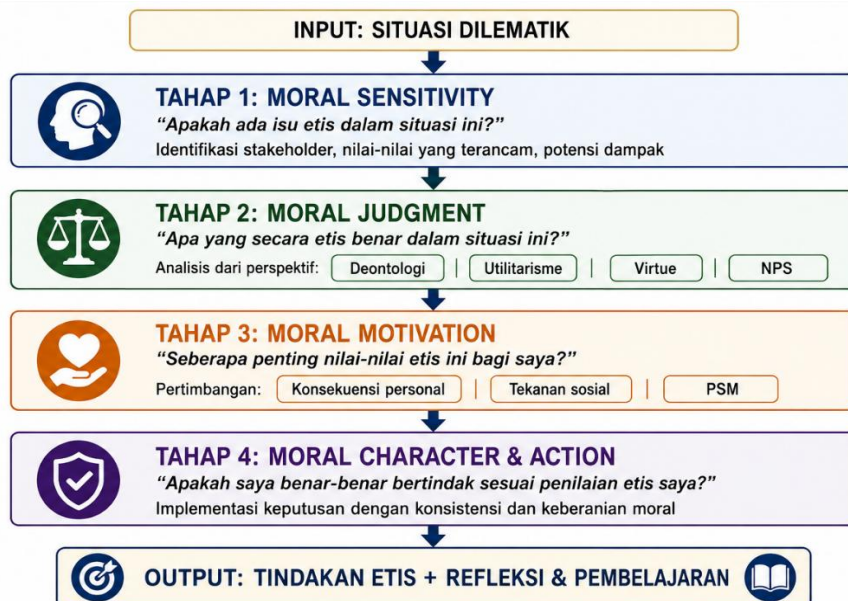
Model *Ethical Decision-Making* merupakan kerangka kerja prosedural yang memandu para administrator publik melalui serangkaian langkah sistematis dalam menghadapi dan menyelesaikan dilema etis.

Berbeda dari model-model sebelumnya yang lebih bersifat deskriptif atau normatif, model pengambilan keputusan etis bersifat presriptif: ia memberikan panduan operasional tentang bagaimana seharusnya keputusan etis dibuat.

Josephson (2020) mengembangkan model pengambilan keputusan etis yang terdiri dari enam tahap: (1) identifikasi semua pemangku kepentingan yang terdampak oleh keputusan; (2) klarifikasi nilai-nilai dan norma-norma yang relevan; (3) identifikasi alternatif-alternatif tindakan yang tersedia; (4) evaluasi setiap alternatif berdasarkan berbagai kerangka etis; (5) pertimbangan konsekuensi jangka pendek dan panjang; dan (6) pengambilan keputusan berdasarkan penilaian yang matang.

Rest (dalam Treviño dan Nelson, 2021) mengembangkan "*Four Component Model*" pengambilan keputusan moral yang berpengaruh: komponen pertama adalah *moral sensitivity* yaitu kemampuan untuk mengenali bahwa sebuah situasi mengandung dimensi moral; komponen kedua adalah *moral judgment* yaitu kemampuan untuk menilai apa yang secara moral benar; komponen ketiga adalah *moral motivation* prioritas yang diberikan pada nilai-nilai moral relatif terhadap kepentingan-kepentingan lain; dan komponen keempat adalah *moral character* yaitu kecenderungan untuk mengikuti niat moral meski ada hambatan.

Gambar 4.2 Model Proses Pengambilan Keputusan Etis Empat Tahap



Tenbrunsel dan Smith-Crowe (2021) menekankan pentingnya mempertimbangkan faktor-faktor kontekstual dan *organisasional* dalam model pengambilan keputusan etis. Mereka mengidentifikasi bahwa faktor-faktor seperti tekanan waktu, ambiguitas situasional, iklim organisasi, dan kepemimpinan atasan memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap kualitas pengambilan keputusan etis. Model yang baik, oleh karena itu, tidak hanya berfokus pada proses kognitif individu, tetapi juga harus mempertimbangkan bagaimana desain organisasi dan konteks sosial dapat mendukung atau menghambat pengambilan keputusan etis.

D. Model *Integrity-Based Ethics Management*

Model *Integrity-Based Ethics Management* merupakan pendekatan modern dalam pengelolaan etika organisasi yang menempatkan integritas sebagai nilai inti (*core value*) yang harus tertanam dalam budaya organisasi, bukan sekadar sebagai kepatuhan terhadap aturan formal. Pendekatan ini berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan sistem etika yang hanya mengandalkan pengawasan, regulasi, dan sanksi. Paine (1994) membedakan dua pendekatan utama dalam pengelolaan etika organisasi, yaitu *compliance-based ethics management* dan *integrity-based ethics management*. Pendekatan *compliance* berorientasi pada pencegahan pelanggaran melalui aturan dan mekanisme pengendalian, sedangkan pendekatan *integrity-based* berupaya membangun komitmen internal terhadap nilai-nilai organisasi sehingga perilaku etis muncul karena kesadaran moral, bukan semata-mata karena takut terhadap hukuman. Dalam konteks administrasi publik, pendekatan ini menekankan bahwa organisasi yang berintegritas tidak hanya mematuhi hukum, tetapi juga menjadikan etika sebagai bagian dari identitas dan budaya kelembagaan.

Model *Integrity-Based Ethics Management* berasumsi bahwa sebagian besar keputusan dalam organisasi publik tidak dapat sepenuhnya diatur melalui regulasi dan prosedur administratif. Aparatur publik sering menghadapi situasi yang memerlukan penggunaan diskresi, penilaian profesional, dan pertimbangan moral dalam menyelesaikan persoalan yang kompleks. Oleh karena itu, organisasi perlu mengembangkan budaya yang mendorong setiap pegawai memahami tujuan di balik aturan, menginternalisasi nilai-nilai seperti

integritas, kejujuran, objektivitas, profesionalisme, akuntabilitas, dan pelayanan kepada kepentingan publik, serta menerapkannya secara konsisten dalam setiap keputusan. Dalam perspektif ini, etika dipandang sebagai komitmen intrinsik yang membimbing perilaku individu ketika menghadapi situasi yang tidak memiliki jawaban eksplisit dalam regulasi formal.

Paine berargumen bahwa pendekatan berbasis kepatuhan yang mendominasi program etika korporasi dan pemerintahan selama beberapa dekade memiliki kelemahan fundamental: ia memandang karyawan sebagai ancaman yang perlu dikontrol, bukan sebagai agen moral yang memiliki kapasitas untuk bertindak dengan integritas. Hasilnya adalah budaya defensif yang meminimalkan pelanggaran formal namun tidak menciptakan komitmen autentik terhadap nilai-nilai etis. Sebaliknya, pendekatan berbasis integritas memandang karyawan sebagai agen moral yang memiliki kapasitas dan keinginan untuk bertindak dengan benar, dan berupaya menciptakan kondisi organisasional yang memungkinkan kapasitas tersebut berkembang.

Tabel 4.2 Perbandingan *Compliance-Based vs. Integrity-Based Ethics Management*

Dimensi	Compliance-Based Approach	Integrity-Based Approach	Integrated Best Practice
Tujuan utama	Mencegah pelanggaran hukum & regulasi	Membangun komitmen terhadap nilai-nilai etis	Kepatuhan berbasis nilai yang terinternalisasi
Pandangan terhadap karyawan	Ancaman potensial yang perlu dikontrol	Agen moral yang perlu diberdayakan	Mitra dalam membangun budaya integritas
Mekanisme utama	Audit, sanksi, pengawasan eksternal	Rekrutmen, pelatihan, kepemimpinan etis	Kombinasi kontrol & pengembangan kapasitas

Dimensi	Compliance-Based Approach	Integrity-Based Approach	Integrated Best Practice
Iklim organisasi	<i>Fear-based</i> , defensif	Trust-based, terbuka, kolaboratif	<i>Psychologically safe</i> dan etis
Respons terhadap dilemma	Cari aturan yang relevan	Refleksi nilai-nilai dan deliberasi	<i>Proses decision-making</i> yang terstruktur
<i>Outcomes</i>	Meminimalkan pelanggaran formal	Memaksimalkan perilaku etis positif	Pengurangan pelanggaran + perilaku pro-sosial

Implementasi model ini sangat bergantung pada kepemimpinan dan budaya organisasi. Pemimpin memiliki peran strategis sebagai *ethical role model* yang menunjukkan konsistensi antara nilai yang dikomunikasikan dengan perilaku yang ditampilkan dalam praktik sehari-hari. Selain itu, organisasi perlu membangun *ethical culture* melalui kode etik, pelatihan etika, komunikasi nilai secara berkelanjutan, sistem rekrutmen dan promosi berbasis *merit*, penghargaan terhadap perilaku berintegritas, serta perlindungan terhadap *whistleblower*. Meskipun menekankan pembangunan budaya etika, pendekatan ini tidak mengabaikan pentingnya sistem pengawasan, audit, pengendalian internal, serta mekanisme akuntabilitas. Sebaliknya, seluruh instrumen tersebut dipandang sebagai bagian dari sistem yang saling melengkapi dalam menjaga integritas organisasi.

Dalam administrasi publik kontemporer, model *Integrity-Based Ethics Management* semakin relevan seiring meningkatnya kompleksitas tata kelola pemerintahan, digitalisasi pelayanan publik, dan penggunaan teknologi seperti *Artificial Intelligence*. Perubahan lingkungan yang berlangsung cepat menyebabkan banyak persoalan etika yang tidak dapat diantisipasi hanya melalui regulasi. Oleh karena itu, organisasi publik memerlukan aparatur yang memiliki komitmen internal terhadap

nilai-nilai etika sehingga mampu menggunakan diskresi secara bertanggung jawab, menjaga kepercayaan masyarakat, dan mengutamakan kepentingan publik dalam setiap keputusan. Dengan demikian, model *Integrity-Based Ethics Management* menawarkan pendekatan yang lebih komprehensif dibandingkan sistem etika berbasis kepatuhan karena mengintegrasikan kepemimpinan, budaya organisasi, sistem manajemen, dan komitmen moral individu sebagai fondasi utama terciptanya pemerintahan yang profesional, akuntabel, dan berintegritas.

E. Model *Values-Based Governance*

Model *Values-Based Governance* (VBG) merupakan sintesis dari berbagai pendekatan sebelumnya, dengan menekankan bahwa nilai-nilai publik bukan sekadar aturan atau insentif ekonomi harus menjadi fondasi utama dari keseluruhan sistem tata kelola. Jørgensen dan Bozeman (2007) melakukan pemetaan komprehensif terhadap nilai-nilai publik yang dianut dalam berbagai tradisi administrasi publik, mengidentifikasi lebih dari 70 nilai yang berbeda, mulai dari efisiensi dan efektivitas hingga keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

Bozeman dan Johnson (2015) mengembangkan konsep "nilai-nilai publik" lebih lanjut, berargumen bahwa nilai-nilai publik adalah nilai-nilai yang (a) memberikan normatif konsensus tentang (b) hak-hak, manfaat, dan prerogatif yang seharusnya diberikan kepada warga negara; (c) kewajiban warga negara terhadap masyarakat, negara, dan satu sama lain; dan (d) prinsip-prinsip yang mendasari pemerintahan dan kebijakan. Dalam perspektif ini, tata kelola yang baik bukan hanya tentang efisiensi teknis atau kepatuhan prosedural, tetapi tentang mewujudkan nilai-nilai publik yang secara normatif dikonsensuskan sebagai landasan kehidupan bersama.

Tabel 4.3 Model *Values-Based Governance*: Dimensi, Nilai, Instrumen, dan Indikator

Dimensi VBG	Nilai-Nilai Kunci	Instrumen Operasional	Indikator Pengukuran
Demokratis	Partisipasi, representasi,	Konsultasi publik, e-	<i>Participation rate,</i>

Dimensi VBG	Nilai-Nilai Kunci	Instrumen Operasional	Indikator Pengukuran
	responsivitas, transparansi	<i>participation, citizen assembly</i>	<i>representation index</i>
Konstitusional	<i>Rule of law</i> , hak asasi, pemisahan kekuasaan	<i>Judicial review, ombudsman, constitutional court</i>	<i>Rule of law index, human rights compliance</i>
Profesional	Efisiensi, efektivitas, kompetensi, inovasi	<i>Merit system, performance management, KPI</i>	<i>Government effectiveness index, WGI</i>
Etis	Integritas, kejujuran, imparialitas, keadilan	Kode etik, LHKPN, <i>conflict of interest policy</i>	<i>CPI, national integrity score</i>
Keberlanjutan	<i>Intergenerational equity, environmental responsibility</i>	<i>Green policy, AMDAL, SDG integration</i>	<i>SDG index, environmental performance</i>

Stoker (2020) menekankan bahwa tantangan terbesar dalam implementasi *Values-Based Governance* adalah mengelola konflik nilai situasi di mana nilai-nilai publik yang sama-sama legitimat bertentangan satu sama lain dalam konteks kebijakan tertentu. Misalnya, nilai efisiensi (menggunakan sumber daya sehemat mungkin) sering berkonflik dengan nilai inklusivitas (memastikan semua warga mendapatkan layanan). Nilai transparansi (membuka semua informasi kepada publik) kadang berkonflik dengan nilai keamanan nasional atau privasi individu. Tata kelola berbasis nilai yang matang memerlukan kapasitas untuk mengelola konflik-konflik semacam ini melalui proses deliberasi yang inklusif dan berorientasi pada kepentingan publik, bukan melalui dominasi satu nilai atas nilai-nilai lainnya.

Untuk Indonesia, relevansi *Values-Based Governance* sangat tinggi mengingat keragaman nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan tantangan mengintegrasikannya dalam tata kelola nasional yang koheren. Nilai-nilai lokal seperti gotong royong, musyawarah mufakat, dan kebhinekaan memiliki potensi besar sebagai fondasi autentik dari VBG Indonesia, namun perlu dioperasionalisasikan dengan cara yang kompatibel dengan standar tata kelola modern dan nilai-nilai demokrasi universal (Prasojo, 2021).



BAB V

NILAI-NILAI DASAR

ETIKA DALAM TATA

KELOLA PUBLIK

Nilai-nilai merupakan "jantung" dari etika publik. Tanpa landasan nilai yang kuat, etika publik hanya akan menjadi konstruksi formal yang kosong seperangkat aturan yang mungkin dipatuhi secara lahiriah tetapi tidak dihayati secara batiniah. Bab ini mengeksplorasi lima nilai fundamental yang membentuk fondasi etika tata kelola publik: integritas dan kejujuran, profesionalisme dan kompetensi, keadilan dan inklusivitas, transparansi dan keterbukaan, serta tanggung jawab sosial dan keberlanjutan. Setiap nilai akan dianalisis dari sisi konseptual, operasional, dan tantangan-tantangan dalam implementasinya.

Kernaghan (2020) dalam penelitiannya tentang nilai-nilai pelayanan publik menemukan bahwa nilai-nilai seperti integritas, profesionalisme, dan kepentingan publik secara konsisten muncul sebagai nilai-nilai sentral dalam berbagai kode etik ASN di seluruh dunia. Namun, ia juga menemukan bahwa terdapat tegangan yang sering tidak terselesaikan antara nilai-nilai etis dan nilai-nilai manajerial (efisiensi, efektivitas, inovasi) dalam praktik administrasi publik sebuah tegangan yang memerlukan manajemen nilai yang cermat dan kepemimpinan yang berkomitmen.

A. Integritas dan Kejujuran

Integritas berarti keutuhan, kesempurnaan, atau keadaan tanpa cacat. Dalam konteks etika publik, integritas mengacu pada konsistensi

antara nilai-nilai yang dianut, perkataan yang diucapkan, dan tindakan yang dilakukan baik ketika diamati maupun tidak. Huberts (2018) mendefinisikan integritas sebagai perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai, norma-norma, dan aturan-aturan yang relevan bagi suatu fungsi atau jabatan.

Yukl, George, dan Beauchamp (2021) membedakan antara integritas dalam arti sempit (*narrow integrity*) sekadar konsistensi antara kata dan perbuatan dengan integritas dalam arti luas (*broad integrity*) yang mencakup komitmen terhadap nilai-nilai etis yang substantif, bukan hanya konsistensi formal. Pejabat publik yang secara konsisten menindas hak asasi manusia, misalnya, dapat memiliki integritas dalam arti sempit (ia melakukan apa yang ia katakan), namun jelas tidak berintegritas dalam arti luas. Untuk etika publik, integritas dalam arti luas yang relevan: komitmen konsisten terhadap nilai-nilai etis yang substantif seperti keadilan, kejujuran, dan pengabdian pada kepentingan publik.

Tabel 5.1 Dimensi-Dimensi Integritas dalam Tata Kelola Publik

Dimensi Integritas	Deskripsi	Indikator Perilaku	Ancaman Utama
Personal	Konsistensi nilai-nilai moral individu	Tidak pernah menerima suap; transparan dalam pelaporan	Godaan material, tekanan kelompok
Profesional	Kepatuhan pada standar dan etika profesi	Mengutamakan kompetensi; menolak <i>incompetent orders</i>	<i>Role conflict, organizational pressure</i>
Organisasional	Keselarasan antara nilai-nilai resmi & praktik nyata organisasi	Budaya <i>speaking up</i> ; zero tolerance korupsi	<i>Toxic culture, corrupt leadership</i>
Institusional	Kepercayaan masyarakat	Transparansi proses;	<i>Political capture,</i>

Dimensi Integritas	Deskripsi	Indikator Perilaku	Ancaman Utama
	terhadap institusi publik	independensi dari kepentingan parsial	<i>institutional decay</i>
Sistemik	Koherensi nilai-nilai etis dalam keseluruhan sistem tata kelola	<i>Anti-corruption ecosystem; checks and balances</i> yang kuat	<i>Weak rule of law, impunity</i>

Kejujuran (*honesty*) merupakan komponen fundamental dari integritas yang berkaitan dengan komitmen untuk menyampaikan kebenaran dalam semua interaksi publik. Dalam administrasi publik, kejujuran memiliki dimensi yang kompleks: ia mencakup kebenaran faktual (menyampaikan informasi yang akurat), kejujuran representasional (merekpresentasikan kebijakan dan hasilnya secara adil), kejujuran prosedural (mendeskripsikan proses pengambilan keputusan secara transparan), dan kejujuran relasional (membangun hubungan yang didasarkan pada kepercayaan autentik, bukan manipulasi).

Penelitian Blind, Poeschel, Ruholl, dan Veit (2020) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kejujuran dalam pelaporan birokrasi menemukan bahwa budaya organisasi, kepemimpinan etis, dan mekanisme perlindungan bagi pelapor memiliki pengaruh yang jauh lebih besar terhadap kejujuran pelaporan dibandingkan sekadar insentif material atau sanksi. Temuan ini mengkonfirmasi pentingnya pendekatan berbasis integritas dalam membangun budaya kejujuran yang berkelanjutan dalam organisasi publik..

B. Profesionalisme dan Kompetensi

Profesionalisme dan kompetensi merupakan dua pilar utama yang menentukan kualitas penyelenggaraan administrasi publik. Profesionalisme mengacu pada sikap, nilai, dan perilaku aparatur yang mencerminkan komitmen terhadap standar etika, tanggung jawab publik, integritas, objektivitas, serta orientasi pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu, kompetensi merujuk pada seperangkat pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik individu yang memungkinkan seorang aparatur melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif. Kedua konsep tersebut saling melengkapi karena aparatur yang kompeten belum tentu profesional apabila tidak menjunjung nilai-nilai etika, sedangkan profesionalisme tanpa didukung kompetensi yang memadai juga tidak mampu menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas. Oleh karena itu, birokrasi modern menempatkan profesionalisme dan kompetensi sebagai fondasi utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik. Larson (dalam Brint, 2020) mengidentifikasi enam karakteristik profesi yang ideal: pengetahuan teknis yang sistematis, orientasi pada pelayanan publik, autonomi dalam praktik profesional, standar *entry* yang ketat, kode etik yang mengikat, dan asosiasi profesional yang mengatur anggotanya.

Dalam administrasi publik, profesionalisme tidak hanya berarti penguasaan aspek teknis pekerjaan, tetapi juga mencakup komitmen terhadap standar profesi dan etika pelayanan publik. Denhardt dan Denhardt (2015) menegaskan bahwa aparatur pemerintah merupakan pelayan masyarakat (*public servants*) yang memiliki tanggung jawab untuk mengutamakan kepentingan publik, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, serta memberikan pelayanan secara adil, responsif, dan transparan. Profesionalisme juga tercermin dalam kemampuan menjaga netralitas politik, menghindari konflik kepentingan, menggunakan kewenangan secara proporsional, serta mengambil keputusan berdasarkan hukum, bukti, dan pertimbangan profesional. Dengan demikian, profesionalisme bukan sekadar identitas pekerjaan, melainkan suatu komitmen moral yang membentuk perilaku aparatur dalam menjalankan amanah publik.

Dalam konteks aparatur sipil negara (ASN) Indonesia, profesionalisme dioperasionalkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang menekankan merit system dalam rekrutmen dan pengembangan karir, kompetensi sebagai dasar penempatan jabatan, dan orientasi pada pelayanan publik yang prima. Penelitian BKN (2022) menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara kompetensi yang dibutuhkan dengan kompetensi aktual ASN di berbagai tingkatan dan kementerian/lembaga, dengan gap

terbesar terjadi pada kompetensi digital, analitik, dan kepemimpinan strategis.

Tabel 5.2 Dimensi Profesionalisme ASN: Standar Ideal, Kondisi, dan Strategi

Dimensi Profesionalisme	Standar Ideal	Kondisi di Indonesia	Strategi Peningkatan
Kompetensi Teknis	Penguasaan pengetahuan & keahlian yang relevan	Kesenjangan kompetensi masih signifikan	Reformasi kurikulum diklat, talent management
Etika Profesi	Kepatuhan pada kode etik dan norma profesi	Implementasi tidak konsisten	Penguatan kode etik ASN, ethics officer
Orientasi Pelayanan	Mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan lain	Masih terdapat orientasi birokratis dan patronase	PSM training, culture change program
Pengembangan Diri	Komitmen berkelanjutan untuk meningkatkan kapasitas	Budaya belajar masih lemah	Learning organization, KM system, CPD
Akuntabilitas Profesional	Pertanggungjawaban atas kualitas dan standar pekerjaan	Mekanisme peer accountability lemah	Performance management, professional certification

Pengembangan profesionalisme dan kompetensi merupakan proses berkelanjutan yang memerlukan dukungan sistem manajemen sumber daya manusia berbasis *merit*. Rekrutmen yang transparan, pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan, pengembangan karier berdasarkan kinerja, evaluasi kompetensi, serta kepemimpinan yang memberikan teladan menjadi faktor penting dalam membentuk aparatur yang profesional. Selain itu, organisasi publik perlu menciptakan budaya

pembelajaran (*learning organization*) yang mendorong peningkatan kapasitas, inovasi, kolaborasi, dan refleksi terhadap praktik kerja. Dengan demikian, profesionalisme dan kompetensi tidak hanya menjadi atribut individu, tetapi juga menjadi aset strategis organisasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, memperkuat kepercayaan masyarakat, dan mewujudkan birokrasi yang adaptif, berintegritas, serta mampu menghadapi tantangan administrasi publik di era digital.

C. Keadilan, Inklusivitas, dan Kesetaraan

Keadilan (*justice*) merupakan salah satu nilai fundamental dalam etika administrasi publik yang menjadi landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, berintegritas, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dalam konteks administrasi publik, keadilan tidak hanya dimaknai sebagai perlakuan yang sama terhadap seluruh warga negara, tetapi juga sebagai upaya memastikan bahwa setiap individu memperoleh kesempatan, perlindungan, dan manfaat pembangunan secara proporsional sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya.

Rawls (2021) mengembangkan dua prinsip keadilan yang sangat berpengaruh, yaitu prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan dasar yang sama dan seluas-luasnya yang kompatibel dengan kebebasan serupa bagi orang lain, serta prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menegaskan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila memberikan manfaat bagi kelompok masyarakat yang paling kurang beruntung. Kedua prinsip tersebut menjadi landasan normatif dalam perumusan kebijakan publik yang tidak hanya mengejar efisiensi, tetapi juga menjamin pemerataan kesejahteraan dan perlindungan terhadap kelompok rentan.

Dalam praktik administrasi publik, konsep keadilan memiliki dimensi yang luas dan mencakup berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan. Keadilan distributif (*distributive justice*) berkaitan dengan pemerataan alokasi sumber daya, anggaran, pelayanan publik, dan hasil-hasil pembangunan agar manfaat pembangunan dapat dirasakan secara lebih merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Keadilan prosedural (*procedural justice*) menekankan pentingnya proses pengambilan

keputusan yang transparan, partisipatif, konsisten, tidak diskriminatif, dan memberikan kesempatan yang setara bagi seluruh pemangku kepentingan untuk menyampaikan aspirasi.

Selain itu, berkembang pula konsep keadilan pengakuan (*recognition justice*), yaitu penghormatan terhadap keberagaman identitas sosial, budaya, agama, etnis, gender, dan kelompok-kelompok minoritas sehingga tidak terjadi marginalisasi dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, keadilan juga mencakup keadilan antargenerasi (*intergenerational justice*), yaitu tanggung jawab pemerintah dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup agar manfaatnya tetap dapat dinikmati oleh generasi mendatang. Dalam konteks kebijakan publik Indonesia, berbagai dimensi keadilan tersebut masih menjadi tantangan penting, terutama dalam mengurangi ketimpangan wilayah, pemerataan akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan, serta distribusi manfaat pembangunan. Penelitian Yusuf dan Sumarto (2021) menemukan bahwa meskipun Indonesia telah mencapai kemajuan signifikan dalam pengurangan kemiskinan, ketimpangan pendapatan (Gini rasio 0,38 pada 2022) masih menjadi tantangan serius yang memerlukan kebijakan redistribusi yang lebih progresif.

Sejalan dengan berkembangnya paradigma tata kelola yang berpusat pada masyarakat, konsep inklusivitas (*inclusiveness*) muncul sebagai perluasan dari prinsip keadilan. Inklusivitas menekankan bahwa seluruh kelompok masyarakat, termasuk kelompok yang secara historis mengalami diskriminasi atau keterpinggiran, harus memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pelayanan publik, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, serta menikmati manfaat pembangunan. Kelompok tersebut meliputi masyarakat miskin, penyandang disabilitas, perempuan, masyarakat adat, kelompok minoritas, penduduk di wilayah terpencil, serta kelompok rentan lainnya.

Pendekatan inklusif tidak hanya berorientasi pada pemberian akses yang setara, tetapi juga pada penghilangan berbagai hambatan struktural, sosial, ekonomi, budaya, maupun administratif yang menyebabkan terjadinya eksklusi sosial. Oleh karena itu, kebijakan publik yang inklusif menuntut pemerintah untuk merancang layanan yang mudah diakses, responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang beragam, serta mampu mengurangi kesenjangan yang selama ini terjadi dalam berbagai sektor pembangunan.

Gambar 5.1 Kerangka Keadilan Tiga Dimensi Fraser



Fraser (2020) mengembangkan kerangka keadilan tiga dimensi yang mencakup *redistribution*, *recognition*, dan *representation* sebagai panduan bagi pembangunan kebijakan yang inklusif dan berkeadilan. Dimensi *redistribution* menekankan pentingnya pemerataan sumber daya ekonomi dan kesempatan sosial untuk mengurangi ketimpangan kesejahteraan. Dimensi *recognition* menekankan penghormatan terhadap identitas budaya, nilai, dan keberagaman sosial agar tidak terjadi diskriminasi maupun stigmatisasi terhadap kelompok tertentu. Sementara itu, dimensi *representation* menggarisbawahi pentingnya keterlibatan seluruh kelompok masyarakat dalam proses politik dan pengambilan keputusan sehingga setiap warga negara memiliki kesempatan yang setara untuk memengaruhi kebijakan yang berdampak pada kehidupannya. Ketiga dimensi tersebut saling melengkapi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil secara sosial dan demokratis secara politik. Dengan demikian, keadilan, inklusivitas, dan kesetaraan merupakan nilai-nilai fundamental yang harus diintegrasikan dalam seluruh proses administrasi publik, mulai dari perumusan kebijakan, penyediaan layanan publik, pengelolaan sumber daya, hingga evaluasi pembangunan, sehingga pemerintahan mampu menciptakan manfaat yang dapat dinikmati secara adil oleh seluruh lapisan masyarakat.

D. Transparansi dan Keterbukaan

Transparansi dan keterbukaan merupakan prinsip fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis serta menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya akuntabilitas publik. Transparansi memungkinkan masyarakat memperoleh informasi yang memadai mengenai proses, keputusan, dan kinerja pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat diawasi, dievaluasi, dan dipertanggungjawabkan secara terbuka. Dalam perspektif administrasi publik, transparansi tidak hanya berkaitan dengan penyediaan informasi, tetapi juga mencerminkan komitmen pemerintah untuk menjalankan kewenangannya secara jujur, terbuka, dan dapat diawasi oleh masyarakat. Meijer (2022) mendefinisikan transparansi sebagai visibilitas tindakan pemerintahan kepada aktor-aktor eksternal, yang memungkinkan pengawasan, evaluasi, dan pertanggungjawaban. Dengan demikian, transparansi menjadi instrumen penting untuk memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik, mengurangi asimetri informasi antara pemerintah dan warga negara, serta mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Meijer (2022) menjelaskan bahwa transparansi memiliki beberapa dimensi yang saling melengkapi. Transparansi informasi (*information transparency*) berkaitan dengan ketersediaan data dan informasi mengenai kebijakan, program, maupun aktivitas pemerintah yang dapat diakses oleh masyarakat. Transparansi proses (*process transparency*) mengacu pada keterbukaan mengenai bagaimana suatu kebijakan dirumuskan, siapa yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, serta dasar pertimbangan yang digunakan. Transparansi kinerja (*performance transparency*) menekankan keterbukaan terhadap capaian program, indikator kinerja, serta hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan publik. Sementara itu, transparansi keuangan (*financial transparency*) berkaitan dengan keterbukaan mengenai perencanaan, pengelolaan, penggunaan, dan pertanggungjawaban anggaran negara maupun daerah. Keempat dimensi tersebut membentuk sistem transparansi yang komprehensif sehingga masyarakat tidak hanya mengetahui apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga memahami bagaimana keputusan diambil, bagaimana sumber daya digunakan, dan sejauh mana tujuan kebijakan berhasil dicapai.

Dalam konteks Indonesia, prinsip keterbukaan informasi memperoleh landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Undang-undang ini menegaskan bahwa informasi publik pada dasarnya bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap warga negara, kecuali informasi tertentu yang dikecualikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seluruh badan publik diwajibkan menyediakan informasi secara proaktif, membangun sistem pelayanan informasi yang mudah diakses, serta merespons permintaan informasi masyarakat secara cepat, tepat, dan sederhana. Kehadiran Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik menjadi tonggak penting dalam reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia karena memperkuat hak masyarakat untuk memperoleh informasi sekaligus mendorong budaya pemerintahan yang lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel. Selain mendukung pengawasan publik, keterbukaan informasi juga berkontribusi terhadap peningkatan kualitas pengambilan keputusan, pencegahan korupsi, serta penguatan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan evaluasi kebijakan publik.

Meskipun demikian, implementasi prinsip transparansi di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan kelembagaan maupun budaya organisasi. Pelaksanaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik belum sepenuhnya berjalan optimal karena masih terdapat keterbatasan kapasitas aparatur dalam mengelola informasi publik, belum meratanya pemanfaatan teknologi informasi, serta masih kuatnya budaya kerahasiaan (*culture of secrecy*) yang berkembang dalam sebagian birokrasi. Selain itu, mekanisme pengawasan dan sanksi terhadap badan publik yang tidak memenuhi kewajiban keterbukaan informasi masih relatif lemah sehingga kepatuhan antarinstitusi menunjukkan variasi yang cukup besar.

Penelitian IJRS (2022) menemukan bahwa tingkat kepatuhan badan publik terhadap Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik masih bervariasi sangat signifikan, dengan badan publik pusat umumnya lebih patuh dibandingkan daerah. Di era transformasi digital, tantangan transparansi juga semakin kompleks karena pemerintah dituntut tidak hanya menyediakan informasi yang terbuka, tetapi juga memastikan kualitas data, kemudahan akses, perlindungan terhadap data pribadi, keamanan informasi, serta penyajian informasi yang mudah dipahami oleh masyarakat. Oleh karena itu, penguatan transparansi memerlukan

reformasi yang mencakup pengembangan kapasitas aparatur, pemanfaatan teknologi digital, penguatan budaya organisasi yang terbuka, serta peningkatan partisipasi masyarakat agar keterbukaan informasi benar-benar menjadi fondasi bagi pemerintahan yang akuntabel, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

E. Tanggung Jawab Sosial dan Keberlanjutan

Tanggung jawab sosial (*social responsibility*) merupakan salah satu nilai fundamental dalam administrasi publik yang menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan tidak hanya berkewajiban melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan hukum, tetapi juga memiliki komitmen moral untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dalam perspektif administrasi publik modern, tanggung jawab sosial mencakup upaya menjaga kesejahteraan masyarakat, melindungi kelompok rentan, mengurangi ketimpangan sosial, menjaga kualitas lingkungan, serta memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil berorientasi pada kepentingan publik.

Bovens (2021) mengembangkan konsep *political responsibility* yang berargumen bahwa pejabat publik memiliki tanggung jawab yang melampaui akuntabilitas formal kepada atasan atau lembaga pengawas. Mereka juga bertanggung jawab kepada masyarakat luas sebagai pemegang kedaulatan serta kepada generasi mendatang yang akan menerima dampak dari setiap keputusan dan kebijakan yang diambil pada masa kini. Dengan demikian, tanggung jawab sosial merupakan bentuk akuntabilitas moral yang menempatkan kepentingan publik sebagai orientasi utama penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep tanggung jawab sosial semakin berkembang dengan masuknya prinsip keberlanjutan (*sustainability*) sebagai salah satu paradigma utama dalam tata kelola publik. Prinsip keberlanjutan menambahkan dimensi temporal dalam administrasi publik, yaitu bahwa keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari manfaat jangka pendek bagi masyarakat saat ini, tetapi juga dari kemampuan menjaga sumber daya agar tetap tersedia bagi generasi mendatang. Dalam konteks pemerintahan, keberlanjutan berarti mengelola sumber daya publik, baik sumber daya fiskal, sumber daya alam, modal sosial, maupun kapasitas kelembagaan secara bertanggung jawab sehingga pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan dapat berlangsung secara seimbang.

Meadowcroft (2020) menegaskan bahwa keberlanjutan mengharuskan pemerintah menghindari kebijakan yang memberikan keuntungan jangka pendek tetapi menimbulkan kerugian jangka panjang bagi masyarakat, seperti eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, peningkatan utang yang tidak produktif, atau pelemahan kapasitas institusi publik. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik perlu mempertimbangkan dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan secara terpadu agar pembangunan berlangsung secara inklusif dan berkelanjutan.

Implementasi prinsip tanggung jawab sosial dan keberlanjutan memperoleh landasan operasional yang kuat melalui Agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diadopsi oleh Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan SDGs. Agenda ini memberikan kerangka pembangunan yang komprehensif dengan mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial, lingkungan, serta tata kelola ke dalam satu kesatuan tujuan pembangunan berkelanjutan. Bagi administrasi publik, SDGs menjadi acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan, pengalokasian anggaran, penyelenggaraan pelayanan publik, serta evaluasi kinerja pemerintah.

Secara khusus, *Goal* 16 menekankan pentingnya membangun masyarakat yang damai, menjamin akses terhadap keadilan, serta menciptakan institusi publik yang efektif, akuntabel, transparan, dan inklusif. Dengan demikian, pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan tidak hanya bergantung pada keberhasilan program pembangunan, tetapi juga pada kualitas tata kelola pemerintahan yang mendukung terciptanya kepercayaan publik dan partisipasi masyarakat. Dalam konteks Indonesia, implementasi nilai-nilai tanggung jawab sosial dan keberlanjutan menunjukkan perkembangan yang positif meskipun masih menghadapi berbagai tantangan. Integrasi SDGs ke dalam sistem perencanaan nasional telah mendorong peningkatan koordinasi lintas sektor, penguatan kebijakan pembangunan yang lebih inklusif, serta meningkatnya perhatian terhadap isu-isu lingkungan dan kesejahteraan sosial.

Namun demikian, efektivitas implementasi masih dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, kualitas koordinasi antarpemerintah, ketersediaan data, serta konsistensi pelaksanaan kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Capaian Indonesia dalam SDG 16 hingga 2023

menunjukkan kemajuan yang variatif, dengan peningkatan pada dimensi akses keadilan dan transparansi fiskal, namun masih terdapat tantangan serius pada dimensi antikorupsi dan efektivitas institusi (BAPPENAS, 2023). Oleh karena itu, penguatan tanggung jawab sosial dan keberlanjutan memerlukan komitmen yang berkelanjutan untuk memperkuat integritas pemerintahan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, memperluas partisipasi masyarakat, serta memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil mampu memberikan manfaat yang adil bagi masyarakat saat ini tanpa mengurangi hak dan kesempatan generasi yang akan datang.



BAB VI

KONSEP DAN DIMENSI

AKUNTABILITAS PUBLIK

Akuntabilitas publik merupakan salah satu konsep paling sentral dan paling sering diperdebatkan dalam studi administrasi publik modern. Meskipun hampir semua kalangan sepakat bahwa akuntabilitas adalah nilai yang penting, terdapat perbedaan pendapat yang cukup signifikan mengenai apa sesungguhnya yang dimaksud dengan akuntabilitas, kepada siapa dan untuk apa pejabat publik harus bertanggung jawab, serta mekanisme apa yang paling efektif untuk mewujudkannya. Bab ini menelusuri evolusi konseptual akuntabilitas, mengidentifikasi berbagai dimensi dan tipologinya, dan menganalisis relevansinya bagi konteks Indonesia.

Bovens, Goodin, dan Schillemans (2014) dalam *The Oxford Handbook of Public Accountability* mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu hubungan antara seorang aktor dan suatu forum, di mana aktor tersebut merasa berkewajiban untuk menjelaskan dan menjustifikasi perilakunya; forum dapat mengajukan pertanyaan, memberikan penilaian, dan memberikan konsekuensi. Definisi ini mengidentifikasi tiga unsur esensial: (1) aktor yang dimintai pertanggungjawaban; (2) forum yang meminta pertanggungjawaban; dan (3) standar atau kriteria pertanggungjawaban.

A. Evolusi Konsep Akuntabilitas Publik

Perkembangan konsep akuntabilitas dalam administrasi publik dapat dipahami melalui tiga fase transformasi besar. Fase pertama, akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban fiskal-administratif, mendominasi praktik pemerintahan dari abad ke-18 hingga pertengahan abad ke-20. Dalam fase ini, akuntabilitas terutama dipahami sebagai

kewajiban pejabat untuk membuat laporan keuangan yang akurat kepada atasan atau lembaga audit. Sistem akuntansi pemerintahan dan audit keuangan merupakan manifestasi utama dari konsepsi akuntabilitas ini.

Fase kedua, akuntabilitas kinerja, berkembang seiring dengan munculnya *New Public Management* pada akhir abad ke-20. Dalam fase ini, akuntabilitas tidak lagi hanya tentang ketaatan prosedural dan kejujuran fiskal, tetapi juga tentang pencapaian hasil (*results*) dan dampak (*impact*) yang terukur. Behn (2022) dalam *Rethinking Democratic Accountability* berargumen bahwa akuntabilitas kinerja telah menjadi mantra reformasi birokrasi di seluruh dunia, meskipun implementasinya sering kali menghadapi tantangan serius dalam hal pengukuran, atribusi kausalitas, dan potensi *perverse incentives*.

Fase ketiga, akuntabilitas demokratis dan sosial, berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan akuntabilitas kinerja yang terlalu berfokus pada efisiensi teknis dan mengabaikan dimensi demokratis. Dalam fase ini, akuntabilitas dipahami sebagai hubungan sosial yang dinamis antara pemerintah dan warga negara, yang tidak hanya berlangsung melalui pemilihan umum periodik, tetapi juga melalui berbagai mekanisme partisipasi, pengawasan, dan advokasi yang berkelanjutan.

Tabel 6.1 Evolusi Fase Akuntabilitas Publik

Fase	Fokus Utama	Mekanisme	Standar Penilaian	Kelemahan
Fiskal-Administratif (s.d. 1970)	Kejujuran dalam pengelolaan keuangan & aset publik	Audit, laporan keuangan, BPK	Kepatuhan terhadap aturan keuangan	Mengabaikan efektivitas & dampak kebijakan
Kinerja (1970–2000)	Pencapaian target dan efisiensi penggunaan sumber daya	KPI, <i>balanced scorecard</i> , LAKIP	Target <i>quantitative</i> yang terukur	<i>Gaming the system</i> , mengabaikan kualitas kualitatif
Demokratis & Sosial (2000–kini)	Responsivitas kepada warga & proses yang inklusif	<i>Citizen engagement</i> , <i>open data</i> , <i>ombudsman</i>	Kepuasan publik, inklusivitas, dampak sosial	Sulit dikuantifikasi; risiko <i>capture</i> oleh <i>interest groups</i>

Fase	Fokus Utama	Mekanisme	Standar Penilaian	Kelemahan
Digital & Adaptif (2020–kini)	Transparansi data, AI <i>accountability</i> , <i>real-time monitoring</i>	<i>Open data</i> , <i>algorithmic audit</i> , <i>blockchain</i>	Kualitas data, <i>algorithmic fairness</i>	Divisi digital, risiko <i>surveillance</i>

B. Akuntabilitas Administratif

Akuntabilitas administratif merupakan bentuk pertanggungjawaban yang berfokus pada mekanisme internal organisasi publik untuk memastikan bahwa setiap pejabat dan lembaga pemerintah melaksanakan tugas, wewenang, serta penggunaan sumber daya sesuai dengan peraturan, prosedur, dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam administrasi publik modern, akuntabilitas administratif menjadi instrumen utama untuk menjaga efektivitas organisasi, mencegah penyalahgunaan kewenangan, serta memastikan bahwa setiap keputusan dan tindakan birokrasi dapat dipertanggungjawabkan secara profesional.

Berbeda dengan akuntabilitas politik yang berorientasi kepada masyarakat melalui lembaga-lembaga demokrasi, akuntabilitas administratif lebih menekankan hubungan pertanggungjawaban di dalam sistem birokrasi melalui mekanisme hierarki, pengawasan, evaluasi kinerja, dan pengendalian internal. Romzek (2020) mengidentifikasi akuntabilitas hierarkis sebagai tipe akuntabilitas yang paling tradisional dalam administrasi publik, di mana bawahan bertanggung jawab kepada atasan, dan seluruh rantai hierarki bermuara pada pertanggungjawaban kepada pejabat yang dipilih secara demokratis. Struktur hierarkis tersebut memungkinkan adanya koordinasi, pengendalian, serta kejelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas setiap kebijakan maupun tindakan administratif.

Dalam praktiknya, akuntabilitas administratif tidak hanya diwujudkan melalui hubungan antara atasan dan bawahan, tetapi juga melalui berbagai mekanisme manajemen yang dirancang untuk memastikan bahwa organisasi publik bekerja secara efektif, efisien, dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Mekanisme tersebut meliputi perencanaan kinerja, penetapan indikator keberhasilan, pelaporan hasil pelaksanaan program, evaluasi capaian, pengawasan internal, audit,

manajemen risiko, serta tindak lanjut terhadap rekomendasi hasil pemeriksaan. Dengan adanya mekanisme tersebut, organisasi publik dapat mengidentifikasi kelemahan pelaksanaan program, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, serta memperbaiki kinerja secara berkelanjutan. Akuntabilitas administratif juga mendorong terciptanya budaya organisasi yang berorientasi pada hasil (*results-oriented management*), di mana setiap unit kerja dan aparatur memiliki tanggung jawab yang jelas terhadap pencapaian sasaran organisasi.

Di Indonesia, sistem akuntabilitas administratif telah berkembang melalui penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), yang mengintegrasikan perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, dan evaluasi kinerja dalam satu siklus manajemen pemerintahan. Melalui SAKIP, setiap instansi pemerintah diwajibkan menetapkan sasaran strategis, indikator kinerja yang terukur, target tahunan, serta menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan program dan penggunaan anggaran.

Selain itu, sistem akuntabilitas administratif diperkuat melalui pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang berfungsi melakukan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan konsultasi untuk meningkatkan efektivitas pengendalian internal. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara independen. Kombinasi antara pengukuran kinerja, pengawasan internal, dan audit eksternal membentuk sistem pengendalian yang bertujuan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan sekaligus memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik.

Meskipun berbagai mekanisme tersebut telah mengalami perkembangan yang signifikan, implementasi akuntabilitas administratif di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan. BAPPENAS (2023) melaporkan bahwa terdapat peningkatan kualitas LAKIP dalam lima tahun terakhir, namun masih terdapat kendala dalam hal relevansi indikator kinerja, keandalan data, dan pemanfaatan informasi kinerja dalam proses pengambilan keputusan. Pada banyak instansi, pengukuran kinerja masih cenderung berorientasi pada keluaran (*output*) dibandingkan dampak (*outcome*) yang dirasakan masyarakat, sementara

kualitas data dan integrasi sistem informasi belum sepenuhnya mendukung evaluasi berbasis bukti.

Selain itu, budaya administrasi yang masih berorientasi pada kepatuhan prosedural sering kali menyebabkan akuntabilitas dipahami sebagai pemenuhan kewajiban pelaporan semata, bukan sebagai instrumen pembelajaran organisasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, penguatan akuntabilitas administratif memerlukan penyempurnaan indikator kinerja yang lebih berorientasi pada hasil, penguatan kapasitas APIP, pemanfaatan teknologi digital dalam pengelolaan data kinerja, serta pengembangan budaya organisasi yang menjadikan akuntabilitas sebagai sarana perbaikan berkelanjutan menuju pemerintahan yang efektif, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

C. Akuntabilitas Politik dan Demokratis

Akuntabilitas politik dan demokratis merupakan mekanisme pertanggungjawaban yang memastikan bahwa penggunaan kekuasaan publik tetap berada di bawah kontrol masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Dalam sistem demokrasi representatif, pejabat publik yang memperoleh legitimasi melalui pemilihan umum memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kebijakan, program, dan keputusan yang diambil kepada warga negara. Berbeda dengan akuntabilitas administratif yang berlangsung di dalam struktur birokrasi, akuntabilitas politik beroperasi melalui proses politik yang memungkinkan masyarakat menilai, mendukung, atau memberikan sanksi terhadap para pemimpin berdasarkan kinerja mereka.

Manin, Przeworski, dan Stokes (1999) membedakan dua mekanisme utama dalam akuntabilitas demokratis, yaitu *prospective accountability* dan *retrospective accountability*. *Prospective accountability* terjadi ketika pemilih menentukan pilihannya berdasarkan harapan terhadap kemampuan, visi, dan program calon pemimpin dalam menyelesaikan persoalan publik di masa mendatang. Sebaliknya, *retrospective accountability* menekankan evaluasi terhadap rekam jejak (*track record*) pejabat yang sedang menjabat (*incumbent*), sehingga keputusan memilih kembali atau mengganti pemimpin didasarkan pada penilaian terhadap kinerja yang telah ditunjukkan selama masa jabatan sebelumnya.

Kedua mekanisme tersebut mencerminkan fungsi ganda pemilihan umum, yaitu sebagai sarana pemberian mandat kepada pemimpin baru sekaligus sebagai mekanisme evaluasi terhadap penyelenggara pemerintahan yang telah menjalankan kekuasaan. Melalui mekanisme tersebut, pejabat publik didorong untuk menghasilkan kebijakan yang responsif, efektif, dan sesuai dengan aspirasi masyarakat agar memperoleh kembali kepercayaan dalam proses politik berikutnya.

Namun, Przeworski, Stokes, dan Manin (1999) menegaskan bahwa akuntabilitas demokratis hanya dapat berfungsi secara efektif apabila beberapa prasyarat utama terpenuhi. Pertama, warga negara harus memiliki akses terhadap informasi yang memadai mengenai kebijakan, penggunaan anggaran, dan kinerja pemerintah sehingga mampu melakukan penilaian secara objektif. Kedua, masyarakat harus memiliki kemampuan untuk mengembangkan preferensi politik yang rasional dan terinformasi melalui tingkat literasi politik yang memadai, kebebasan memperoleh informasi, serta ruang publik yang sehat. Ketiga, sistem pemilihan umum dan kelembagaan politik harus memberikan insentif yang mendorong para politisi untuk bertindak sesuai kepentingan publik, bukan semata-mata demi kepentingan pribadi, kelompok, atau jangka pendek. Apabila salah satu prasyarat tersebut tidak terpenuhi, maka mekanisme akuntabilitas politik berpotensi kehilangan efektivitas karena pemilih tidak memiliki dasar yang memadai untuk mengevaluasi kinerja pemerintah ataupun memberikan sanksi politik secara tepat.

Gambar 6.1 Mekanisme Akuntabilitas Demokratis: Vertikal, Horizontal, dan Diagonal

MEKANISME AKUNTABILITAS VERTIKAL (Warga → Pemerintah)	
 Pemilu (<i>Retrospective & Prospective</i>)	 Referendum & Plebisit
 Recall mechanism	 Citizen assemblies
MEKANISME AKUNTABILITAS HORIZONTAL (Lembaga ↔ Lembaga)	
 Legislatif → Eksekutif: Hak interpelasi, angket, mosi tidak percaya, persetujuan anggaran	
 Yudikatif → Eksekutif: <i>Judicial review</i> , pengujian regulasi	
 Komisi independen (KPK, Ombudsman, KY): Pengawasan lintas lembaga	
MEKANISME AKUNTABILITAS DIAGONAL (Sipil ↔ Pemerintah)	
 CSO monitoring & advocacy	 Investigative journalism
 Social audit	 Citizen scorecards
 Community monitoring	 Participatory budgeting

Dalam konteks Indonesia, implementasi akuntabilitas politik dan demokratis masih menghadapi berbagai tantangan yang memengaruhi efektivitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Kualitas informasi publik masih belum merata antarwilayah maupun antarinstansi, sehingga tidak seluruh warga memiliki akses yang sama terhadap informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, tingkat literasi politik masyarakat yang beragam menyebabkan proses evaluasi terhadap kinerja pemerintah belum selalu didasarkan pada informasi yang objektif dan komprehensif. Tantangan lainnya adalah belum optimalnya fungsi partai politik sebagai penghubung (*linkage institution*) antara masyarakat dan pemerintah dalam menyerap aspirasi serta mengawasi penyelenggaraan kekuasaan.

Dalam praktik tata kelola modern, akuntabilitas politik juga berkembang melalui tiga mekanisme yang saling melengkapi, yaitu akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) melalui pemilihan umum dan partisipasi warga negara; akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*) melalui lembaga-lembaga negara seperti legislatif, lembaga peradilan, dan lembaga pengawasan yang saling mengendalikan (*checks and balances*); serta akuntabilitas diagonal (*diagonal accountability*) melalui keterlibatan media massa, organisasi

masyarakat sipil, akademisi, dan warga negara dalam mengawasi serta mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Sinergi ketiga mekanisme tersebut menjadi fondasi penting dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, transparan, responsif, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat.

D. Akuntabilitas Hukum dan Regulatif

Akuntabilitas hukum dan regulatif merupakan bentuk pertanggungjawaban yang menempatkan seluruh tindakan pejabat dan lembaga publik di bawah kendali sistem hukum dan peraturan perundang-undangan. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas, dilaksanakan sesuai prosedur yang berlaku, serta dapat diuji melalui mekanisme hukum apabila menimbulkan kerugian atau melanggar hak-hak warga negara. Dalam administrasi publik, akuntabilitas hukum menjadi perwujudan prinsip *rule of law*, yaitu bahwa tidak seorang pun, termasuk pejabat negara, berada di atas hukum. Dengan demikian, kewenangan administratif bukanlah kekuasaan yang bersifat absolut, melainkan kewenangan yang selalu dibatasi oleh konstitusi, undang-undang, dan mekanisme pengawasan yudisial untuk menjamin perlindungan terhadap kepentingan publik dan hak-hak warga negara.

Dalam dimensi ini, pejabat publik tunduk pada setidaknya tiga lapisan akuntabilitas hukum. Pertama, hukum administrasi negara yang mengatur batas-batas kewenangan, prosedur pengambilan keputusan, penggunaan diskresi, serta legalitas tindakan pemerintahan. Kedua, hukum pidana yang memberikan sanksi terhadap berbagai bentuk penyalahgunaan kewenangan, korupsi, gratifikasi, suap, maupun tindak pidana lain yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Ketiga, hukum konstitusional yang berfungsi menjamin hak-hak dasar warga negara sekaligus membatasi penggunaan kekuasaan agar tetap sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi. Ketiga lapisan tersebut saling melengkapi dalam membangun sistem pengawasan hukum yang memastikan bahwa setiap kebijakan maupun tindakan administratif tidak hanya efektif secara teknis, tetapi juga sah secara hukum, adil, dan menghormati hak asasi manusia.

Ginsburg dan Huq (2018) dalam *How to Save a Constitutional Democracy* berargumen bahwa akuntabilitas hukum yang efektif tidak

cukup hanya ditopang oleh keberadaan aturan hukum yang baik, tetapi juga memerlukan institusi penegak hukum yang independen, kompeten, profesional, dan bebas dari intervensi kepentingan politik maupun kelompok tertentu. Efektivitas sistem hukum sangat bergantung pada kemampuan lembaga peradilan, Kejaksaan, kepolisian, lembaga antikorupsi, dan institusi pengawas lainnya dalam menegakkan hukum secara konsisten tanpa diskriminasi. Dalam konteks Indonesia, penguatan akuntabilitas hukum masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain menjaga independensi lembaga peradilan, meningkatkan kapasitas dan integritas aparat penegak hukum, memperkuat koordinasi antarlembaga, serta memperluas akses terhadap keadilan bagi masyarakat, khususnya kelompok rentan dan masyarakat di wilayah terpencil. Tantangan tersebut menunjukkan bahwa supremasi hukum tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kualitas kelembagaan yang menjalankan fungsi penegakan hukum.

Perkembangan administrasi publik modern juga ditandai dengan semakin pentingnya konsep *administrative justice*, yaitu mekanisme yang memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menggugat atau meninjau kembali keputusan administratif yang dianggap melanggar hak, bertentangan dengan peraturan, atau tidak memenuhi asas-asas pemerintahan yang baik. Konsep ini memperkuat posisi masyarakat sebagai subjek hukum yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan terhadap tindakan pemerintah yang tidak sah atau sewenang-wenang.

Di Indonesia, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi institusi utama dalam penyelesaian sengketa administrasi antara warga negara dan pemerintah. Meskipun demikian, pemanfaatan mekanisme *administrative justice* masih menghadapi berbagai kendala, seperti rendahnya literasi hukum masyarakat, keterbatasan akses bagi warga di daerah terpencil, lamanya proses penyelesaian perkara, serta biaya yang masih menjadi hambatan bagi sebagian masyarakat. Oleh karena itu, penguatan akuntabilitas hukum dan regulatif memerlukan reformasi yang tidak hanya berfokus pada penyempurnaan regulasi, tetapi juga pada peningkatan akses terhadap keadilan, pemanfaatan teknologi peradilan, penguatan independensi lembaga penegak hukum, serta pembangunan budaya hukum yang menjunjung tinggi integritas, kepastian hukum, dan perlindungan hak-hak warga negara.

E. Akuntabilitas Sosial dan Moral

Akuntabilitas sosial merupakan dimensi akuntabilitas yang paling dinamis dan inovatif dalam beberapa dekade terakhir. Fox (2015) mendefinisikan akuntabilitas sosial sebagai serangkaian inisiatif yang melibatkan warga negara dan organisasi masyarakat sipil dalam proses *monitoring*, evaluasi, dan *advocacy* terhadap kinerja dan perilaku pemerintah. Berbeda dari mekanisme akuntabilitas formal yang bersifat dari atas ke bawah, akuntabilitas sosial beroperasi dari bawah ke atas dan secara lateral, memanfaatkan kapasitas kolektif masyarakat untuk mengawasi dan mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.

Akuntabilitas moral merupakan dimensi yang lebih halus namun tidak kurang penting. Ia mengacu pada pertanggungjawaban pejabat kepada standar-standar moral yang melampaui aturan hukum formal, yaitu komitmen untuk bertindak dengan integritas meski tidak ada pengawasan, kejujuran ketika kebohongan lebih menguntungkan, dan keberanian untuk menolak perintah yang tidak etis meski berisiko bagi karier. Frederickson (2020) berargumen bahwa akuntabilitas moral merupakan fondasi dari semua bentuk akuntabilitas lainnya. Tanpa komitmen moral yang autentik dari para pejabat, mekanisme akuntabilitas formal apa pun dapat dikangkangi dan dipermainkan.

Tabel 6.2 Perbandingan Dimensi-Dimensi Akuntabilitas Publik

Dimensi Akuntabilitas	Standar	Konsekuensi	Kekuatan & Kelemahan
Administratif	Prosedur, regulasi, target kinerja	Sanksi administratif, teguran	Kuat untuk kepatuhan; lemah untuk inovasi
Politik	Janji kampanye, kepentingan konstituen	Tidak terpilih ulang, motion of no confidence	Demokratis; namun terdistorsi oleh money politics
Hukum	Undang-undang, peraturan	Pidana, perdata, administratif	Kepastian hukum; namun lambat & mahal

Dimensi Akuntabilitas	Standar	Konsekuensi	Kekuatan & Kelemahan
Profesional	Standar profesi, kode etik	Sanksi profesional, pencabutan lisensi	Relevan untuk spesialis; lemah tanpa enforcement
Sosial	Ekspektasi publik, nilai-nilai sosial	Reputasi, tekanan sosial, advokasi	Inklusif & dinamis; sulit diinstitusionalisasi
Moral	Nilai-nilai etis universal	Rasa bersalah, pengucilan moral	Fundamental; namun tidak dapat dipaksakan



BAB VII

MODEL-MODEL

AKUNTABILITAS PUBLIK

Diskursus tentang akuntabilitas publik tidak hanya berkembang pada tataran konseptual, tetapi juga melahirkan berbagai model dan kerangka kerja yang dapat diaplikasikan secara praktis. Bab ini mengeksplorasi lima model akuntabilitas publik yang paling signifikan: *Hierarchical Accountability Model*, *Legal Accountability Model*, *Professional Accountability Model*, *Social Accountability Model*, dan *Network Accountability Model*. Pemahaman terhadap kekuatan dan keterbatasan masing-masing model sangat penting untuk merancang sistem akuntabilitas yang komprehensif dan efektif.

A. *Hierarchical Accountability Model*

Model akuntabilitas hierarkis merupakan model yang paling tradisional dan paling umum dalam sistem administrasi publik. Dalam model ini, akuntabilitas mengalir dari bawah ke atas melalui rantai hierarki organisasi: setiap pejabat bertanggung jawab kepada atasannya, dan seluruh aparatur pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada pejabat politik tertinggi yang dipilih melalui proses demokratis. Logika dasar model ini adalah bahwa kedaulatan rakyat diexercise melalui perwakilan politik, dan akuntabilitas administratif harus berjalan sesuai jalur representasi ini.

Behn (2022) mengidentifikasi empat elemen kunci dari *hierarchical accountability*: (1) *monitoring*, atasan memantau kinerja dan perilaku bawahan; (2) *reporting*, bawahan menyampaikan laporan secara teratur kepada atasan; (3) *evaluation*, atasan mengevaluasi kinerja berdasarkan standar dan target yang telah ditetapkan; dan (4)

consequences, atasan dapat memberikan reward atau punishment berdasarkan hasil evaluasi. Keefektifan model ini sangat bergantung pada kualitas sistem monitoring, kejelasan standar kinerja, dan keandalan mekanisme reward and punishment.

Kritik terhadap model hierarkis berkembang dari beberapa arah. Dari perspektif *New Public Governance*, model hierarkis dianggap tidak memadai untuk mengkoordinasikan jaringan kebijakan yang kompleks di mana tidak ada satu aktor tunggal yang memiliki otoritas penuh (Osborne, 2010). Dari perspektif *behavioral public administration*, model ini menghadapi masalah *information asymmetry* yang serius: bawahan selalu memiliki lebih banyak informasi tentang kinerja aktual mereka dibandingkan atasan, dan ini membuka ruang untuk berbagai perilaku strategis yang mengurangi efektivitas akuntabilitas hierarkis.

Tabel 7.1 Evaluasi Model Akuntabilitas Hierarkis

Aspek	Kekuatan	Kelemahan	Kondisi Efektivitas
Kejelasan tanggung jawab	Garis akuntabilitas jelas & mudah dipahami	Rigid, sulit adaptasi dengan kompleksitas	Lingkungan stabil dengan tugas-tugas yang jelas
Koordinasi	Efektif untuk koordinasi vertikal	Lemah untuk koordinasi horizontal & jaringan	Organisasi tunggal dengan hierarki yang jelas
Pengawasan	Sistematis dan terstruktur	Biaya monitoring tinggi, information asymmetry	Kapasitas monitoring yang memadai
Inovasi	Dapat mendukung inovasi terencana	Menghambat improvisasi dan bottom-up innovation	Keseimbangan antara kontrol & otonomi

Aspek	Kekuatan	Kelemahan	Kondisi Efektivitas
Legitimasi	Demokratis jika rantai representasi kuat	Defisit jika perwakilan politik lemah	Sistem pemilu & partai yang berfungsi baik

B. *Legal Accountability Model*

Legal Accountability Model merupakan model akuntabilitas yang menempatkan sistem hukum sebagai mekanisme utama dalam mengendalikan penggunaan kekuasaan publik dan menjamin bahwa setiap tindakan pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam model ini, pejabat publik tidak hanya bertanggung jawab kepada atasan atau lembaga politik, tetapi juga kepada hukum yang berlaku sebagai standar objektif dalam menilai legalitas setiap keputusan dan tindakan pemerintahan. Apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan hukum, pejabat yang bersangkutan dapat dikenai sanksi melalui mekanisme peradilan maupun lembaga *quasi-judicial* sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian, *Legal Accountability Model* bertujuan memastikan bahwa kewenangan pemerintahan dijalankan secara sah, proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan, sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh aparaturnegara.

Fondasi utama model ini adalah prinsip *rule of law*, yaitu supremasi hukum yang menegaskan bahwa seluruh individu dan institusi, termasuk pemerintah, tunduk pada hukum yang sama tanpa adanya perlakuan istimewa. Prinsip ini menjadi dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis karena membatasi penggunaan kekuasaan melalui aturan hukum yang jelas, menjamin kepastian hukum, serta melindungi hak-hak dasar warga negara. Dalam perspektif administrasi publik, *rule of law* tidak hanya menuntut kepatuhan terhadap peraturan, tetapi juga memastikan bahwa setiap kebijakan dan tindakan administratif dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang berlaku, serta menghormati prinsip-prinsip keadilan, proporsionalitas, dan non-diskriminasi. Oleh karena itu,

akuntabilitas hukum tidak sekadar berfungsi sebagai mekanisme pemberian sanksi, tetapi juga sebagai instrumen pencegahan terhadap penyalahgunaan kewenangan dan pelanggaran hak-hak masyarakat.

Ginsburg (2020) mengidentifikasi empat komponen fundamental *rule of law* yang diperlukan agar model akuntabilitas hukum dapat berfungsi secara efektif. Pertama, hukum harus dapat diakses dan dipahami oleh masyarakat sehingga setiap warga negara mengetahui hak, kewajiban, dan konsekuensi hukum dari setiap tindakan. Kedua, hukum harus berlaku secara prospektif, tidak bersifat retroaktif, serta memiliki tingkat stabilitas yang memadai sehingga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan penyelenggara negara. Ketiga, hukum harus diterapkan secara konsisten, objektif, dan tanpa diskriminasi, sehingga semua orang memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Keempat, sistem hukum harus didukung oleh institusi penegak hukum yang independen, kompeten, profesional, dan berintegritas agar proses penegakan hukum bebas dari intervensi politik maupun kepentingan pribadi. Menurut Ginsburg (2020), kelemahan pada salah satu komponen tersebut akan mengurangi efektivitas akuntabilitas hukum karena hukum tidak lagi mampu menjalankan fungsinya sebagai instrumen pengendalian kekuasaan dan perlindungan hak-hak warga negara.

Dalam konteks Indonesia, penerapan *Legal Accountability Model* telah didukung oleh kerangka regulasi yang relatif komprehensif, mulai dari konstitusi, hukum administrasi negara, hukum pidana, hingga berbagai regulasi mengenai pemberantasan korupsi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Namun demikian, efektivitas model ini masih menghadapi berbagai tantangan dalam implementasinya. *World Justice Project Rule of Law Index* (2023) menempatkan Indonesia pada peringkat 68 dari 142 negara, dengan skor yang relatif lemah pada dimensi *absence of corruption* dan *constraints on government powers*.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun sistem hukum formal telah berkembang, pelaksanaannya masih dipengaruhi oleh berbagai faktor di luar hukum, seperti intervensi politik, praktik patronase, konflik kepentingan, serta keterbatasan kapasitas dan integritas lembaga penegak hukum. Oleh karena itu, penguatan *Legal Accountability Model* tidak hanya memerlukan penyempurnaan regulasi, tetapi juga reformasi kelembagaan yang mencakup peningkatan

independensi peradilan, profesionalisme aparat penegak hukum, penguatan mekanisme pengawasan, serta pembangunan budaya hukum yang menjunjung tinggi integritas, kepastian hukum, dan kesetaraan di hadapan hukum.

C. *Professional Accountability Model*

Professional Accountability Model merupakan model akuntabilitas yang didasarkan pada prinsip bahwa individu yang menjalankan suatu profesi memiliki tanggung jawab untuk mematuhi standar kompetensi, kode etik, dan norma profesional yang ditetapkan oleh komunitas profesinya. Berbeda dengan akuntabilitas administratif yang bersifat hierarkis atau akuntabilitas hukum yang berlandaskan peraturan perundang-undangan, akuntabilitas profesional lebih menekankan tanggung jawab terhadap kualitas praktik profesional, integritas, dan kepentingan masyarakat yang dilayani. Hubungan dalam model ini bersifat horizontal, di mana para profesional bertanggung jawab kepada rekan-rekan seprofesi (*peer accountability*), organisasi profesi, serta kepada klien atau publik yang menerima layanan, bukan semata-mata kepada atasan dalam struktur organisasi. Oleh karena itu, legitimasi tindakan profesional tidak hanya diukur dari kepatuhan terhadap perintah organisasi, tetapi juga dari kesesuaiannya dengan standar keilmuan, kode etik, dan tanggung jawab moral profesi.

Freidson (dalam Noordegraaf, 2020) berargumen bahwa profesionalisme menciptakan bentuk akuntabilitas yang unik dan sangat berharga karena didasarkan pada keahlian serta komitmen moral yang telah terinternalisasi dalam diri seorang profesional, bukan hanya pada mekanisme kontrol eksternal. Seorang profesional diharapkan mampu menggunakan pengetahuan dan pertimbangan profesional (*professional judgement*) dalam mengambil keputusan yang paling tepat, sekalipun keputusan tersebut tidak selalu sejalan dengan keinginan atasan, kepentingan organisasi, atau tekanan dari pihak lain. Misalnya, seorang dokter menolak memberikan tindakan medis yang tidak sesuai dengan standar pelayanan kesehatan meskipun diminta oleh pasien yang memiliki kemampuan finansial tinggi. Dalam situasi tersebut, keputusan yang diambil mencerminkan akuntabilitas profesional yang menempatkan keselamatan pasien dan standar profesi di atas kepentingan ekonomi. Prinsip yang sama berlaku bagi administrator

publik yang profesional, yaitu memiliki keberanian untuk menolak instruksi yang bertentangan dengan hukum, etika, atau standar profesional meskipun berasal dari pejabat yang memiliki kewenangan lebih tinggi.

Dalam administrasi publik, akuntabilitas profesional memiliki peran yang semakin penting karena aparatur pemerintah semakin sering menghadapi persoalan yang memerlukan penggunaan diskresi, analisis teknis, dan pertimbangan profesional yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui kepatuhan terhadap prosedur. Administrator publik dituntut untuk menguasai kompetensi teknis, memahami kode etik profesi, menjaga objektivitas, serta mengutamakan kepentingan publik dalam setiap keputusan yang diambil. Oleh karena itu, penguatan akuntabilitas profesional memerlukan berbagai instrumen pendukung, seperti sistem sertifikasi kompetensi, pendidikan dan pelatihan berkelanjutan (*continuous professional development*), kode etik profesi, mekanisme *peer review*, organisasi profesi yang independen, serta budaya organisasi yang menghargai profesionalisme dan integritas. Melalui mekanisme tersebut, kualitas pelayanan publik tidak hanya dikendalikan oleh pengawasan birokrasi, tetapi juga oleh komitmen profesional aparatur untuk mempertahankan standar mutu dan etika dalam menjalankan tugasnya.

Dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia, penerapan *Professional Accountability Model* masih menghadapi berbagai tantangan kelembagaan dan budaya organisasi. Tidak adanya asosiasi profesi yang kuat bagi administrator publik, lemahnya mekanisme *peer review* dan *peer accountability*, serta masih dominannya budaya patronase yang lebih mengutamakan loyalitas kepada atasan dibandingkan kompetensi profesional menjadi hambatan utama dalam membangun profesionalisme birokrasi. Selain itu, sistem penilaian kinerja masih lebih banyak berorientasi pada kepatuhan administratif dibandingkan kualitas pertimbangan profesional dan inovasi pelayanan.

Pembaruan sistem *merit* yang diamanatkan oleh Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Tahun 2014 dan diimplementasikan melalui rekrutmen Calon ASN (CASN) berbasis kompetensi merupakan langkah penting untuk memperkuat profesionalisme birokrasi. Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Prasojo (2021), reformasi tersebut masih memerlukan penguatan lebih lanjut melalui pengembangan

budaya profesional, peningkatan kompetensi berkelanjutan, sistem promosi berbasis kinerja, serta mekanisme akuntabilitas profesi yang lebih independen agar ASN mampu menjalankan tugasnya secara objektif, berintegritas, dan berorientasi pada kepentingan publik.

D. *Social Accountability Model*

Model akuntabilitas sosial berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan mekanisme akuntabilitas formal, hierarkis, hukum, dan profesional yang seringkali tidak memadai untuk merespons tuntutan masyarakat yang beragam dan dinamis. Malena, Forster, dan Singh (2004) mendefinisikan akuntabilitas sosial sebagai pendekatan terhadap akuntabilitas yang mengandalkan *civic engagement*, yaitu inisiatif yang dipimpin oleh warga negara atau masyarakat sipil untuk meminta pertanggungjawaban pejabat dan lembaga publik.

Instrumen-instrumen akuntabilitas sosial yang telah terbukti efektif mencakup berbagai inovasi. *Community score cards* dan *citizen report cards* memungkinkan masyarakat untuk mengevaluasi kualitas layanan publik secara sistematis dan menyampaikan hasilnya kepada penyedia layanan dan media. *Participatory budgeting*, yang dipioniri di Porto Alegre, Brazil, dan kemudian diadopsi di berbagai kota di seluruh dunia termasuk beberapa daerah di Indonesia, memungkinkan warga untuk berpartisipasi langsung dalam proses alokasi anggaran publik. *Social audit*, yang dikembangkan secara ekstensif di India oleh MKSS (*Mazdoor Kisan Shakti Sangathan*), merupakan proses verifikasi publik terhadap catatan-catatan pengeluaran pemerintah yang melibatkan masyarakat lokal secara langsung (Gaventa & McGee, 2020).

Tabel 7.2 Instrumen-Instrumen *Social Accountability*

Instrumen <i>Social Accountability</i>	Deskripsi Singkat	Kekuatan Utama
<i>Citizen Report Card</i>	Survey kepuasan warga terhadap layanan publik	<i>Feedback</i> langsung dari pengguna layanan
<i>Community Score Card</i>	Penilaian interaktif layanan oleh komunitas	Memberdayakan komunitas lokal

Instrumen <i>Social Accountability</i>	Deskripsi Singkat	Kekuatan Utama
<i>Participatory Budgeting</i>	Warga berpartisipasi dalam alokasi anggaran	Meningkatkan relevansi anggaran untuk warga
<i>Social Audit</i>	Verifikasi publik catatan pengeluaran pemerintah	Deteksi korupsi di tingkat lokal
<i>Open Budget</i>	Publikasi dan analisis anggaran publik secara transparan	Transparansi fiskal yang terstruktur
<i>Crowdsourced Monitoring</i>	Pelaporan pelanggaran berbasis teknologi oleh warga	Skalabilitas dan kecepatan feedback

E. *Network Accountability Model*

Network Accountability Model berkembang sebagai respons terhadap perubahan paradigma tata kelola pemerintahan dari sistem birokrasi yang bersifat hierarkis menuju tata kelola berbasis jaringan (*network governance*). Kompleksitas permasalahan publik saat ini semakin sulit diselesaikan oleh satu organisasi pemerintah secara mandiri sehingga membutuhkan kolaborasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas lokal, lembaga internasional, serta berbagai aktor lainnya. Kondisi tersebut melahirkan tantangan baru dalam akuntabilitas karena tanggung jawab atas suatu kebijakan atau program tidak lagi berada pada satu institusi, melainkan tersebar di antara banyak aktor yang saling bergantung.

Koliba, Meek, dan Zia (2021) mengembangkan *Network Accountability Model* sebagai kerangka konseptual untuk memahami bagaimana akuntabilitas dibangun, dikelola, dan didistribusikan dalam jaringan kebijakan yang melibatkan berbagai organisasi dengan tujuan bersama. Model ini memandang bahwa keberhasilan tata kelola tidak hanya ditentukan oleh kinerja masing-masing organisasi, tetapi juga oleh efektivitas hubungan kolaboratif di antara seluruh anggota jaringan.

Berbeda dengan model akuntabilitas tradisional yang berfokus pada hubungan vertikal antara bawahan dan atasan atau antara pemerintah dan masyarakat, *Network Accountability Model* memusatkan perhatian pada hubungan horizontal antarlembaga dalam suatu jaringan kebijakan. Dalam model ini, pertanyaan utama bukan lagi "siapa yang bertanggung jawab atas tindakan ini?", melainkan "bagaimana tanggung jawab dibangun, dibagi, dan dikoordinasikan di antara seluruh aktor yang terlibat dalam jaringan tersebut?".

Pendekatan ini mengakui bahwa pencapaian suatu kebijakan publik sering kali merupakan hasil kontribusi kolektif dari berbagai organisasi yang memiliki kewenangan, sumber daya, dan kapasitas yang berbeda. Oleh karena itu, akuntabilitas tidak dapat dipahami hanya sebagai tanggung jawab individu atau organisasi tertentu, tetapi sebagai tanggung jawab bersama yang memerlukan koordinasi, komunikasi, dan mekanisme evaluasi lintas organisasi agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif.

Schillemans dan Bjurström (2020) mengidentifikasi beberapa mekanisme utama yang menjadi karakteristik *Network Accountability*. Pertama, *principal selection*, yaitu kondisi ketika setiap aktor dalam jaringan memiliki lebih dari satu *principal* atau pihak yang harus dipertanggungjawabkan, misalnya kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, donor internasional, maupun organisasi mitra. Kedua, *joint accountability*, yaitu bentuk pertanggungjawaban kolektif di mana seluruh anggota jaringan bertanggung jawab bersama atas hasil (*output*) maupun dampak (*outcome*) yang dihasilkan oleh kolaborasi tersebut.

Ketiga, *relational accountability*, yaitu mekanisme akuntabilitas yang dibangun melalui hubungan saling percaya (*trust*), komitmen bersama, komunikasi yang terbuka, dan norma-norma kolaboratif yang berkembang di antara anggota jaringan. Ketiga mekanisme tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan akuntabilitas dalam tata kelola jaringan tidak hanya bergantung pada sistem pengawasan formal, tetapi juga pada kualitas hubungan antarorganisasi, kejelasan pembagian peran, serta kesepakatan mengenai tujuan dan standar kinerja yang ingin dicapai bersama.

Dalam konteks Indonesia, *Network Accountability Model* memiliki relevansi yang semakin besar seiring berkembangnya desentralisasi, otonomi daerah, serta meningkatnya praktik *collaborative*

governance dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai kebijakan nasional, seperti penanggulangan kemiskinan, pengendalian bencana, pembangunan infrastruktur, reformasi birokrasi, transformasi digital, dan pencapaian *Sustainable Development Goals (SDGs)*, melibatkan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah desa, kementerian dan lembaga, badan usaha milik negara, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi, hingga komunitas lokal.

Kompleksitas hubungan tersebut menyebabkan mekanisme akuntabilitas konvensional sering kali belum mampu menggambarkan secara utuh distribusi tanggung jawab di antara seluruh aktor yang terlibat. Sistem *SAKIP* yang saat ini digunakan memang telah memperkuat pengelolaan kinerja organisasi pemerintah, namun masih lebih berorientasi pada akuntabilitas masing-masing instansi daripada akuntabilitas kolaboratif lintas organisasi. Oleh karena itu, penguatan *Network Accountability Model* memerlukan pengembangan indikator kinerja bersama, sistem berbagi data (*data sharing*), mekanisme evaluasi lintas sektor, tata kelola digital yang terintegrasi, serta budaya kolaborasi yang didasarkan pada transparansi, kepercayaan, dan komitmen bersama agar penyelenggaraan pemerintahan mampu menjawab tantangan kebijakan publik yang semakin kompleks dan saling terhubung.

A background image showing a group of business professionals in a meeting. One person is pointing at a tablet displaying a pie chart, while others look on. The image is faded to serve as a background for the title.

BAB VIII

GOOD GOVERNANCE, ETHICAL GOVERNANCE, DAN PUBLIC VALUE

Tiga konsep yang menjadi judul bab ini “*good governance*, *ethical governance*, dan *public value*” merepresentasikan evolusi pemikiran tentang apa yang dimaksud dengan pemerintahan yang baik dan bagaimana mengukur serta mewujudkannya. Dari *good governance* yang berfokus pada efisiensi dan proses, menuju *ethical governance* yang menekankan dimensi moral, hingga *public value theory* yang menempatkan penciptaan nilai bagi masyarakat sebagai tujuan utama pemerintahan.

A. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Good governance merupakan paradigma tata kelola pemerintahan yang menekankan penyelenggaraan kekuasaan secara efektif, transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada kepentingan publik. Konsep ini berkembang sebagai respons terhadap kelemahan model administrasi publik tradisional yang cenderung birokratis dan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam perspektif administrasi publik modern, *good governance* tidak hanya dipahami sebagai kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi administratif secara efisien, tetapi juga sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam mencapai tujuan pembangunan.

UNDP (1997) mendefinisikan *good governance* sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan suatu negara pada semua tingkatan melalui mekanisme, proses, dan institusi yang memungkinkan warga negara serta kelompok masyarakat mengekspresikan kepentingannya, menggunakan hak-haknya, memenuhi kewajibannya, dan menyelesaikan perbedaan secara damai. Dengan demikian, *good governance* menjadi landasan normatif bagi terciptanya pemerintahan yang demokratis, efektif, dan dipercaya oleh masyarakat.

Konsep *good governance* mulai menguat dalam wacana pembangunan global sejak akhir 1980-an dan awal 1990-an, terutama dipopulerkan oleh lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, UNDP, dan IMF sebagai kondisi yang diperlukan bagi keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. UNDP (1997) mengidentifikasi sejumlah prinsip utama *good governance* yang saling berkaitan dan membentuk suatu sistem tata kelola yang utuh. Prinsip partisipasi (*participation*) menekankan pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Prinsip *rule of law* mengharuskan seluruh penyelenggara negara bertindak berdasarkan hukum yang adil, ditegakkan secara konsisten, serta menjamin perlindungan hak asasi manusia.

Transparansi (*transparency*) menuntut keterbukaan informasi sehingga masyarakat dapat mengetahui proses pengambilan keputusan dan penggunaan sumber daya publik. Responsivitas (*responsiveness*) mengharuskan pemerintah memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, prinsip konsensus (*consensus orientation*) mendorong pemerintah untuk membangun kesepakatan di antara berbagai kelompok kepentingan, sedangkan prinsip kesetaraan dan inklusivitas (*equity and inclusiveness*) memastikan bahwa seluruh warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan memperoleh manfaat pembangunan tanpa diskriminasi.

Prinsip-prinsip lainnya yang tidak kalah penting adalah efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), serta visi strategis (*strategic vision*). Efektivitas dan efisiensi mengharuskan pemerintah memanfaatkan sumber daya secara optimal untuk menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas dan

berorientasi pada hasil. Akuntabilitas menegaskan bahwa setiap pejabat publik dan lembaga pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan, tindakan, dan penggunaan sumber daya kepada masyarakat maupun lembaga pengawas yang berwenang. Sementara itu, visi strategis mengharuskan para pemimpin memiliki perspektif jangka panjang dalam merumuskan arah pembangunan yang mampu menjawab tantangan masa depan. Keseluruhan prinsip tersebut saling melengkapi dan tidak dapat diterapkan secara parsial karena kelemahan pada satu prinsip akan memengaruhi kualitas tata kelola secara keseluruhan. Oleh karena itu, *good governance* merupakan suatu sistem yang mengintegrasikan dimensi hukum, administrasi, politik, ekonomi, dan sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Bank Dunia mengoperasionalkan *good governance* melalui enam indikator *Worldwide Governance Indicators* (WGI) yang digunakan secara luas dalam perbandingan internasional: *voice and accountability*, *political stability and absence of violence*, *government effectiveness*, *regulatory quality*, *rule of law*, dan *control of corruption*. Data WGI 2023 untuk Indonesia menunjukkan profil yang mixed: *voice and accountability* berada pada persentil 53; *government effectiveness* pada persentil 55; *rule of law* pada persentil 40; dan *control of corruption* pada persentil 42, menunjukkan bahwa Indonesia masih memiliki ruang perbaikan yang signifikan dalam dimensi antikorupsi dan *rule of law*.

Tabel 8.1 Prinsip *Good Governance*

Prinsip <i>Good Governance</i>	Definisi Operasional	Instrumen Pengukuran
Partisipasi	Semua warga memiliki suara dalam pengambilan keputusan	<i>Voice & Accountability Index</i> (WGI)
<i>Rule of Law</i>	Kerangka hukum yang adil & ditegakkan tanpa diskriminasi	<i>Rule of Law Index</i> (WJP, WGI)
Transparansi	Informasi dapat diakses bebas oleh pihak yang berkepentingan	<i>Open Data Barometer</i> , <i>POGI</i>

Prinsip <i>Good Governance</i>	Definisi Operasional	Instrumen Pengukuran
Responsivitas	Lembaga-lembaga melayani semua pemangku kepentingan	<i>Citizen satisfaction survey</i>
Konsensus	Mengupayakan mediasi perbedaan kepentingan secara inklusif	<i>Social cohesion index</i>
Keadilan & Inklusivitas	Semua kelompok, terutama yang rentan, mempunyai kesempatan setara	<i>Human Development Index</i>
Efektivitas & Efisiensi	Proses dan institusi menghasilkan output sesuai kebutuhan	<i>Government Effectiveness WGI</i>
Akuntabilitas	Pemerintah & swasta bertanggung jawab kepada publik	<i>CPI, Public Audit</i>

Dalam konteks Indonesia, prinsip-prinsip *good governance* menjadi salah satu fondasi utama reformasi birokrasi sejak era Reformasi 1998. Berbagai kebijakan telah diarahkan untuk memperkuat transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, profesionalisme aparatur, pelayanan publik, serta pemberantasan korupsi melalui berbagai reformasi kelembagaan dan regulasi. Penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik (*Electronic Government*), pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), keterbukaan informasi publik, reformasi sistem pengadaan barang dan jasa, serta penguatan pengawasan internal merupakan beberapa contoh implementasi prinsip *good governance* dalam administrasi publik Indonesia.

Meskipun demikian, berbagai tantangan masih dihadapi, seperti ketimpangan kapasitas antarwilayah, praktik korupsi, lemahnya koordinasi antarlembaga, kualitas pelayanan publik yang belum merata, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam sebagian proses pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, implementasi *good governance* memerlukan komitmen berkelanjutan untuk memperkuat institusi

publik, meningkatkan integritas aparatur, memanfaatkan transformasi digital, serta membangun kolaborasi yang lebih erat antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, demokratis, dan berkelanjutan.

B. *Ethical Governance* dalam Administrasi Publik

Ethical governance merupakan pendekatan dalam administrasi publik yang menempatkan etika sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan. Berbeda dengan paradigma yang hanya menekankan efisiensi, efektivitas, atau kepatuhan terhadap prosedur administratif, *ethical governance* memandang bahwa keberhasilan pemerintahan juga ditentukan oleh kualitas moral dari setiap kebijakan, keputusan, dan tindakan para penyelenggara negara. Pendekatan ini menegaskan bahwa tata kelola yang baik tidak cukup hanya memenuhi standar hukum dan administratif, tetapi juga harus mencerminkan nilai-nilai integritas, kejujuran, keadilan, tanggung jawab, transparansi, serta penghormatan terhadap kepentingan publik. Lawton, Rayner, dan Lasthuizen (2013) mendefinisikan *ethical governance* sebagai pengembangan dan pelebagaan norma-norma serta nilai-nilai yang memandu perilaku dalam organisasi publik dan mekanisme tata kelola yang lebih luas. Dengan demikian, *ethical governance* menempatkan etika bukan sekadar tanggung jawab individu aparatur, melainkan sebagai karakteristik yang melekat pada keseluruhan sistem pemerintahan.

Perkembangan konsep *ethical governance* tidak terlepas dari paradigma *good governance* yang dipopulerkan oleh UNDP (1997). Meskipun *good governance* telah menekankan prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, dan *rule of law*, pendekatan *ethical governance* memberikan penekanan yang lebih kuat pada dimensi moral yang mendasari seluruh proses tata kelola. Haque (2020) berargumen bahwa *good governance* sering kali dipahami dalam kerangka teknokratis yang lebih berorientasi pada efisiensi administrasi dan reformasi kelembagaan, sehingga berpotensi mengabaikan persoalan nilai, etika, dan kepentingan politik yang memengaruhi kualitas pemerintahan. Oleh karena itu, *ethical governance* mengingatkan bahwa reformasi birokrasi tidak akan menghasilkan perubahan yang berkelanjutan apabila tidak disertai dengan pembentukan budaya

organisasi yang menjunjung tinggi integritas, tanggung jawab, dan orientasi pelayanan kepada masyarakat. Dalam perspektif ini, keberhasilan tata kelola bukan hanya diukur dari pencapaian target kinerja, tetapi juga dari cara tujuan tersebut dicapai secara etis dan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Peri Blind (2020) dalam studinya tentang *ethical governance* di berbagai negara *OECD* menemukan bahwa negara-negara dengan skor *ethical governance* tertinggi, seperti Denmark, Finlandia, Selandia Baru, dan Singapura, memiliki beberapa karakteristik umum, yaitu sektor publik yang kuat dan profesional; sistem pengawasan yang independen; budaya transparansi yang mengakar; dan kepemimpinan politik yang secara konsisten menunjukkan komitmen terhadap nilai-nilai etis dalam perilaku publik maupun pribadi.

Implementasi *ethical governance* memerlukan integrasi berbagai instrumen kelembagaan yang mampu membangun dan mempertahankan perilaku etis dalam organisasi publik. Instrumen tersebut meliputi kode etik, kode perilaku (*code of conduct*), pendidikan dan pelatihan etika, kepemimpinan yang menjadi teladan (*ethical leadership*), sistem rekrutmen dan promosi berbasis *merit*, mekanisme pengelolaan konflik kepentingan, perlindungan terhadap *whistleblower*, sistem pengawasan internal, serta budaya organisasi yang mendorong keterbukaan, pembelajaran, dan tanggung jawab bersama. Di samping itu, penerapan *ethical governance* juga membutuhkan proses pengambilan keputusan yang mempertimbangkan berbagai dimensi moral, termasuk keadilan, hak-hak warga negara, dampak sosial, serta kepentingan generasi mendatang. Dengan demikian, etika menjadi bagian integral dari seluruh siklus kebijakan publik, mulai dari perencanaan, implementasi, pengawasan, hingga evaluasi program pemerintah.

Dalam administrasi publik kontemporer, penerapan *ethical governance* menjadi semakin penting seiring meningkatnya kompleksitas tata kelola, transformasi digital, serta berkembangnya kolaborasi lintas sektor antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Kemajuan teknologi, penggunaan *Artificial Intelligence*, pengelolaan *big data*, serta digitalisasi pelayanan publik menghadirkan berbagai dilema etis baru yang tidak selalu dapat diselesaikan hanya melalui regulasi formal.

Selain itu, keberagaman nilai sosial, tuntutan transparansi yang semakin tinggi, dan meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap

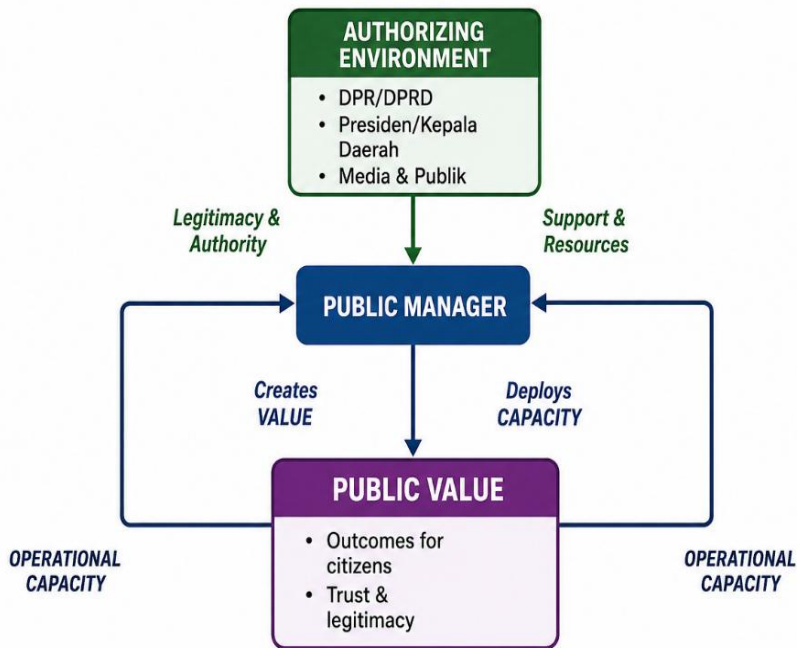
kualitas pelayanan publik menuntut aparat pemerintah untuk memiliki kapasitas etis yang kuat dalam menjalankan diskresi dan mengambil keputusan. Oleh karena itu, *ethical governance* menjadi paradigma yang semakin relevan dalam memperkuat legitimasi pemerintahan, meningkatkan kepercayaan publik, mencegah penyalahgunaan kewenangan, serta memastikan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil, bertanggung jawab, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

C. *Public Value Theory* sebagai Paradigma Baru

Public Value Theory (PVT) diperkenalkan oleh Mark Moore dalam karyanya *Creating Public Value* (1995) dan telah berkembang menjadi salah satu paradigma paling berpengaruh dalam administrasi publik kontemporer. Moore berargumen bahwa peran utama para manajer publik bukanlah sekadar mengimplementasikan kebijakan secara efisien, melainkan menciptakan nilai bagi masyarakat, yaitu menghasilkan *output-output* yang benar-benar berkontribusi pada kesejahteraan publik dan tujuan-tujuan yang dianggap berharga oleh masyarakat.

Moore mengembangkan konsep *strategic triangle* sebagai kerangka kerja bagi manajer publik dalam menciptakan nilai publik, yaitu: (1) *public value*, mendefinisikan dengan jelas nilai apa yang ingin diciptakan bagi masyarakat; (2) *political legitimacy and support*, membangun dukungan dari otoritas yang memberikan *mandate* dan sumber daya; serta (3) *operational capacity*, memiliki kapasitas organisasional untuk mencapai nilai yang telah didefinisikan. Ketiga elemen ini harus selaras satu sama lain. Ketidakselarasan antara ketiganya merupakan akar dari banyak kegagalan kebijakan publik.

Gambar 8.1 *Strategic Triangle* Moore: Kerangka Penciptaan *Public Value*



Stoker (2020) dan Benington dan Moore (2011) mengembangkan *Public Value Theory* lebih lanjut dengan memperluas konsep nilai publik dari sekadar preferensi agregat menuju nilai-nilai kolektif yang dihasilkan melalui proses deliberasi demokratis. Dalam perspektif ini, nilai publik bukan hanya tentang apa yang diinginkan oleh mayoritas warga, tetapi juga tentang apa yang dianggap adil, bermartabat, dan sesuai dengan prinsip-prinsip etis yang telah disepakati bersama. Hal ini memberikan dimensi normatif yang kuat pada *Public Value Theory*, yang membedakannya dari pendekatan-pendekatan berbasis preferensi semata.

D. *Trust* dan Legitimasi Pemerintahan

Kepercayaan publik (*public trust*) merupakan salah satu aset paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena menjadi dasar terbentuknya hubungan yang konstruktif antara negara dan masyarakat. Tingkat kepercayaan yang tinggi mendorong masyarakat

untuk mematuhi kebijakan pemerintah, berpartisipasi dalam proses pembangunan, serta mendukung berbagai program publik tanpa memerlukan pengawasan atau pemaksaan yang berlebihan. Sebaliknya, rendahnya kepercayaan publik dapat mengurangi efektivitas kebijakan, meningkatkan resistensi masyarakat, serta melemahkan legitimasi institusi pemerintahan.

Dalam administrasi publik modern, *public trust* dipandang sebagai bentuk modal sosial (*social capital*) yang memungkinkan pemerintah menjalankan fungsi-fungsinya secara lebih efektif karena masyarakat percaya bahwa kewenangan negara digunakan untuk melayani kepentingan publik secara adil, transparan, dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, pembangunan kepercayaan publik menjadi tujuan strategis yang harus dicapai melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berintegritas, profesional, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Easton (dalam Norris, 2022) membedakan kepercayaan publik ke dalam dua bentuk utama, yaitu *specific support* dan *diffuse support*. *Specific support* mengacu pada tingkat kepuasan masyarakat terhadap kebijakan, program, atau kinerja pemerintah yang bersifat konkret dan dapat berubah sesuai dengan hasil yang dirasakan masyarakat. Sebaliknya, *diffuse support* merupakan bentuk kepercayaan yang lebih mendasar terhadap sistem politik dan institusi pemerintahan secara keseluruhan, terlepas dari keberhasilan atau kegagalan kebijakan tertentu.

Norris (2022) dalam *In Praise of Skeptical Citizens* menunjukkan bahwa di banyak negara demokrasi terjadi peningkatan jumlah *critical citizens*, yaitu warga negara yang memiliki tingkat pendidikan dan informasi yang lebih baik sehingga semakin kritis dalam mengevaluasi kinerja pemerintah. Meskipun sikap kritis tersebut merupakan karakteristik positif dalam demokrasi, Norris (2022) juga menemukan adanya kecenderungan menurunnya *diffuse support* terhadap berbagai institusi publik di banyak negara, yang menunjukkan bahwa meningkatnya partisipasi politik tidak selalu diikuti oleh meningkatnya kepercayaan terhadap pemerintahan.

Dalam konteks Indonesia, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik menunjukkan variasi yang cukup besar. Lembaga Survei Indonesia (LSI, 2023) melaporkan bahwa kepercayaan terhadap berbagai institusi pemerintahan tidak bersifat seragam,

melainkan sangat dipengaruhi oleh persepsi masyarakat terhadap integritas, kinerja, dan kredibilitas masing-masing institusi. Kepercayaan terhadap Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) relatif tinggi dibandingkan dengan lembaga politik lainnya.

Di sisi lain, tingkat kepercayaan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengalami fluktuasi seiring dengan dinamika kelembagaan dan persepsi publik terhadap efektivitas pemberantasan korupsi. Sementara itu, kepercayaan terhadap partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara konsisten berada pada tingkat yang lebih rendah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa *public trust* bersifat institusi-spesifik dan sangat dipengaruhi oleh rekam jejak kinerja, transparansi, akuntabilitas, serta integritas yang ditunjukkan oleh masing-masing lembaga dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Berbeda dengan kepercayaan, legitimasi berkaitan dengan penilaian normatif mengenai apakah suatu pemerintahan atau penggunaan kekuasaan memiliki hak yang sah untuk ditaati oleh masyarakat. Kepercayaan dapat berubah mengikuti persepsi terhadap kinerja pemerintah, sedangkan legitimasi menyangkut penerimaan masyarakat terhadap dasar moral, hukum, dan politik dari suatu kekuasaan.

Beetham (2013) mengidentifikasi tiga dimensi utama legitimasi, yaitu *legality*, *justifiability*, dan *consent*. Dimensi *legality* menuntut agar kekuasaan dijalankan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Dimensi *justifiability* mengharuskan aturan dan kebijakan tersebut dapat dibenarkan berdasarkan nilai-nilai yang diakui bersama oleh masyarakat, seperti keadilan, demokrasi, dan kepentingan publik. Sementara itu, dimensi *consent* menekankan adanya persetujuan aktif dari masyarakat terhadap sistem pemerintahan melalui berbagai mekanisme demokrasi, seperti pemilihan umum, partisipasi politik, dan kepatuhan sukarela terhadap hukum. Ketiga dimensi tersebut harus hadir secara bersamaan untuk membangun legitimasi yang kuat. Apabila salah satu dimensi mengalami kelemahan, maka legitimasi pemerintahan dapat tergerus meskipun pemerintah masih memiliki kewenangan formal. Oleh karena itu, dalam administrasi publik modern, pembangunan *public trust* dan legitimasi tidak hanya bergantung pada keberhasilan menghasilkan kebijakan yang efektif, tetapi juga pada kemampuan pemerintah

menjalankan kekuasaan secara sah, adil, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

E. Governance dalam Era Kompleksitas

Perkembangan teori kompleksitas (*complexity theory*) dalam beberapa dekade terakhir memberikan perspektif baru yang menarik bagi pemahaman tentang tata kelola pemerintahan. Teisman dan Klijn (2020) berargumen bahwa banyak permasalahan publik kontemporer, krisis iklim, kemiskinan multidimensional, pandemi merupakan "*wicked problems*" dalam arti Rittel dan Webber (1973): masalah-masalah yang tidak memiliki definisi yang jelas, tidak ada solusi yang benar atau salah, dan setiap upaya penyelesaian memiliki konsekuensi-konsekuensi yang tidak terduga.

Geyer dan Rihani (2020) dalam *Complexity and Public Policy* mengemukakan bahwa pendekatan *command-and-control* tradisional tidak memadai untuk menangani kompleksitas sistem publik modern. Diperlukan pendekatan tata kelola yang lebih adaptif, eksperimental, dan berbasis pembelajaran (*adaptive governance*): yang mengakui ketidakpastian sebagai kondisi normatif, mendorong eksperimentasi dan inovasi terbatas sebelum replikasi skala besar, dan membangun kapasitas untuk belajar dari keberhasilan maupun kegagalan secara sistematis.

Tabel 8.2 Karakteristik Tata Kelola Adaptif dalam Era Kompleksitas

Karakteristik Tata Kelola Adaptif	Prinsip Kunci	Instrumen Praktis	Tantangan Implementasi
Eksperimentasi & Inovasi	Uji coba pendekatan baru sebelum <i>scaling-up</i>	<i>Policy lab, pilot projects, rapid prototyping</i>	<i>Risk aversion</i> birokrasi, <i>budget rigidity</i>
Pembelajaran Adaptif	Belajar dari pengalaman & evidensi secara sistematis	<i>After-action review, M&E</i> berbasis pembelajaran	<i>Blame culture</i> yang menghambat pembelajaran dari kegagalan

Karakteristik Tata Kelola Adaptif	Prinsip Kunci	Instrumen Praktis	Tantangan Implementasi
Jaringan Kolaboratif	Mobilisasi beragam aktor untuk penyelesaian masalah	<i>Multi-stakeholder platforms, co-production</i>	Koordinasi <i>costs, free-rider problem</i>
Ketahanan Sistemik	Membangun kapasitas untuk merespons gangguan tak terduga	<i>Scenario planning, redundancy, diversity</i>	Biaya tinggi, manfaat tidak segera terasa
Refleksivitas	Kemampuan sistem untuk mengamati & merevisi dirinya sendiri	<i>Institutional learning systems, periodic review</i>	<i>Inertia institusional, vested interests</i>

Kompleksitas dalam administrasi publik juga berkaitan dengan meningkatnya ketidakpastian (*uncertainty*), perubahan yang berlangsung cepat (*rapid change*), serta hubungan sebab-akibat yang tidak selalu dapat diprediksi secara linear. Dalam kondisi demikian, pendekatan perencanaan yang bersifat kaku sering kali tidak mampu merespons dinamika lingkungan secara efektif. Ansell dan Torfing (2021) menjelaskan bahwa tata kelola publik kontemporer memerlukan kapasitas adaptif (*adaptive governance*) yang memungkinkan pemerintah belajar secara berkelanjutan, melakukan inovasi kebijakan, serta menyesuaikan strategi berdasarkan informasi dan kondisi yang terus berubah. Pendekatan ini menekankan pentingnya pembelajaran organisasi (*organizational learning*), eksperimen kebijakan, penggunaan bukti (*evidence-based policy*), serta evaluasi berkelanjutan sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, keberhasilan pemerintahan tidak lagi hanya diukur dari kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga dari kemampuan beradaptasi terhadap perubahan dan mengelola risiko secara efektif.

Dalam konteks Indonesia, tantangan *governance* pada era kompleksitas semakin nyata seiring pelaksanaan desentralisasi, transformasi digital pemerintahan, pembangunan berkelanjutan, serta

meningkatnya kebutuhan koordinasi lintas sektor dan lintas tingkatan pemerintahan. Berbagai program nasional, seperti penanggulangan kemiskinan, pengendalian perubahan iklim, pembangunan Ibu Kota Nusantara, transformasi pelayanan publik digital, serta pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs), memerlukan sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor swasta, perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat luas.

Kondisi tersebut menuntut aparatur publik memiliki kompetensi baru, seperti kemampuan berpikir sistem (*systems thinking*), kepemimpinan kolaboratif (*collaborative leadership*), literasi digital, pengelolaan risiko, analisis data, serta kemampuan membangun kemitraan lintas organisasi. Dengan demikian, paradigma *governance* dalam era kompleksitas tidak lagi berorientasi semata pada efektivitas birokrasi, tetapi pada kemampuan membangun sistem tata kelola yang adaptif, kolaboratif, inovatif, transparan, dan berketahanan (*resilient*) sehingga mampu merespons tantangan publik yang semakin kompleks dan tidak menentu.



BAB IX

INTEGRITAS ORGANISASI DAN PENCEGAHAN KORUPSI

Korupsi merupakan ancaman terbesar terhadap integritas pemerintahan dan kepercayaan publik. Ia bukan sekadar masalah hukum yang dapat diselesaikan dengan penegakan pidana semata, melainkan merupakan persoalan yang memiliki akar dalam dimensi etika, budaya, kelembagaan, dan struktural. Bab ini mengkaji korupsi dari perspektif etika publik, mengeksplorasi sistem integritas nasional sebagai respons sistemik, serta membahas berbagai mekanisme pencegahan korupsi yang berbasis bukti.

Rose-Ackerman dan Palifka (2016) dalam *Corruption and Government* mendefinisikan korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi. Definisi ini, meskipun sederhana, mengandung tiga unsur krusial: (1) *abuse*, pelanggaran terhadap norma-norma yang seharusnya memandu penggunaan kekuasaan; (2) *public power*, yang menekankan bahwa korupsi adalah persoalan publik, bukan privat; dan (3) *private benefit*, yang menjelaskan motivasi instrumental di balik perilaku koruptif. Namun, *Marquette dan Peiffer (2018)* mengingatkan bahwa penyebab korupsi seringkali lebih kompleks dari sekadar kalkulasi untung-rugi, meliputi juga faktor-faktor sosial-normatif, tekanan struktural, dan kebutuhan bertahan hidup.

A. Korupsi dalam Perspektif Etika Publik

Korupsi merupakan salah satu pelanggaran etika publik yang paling serius karena tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga mengkhianati amanah (*public trust*) yang diberikan masyarakat kepada penyelenggara negara. Dalam perspektif etika publik, korupsi dipahami sebagai penyalahgunaan kekuasaan, kewenangan, atau jabatan publik untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, maupun pihak tertentu dengan mengorbankan kepentingan umum.

Perilaku koruptif mencederai nilai-nilai fundamental administrasi publik, seperti integritas, kejujuran, keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan tanggung jawab terhadap masyarakat. Oleh karena itu, korupsi bukan sekadar persoalan administratif atau tindak pidana, melainkan juga merupakan kegagalan moral yang menggerus legitimasi pemerintahan serta melemahkan kualitas tata kelola publik. Dalam konteks ini, pemberantasan korupsi memerlukan pendekatan yang tidak hanya berorientasi pada penegakan hukum, tetapi juga pada pembangunan budaya etika dan integritas dalam seluruh sistem pemerintahan. Dalam perspektif etika normatif, korupsi dapat dijelaskan melalui berbagai pendekatan filsafat moral. Pendekatan *deontological ethics* memandang korupsi sebagai tindakan yang salah karena melanggar kewajiban moral dan prinsip hukum yang mengatur penyelenggaraan jabatan publik, terlepas dari manfaat yang mungkin dihasilkan.

Pendekatan *utilitarianism* menilai korupsi sebagai tindakan yang tidak etis karena menimbulkan kerugian sosial yang jauh lebih besar dibandingkan keuntungan yang dinikmati oleh pelaku, seperti meningkatnya biaya pelayanan publik, menurunnya kualitas pembangunan, memburuknya iklim investasi, serta menurunnya kesejahteraan masyarakat. Sementara itu, *virtue ethics* melihat korupsi sebagai cerminan kegagalan karakter, karena perilaku tersebut menunjukkan tidak adanya kejujuran, integritas, tanggung jawab, dan keutamaan moral yang seharusnya dimiliki oleh seorang pejabat publik. Ketiga perspektif tersebut menunjukkan bahwa korupsi tidak dapat dibenarkan baik dari sudut pandang kewajiban moral, konsekuensi sosial, maupun pembentukan karakter.

Korupsi juga dipengaruhi oleh interaksi antara faktor individu, organisasi, dan lingkungan kelembagaan. Klitgaard (1988) menjelaskan

bahwa korupsi cenderung muncul ketika terdapat kombinasi antara monopoli kekuasaan (*monopoly*), keleluasaan menggunakan diskresi (*discretion*), dan lemahnya akuntabilitas (*accountability*), yang dirumuskan dalam persamaan terkenal $C = M + D - A$. Perspektif ini menunjukkan bahwa perilaku koruptif tidak semata-mata disebabkan oleh moralitas individu, tetapi juga oleh kelemahan sistem tata kelola yang memberikan peluang terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu, upaya pencegahan korupsi harus dilakukan melalui penguatan sistem pengawasan, peningkatan transparansi, pembatasan diskresi yang tidak terkontrol, penerapan sistem *merit*, penguatan pengendalian internal, digitalisasi pelayanan publik, serta pembangunan budaya organisasi yang menjunjung tinggi integritas. Pendekatan tersebut menempatkan etika sebagai bagian integral dari desain kelembagaan, bukan hanya sebagai tanggung jawab pribadi aparatur.

Tabel 9.1 Tipologi Korupsi, Dampak Etis, dan Strategi Pencegahan

Tipe Korupsi	Deskripsi	Contoh	Dampak Etis	Strategi Pencegahan
<i>Grand Corruption</i>	Korupsi sistemik di level tertinggi pemerintahan	Penyuapan dalam kontrak besar, <i>capture</i> regulasi	<i>Erosion of legitimacy, systemic distortion</i>	<i>Political accountability, independent oversight</i>
<i>Petty Corruption</i>	Korupsi kecil-kecilan dalam pelayanan publik sehari-hari	Pungli di samsat, pungutan liar pelayanan	Degradasi pelayanan, normalisasi ketidakjujuran	Digitalisasi layanan, <i>e-government</i> , <i>whistleblowing</i>
<i>State Capture</i>	Aktor privat yang menentukan kebijakan negara untuk kepentingannya	Oligarki bisnis yang mempengaruhi legislasi	Distorsi kebijakan, <i>undermining democracy</i>	<i>Strong civil society, independent judiciary</i>
<i>Administrative Corruption</i>	Penyimpangan dalam implementasi kebijakan	Manipulasi data, sabotase kebijakan	Inefektivitas kebijakan	<i>Merit system, whistleblower protection</i>

Tipe Korupsi	Deskripsi	Contoh	Dampak Etis	Strategi Pencegahan
<i>Electoral Corruption</i>	Korupsi dalam proses pemilihan umum	<i>Money politics</i> , manipulasi suara	Delegitimasi demokrasi	Transparansi kampanye, KPU independen

Dalam konteks Indonesia, korupsi masih menjadi tantangan utama dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berintegritas. Berbagai reformasi telah dilakukan melalui penyempurnaan regulasi, penguatan sistem pengawasan, pembangunan zona integritas, reformasi birokrasi, penerapan pemerintahan berbasis elektronik, serta pengembangan pendidikan antikorupsi di berbagai jenjang. Namun, efektivitas pemberantasan korupsi sangat bergantung pada sinergi antara penegakan hukum, penguatan institusi, kepemimpinan yang berintegritas, serta partisipasi aktif masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Dari perspektif etika publik, keberhasilan pemberantasan korupsi tidak hanya diukur dari banyaknya kasus yang berhasil ditindak, tetapi juga dari kemampuan pemerintah membangun budaya integritas yang menjadikan kejujuran, akuntabilitas, transparansi, dan orientasi pada kepentingan publik sebagai nilai yang terinternalisasi dalam perilaku setiap penyelenggara negara. Dengan demikian, pencegahan korupsi merupakan proses jangka panjang yang memerlukan transformasi moral, kelembagaan, dan budaya organisasi secara berkelanjutan agar tercipta tata kelola pemerintahan yang bersih, profesional, dan memperoleh kepercayaan masyarakat.

B. Sistem Integritas Nasional

Sistem Integritas Nasional (*National Integrity System*) merupakan pendekatan komprehensif yang dikembangkan oleh *Transparency International* untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan bebas dari korupsi. Berbeda dengan pendekatan yang hanya berfokus pada penindakan terhadap pelaku korupsi, *NIS* memandang integritas sebagai hasil dari interaksi berbagai institusi, mekanisme pengawasan, serta nilai-nilai sosial yang bekerja secara terpadu dalam mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dalam

kerangka ini, korupsi dipahami sebagai kegagalan sistem, sehingga upaya pencegahannya harus dilakukan melalui penguatan seluruh komponen tata kelola, bukan hanya melalui penegakan hukum. *Transparency International* menggambarkan *National Integrity System* sebagai sebuah "kuil" yang ditopang oleh berbagai "pilar" institusional. Setiap pilar memiliki fungsi yang berbeda, tetapi saling melengkapi dalam menciptakan sistem *checks and balances* yang mampu mencegah korupsi, memperkuat akuntabilitas, dan menjaga integritas penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam kerangka *National Integrity System*, pilar-pilar tersebut meliputi lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, lembaga audit, lembaga antikorupsi, aparat penegak hukum, penyelenggara pemilu, ombudsman, media massa, masyarakat sipil, sektor swasta, hingga masyarakat secara umum. Masing-masing pilar memiliki tanggung jawab untuk menjalankan fungsi pengawasan, pengendalian, penegakan hukum, serta membangun budaya integritas sesuai dengan kewenangannya.

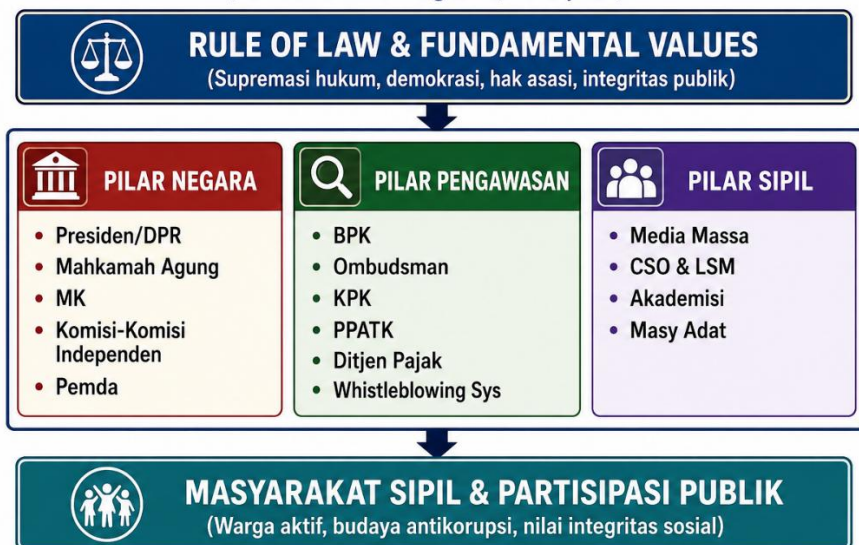
Efektivitas *National Integrity System* tidak ditentukan oleh kekuatan satu institusi saja, melainkan oleh kualitas hubungan, koordinasi, dan keseimbangan antarpilar tersebut. Apabila salah satu pilar mengalami kelemahan, seperti rendahnya independensi lembaga pengawasan, lemahnya sistem peradilan, atau terbatasnya kebebasan pers, maka keseluruhan sistem integritas akan ikut melemah karena fungsi pengawasan dan pengendalian tidak berjalan secara optimal. Oleh karena itu, pendekatan *National Integrity System* menekankan pentingnya penguatan seluruh institusi secara simultan agar tercipta tata kelola yang berintegritas dan mampu mencegah praktik korupsi secara berkelanjutan.

Huberts (2014) mengembangkan kerangka *National Integrity System* dengan menambahkan dimensi budaya dan nilai (*culture and values*) sebagai elemen yang sangat menentukan keberhasilan sistem integritas. Menurut Huberts (2014), keberadaan institusi formal, regulasi, maupun mekanisme pengawasan tidak akan menghasilkan integritas yang kuat apabila tidak didukung oleh norma sosial dan budaya organisasi yang menjunjung tinggi kejujuran, tanggung jawab, profesionalisme, dan kepentingan publik.

Integritas bukan hanya persoalan kepatuhan terhadap aturan (*compliance*), tetapi juga merupakan komitmen moral yang telah terinternalisasi dalam perilaku individu maupun organisasi. Oleh karena

itu, reformasi kelembagaan harus diiringi dengan pembangunan budaya etika melalui pendidikan antikorupsi, kepemimpinan yang menjadi teladan (*ethical leadership*), penerapan kode etik, sistem penghargaan terhadap perilaku berintegritas, perlindungan terhadap *whistleblower*, serta pembentukan iklim organisasi yang mendukung keterbukaan dan akuntabilitas. Tanpa perubahan budaya, reformasi institusional berisiko hanya menghasilkan kepatuhan administratif yang bersifat formal tanpa mengubah perilaku penyelenggara negara secara substantif.

Gambar 9.1 Arsitektur *National Integrity System* Indonesia
(Berdasarkan kerangka TI, diadaptasi)



Dalam konteks Indonesia, pembangunan Sistem Integritas Nasional menjadi bagian penting dari agenda reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi. Berbagai upaya telah dilakukan melalui penguatan regulasi antikorupsi, penerapan sistem *merit* dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM), pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), peningkatan kualitas pengawasan internal, serta digitalisasi pelayanan publik untuk mengurangi peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Meskipun demikian, efektivitas Sistem Integritas Nasional masih menghadapi berbagai tantangan, seperti praktik patronase, konflik kepentingan, lemahnya koordinasi

antarlembaga, ketidakkonsistenan penegakan hukum, serta budaya organisasi yang belum sepenuhnya mendukung integritas. Oleh karena itu, penguatan *National Integrity System* di Indonesia memerlukan pendekatan yang menyeluruh dengan memperkuat kapasitas seluruh pilar integritas sekaligus membangun budaya etika yang menempatkan integritas sebagai nilai utama dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan.

C. *Whistleblowing System* dan Perlindungan Pelapor

Whistleblowing yaitu pelaporan pelanggaran oleh orang dalam kepada pihak yang berwenang atau publik merupakan salah satu mekanisme antikorupsi yang paling efektif namun juga paling rentan terhadap tekanan. Near dan Miceli (dalam Brown, 2020) mendefinisikan *whistleblowing* sebagai "pengungkapan oleh anggota atau mantan anggota organisasi terhadap praktik-praktik ilegal, imoral, atau tidak legitim yang dilakukan di bawah kendali majikan mereka, kepada orang-orang atau organisasi yang dapat mengambil tindakan."

Penelitian *Transparency International* (2022) menunjukkan bahwa efektivitas *whistleblowing* sangat bergantung pada kualitas perlindungan hukum yang diberikan kepada pelapor. Tanpa perlindungan yang memadai terhadap pembalasan (*retaliation*), sebagian besar orang yang mengetahui pelanggaran memilih untuk diam demi melindungi karir dan keselamatan mereka. Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi telah memberikan landasan hukum bagi perlindungan pelapor, namun implementasinya masih memerlukan penguatan yang signifikan.

Tabel 9.2 Evaluasi Sistem *Whistleblowing* Indonesia

Aspek	Kondisi Ideal	Kondisi Indonesia	Perbaikan
Saluran pelaporan	Beragam saluran aman: hotline, email,	Ada (KPK, Ombudsman, LAPOR!)	Integrasi platform & standarisasi respons

Aspek	Kondisi Ideal	Kondisi Indonesia	Perbaikan
	platform anonim	namun terfragmentasi	
Perlindungan hukum	Larangan pembalasan yang kuat dengan sanksi tegas	UU ada namun enforcement lemah	Penguatan UU & lembaga perlindungan
Anonimitas	Opsi pelaporan anonim yang terjamin	Belum semua saluran mendukung	Enkripsi, teknologi anonim, tindak lanjut tanpa <i>identify</i>
Tindak lanjut	Investigasi sistematis & <i>feedback</i> kepada pelapor	Tidak konsisten, tergantung institusi	SOP tindak lanjut yang terstandar
Insentif	Penghargaan bagi pelapor yang valid	Masih minimal	<i>Financial reward scheme seperti model AS (False Claims Act)</i>
Budaya organisasi	<i>Safe to speak up culture</i>	Budaya diam dan takut melaporkan masih kuat	<i>Leadership commitment, ethics training, peer support</i>

D. Manajemen Konflik Kepentingan

Manajemen konflik kepentingan (*conflict of interest management*) merupakan salah satu komponen utama dalam sistem integritas publik yang bertujuan menjaga objektivitas, independensi, dan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Konflik kepentingan terjadi ketika kepentingan pribadi seorang pejabat,

baik yang bersifat finansial, keluarga, bisnis, politik, maupun hubungan sosial lainnya, berpotensi memengaruhi pelaksanaan tugas dan kewenangan publik yang seharusnya dijalankan secara objektif dan berpihak pada kepentingan umum.

Dalam perspektif etika publik, konflik kepentingan tidak selalu identik dengan korupsi atau pelanggaran hukum, tetapi merupakan kondisi yang menciptakan risiko terjadinya penyalahgunaan kewenangan apabila tidak dikelola secara tepat. Oleh karena itu, fokus utama manajemen konflik kepentingan bukan hanya memberikan sanksi setelah pelanggaran terjadi, tetapi juga mengidentifikasi, mencegah, dan mengendalikan potensi konflik sejak tahap awal sehingga integritas proses pengambilan keputusan tetap terjaga.

OECD (2020) dalam *Managing Conflict of Interest in the Public Service* mendefinisikan konflik kepentingan sebagai "konflik antara tugas publik dan kepentingan pribadi pejabat publik, di mana kepentingan pribadi pejabat tersebut dapat secara tidak layak mempengaruhi kinerja tugas dan tanggung jawab resminya." Definisi tersebut menegaskan bahwa keberadaan kepentingan pribadi bukanlah sesuatu yang dilarang, karena setiap individu secara alami memiliki kepentingan di luar pekerjaannya sebagai pejabat publik. Permasalahan muncul ketika kepentingan tersebut berpotensi memengaruhi objektivitas, independensi, atau kualitas keputusan yang diambil dalam menjalankan jabatan publik. Oleh karena itu, tata kelola modern lebih menekankan pengelolaan (*management*) daripada sekadar pelarangan (*prohibition*), dengan membangun sistem yang mampu mengidentifikasi risiko, meningkatkan transparansi, dan memastikan bahwa keputusan publik tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat.

OECD (2020) membedakan konflik kepentingan ke dalam tiga kategori utama.

1. Konflik kepentingan aktual (*actual conflict of interest*), yaitu kondisi ketika kepentingan pribadi benar-benar memengaruhi atau telah memengaruhi keputusan dan tindakan pejabat publik.
2. Konflik kepentingan potensial (*potential conflict of interest*), yaitu situasi ketika kepentingan pribadi belum memengaruhi keputusan saat ini, tetapi memiliki kemungkinan untuk menimbulkan pengaruh di masa mendatang.
3. Konflik kepentingan yang dipersepsikan (*perceived conflict of interest*), yaitu keadaan ketika masyarakat memiliki alasan yang

wajar untuk menduga bahwa kepentingan pribadi memengaruhi suatu keputusan, meskipun pada kenyataannya hal tersebut belum tentu terjadi.

Ketiga bentuk konflik kepentingan tersebut sama-sama memerlukan perhatian serius karena persepsi publik terhadap integritas penyelenggara negara sangat dipengaruhi oleh transparansi dan objektivitas proses pengambilan keputusan. Bahkan, konflik kepentingan yang hanya bersifat persepsi dapat menurunkan kepercayaan masyarakat apabila tidak dikelola secara terbuka dan akuntabel.

Dalam praktik administrasi publik, manajemen konflik kepentingan dilakukan melalui berbagai instrumen kelembagaan, seperti kewajiban pelaporan harta kekayaan dan kepentingan pribadi (*asset and interest disclosure*), deklarasi konflik kepentingan sebelum pengambilan keputusan, pembatasan kepemilikan saham atau aktivitas bisnis tertentu, mekanisme *recusal* atau pengunduran diri dari proses pengambilan keputusan ketika terdapat konflik kepentingan, rotasi jabatan, kode etik, serta pengawasan internal dan eksternal yang efektif.

Di Indonesia, pengelolaan konflik kepentingan telah diatur dalam berbagai regulasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN), serta pedoman pengendalian gratifikasi dan benturan kepentingan pada berbagai instansi pemerintah. Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan berupa budaya patronase, hubungan kekerabatan, lemahnya budaya pelaporan, serta belum optimalnya mekanisme pengawasan dan penegakan kode etik. Oleh karena itu, penguatan manajemen konflik kepentingan memerlukan kombinasi antara regulasi yang jelas, kepemimpinan yang berintegritas, sistem pengawasan yang independen, serta budaya organisasi yang menjunjung tinggi transparansi, profesionalisme, dan kepentingan publik sebagai dasar utama dalam setiap pengambilan keputusan.

E. Strategi Pencegahan *Fraud* dan Korupsi

Pencegahan *fraud* dan korupsi merupakan pendekatan yang lebih efektif dan berkelanjutan dibandingkan hanya mengandalkan penindakan setelah pelanggaran terjadi. Dalam perspektif tata kelola modern, korupsi dipandang sebagai risiko organisasi yang harus dikelola secara sistematis melalui pembangunan sistem integritas, penguatan

pengendalian internal, dan pembentukan budaya organisasi yang berorientasi pada etika. Oleh karena itu, strategi pencegahan tidak hanya berfokus pada individu pelaku, tetapi juga pada faktor-faktor kelembagaan yang menciptakan peluang terjadinya penyimpangan. Pencegahan yang efektif memerlukan pendekatan multi-lapis yang mengintegrasikan instrumen hukum, tata kelola organisasi, teknologi informasi, manajemen risiko, serta penguatan budaya integritas sehingga mampu mengurangi peluang, motivasi, dan rasionalisasi yang mendorong terjadinya *fraud* maupun korupsi.

ACFE (*Association of Certified Fraud Examiners*, 2022) dalam *Report to the Nations* menemukan bahwa organisasi yang berhasil menekan tingkat *fraud* umumnya menerapkan kombinasi berbagai mekanisme pencegahan secara terpadu. Program tersebut meliputi sistem pengendalian internal (*internal control*) yang kuat untuk membatasi peluang penyimpangan, saluran pelaporan (*hotline*) yang mudah diakses dan memberikan perlindungan kepada pelapor (*whistleblower*), pelatihan antikorupsi dan antifraud secara berkala untuk meningkatkan kesadaran pegawai, serta kepemimpinan yang memberikan teladan integritas melalui tindakan nyata (*tone at the top*). Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pencegahan *fraud* tidak hanya bergantung pada keberadaan aturan, tetapi juga pada komitmen pimpinan dalam membangun budaya organisasi yang menjunjung tinggi kejujuran, transparansi, dan akuntabilitas. Ketika pimpinan secara konsisten menunjukkan perilaku etis, nilai-nilai integritas akan lebih mudah diinternalisasi oleh seluruh anggota organisasi.

Seiring berkembangnya teknologi digital, berbagai mekanisme pencegahan korupsi juga mengalami transformasi yang signifikan. Penggunaan layanan pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*) mampu mengurangi interaksi langsung antara aparat dan masyarakat sehingga memperkecil peluang terjadinya suap, gratifikasi, maupun penyalahgunaan diskresi. Sistem *e-procurement* meningkatkan transparansi dan persaingan yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, sedangkan kewajiban pelaporan harta kekayaan (*asset disclosure*) memperkuat pengawasan terhadap potensi konflik kepentingan dan kekayaan yang tidak wajar.

Selain itu, rotasi jabatan secara berkala dapat mencegah terbentuknya jaringan korupsi dan konsentrasi kekuasaan pada individu

tertentu, sementara audit berbasis risiko (*risk-based auditing*) memungkinkan organisasi mengidentifikasi area yang paling rentan terhadap penyimpangan sehingga tindakan pencegahan dapat dilakukan secara lebih proaktif. Integrasi teknologi, analisis data, dan sistem pengawasan berbasis risiko menjadi salah satu arah utama pengembangan strategi antikorupsi di berbagai negara karena mampu meningkatkan efektivitas deteksi dini sekaligus memperkuat akuntabilitas organisasi.

Di Indonesia, upaya pencegahan korupsi telah diinstitusionalisasikan melalui Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK) yang dikembangkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bersama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) serta Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Strategi ini memfokuskan reformasi pada tiga area prioritas, yaitu perizinan dan tata niaga, pengelolaan keuangan negara, serta penegakan hukum dan reformasi birokrasi. Evaluasi Stranas PK 2021 menunjukkan adanya kemajuan yang cukup signifikan, terutama melalui integrasi layanan perizinan berbasis *Online Single Submission* (OSS), peningkatan transparansi proses administrasi, dan penyederhanaan prosedur pelayanan publik (KPK, 2022).

Namun demikian, implementasi strategi tersebut masih menghadapi tantangan berupa koordinasi lintas kementerian dan lembaga, perbedaan kapasitas pemerintah daerah, keterbatasan pemanfaatan data untuk pengawasan, serta belum meratanya budaya integritas di seluruh instansi pemerintah. Oleh karena itu, keberhasilan pencegahan *fraud* dan korupsi di Indonesia memerlukan sinergi antara penguatan regulasi, transformasi digital, pengembangan sistem pengawasan berbasis risiko, peningkatan kompetensi aparatur, serta pembangunan budaya organisasi yang menempatkan integritas, transparansi, dan akuntabilitas sebagai nilai inti dalam penyelenggaraan pemerintahan.



BAB X

TRANSPARANSI, KETERBUKAAN INFORMASI, DAN PARTISIPASI PUBLIK

Transparansi dan partisipasi publik merupakan dua pilar yang saling memperkuat dalam mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dan responsif. Tanpa transparansi, warga tidak memiliki informasi yang diperlukan untuk berpartisipasi secara bermakna dalam proses kebijakan. Tanpa partisipasi publik, informasi yang tersedia tidak akan dimanfaatkan secara efektif untuk mengawasi dan mempengaruhi pemerintahan.

A. Transparansi sebagai Pilar Akuntabilitas

Transparansi merupakan salah satu pilar utama akuntabilitas publik karena menjamin keterbukaan informasi mengenai kebijakan, proses pengambilan keputusan, penggunaan anggaran, serta capaian kinerja pemerintah dan organisasi publik. Keterbukaan tersebut memungkinkan masyarakat memperoleh informasi yang memadai untuk mengetahui bagaimana kewenangan dijalankan dan sumber daya publik dikelola. Dengan demikian, transparansi menciptakan landasan bagi terwujudnya pemerintahan yang terbuka, responsif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hubungan antara transparansi dan akuntabilitas bersifat saling melengkapi. Transparansi menyediakan informasi yang menjadi dasar

bagi masyarakat, lembaga pengawas, media, dan pemangku kepentingan lainnya untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, akuntabilitas memastikan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat publik dapat dievaluasi serta dipertanggungjawabkan berdasarkan informasi yang tersedia. Tanpa transparansi, proses akuntabilitas menjadi sulit dilakukan karena tidak adanya akses terhadap informasi yang relevan.

Meijer (2022) mengidentifikasi empat tipe transparansi yang berbeda dan saling melengkapi: transparansi *event* (pengungkapan peristiwa spesifik, seperti laporan insiden); transparansi *process* (keterbukaan tentang bagaimana keputusan dibuat); transparansi *structural* (visibilitas tentang bagaimana organisasi distrukturkan dan siapa yang bertanggung jawab atas apa); dan transparansi *outcome* (keterbukaan tentang hasil-hasil yang dicapai). Tata kelola yang transparan memerlukan keempat tipe ini secara simultan.

Penting untuk membedakan antara *transparency* dan *openness*. Transparansi bersifat pasif, pemerintah menyediakan informasi yang dapat diakses oleh publik. *Openness* bersifat lebih aktif, pemerintah secara proaktif berbagi informasi, melibatkan warga dalam proses kebijakan, dan responsif terhadap input publik. *Open Government Partnership* (OGP), yang Indonesia bergabung sejak 2011, mendorong standar yang lebih tinggi dari sekadar transparansi menuju openness yang genuini.

Tabel 10.1 Dimensi Transparansi Pemerintahan

Dimensi Transparansi	Definisi	Instrumen	Tantangan
Fiskal	Keterbukaan pengelolaan anggaran & keuangan publik	APBN online, e-audit BPK, DJA OpenData	Kompleksitas data, literasi keuangan rendah
Kebijakan	Keterbukaan proses pembuatan & implementasi kebijakan	RUU online, konsultasi publik, API kebijakan	<i>Formality check</i> , tidak <i>genuine</i>

Dimensi Transparansi	Definisi	Instrumen	Tantangan
Kinerja	Keterbukaan tentang capaian & hasil yang dicapai	Portal kinerja.go.id, SAKIP online	Data tidak <i>reliable</i> , <i>gaming</i>
Proses Hukum	Keterbukaan putusan pengadilan & proses peradilan	Direktori Putusan MA, e-court	Akses terbatas, terminologi kompleks
Pengadaan	Transparansi proses pengadaan barang/jasa publik	LPSE, SiRUP, e-catalogue LKPP	Manipulasi spec, kolusi & persekongkolan

Dalam praktiknya, transparansi diwujudkan melalui berbagai mekanisme, seperti publikasi laporan keuangan dan laporan kinerja, keterbukaan proses pengadaan barang dan jasa, penyediaan data publik, serta penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*). Perkembangan teknologi digital juga memperkuat transparansi melalui konsep *open government* dan *open data*, yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi secara lebih cepat, mudah, dan real time. Namun, transparansi yang efektif tidak hanya menuntut keterbukaan, tetapi juga kualitas informasi yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan mudah dipahami.

Meskipun demikian, transparansi memiliki batasan yang perlu diperhatikan, seperti perlindungan data pribadi, kerahasiaan negara, dan informasi yang dikecualikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, implementasi transparansi harus mampu menyeimbangkan antara hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan kewajiban pemerintah dalam melindungi kepentingan publik. Jika diterapkan secara konsisten, transparansi akan memperkuat akuntabilitas, meningkatkan kepercayaan masyarakat, mencegah penyalahgunaan wewenang, serta mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

B. *Open Government* dan *Open Data*

Open Government merupakan paradigma tata kelola pemerintahan yang menekankan keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan kolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Konsep ini bertujuan menciptakan pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan publik dengan memberikan akses yang lebih luas terhadap informasi serta melibatkan warga negara dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Melalui *Open Government*, hubungan antara pemerintah dan masyarakat bergeser dari pola yang bersifat satu arah menjadi kemitraan yang lebih partisipatif dan kolaboratif.

Gerakan *Open Government* yang diinisiasi melalui *Open Government Partnership* (OGP) pada 2011 telah mentransformasi cara pemerintahan modern memandang relasi mereka dengan warga negara. Dalam konteks ini, *openness* bukan hanya tentang berbagi data mentah, melainkan tentang membangun kemitraan yang *genuine* antara pemerintah dan warga dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. OGP mengkombinasikan tiga prinsip utama: transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Open data merupakan komponen teknis dari *open government* yang menjadi semakin penting seiring dengan perkembangan ekonomi digital. Janssen, Charalabidis, dan Zuiderwijk (2020) mengidentifikasi berbagai kategori nilai yang dihasilkan oleh open data sektor publik: nilai politis (transparansi & akuntabilitas yang meningkat), nilai ekonomi (bisnis baru berbasis data pemerintah), nilai sosial (layanan warga yang lebih baik), dan nilai teknis (interoperabilitas dan efisiensi sistem TI pemerintah). Studi McKinsey Global Institute (2022) memperkirakan bahwa open data dari sektor publik dapat menghasilkan nilai ekonomi sebesar USD 3–5 triliun per tahun secara global, dengan sektor-sektor kesehatan, pendidikan, transportasi, dan keuangan sebagai kontributor utama.

Di Indonesia, portal *data.go.id* yang dikelola oleh Kominfo merupakan agregator utama open data pemerintah pusat, sementara berbagai daerah juga mengembangkan portal data masing-masing. Namun, *World Bank* (2023) dalam evaluasinya terhadap *Open Data Readiness* Indonesia mengidentifikasi beberapa tantangan kritis: kualitas dan kelengkapan data yang tidak merata, kurangnya standarisasi format

dan metadata, keterbatasan kapasitas analitik di sisi pengguna, dan belum adanya regulasi khusus tentang open data yang komprehensif.

Implementasi *Open Government* dan *Open Data* didukung oleh perkembangan teknologi digital yang memungkinkan penyebaran informasi secara cepat, murah, dan real time melalui portal data, aplikasi layanan publik, serta platform pemerintahan elektronik (*e-government*). Di banyak negara, termasuk Indonesia, inisiatif ini telah mendorong peningkatan transparansi pengelolaan anggaran, kualitas pelayanan publik, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, pemanfaatan data terbuka juga mendorong lahirnya berbagai inovasi berbasis data (*data-driven innovation*) yang memberikan nilai tambah bagi pembangunan ekonomi dan sosial.

Meskipun demikian, keberhasilan *Open Government* dan *Open Data* tidak hanya bergantung pada tersedianya data, tetapi juga pada kualitas, kelengkapan, interoperabilitas, serta kemudahan akses terhadap data tersebut. Tantangan lain meliputi perlindungan data pribadi, keamanan siber, rendahnya literasi data, dan komitmen kelembagaan dalam menjaga keberlanjutan kebijakan keterbukaan. Oleh karena itu, penerapan *Open Government* dan *Open Data* memerlukan dukungan regulasi, infrastruktur digital, kapasitas sumber daya manusia, serta budaya organisasi yang menjunjung tinggi transparansi dan akuntabilitas sebagai fondasi utama *good governance*.

C. Keterbukaan Informasi Publik

Keterbukaan informasi publik merupakan salah satu prinsip fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis karena menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan negara. Akses terhadap informasi memungkinkan warga negara memahami proses pengambilan kebijakan, mengawasi penggunaan sumber daya publik, serta berpartisipasi secara lebih bermakna dalam proses pemerintahan. Dalam perspektif administrasi publik, keterbukaan informasi tidak hanya dipandang sebagai hak warga negara, tetapi juga sebagai instrumen untuk memperkuat transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan pencegahan korupsi. Semakin terbuka suatu pemerintahan dalam menyediakan informasi yang akurat, mudah diakses, dan tepat waktu, semakin besar pula peluang terciptanya

kepercayaan publik dan pengawasan sosial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) merupakan tonggak penting dalam reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Undang-undang ini mengubah paradigma pengelolaan informasi pemerintah dari *default-secret*, yaitu informasi pada dasarnya bersifat tertutup kecuali dinyatakan terbuka, menjadi *default-open*, yaitu seluruh informasi publik pada prinsipnya terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat kecuali informasi yang secara tegas dikecualikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pergeseran paradigma tersebut memperkuat prinsip bahwa informasi publik merupakan milik masyarakat, sedangkan badan publik hanya bertindak sebagai pengelola informasi. Dengan demikian, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan informasi secara proaktif, menjamin kemudahan akses bagi masyarakat, serta memberikan pelayanan informasi yang cepat, sederhana, dan transparan. Meskipun demikian, implementasi prinsip *default-open* masih menghadapi berbagai kendala, seperti budaya birokrasi yang cenderung tertutup, perbedaan kapasitas antarinstansi, serta belum meratanya pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan informasi publik.

Pelaksanaan UU KIP didukung oleh keberadaan Komisi Informasi Pusat (KIP) sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi maupun adjudikasi nonlitigasi. Selain itu, setiap badan publik diwajibkan membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang bertanggung jawab mengelola, mendokumentasikan, menyediakan, dan memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat. Kehadiran PPID menjadi elemen penting dalam mewujudkan keterbukaan informasi karena berfungsi sebagai penghubung antara badan publik dengan masyarakat yang membutuhkan informasi. Di samping penyediaan informasi berdasarkan permintaan, badan publik juga diwajibkan mengumumkan informasi tertentu secara berkala, menyediakan informasi yang tersedia setiap saat, serta menyampaikan informasi secara serta-merta apabila berkaitan dengan kepentingan publik yang mendesak. Melalui mekanisme tersebut, keterbukaan informasi tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga menjadi bagian dari sistem pelayanan publik yang transparan dan akuntabel.

Meskipun kerangka regulasi telah tersedia, implementasi keterbukaan informasi publik di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Penelitian PSHK (2022) menunjukkan bahwa tingkat kesadaran masyarakat mengenai hak memperoleh informasi publik masih relatif rendah, sehingga pemanfaatan mekanisme UU KIP belum optimal. Di sisi lain, kapasitas PPID di berbagai badan publik masih memerlukan penguatan, baik dalam aspek sumber daya manusia, pengelolaan arsip dan dokumentasi, maupun pemanfaatan teknologi digital untuk pelayanan informasi.

Selain itu, proses penyelesaian sengketa informasi melalui Komisi Informasi masih memerlukan waktu yang relatif panjang sehingga efektivitasnya sebagai mekanisme koreksi belum sepenuhnya optimal. Oleh karena itu, penguatan keterbukaan informasi publik tidak hanya memerlukan penyempurnaan regulasi, tetapi juga peningkatan kapasitas kelembagaan, digitalisasi sistem informasi, penguatan budaya transparansi di lingkungan birokrasi, serta peningkatan literasi masyarakat mengenai hak atas informasi publik. Dengan demikian, keterbukaan informasi dapat berfungsi secara efektif sebagai instrumen untuk memperkuat akuntabilitas, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta membangun pemerintahan yang lebih terbuka, partisipatif, dan berintegritas.

D. *Citizen Engagement* dalam Pengawasan Publik

Citizen engagement atau keterlibatan warga dalam pengawasan publik merupakan elemen penting dalam mewujudkan demokrasi yang partisipatif dan akuntabilitas pemerintahan yang efektif. Keterlibatan masyarakat tidak hanya memberikan ruang bagi warga untuk menyampaikan aspirasi, tetapi juga memungkinkan mereka berperan aktif dalam memantau pelaksanaan kebijakan, penggunaan anggaran, serta kualitas pelayanan publik. Dengan adanya partisipasi yang bermakna, pemerintah terdorong untuk lebih transparan, responsif, dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat.

Menurut Gaventa dan McGee (2020), *citizen engagement* memiliki beberapa tingkatan yang menunjukkan derajat keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan. Tingkatan tersebut meliputi informasi, ketika warga hanya menerima informasi dari pemerintah; konsultasi, ketika masyarakat dimintai masukan atau pendapat;

keterlibatan (*involvement*), ketika warga berpartisipasi dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan; kolaborasi, ketika masyarakat dan pemerintah bekerja sama dalam pengambilan keputusan; serta pemberdayaan (*empowerment*), yaitu kondisi ketika warga memiliki kewenangan yang nyata dalam menentukan keputusan publik. Semakin tinggi tingkat keterlibatan tersebut, semakin besar pula peluang terciptanya tata kelola yang demokratis dan akuntabel.

Gambar 10.1 Spektrum *Citizen Engagement* dan Contoh di Indonesia

LEVEL	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
TUJUAN	Memberikan informasi berimbang	Mengumpulkan umpan balik warga	Menjamin perhatian & aspirasi warga	Membangun kemitraan langsung	Meletakkan keputusan pada warga
JANJI	Kami akan memberikan info yang baik	Kami akan mendengar & memberi umpan balik	Kami akan bekerja bersama anda	Kami akan memberi saran & inovasi anda	Kami akan melaksanakan keputusan anda
CONTOH INDO	Website, PPID, JDIH	Survey, FGD, konsultasi	Musrenbang, DPRD	Participatory Budgeting	Citizen Assembly, Referendum

Teknologi digital telah membuka peluang baru yang sangat signifikan bagi citizen engagement dalam pengawasan publik. Platform LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat), yang dikelola Kemenpan-RB, telah menjadi kanal pengaduan masyarakat yang penting dengan jutaan pengaduan yang diproses sejak peluncurannya. Penelitian Setiyono (2022) menunjukkan bahwa platform pengaduan digital yang efektif memiliki tiga karakteristik kunci: kemudahan akses (termasuk melalui mobile), kecepatan respons, dan tindak lanjut yang transparan dan dapat dipantau oleh pelapor.

Perkembangan teknologi digital ini telah memperluas peluang *citizen engagement* melalui berbagai platform seperti *e-participation*, aplikasi pengaduan masyarakat, forum konsultasi publik daring, media sosial, dan portal layanan pemerintahan. Berbagai inovasi ini memungkinkan masyarakat memberikan masukan, melaporkan penyimpangan, memantau proyek pemerintah, hingga mengevaluasi

kualitas pelayanan publik secara lebih cepat dan efisien. Selain meningkatkan transparansi, pemanfaatan teknologi juga memperkuat kolaborasi antara pemerintah, masyarakat sipil, akademisi, dan sektor swasta dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik.

Meskipun demikian, efektivitas *citizen engagement* masih menghadapi berbagai tantangan, seperti rendahnya literasi digital, kesenjangan akses teknologi, partisipasi yang bersifat simbolis (*tokenism*), serta terbatasnya tindak lanjut pemerintah terhadap aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, keterlibatan warga perlu didukung oleh regulasi yang menjamin hak partisipasi, mekanisme umpan balik yang jelas, serta komitmen pemerintah untuk menjadikan masukan masyarakat sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, *citizen engagement* tidak hanya berfungsi sebagai sarana pengawasan, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam meningkatkan kualitas kebijakan publik dan memperkuat akuntabilitas pemerintahan.

E. Akuntabilitas Kolaboratif

Konsep *collaborative accountability* berkembang sebagai respons terhadap meningkatnya kompleksitas tata kelola modern yang melibatkan berbagai aktor dari berbagai sektor dalam jaringan kebijakan yang dinamis. Bianchi, Nasi, dan Rivenbark (2021) mendefinisikan *collaborative accountability* sebagai proses di mana berbagai aktor dalam jaringan kolaboratif bersama-sama mengembangkan dan menerapkan mekanisme untuk meminta dan memberikan pertanggungjawaban atas *outcome-outcome* bersama yang mereka hasilkan.

Model *collaborative accountability* menghadirkan tantangan khusus yang tidak terdapat dalam model-model akuntabilitas tradisional: bagaimana mengalokasikan tanggung jawab ketika outcome dihasilkan oleh multiple aktor; bagaimana memastikan bahwa semua aktor dalam jaringan memiliki insentif untuk mempertahankan standar etis; dan bagaimana menghindari "*diffusion of responsibility*" di mana tidak ada satu aktor pun yang merasa sepenuhnya bertanggung jawab atas kegagalan kolektif. Ansell dan Gash (2020) berargumen bahwa trust, komunikasi yang intensif, dan kepemimpinan fasilitatif merupakan prasyarat utama bagi *collaborative accountability* yang efektif.

Dalam konteks Indonesia, prinsip-prinsip *collaborative accountability* sangat relevan untuk program-program lintas sektoral seperti penanggulangan kemiskinan multidimensional, pengelolaan lingkungan hidup, dan penanganan bencana, di mana keberhasilan memerlukan koordinasi yang efektif antara berbagai kementerian, pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Tantangan implementasinya besar, namun pengembangan platform digital yang terintegrasi dan mekanisme koordinasi yang lebih kuat dapat secara signifikan meningkatkan efektivitas *collaborative accountability* dalam konteks Indonesia.

Tabel 10.2 Mekanisme *Collaborative Accountability* di Indonesia

Mekanisme	Deskripsi	Prasyarat	Contoh Indonesia	Tantangan
<i>Multi-Stakeholder Forum</i>	Forum reguler yang melibatkan semua aktor kunci	Representasi inklusif, komitmen multi-pihak	Musrenbang Nasional/ Daerah, Tim Nasional PPK	Dominasi satu aktor, <i>formality</i> tanpa substansi
<i>Joint Accountability Framework</i>	Kerangka akuntabilitas bersama yang disepakati semua pihak	Kesepakatan tentang <i>outcome</i> bersama & indikator	Framework SDGs Indonesia (Stranas SDG)	Kesulitan atribusi kausalitas
<i>Collaborative Monitoring & Evaluation</i>	M&E yang melibatkan semua aktor secara partisipatif	<i>Data sharing agreements</i> , kapasitas analitik	SAKIP terintegrasi, evaluasi program lintas K/L	Silo data, kurangnya interoperabilitas
<i>Peer Accountability Network</i>	Jaringan aktor yang saling mengawasi & mendukung	<i>Trust & norma</i> bersama yang kuat	Forum Sekda, Asosiasi Pemda	Risiko <i>protect each other</i> , lemah <i>enforcement</i>



BAB XI

PENGUKURAN DAN EVALUASI

AKUNTABILITAS PUBLIK

Pengukuran dan evaluasi akuntabilitas publik merupakan instrumen vital dalam tata kelola pemerintahan modern. Tanpa sistem pengukuran yang komprehensif dan terstandarisasi, akuntabilitas akan tetap menjadi konsep abstrak yang sulit diimplementasikan secara konsisten. Menurut Bovens, Schillemans & Goodin (2021), akuntabilitas publik yang efektif mensyaratkan adanya mekanisme pengukuran yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada pemangku kepentingan. Hal ini sejalan dengan perkembangan paradigma *New Public Governance* yang menekankan pentingnya *performance measurement* sebagai fondasi manajemen publik kontemporer.

A. Konsep Pengukuran Akuntabilitas

1. Definisi dan Dimensi Pengukuran Akuntabilitas

Pengukuran akuntabilitas publik adalah proses sistematis untuk menilai sejauh mana lembaga pemerintah memenuhi kewajiban mereka terhadap publik, baik secara finansial, kinerja, maupun etis. Mulgan (2021) mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu mekanisme sosial yang di dalamnya terdapat relasi kuasa antara *account-giver* (pemberi akun) dan *account-holder* (penerima akun), yang melibatkan informasi, justifikasi, dan sanksi.

Dimensi pengukuran akuntabilitas mencakup empat aspek fundamental, yaitu: (1) akuntabilitas finansial yang berkaitan dengan pengelolaan dan pelaporan keuangan publik; (2) akuntabilitas kinerja

yang mengukur pencapaian tujuan dan sasaran organisasi; (3) akuntabilitas proses yang mengevaluasi kesesuaian prosedur dan standar operasional; serta (4) akuntabilitas program yang menilai efektivitas kebijakan dan intervensi pemerintah (Koppell, 2020).

2. Kerangka Teoritis Pengukuran Akuntabilitas

Beberapa kerangka teoritis utama yang mendasari pengukuran akuntabilitas publik telah berkembang pesat dalam satu dekade terakhir. Papadopoulos (2022) mengidentifikasi setidaknya tiga perspektif dominan: *principal-agent theory*, *stewardship theory*, dan *republican theory of accountability*. Masing-masing perspektif memberikan kontribusi yang berbeda dalam memahami relasi akuntabilitas dan cara mengukurnya.

Dalam perspektif *principal-agent theory*, pengukuran akuntabilitas difokuskan pada kemampuan *principal* (misalnya, parlemen atau warga negara) untuk memantau perilaku *agent* (birokrat atau pejabat publik). Sementara *stewardship theory* menekankan pengukuran nilai-nilai dan motivasi intrinsik pejabat publik sebagai *steward* kepentingan publik (Schillemans & Busuioc, 2021).

Tabel 11.1 Kerangka Teoritis Pengukuran Akuntabilitas Publik

Teori	Fokus Pengukuran	Instrumen Utama
<i>Principal-Agent Theory</i>	Monitoring perilaku agent oleh principal	Laporan kinerja, audit
<i>Stewardship Theory</i>	Nilai intrinsik dan motivasi pejabat	Survei etika, penilaian integritas
<i>Republican Theory</i>	Partisipasi publik dan deliberasi	Forum publik, konsultasi warga
<i>New Public Governance</i>	Kolaborasi jaringan dan ko-produksi	Dashboard kinerja, KPI jaringan

Menurut OECD (2023), prinsip-prinsip utama pengukuran akuntabilitas yang baik mencakup: relevansi (*relevance*), reliabilitas (*reliability*), komparabilitas (*comparability*), dan ketepatan waktu (*timeliness*). Keempat prinsip ini menjadi pedoman dalam pengembangan sistem pengukuran akuntabilitas di berbagai negara,

termasuk Indonesia. Perkembangan teknologi digital juga telah meningkatkan efektivitas pengukuran akuntabilitas melalui pemanfaatan *e-government*, *big data*, *dashboard* kinerja, dan analitik data secara *real time*. Sistem informasi digital memungkinkan proses pemantauan, pelaporan, dan evaluasi dilakukan secara lebih cepat, akurat, dan transparan, sekaligus memperkuat keterbukaan informasi kepada publik. Selain itu, integrasi data dari berbagai instansi membantu mengidentifikasi penyimpangan, mengukur efisiensi program, serta mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based policy*).

Meskipun demikian, pengukuran akuntabilitas masih menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan kualitas data, indikator yang belum sepenuhnya mencerminkan dampak kebijakan, serta kecenderungan organisasi berfokus pada pemenuhan target administratif daripada penciptaan nilai publik. Oleh karena itu, sistem pengukuran akuntabilitas perlu dirancang secara seimbang dengan mengintegrasikan aspek kepatuhan, kinerja, transparansi, partisipasi publik, dan dampak kebijakan. Pendekatan yang komprehensif tersebut akan menghasilkan evaluasi yang lebih akurat sekaligus mendorong perbaikan berkelanjutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

B. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

1. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)

Di Indonesia, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan instrumen utama pengukuran akuntabilitas kinerja birokrasi. SAKIP diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Implementasi SAKIP mencakup lima komponen utama: (1) perencanaan kinerja yang mencakup Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kinerja Tahunan (RKT); (2) perjanjian kinerja yang berisi target-target terukur; (3) pengukuran kinerja menggunakan indikator yang SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*); (4) pengelolaan data kinerja; serta (5) pelaporan kinerja melalui

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) (Kementerian PAN-RB, 2023).

2. Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)

Evaluasi SAKIP dilakukan secara periodik oleh Kementerian PAN-RB menggunakan metodologi *scoring* yang komprehensif. Hasil evaluasi ini menjadi salah satu acuan dalam penilaian keberhasilan reformasi birokrasi. Berdasarkan data Kementerian PAN-RB (2023), rata-rata nilai SAKIP instansi pemerintah pusat terus meningkat, dengan sebagian besar kementerian/lembaga berhasil memperoleh predikat BB atau bahkan A.

Namun, Dwiyanto (2022) mencatat beberapa kelemahan mendasar dalam implementasi SAKIP, antara lain: kesenjangan antara perencanaan dan penganggaran, lemahnya validitas data kinerja, serta masih dominannya orientasi *output* dibanding *outcome*. Kelemahan-kelemahan ini mendorong perlunya reformasi mendasar dalam pendekatan pengukuran kinerja pemerintah.

Tabel 11.2 Komponen dan Bobot Evaluasi SAKIP

Komponen Evaluasi	Sub-Komponen	Bobot (%)
Perencanaan Kinerja	Renstra, RKT, Penetapan Kinerja	30
Pengukuran Kinerja	Indikator kinerja, sistem informasi kinerja	25
Pelaporan Kinerja	LKjIP, penyajian informasi kinerja	15
Evaluasi Kinerja Internal	Evaluasi program, evaluasi akuntabilitas	10
Capaian Kinerja	Realisasi output, outcome, dampak	20
TOTAL		100

Sumber: Kementerian PAN-RB (2023)

Berbagai negara telah mengembangkan sistem pengukuran akuntabilitas kinerja yang beragam sesuai konteks kelembagaan masing-masing. Amerika Serikat menerapkan *Government Performance and Results Modernization Act* (GPRAMA) 2010, yang mensyaratkan penetapan tujuan prioritas lintas lembaga dan pelaporan kinerja berbasis web yang dapat diakses publik. Inggris menggunakan *Single Departmental Plans* yang mengintegrasikan akuntabilitas kinerja dengan perencanaan pengeluaran (HM Treasury, 2022).

Australia mengembangkan *Commonwealth Performance Framework* berdasarkan *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*, yang menekankan pentingnya pelaporan berbasis *outcome* dan penggunaan *performance statements* yang terintegrasi. Sementara itu, New Zealand menerapkan pendekatan *Managing for Outcomes* yang berfokus pada dampak jangka panjang kebijakan publik (Scott & Boyd, 2020).

C. Monitoring dan Evaluasi Berbasis Hasil

Monitoring dan evaluasi berbasis hasil merupakan pendekatan dalam manajemen sektor publik yang menempatkan pencapaian hasil sebagai fokus utama dalam pengelolaan program dan kebijakan pemerintah. Berbeda dengan pendekatan tradisional yang lebih menekankan kepatuhan terhadap prosedur atau penggunaan anggaran, *results-based monitoring and evaluation* berorientasi pada perubahan nyata yang dihasilkan bagi masyarakat. Dalam pendekatan ini, keberhasilan suatu program tidak hanya diukur dari besarnya sumber daya yang digunakan (*input*) atau banyaknya kegiatan yang dilaksanakan (*activity*), tetapi terutama dari keluaran (*output*), hasil antara (*outcome*), dan dampak (*impact*) yang dihasilkan. Dengan demikian, sistem *monitoring* dan evaluasi berfungsi sebagai instrumen pembelajaran, pengambilan keputusan, serta peningkatan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kusek dan Rist (2019) menjelaskan bahwa *results-based monitoring and evaluation* merupakan suatu sistem yang dirancang untuk mengukur kemajuan pencapaian tujuan pembangunan melalui indikator kinerja yang terukur, relevan, dan dapat diverifikasi. Pendekatan ini menghubungkan seluruh tahapan pengelolaan program dalam suatu rantai hasil (*results chain*), yang terdiri atas *input*, *activities*,

outputs, outcomes, dan impact. Input menggambarkan sumber daya yang digunakan, seperti anggaran, sumber daya manusia, dan teknologi. *Activities* merupakan berbagai kegiatan yang dilaksanakan untuk menghasilkan layanan atau produk tertentu. *Outputs* menunjukkan hasil langsung dari pelaksanaan kegiatan, sedangkan *outcomes* mencerminkan perubahan perilaku, kapasitas, atau kondisi yang dialami oleh kelompok sasaran. Pada tingkat tertinggi, *impact* menggambarkan perubahan jangka panjang yang memberikan manfaat bagi masyarakat secara luas. Melalui kerangka tersebut, pemerintah dapat menilai hubungan sebab-akibat antara sumber daya yang digunakan dengan hasil pembangunan yang dicapai.

Model logika program (*logic model*) merupakan alat bantu visual yang menggambarkan hubungan kausal antara sumber daya, aktivitas, dan hasil yang diharapkan dari suatu program. *W.K. Kellogg Foundation (2021)* mendefinisikan *logic model* sebagai peta jalan yang menghubungkan teori, asumsi, prinsip, dan nilai-nilai yang mendasari program dengan praktik aktualnya.

Tabel 11.1 Model Logika Program Akuntabilitas Publik

INPUT	AKTIVITAS	OUTPUT	OUTCOME	IMPACT
SDM terlatih, anggaran, regulasi, teknologi informasi	Pelatihan, sosialisasi, audit, pengawasan, pelayanan publik	Laporan kinerja, dokumen kebijakan, sistem informasi, SDM kompeten	Peningkatan transparansi, efisiensi layanan, kepuasan publik	Kepercayaan publik meningkat, tata kelola baik, pembangunan berkelanjutan
Apakah yang kita investasikan?	Apakah yang kita lakukan?	Apakah yang dihasilkan?	Perubahan jangka pendek-menengah	Perubahan jangka panjang

Implementasi *monitoring* dan evaluasi berbasis hasil di Indonesia diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, serta Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pedoman Evaluasi Pembangunan Nasional. Kedua regulasi ini

mewajibkan kementerian/lembaga untuk melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala terhadap program-program pembangunan.

Tantangan utama dalam implementasi *monitoring* dan evaluasi di Indonesia, menurut *Bappenas (2022)*, mencakup: keterbatasan kapasitas sumber daya manusia evaluator, lemahnya sistem data dan informasi, kurangnya budaya pembelajaran organisasi, serta belum optimalnya penggunaan hasil evaluasi dalam pengambilan keputusan. Untuk mengatasi tantangan tersebut, Bappenas telah mengembangkan *National Evaluation Policy* yang mendorong penguatan ekosistem evaluasi nasional.

1. Metode Evaluasi

Berbagai metode evaluasi program pemerintah telah berkembang pesat dalam satu dekade terakhir. *Gertler et al. (2022)* mengklasifikasikan metode evaluasi menjadi tiga kategori utama: evaluasi proses (*process evaluation*), evaluasi dampak (*impact evaluation*), dan evaluasi ekonomi (*economic evaluation*). Metode-metode evaluasi dampak yang banyak digunakan meliputi:

- a. *Randomized Controlled Trial (RCT)*: RCT dianggap sebagai standar emas dalam evaluasi dampak karena kemampuannya membangun hubungan kausalitas yang kuat antara intervensi dan hasil yang diamati (Duflo, Glennerster & Kremer, 2022)
- b. *Quasi-Experimental Methods*: Meliputi *difference-in-differences*, *regression discontinuity design*, dan *instrumental variables*, yang digunakan ketika randomisasi tidak memungkinkan
- c. *Propensity Score Matching (PSM)*: Metode statistik untuk mengendalikan bias seleksi dalam evaluasi program tanpa kelompok kontrol acak
- d. *Mixed-Methods Evaluation*: Kombinasi metode kuantitatif dan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman komprehensif tentang mekanisme dan dampak program

D. Outcome-Based Accountability

1. Konsep dan Prinsip Outcome-Based Accountability

Outcome-Based Accountability atau akuntabilitas berbasis hasil merupakan paradigma manajemen publik yang menggeser fokus dari

kepatuhan terhadap aturan (*compliance-based*) menuju pencapaian hasil yang bermakna bagi masyarakat (*results-based*). Friedman (2021) mendefinisikan *Outcome-Based Accountability* sebagai sistem berpikir dan pengambilan keputusan yang membantu komunitas dan organisasi untuk menentukan bagaimana program dapat mencapai kondisi yang diinginkan dalam kehidupan warga negara.

Prinsip-prinsip utama *Outcome-Based Accountability* mencakup: (1) orientasi pada *outcome* yang berdampak nyata bagi kehidupan masyarakat; (2) penggunaan data sebagai dasar pengambilan keputusan; (3) transparansi dalam pelaporan kinerja kepada publik; (4) pembelajaran dan adaptasi berkelanjutan; serta (5) keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses akuntabilitas (Hatry, 2020).

2. Kerangka *Results-Based Management*

Results-Based Management adalah pendekatan manajemen yang berorientasi pada pencapaian hasil (*results*) dan menggunakan informasi kinerja untuk mendukung pengambilan keputusan. UNDP (2022) mendefinisikan *Results-Based Management* sebagai strategi manajemen yang mengarahkan semua proses, sumber daya, dan aktor pada pencapaian hasil yang diinginkan, serta menggunakan informasi kinerja dan pembelajaran untuk meningkatkan pengambilan keputusan.

Elemen kunci *Results-Based Management* mencakup: penetapan *results chain* yang jelas; identifikasi indikator kinerja yang relevan; pengumpulan data baseline; penentuan target yang ambisius namun realistis; monitoring dan pelaporan reguler; serta evaluasi dan pembelajaran. Penerapan *Results-Based Management* yang efektif membutuhkan perubahan kultur organisasi yang mendalam, dari orientasi prosedural menuju orientasi pencapaian dampak.

3. Aplikasi *Outcome-Based Accountability* dalam Konteks Indonesia

Penerapan prinsip-prinsip *Outcome-Based Accountability* di Indonesia dapat dilihat dalam berbagai inisiatif reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas layanan publik. Program Zona Integritas yang dikembangkan Kementerian PAN-RB merupakan salah satu contoh penerapan *Outcome-Based Accountability*, di mana instansi pemerintah dituntut untuk menunjukkan perubahan konkret dalam kualitas

pelayanan dan tingkat korupsi, bukan sekadar memiliki program anti-korupsi.

Selain itu, Program Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) juga menggunakan pendekatan berbasis hasil melalui mekanisme Dana Insentif Daerah (DID) yang memberikan insentif fiskal kepada daerah yang berhasil mencapai indikator kinerja tertentu, seperti peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, dan pengelolaan keuangan daerah (Kementerian Keuangan, 2023).

E. Pengembangan Indikator Akuntabilitas Modern

1. Klasifikasi dan Karakteristik Indikator Akuntabilitas

Indikator akuntabilitas adalah alat ukur yang digunakan untuk menilai tingkat pencapaian tujuan dan sasaran organisasi publik. Wholey, Hatry & Newcomer (2022) mengklasifikasikan indikator akuntabilitas ke dalam empat kategori: indikator input (sumber daya yang digunakan), indikator proses (bagaimana program dijalankan), indikator *output* (hasil langsung dari aktivitas), dan indikator *outcome* (perubahan yang dihasilkan dalam jangka menengah-panjang).

Indikator akuntabilitas yang baik harus memenuhi kriteria SMART: *Specific* (spesifik dan jelas), *Measurable* (dapat diukur secara objektif), *Achievable* (dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia), *Relevant* (relevan dengan tujuan organisasi), dan *Time-bound* (memiliki batasan waktu yang jelas). Beberapa ahli juga menambahkan kriteria *Ethical* (SMARTE) mengingat pentingnya aspek etika dalam pengukuran akuntabilitas (Talbot, 2022).

2. Indikator Akuntabilitas Berbasis Data Digital

Perkembangan teknologi digital membuka peluang baru dalam pengembangan indikator akuntabilitas yang lebih real-time dan berbasis bukti. Margetts & Dorobantu (2021) mengemukakan konsep *digital governance indicators*, yaitu indikator akuntabilitas yang dikembangkan dari data digital seperti data transaksi pemerintah, data layanan publik, dan data media sosial. Contoh indikator akuntabilitas berbasis data digital yang semakin berkembang mencakup: *open data score* (tingkat keterbukaan data pemerintah), *e-service delivery index* (kualitas layanan pemerintah digital), *social media responsiveness index* (kecepatan respons pemerintah terhadap aspirasi publik di media sosial), dan *digital*

budget transparency index (keterbukaan anggaran publik dalam format digital yang dapat diolah) (UN DESA, 2023).

3. Indikator Akuntabilitas Komposit Internasional

Berbagai lembaga internasional telah mengembangkan indeks komposit untuk mengukur akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan secara holistik. *World Bank Worldwide Governance Indicators* (WGI) mengukur enam dimensi tata kelola, termasuk *Voice and Accountability* dan *Rule of Law*, menggunakan data dari lebih dari 200 negara. *Transparency International Corruption Perceptions Index* (CPI) menggunakan persepsi para pelaku bisnis dan analis negara sebagai proksi untuk tingkat korupsi dan akuntabilitas.

Selain itu, *Open Budget Index* (OBI) yang dikembangkan oleh *International Budget Partnership* mengukur tingkat transparansi anggaran publik, yang merupakan salah satu dimensi penting akuntabilitas fiskal. Indeks-indeks ini, meskipun berguna sebagai referensi komparatif, memiliki keterbatasan karena sangat bergantung pada persepsi dan sulit menangkap nuansa kontekstual tata kelola di setiap negara (Andrews, 2021).

Tabel 11.3 Indeks Internasional Pengukuran Akuntabilitas Publik

Nama Indeks	Lembaga Pengembang	Dimensi yang Diukur
<i>Worldwide Governance Indicators</i> (WGI)	<i>World Bank</i>	6 dimensi tata kelola termasuk <i>Voice & Accountability</i>
<i>Corruption Perceptions Index</i> (CPI)	<i>Transparency International</i>	Persepsi korupsi sektor publik
<i>Open Budget Index</i> (OBI)	<i>International Budget Partnership</i>	Transparansi anggaran publik
<i>E-Government Development Index</i> (EGDI)	UN DESA	Layanan digital, infrastruktur, SDM

Nama Indeks	Lembaga Pengembang	Dimensi yang Diukur
<i>Government Effectiveness Index</i>	<i>World Bank/OECD</i>	Kualitas layanan publik dan kebijakan

4. Inovasi dalam Pengembangan Indikator Akuntabilitas

Perkembangan terbaru dalam ilmu pengukuran dan evaluasi mendorong inovasi dalam pengembangan indikator akuntabilitas. Bouckaert & Halligan (2021) mengidentifikasi tren pengembangan *integrated performance management systems* yang mengintegrasikan berbagai dimensi kinerja dalam satu kerangka pengukuran yang koheren, termasuk dimensi keuangan, operasional, dan strategis.

Inovasi lain yang signifikan adalah pengembangan *citizen-centered indicators* yang menempatkan pengalaman dan kepuasan warga negara sebagai dimensi utama pengukuran akuntabilitas. Pendekatan ini diaktualisasikan melalui survei kepuasan masyarakat, *citizen report cards*, dan mekanisme umpan balik digital yang semakin mudah diakses (Steen, Brandsen & Verschuere, 2021). *Net Promoter Score* (NPS) yang berasal dari dunia bisnis kini juga diadaptasi untuk mengukur kepuasan dan kepercayaan publik terhadap layanan pemerintah.

5. Tantangan dan Masa Depan Pengukuran Akuntabilitas

Meskipun telah banyak kemajuan, pengukuran akuntabilitas publik masih menghadapi berbagai tantangan kompleks. Radin (2021) mengidentifikasi *paradox of performance measurement*, yaitu fenomena di mana sistem pengukuran yang semakin canggih justru dapat mendistorsi perilaku organisasi, mendorong *gaming* (manipulasi indikator), dan mengalihkan perhatian dari tujuan-tujuan yang lebih fundamental. Pengukuran akuntabilitas publik diperkirakan akan semakin memanfaatkan teknologi *artificial intelligence* dan *machine learning* untuk menganalisis data kinerja dalam skala besar (*big data*). Selain itu, pendekatan *participatory monitoring and evaluation* yang melibatkan warga secara aktif dalam proses pengukuran dan evaluasi juga akan semakin menguat, sejalan dengan perkembangan platform digital yang memungkinkan keterlibatan publik yang lebih luas dan lebih mudah (Fung, 2022).



BAB XII

ETIKA DAN

AKUNTABILITAS DALAM

TRANSFORMASI DIGITAL

Transformasi digital telah mengubah secara mendasar cara pemerintah beroperasi, memberikan layanan, dan berinteraksi dengan warga negara. Perubahan ini membawa peluang luar biasa untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan. Namun, di sisi lain, transformasi digital juga memunculkan tantangan etis yang kompleks dan belum pernah dihadapi sebelumnya. Menurut Dunleavy et al. (2022), kita kini memasuki era *Digital-Era Governance* yang merupakan lanjutan dan penyempurnaan dari paradigma *New Public Management* sebelumnya. Era ini ditandai dengan reintegrasi layanan pemerintah melalui platform digital, orientasi *holistic* dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan digitalisasi proses-proses administratif secara menyeluruh. Tantangan etika dalam era ini memerlukan kerangka regulasi dan tata kelola yang adaptif dan responsif.

A. *Digital Governance* dan *Smart Government*

1. Konsep *Digital Governance*

Digital governance atau tata kelola digital merujuk pada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan. Brown, Fishenden & Thompson (2021) mendefinisikan *digital governance* sebagai integrasi sistematis teknologi digital dalam semua aspek penyelenggaraan

pemerintahan, mulai dari penyusunan kebijakan, pelaksanaan program, penyampaian layanan, hingga akuntabilitas kepada publik.

Dimensi utama *digital governance* mencakup: (1) *digital policy* atau kebijakan digital yang mengatur ekosistem teknologi nasional; (2) *digital administration* atau penggunaan digital dalam proses administrasi pemerintahan; (3) *digital services* atau penyampaian layanan publik melalui saluran digital; (4) *digital engagement* atau keterlibatan warga melalui platform digital; serta (5) *digital infrastructure* yang mendukung operasional pemerintahan (OECD, 2021).

2. Smart Government: Konsep dan Implementasi

Smart Government merupakan pendekatan modern dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi digital, data, dan inovasi untuk meningkatkan efektivitas tata kelola, kualitas pelayanan publik, serta pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based decision making*). Berbeda dengan *e-government* yang berfokus pada digitalisasi layanan dan administrasi pemerintahan, *Smart Government* menekankan integrasi teknologi, analisis data, kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*), *Internet of Things* (IoT), *cloud computing*, dan analitik prediktif guna menciptakan pemerintahan yang lebih adaptif, responsif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, *Smart Government* tidak hanya mengubah cara pemerintah bekerja, tetapi juga mentransformasi hubungan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam ekosistem digital. Gil-Garcia, Zhang & Puron-Cid (2021) mendefinisikan *smart government* sebagai pemerintahan yang menggunakan data dan teknologi secara cerdas untuk meningkatkan efisiensi operasional, meningkatkan kualitas layanan, dan memperkuat kapasitas pengambilan keputusan.

Implementasi *Smart Government* mencakup berbagai aspek, seperti integrasi layanan publik melalui platform digital terpadu, pengelolaan data lintas instansi, otomatisasi proses administrasi, pemanfaatan *big data* untuk perumusan kebijakan, serta pengembangan layanan publik yang bersifat proaktif dan personal. Dalam konteks pembangunan kota dan daerah, konsep ini juga terintegrasi dengan *smart city*, yang memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan efisiensi transportasi, pengelolaan lingkungan, kesehatan, pendidikan, keamanan, dan pelayanan administratif. Keberhasilan implementasi *Smart Government* sangat bergantung pada interoperabilitas sistem informasi,

infrastruktur digital yang memadai, keamanan siber, serta kapasitas sumber daya manusia dalam mengelola teknologi dan data.

Selain meningkatkan efisiensi operasional, *Smart Government* juga memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Ketersediaan data secara *real time* memungkinkan pemerintah memantau kinerja program secara lebih akurat, sementara platform digital membuka ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan, menyampaikan pengaduan, dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Pemanfaatan teknologi digital juga mendukung terciptanya kebijakan yang lebih tepat sasaran melalui analisis data yang komprehensif, sehingga pelayanan publik menjadi lebih cepat, mudah diakses, dan sesuai dengan kebutuhan warga. Implementasi *smart government* di berbagai negara menunjukkan pola yang beragam sesuai kapasitas teknologi dan kelembagaan masing-masing. Singapura dengan program *Smart Nation* menjadi rujukan global dalam penerapan teknologi canggih untuk transformasi pemerintahan. Estonia dengan sistem *X-Road* dan identitas digital telah memimpin dunia dalam layanan pemerintah digital yang aman dan terintegrasi (Margetts & Naumann, 2021).

Meskipun menawarkan berbagai manfaat, implementasi *Smart Government* masih menghadapi sejumlah tantangan, antara lain kesenjangan infrastruktur digital, rendahnya literasi digital, fragmentasi sistem informasi antarinstansi, perlindungan data pribadi, serta ancaman keamanan siber. Selain itu, transformasi menuju pemerintahan cerdas memerlukan perubahan budaya organisasi, kepemimpinan digital, regulasi yang adaptif, dan kolaborasi yang kuat antara pemerintah, sektor swasta, akademisi, dan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan *Smart Government* tidak hanya ditentukan oleh kecanggihan teknologi, tetapi juga oleh kesiapan kelembagaan dan komitmen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang inovatif, transparan, dan berpusat pada masyarakat.

3. Prinsip Etika dalam *Digital Governance*

Transformasi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada prinsip-prinsip etika yang kuat agar pemanfaatan teknologi benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat dan mendukung terwujudnya tata kelola yang baik (*good governance*). Penggunaan teknologi digital, seperti kecerdasan buatan (*Artificial*

Intelligence), analitik data, komputasi awan (*cloud computing*), dan sistem pengambilan keputusan otomatis, harus tetap menjunjung tinggi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, keadilan, serta perlindungan hak-hak warga negara. Tanpa landasan etika yang memadai, transformasi digital berpotensi menimbulkan berbagai risiko, seperti penyalahgunaan data, diskriminasi algoritmik, pelanggaran privasi, hingga menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Menurut Floridi et al. (2021), terdapat lima prinsip etika utama dalam *digital governance*, yaitu *beneficence* (kemanfaatan), yang menekankan bahwa teknologi harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat; *non-maleficence* (tidak membahayakan), yang mengharuskan teknologi tidak menimbulkan kerugian atau dampak negatif; *autonomy* (otonomi), yaitu penghormatan terhadap hak individu dalam mengendalikan data dan membuat pilihan; *justice* (keadilan), yang memastikan distribusi manfaat teknologi berlangsung secara adil tanpa diskriminasi; serta *explicability* (keterangan), yang menuntut transparansi, keterjelasan proses, dan akuntabilitas dalam penggunaan teknologi maupun algoritma yang mendukung pengambilan keputusan publik.

Dari perspektif administrasi publik, Meijer dan Bolívar (2022) menegaskan bahwa transformasi digital harus mengedepankan prinsip *digital inclusion* atau inklusi digital. Pemerintah perlu memastikan bahwa seluruh lapisan masyarakat, termasuk lansia, penyandang disabilitas, masyarakat berpenghasilan rendah, serta warga di daerah terpencil, memiliki kesempatan yang setara untuk mengakses dan memanfaatkan layanan digital. Oleh karena itu, pengembangan infrastruktur teknologi harus disertai dengan peningkatan literasi digital, desain layanan yang ramah pengguna (*user-centered design*), serta penyediaan alternatif layanan bagi kelompok yang masih menghadapi keterbatasan akses teknologi.

Penerapan prinsip etika dalam *digital governance* juga memerlukan kerangka regulasi yang jelas, tata kelola data yang bertanggung jawab, pengawasan terhadap penggunaan algoritma, serta mekanisme evaluasi yang berkelanjutan. Organisasi publik perlu membangun budaya etika digital melalui peningkatan kapasitas aparatur, penerapan standar keamanan informasi, perlindungan data pribadi, dan audit terhadap sistem berbasis kecerdasan buatan. Dengan menjadikan etika sebagai fondasi transformasi digital, pemerintah tidak hanya

mampu meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik, tetapi juga menjaga kepercayaan masyarakat, melindungi hak-hak warga negara, serta memastikan bahwa inovasi digital benar-benar mendukung pembangunan yang inklusif, adil, dan berkelanjutan.

B. *E-Government* dan Transparansi Digital

E-government merupakan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, efisiensi administrasi, transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat. Transformasi digital telah mengubah cara pemerintah berinteraksi dengan warga negara, dunia usaha, dan antarlembaga pemerintah melalui penyediaan layanan yang lebih cepat, mudah diakses, dan terintegrasi. Dalam administrasi publik modern, *e-government* tidak lagi dipandang sekadar sebagai digitalisasi proses administratif, tetapi sebagai instrumen strategis untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih terbuka (*open government*), responsif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Melalui pemanfaatan teknologi digital, pemerintah dapat mengurangi prosedur birokrasi yang kompleks, meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya, serta memperkuat kepercayaan publik melalui penyediaan informasi dan layanan yang lebih transparan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui *United Nations E-Government Survey* (2022) menjelaskan bahwa *e-government* berkembang menuju konsep *digital government*, yaitu pemerintahan yang memanfaatkan teknologi digital, data, dan inovasi untuk mentransformasikan seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan ini tidak hanya berfokus pada penyediaan layanan daring (*online services*), tetapi juga mencakup integrasi data, interoperabilitas sistem informasi, penggunaan *big data*, *cloud computing*, *Artificial Intelligence*, serta analitik digital untuk mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based decision making*). Dalam paradigma tersebut, teknologi berfungsi sebagai enabler yang memungkinkan pemerintah memberikan pelayanan publik secara lebih efektif sekaligus meningkatkan keterbukaan informasi, efisiensi birokrasi, dan kualitas kebijakan publik. Dengan demikian, keberhasilan *e-government* tidak hanya diukur dari jumlah layanan yang

terdigitalisasi, tetapi juga dari kemampuan teknologi menciptakan nilai publik (*public value*) yang nyata bagi masyarakat.

Transparansi digital merupakan salah satu manfaat utama dari penerapan *e-government*. Melalui sistem digital, pemerintah dapat menyediakan akses yang lebih luas terhadap informasi mengenai anggaran, pengadaan barang dan jasa, kinerja organisasi, pelayanan publik, hingga proses perumusan kebijakan. Berbagai platform seperti *open data*, portal informasi publik, *e-budgeting*, *e-planning*, *e-procurement*, serta *dashboard* kinerja memungkinkan masyarakat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif.

Transparansi digital juga mengurangi asimetri informasi antara pemerintah dan masyarakat, sehingga memperkuat akuntabilitas publik serta mempersempit peluang terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, digitalisasi pelayanan publik mampu mengurangi interaksi tatap muka antara aparatur dan pengguna layanan, sehingga menekan peluang terjadinya praktik suap, gratifikasi, maupun penyalahgunaan diskresi. Oleh karena itu, transparansi digital menjadi salah satu fondasi penting dalam pembangunan pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan.

1. Perkembangan E-Government di Indonesia

Perkembangan *e-government* di Indonesia menunjukkan kemajuan yang signifikan dalam satu dekade terakhir. Berdasarkan *United Nations E-Government Survey 2022*, Indonesia menempati peringkat 77 dari 193 negara dengan nilai *E-Government Development Index* (EGDI) sebesar 0,728, naik dari peringkat 88 pada tahun 2020. Pencapaian ini mencerminkan kemajuan dalam pengembangan infrastruktur digital, kapasitas SDM, dan kualitas layanan online pemerintah. Inisiatif *e-government* utama di Indonesia mencakup: Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang diatur dalam Perpres No. 95 Tahun 2018; portal Satu Data Indonesia (SDI) yang mengintegrasikan data pemerintah; aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) untuk pengelolaan keuangan dan pelaporan daerah; serta berbagai aplikasi layanan publik terintegrasi seperti Portal Pelayanan Publik Nasional (Kemenpanrb, 2023).

Dalam konteks Indonesia, pengembangan *e-government* semakin diperkuat melalui penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik

(SPBE), yang bertujuan mengintegrasikan proses administrasi, pelayanan publik, serta pengelolaan data pemerintahan secara nasional. Implementasi SPBE telah mendorong digitalisasi berbagai layanan, seperti administrasi kependudukan, perpajakan, pengadaan barang dan jasa, perizinan berusaha melalui *Online Single Submission* (OSS), serta pengelolaan keuangan dan kinerja pemerintah. Meskipun demikian, transformasi digital masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain kesenjangan infrastruktur teknologi antarwilayah, rendahnya interoperabilitas sistem informasi antarlembaga, keamanan siber, perlindungan data pribadi, serta perbedaan tingkat literasi digital aparatur dan masyarakat.

Keberhasilan *e-government* tidak hanya bergantung pada penyediaan teknologi, tetapi juga memerlukan penguatan tata kelola digital, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, harmonisasi regulasi, serta pembangunan budaya organisasi yang mendukung inovasi, kolaborasi, dan pemanfaatan data secara bertanggung jawab. Dengan demikian, *e-government* dan transparansi digital dapat menjadi instrumen strategis dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif, akuntabel, inklusif, dan adaptif terhadap perkembangan teknologi serta kebutuhan masyarakat.

2. Akuntabilitas dalam Platform Digital Pemerintah

Platform digital pemerintah harus dirancang dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip akuntabilitas sejak awal (*accountability by design*). Verhulst & Young (2021) mengidentifikasi enam dimensi akuntabilitas dalam platform digital pemerintah: transparansi (informasi tentang bagaimana platform bekerja), mekanisme pengaduan (cara warga melaporkan masalah), auditabilitas (kemampuan pihak eksternal untuk memeriksa sistem), partisipasi (keterlibatan warga dalam pengembangan platform), keamanan data, dan remediasi (mekanisme koreksi kesalahan).

C. Akuntabilitas Algoritma dan *Artificial Intelligence*

1. Konsep Akuntabilitas Algoritma

Akuntabilitas algoritma (*algorithmic accountability*) merujuk pada kewajiban lembaga pemerintah untuk menjelaskan, membenarkan, dan menanggung jawab atas keputusan yang dibuat atau dipengaruhi

oleh sistem algoritma. Diakopoulos (2021) mendefinisikan akuntabilitas algoritma sebagai mekanisme yang memungkinkan pemangku kepentingan untuk menilai apakah sistem algoritma beroperasi sesuai nilai-nilai dan tujuan yang ditetapkan, serta memastikan adanya mekanisme koreksi ketika sistem gagal mencapai tujuan tersebut.

Penggunaan algoritma dalam pengambilan keputusan publik telah berkembang pesat, mencakup: penilaian risiko dalam sistem peradilan pidana, penentuan kelayakan penerima bantuan sosial, penargetan layanan publik berdasarkan analisis prediktif, serta pemrosesan aplikasi perizinan dan administrasi pemerintahan. Setiap aplikasi ini membawa risiko etis yang signifikan jika tidak dikelola dengan kerangka akuntabilitas yang memadai (Mittelstadt et al., 2022).

2. Bias Algoritma dan Keadilan (*Fairness*)

Salah satu isu etis paling kritis dalam penggunaan algoritma pemerintah adalah potensi bias yang dapat menghasilkan keputusan yang tidak adil dan diskriminatif. O'Neil (2021) dalam karyanya yang berpengaruh mengenai *weapons of math destruction* mengingatkan bahwa algoritma yang tampak objektif seringkali mengkodifikasikan prasangka dan ketidaksetaraan yang ada dalam data historis yang digunakan untuk melatihnya.

Jenis-jenis bias algoritma yang perlu diwaspadai dalam konteks pemerintahan mencakup: *historical bias* (bias yang berasal dari ketidaksetaraan historis dalam data pelatihan), *representation bias* (kelompok tertentu kurang terwakili dalam data), *measurement bias* (indikator yang digunakan tidak adil untuk semua kelompok), dan *aggregation bias* (model yang dikembangkan untuk satu populasi diterapkan pada populasi yang berbeda) (Barocas, Hardt & Narayanan, 2022).

Tabel 12.1 Kerangka Akuntabilitas Sistem AI dalam Sektor Publik

Dimensi	Elemen Kunci	Mekanisme Implementasi
Transparansi	Penjelasan cara kerja algoritma	<i>Explainable AI</i> , dokumentasi sistem, laporan publik

Dimensi	Elemen Kunci	Mekanisme Implementasi
Auditabilitas	Pemeriksaan oleh pihak independen	<i>Algorithmic auditing, akses kode, uji penetrasi</i>
Keadilan	Bebas diskriminasi dan bias	<i>Fairness testing, analisis dampak disparate, uji bias</i>
Privasi	Perlindungan data pribadi	<i>Privacy impact assessment, data minimization</i>
Remediasi	Mekanisme koreksi dan banding	Ombudsman digital, jalur pengaduan, hak banding
Pengawasan Manusia	Kontrol manusia atas keputusan AI	<i>Human-in-the-loop, human override, review panel</i>

3. Regulasi dan Standar Akuntabilitas AI

Berbagai inisiatif regulasi global telah dikembangkan untuk mengatur penggunaan AI yang bertanggung jawab dalam sektor publik. *EU Artificial Intelligence Act* (2024) merupakan kerangka regulasi AI yang paling komprehensif hingga saat ini, yang mengklasifikasikan sistem AI berdasarkan tingkat risiko dan menetapkan persyaratan yang lebih ketat untuk AI berisiko tinggi (*high-risk AI*) yang digunakan dalam pengambilan keputusan yang berdampak signifikan bagi individu.

Di tingkat internasional, *OECD Principles on AI* (2022) menetapkan lima prinsip yang harus dipenuhi oleh AI yang bertanggung jawab: (1) AI yang inklusif dan berkelanjutan; (2) AI yang berpusat pada manusia; (3) transparansi dan akuntabilitas AI; (4) robustness, keamanan, dan safety; serta (5) akuntabilitas. Prinsip-prinsip ini telah diadopsi oleh lebih dari 40 negara sebagai pedoman pengembangan kebijakan AI nasional.

D. *Big Data Ethics* dan *Data Governance*

1. Konsep *Big Data* dalam Pemerintahan

Big data dalam konteks pemerintahan merujuk pada kumpulan data bervolume sangat besar, bervaritas tinggi (terstruktur dan tidak

terstruktur), yang dihasilkan dengan kecepatan tinggi, dan yang memerlukan teknologi dan metode analitik canggih untuk diproses dan dianalisis. Pemerintah menghasilkan dan mengumpulkan *big data* dari berbagai sumber, termasuk data layanan publik, data surveilans, data transaksi keuangan, data media sosial, dan data sensor IoT (Kitchin, 2021).

Potensi *big data* untuk meningkatkan kualitas kebijakan dan layanan publik sangat besar. Mayer-Schönberger & Ramge (2022) mengemukakan bahwa analitik *big data* memungkinkan pemerintah untuk: mengidentifikasi pola dan tren yang tidak terlihat sebelumnya, membuat prediksi yang lebih akurat tentang kebutuhan layanan publik, mendeteksi penipuan dan penyalahgunaan secara real-time, dan mempersonalisasi layanan publik sesuai kebutuhan individu warga negara.

2. Etika Penggunaan Big Data Pemerintah

Penggunaan *big data* oleh pemerintah memunculkan berbagai persoalan etis yang serius. Zwitter & Hadfield (2020) mengidentifikasi empat tantangan etis utama: pertama, masalah *consent* atau persetujuan karena banyak data warga yang dikumpulkan tanpa persetujuan eksplisit; kedua, risiko *discrimination* karena analitik *big data* dapat menghasilkan kategorisasi yang diskriminatif; ketiga, *privacy violation* melalui kombinasi data dari berbagai sumber; keempat, risiko *function creep* yaitu penggunaan data untuk tujuan yang berbeda dari tujuan pengumpulan awalnya.

Prinsip etika penggunaan *big data* pemerintah yang dikemukakan oleh Rubinstein (2021) mencakup: *data minimization* (mengumpulkan hanya data yang benar-benar diperlukan), *purpose limitation* (data hanya digunakan sesuai tujuan pengumpulan awal), *transparency* (warga mengetahui data apa yang dikumpulkan dan bagaimana penggunaannya), serta *accountability* (ada mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas pengelolaan data).

3. Data Governance: Kerangka dan Implementasi

Data governance atau tata kelola data merupakan sistem yang mendefinisikan siapa yang memiliki otoritas untuk membuat keputusan tentang data, bagaimana keputusan tersebut dibuat, dan bagaimana data dikelola dan digunakan. Abraham, Schneider & vom Brocke (2022)

mendefinisikan *data governance* sebagai keseluruhan manajemen ketersediaan, kegunaan, integritas, dan keamanan data dalam suatu organisasi, berdasarkan standar dan proses internal yang mengatur penggunaan data.

Di Indonesia, kerangka *data governance* pemerintah diatur melalui Perpres No. 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia. Kebijakan Satu Data Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pengendalian pembangunan melalui penyediaan data yang akurat, mutakhir, terpadu, dan dapat dipertanggungjawabkan. Implementasi Satu Data Indonesia melibatkan penetapan data prioritas, standar data, metadata, kode referensi, dan data induk yang menjadi acuan bagi seluruh instansi pemerintah.

E. Tantangan Keamanan dan Privasi Data

1. Ancaman Keamanan Siber terhadap Pemerintahan

Transformasi digital pemerintahan telah secara dramatis memperluas *attack surface* atau permukaan serangan yang dapat dieksploitasi oleh aktor-aktor jahat. ENISA (*European Union Agency for Cybersecurity*) (2023) melaporkan bahwa serangan siber terhadap instansi pemerintah meningkat signifikan, dengan serangan *ransomware* terhadap lembaga publik meningkat lebih dari 150% dalam tiga tahun terakhir. Jenis-jenis ancaman keamanan siber yang paling sering dihadapi pemerintah mencakup: (1) *ransomware attacks* yang mengenkripsi data pemerintah dan menuntut tebusan; (2) *Advanced Persistent Threats* (APTs), terutama yang disponsori negara lain, yang bertujuan mencuri informasi sensitif; (3) *supply chain attacks* yang menyusup melalui vendor dan mitra pemerintah; serta (4) *social engineering* dan *phishing* yang menargetkan pegawai pemerintah (Rid, 2022).

2. Perlindungan Data Pribadi dan Privasi Warga

Perlindungan data pribadi warga negara merupakan kewajiban etis dan hukum yang fundamental bagi pemerintah. Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP) menetapkan kerangka hukum komprehensif untuk perlindungan data pribadi, termasuk data yang dikelola oleh instansi

pemerintah. UU PDP mengatur hak-hak subjek data, kewajiban pengendali dan prosesor data, serta sanksi bagi pelanggaran perlindungan data. Dibandingkan dengan regulasi perlindungan data internasional seperti *General Data Protection Regulation* (GDPR) Uni Eropa, UU PDP Indonesia memiliki beberapa kemiripan dalam hal prinsip-prinsip dasar perlindungan data, namun masih memerlukan penguatan dalam beberapa aspek, terutama terkait independensi lembaga pengawas data, mekanisme penegakan yang efektif, dan hak-hak subjek data yang lebih rinci (Sautoy & Farid, 2023).

3. Akuntabilitas dalam Pengelolaan Insiden Keamanan Data

Ketika terjadi pelanggaran keamanan data (*data breach*), lembaga pemerintah memiliki kewajiban akuntabilitas yang jelas. Cavoukian (2021) mengembangkan konsep *Privacy by Design*, yang menekankan bahwa perlindungan privasi harus diintegrasikan ke dalam sistem dan proses pemerintahan sejak tahap perancangan, bukan ditambahkan sebagai pelengkap setelah sistem dibangun. Protokol akuntabilitas dalam pengelolaan insiden keamanan data mencakup: (1) deteksi dan pelaporan insiden secara cepat kepada otoritas yang berwenang; (2) notifikasi kepada subjek data yang terdampak dalam batas waktu yang ditentukan; (3) investigasi komprehensif untuk memahami penyebab dan dampak insiden; (4) pemulihan sistem dan mitigasi dampak; serta (5) pelaporan publik dan pembelajaran organisasional untuk mencegah insiden serupa di masa depan (BSSN, 2023).

Tabel 12.1 Kerangka Tata Kelola Keamanan Data Pemerintah

PENCEGAHAN	DETEKSI	RESPONS	PEMULIHAN
<i>Security by Design</i> , enkripsi data, kontrol akses ketat, pelatihan pegawai, audit rutin	<i>Security Information and Event Management</i> (SIEM), monitoring 24/7, <i>anomaly detection</i>	<i>Incident Response Plan</i> , isolasi sistem, forensik digital, notifikasi stakeholder	Restorasi sistem dari <i>backup</i> , perbaikan kerentanan, revisi kebijakan keamanan

PENCEGAHAN	DETEKSI	RESPONS	PEMULIHAN
Tujuan: Minimalisasi risiko keamanan secara proaktif	Tujuan: Identifikasi ancaman sedini mungkin	Tujuan: Minimalisasi dampak insiden	Tujuan: Normalisasi operasional dan pembelajaran

4. Strategi Nasional Keamanan Siber dan Akuntabilitas Publik

Strategi nasional keamanan siber merupakan kerangka kebijakan yang dirancang untuk melindungi infrastruktur digital, sistem informasi, dan data strategis negara dari berbagai ancaman siber, seperti peretasan, pencurian data, serangan *malware*, *ransomware*, maupun gangguan terhadap layanan publik. Seiring meningkatnya digitalisasi pemerintahan, keamanan siber menjadi prasyarat penting bagi keberlangsungan pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Di Indonesia, upaya tersebut diwujudkan melalui Strategi Keamanan Siber Nasional (SKSN) yang dikoordinasikan oleh Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Strategi ini menetapkan arah kebijakan, pembagian peran antarinstansi, serta perlindungan terhadap sektor-sektor strategis, seperti keuangan, kesehatan, energi, transportasi, komunikasi, dan layanan pemerintahan digital.

Implementasi strategi keamanan siber tidak hanya berfokus pada aspek teknis, tetapi juga menekankan prinsip akuntabilitas publik. Setiap instansi pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menerapkan standar keamanan informasi, melakukan identifikasi risiko, membangun kapasitas respons terhadap insiden siber, serta melaporkan setiap kejadian kepada BSSN melalui mekanisme yang telah ditetapkan. Selain itu, akuntabilitas diwujudkan melalui audit keamanan siber secara berkala, evaluasi kepatuhan terhadap standar keamanan, serta penyusunan laporan mengenai tingkat kesiapan dan ketahanan siber sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada pemerintah dan masyarakat.

Perkembangan teknologi digital yang semakin kompleks juga menuntut adanya tata kelola keamanan siber yang transparan dan kolaboratif. Pemerintah perlu membangun kerja sama dengan sektor swasta, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas keamanan siber untuk meningkatkan kapasitas deteksi dini, berbagi informasi mengenai ancaman (*threat intelligence*), serta mengembangkan inovasi

dalam perlindungan sistem informasi. Di samping itu, peningkatan literasi keamanan siber bagi aparat pemerintah dan masyarakat menjadi bagian penting dalam membangun budaya keamanan digital yang mampu mengurangi risiko kesalahan manusia (*human error*), yang masih menjadi salah satu penyebab utama terjadinya insiden siber.

Menurut Nye (2023), keamanan siber pada era digital bukan lagi sekadar persoalan teknologi, melainkan juga isu tata kelola dan akuntabilitas publik. Pelanggaran keamanan yang mengakibatkan kebocoran data atau terganggunya layanan publik dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan melemahkan legitimasi institusi negara. Oleh karena itu, strategi nasional keamanan siber harus mengintegrasikan aspek teknologi, regulasi, manajemen risiko, transparansi, dan akuntabilitas dalam satu kerangka tata kelola yang komprehensif. Dengan pendekatan tersebut, pemerintah tidak hanya mampu melindungi aset digital nasional, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik serta menjamin keberlanjutan transformasi digital pemerintahan.

A background image showing a group of business professionals in a meeting. One person is pointing at a tablet displaying a pie chart, while others look on. The image is faded to serve as a background for the title.

BAB XIII

ISU-ISU KONTEMPORER

ETIKA DAN

AKUNTABILITAS PUBLIK

Lanskap etika dan akuntabilitas publik terus berubah secara dinamis seiring perkembangan teknologi, perubahan sosial, dan tantangan global yang semakin kompleks. Bab ini mengidentifikasi dan menganalisis isu-isu kontemporer yang paling signifikan dalam bidang etika dan akuntabilitas publik, meliputi disinformasi, etika kecerdasan buatan, keadilan digital, etika lingkungan, dan krisis kepercayaan publik. Pemahaman mendalam tentang isu-isu ini sangat penting bagi para akademisi, praktisi, dan pembuat kebijakan yang ingin menghadapi tantangan tata kelola abad ke-21 secara efektif dan bertanggung jawab.

A. Disinformasi dan Manipulasi Informasi Publik

1. Fenomena Disinformasi di Era Digital

Disinformasi yaitu informasi yang tidak benar yang disebarakan dengan sengaja untuk menyesatkan, telah menjadi salah satu ancaman paling serius bagi demokrasi dan akuntabilitas publik di era digital. Wardle & Derakhshan (2021) mengembangkan taksonomi gangguan informasi yang membedakan antara: *misinformation* (informasi salah yang disebarakan tanpa niat menyesatkan), *disinformation* (informasi salah yang disebarakan dengan sengaja untuk menipu), dan *malinformation* (informasi yang benar tetapi digunakan untuk merugikan individu atau kelompok tertentu).

Skala dan dampak disinformasi di era digital sangat mengkhawatirkan. Sebuah studi oleh MIT Media Lab (Vosoughi, Roy &

Aral, 2022) menemukan bahwa berita palsu menyebar enam kali lebih cepat daripada berita benar di platform media sosial, dan lebih banyak dibagikan oleh manusia daripada oleh bot. Fenomena ini menciptakan *information disorder* yang serius, di mana publik kesulitan membedakan informasi yang akurat dari yang palsu.

2. Dampak Disinformasi terhadap Akuntabilitas Publik

Disinformasi memiliki dampak yang sangat merusak terhadap mekanisme akuntabilitas publik. Pertama, disinformasi dapat menggerus kemampuan warga negara untuk membuat penilaian yang tepat tentang kinerja pemerintah, karena mereka dibombardir dengan informasi yang menyesatkan tentang kebijakan dan tindakan pemerintah. Kedua, disinformasi dapat digunakan sebagai senjata politik untuk mendiskreditkan lembaga pengawas, media, dan masyarakat sipil yang berperan penting dalam mekanisme akuntabilitas (Roozenbeek et al., 2022). Ketiga, disinformasi tentang proses pemilu dan hasil pemilihan dapat melemahkan legitimasi pemerintahan yang terpilih dan merusak kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi. Pennycook & Rand (2021) menemukan bahwa paparan berulang terhadap berita palsu meningkatkan persepsi kebenaran atas informasi tersebut melalui efek *illusory truth*, bahkan ketika individu memiliki kemampuan berpikir kritis yang baik.

3. Respons Pemerintah dan Mekanisme Penanganan Disinformasi

Pemerintah di berbagai negara telah merespons ancaman disinformasi dengan empat berbagai pendekatan kebijakan. Tenove (2021) mengidentifikasi empat jenis respons kebijakan: regulasi platform media sosial (mewajibkan platform untuk menghapus konten disinformasi), dukungan media jurnalisme berkualitas, program literasi digital untuk warga negara, dan penguatan lembaga verifikasi fakta (*fact-checking*) yang independen.

Di Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi untuk menanggulangi disinformasi, termasuk revisi Undang-Undang ITE dan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) yang juga menangani radikalisme daring. Kominfo juga aktif memblokir konten hoaks melalui mekanisme *takedown*. Namun, pendekatan ini menuai kritik karena risiko penyalahgunaan untuk membungkam kritik yang sah terhadap pemerintah (Lim, 2022).

Tabel 13.1 Tipologi Disinformasi dan Strategi Penanggulangannya

Jenis	Karakteristik	Dampak	Strategi Penanggulangan
<i>Misinformation</i>	Informasi salah, tanpa niat jahat	Kebingungan publik	Koreksi faktual, edukasi publik
<i>Disinformation</i>	Informasi salah, disebarkan sengaja untuk menipu	Erosion kepercayaan, polarisasi	<i>Fact-checking</i> , regulasi platform, transparansi algoritma
<i>Malinformation</i>	Informasi benar, digunakan untuk merugikan	Defamasi, manipulasi opini	Regulasi hukum, perlindungan privasi
<i>Deepfakes</i>	Konten sintetis yang memanipulasi realitas secara visual/audio	Manipulasi opini, pemalsuan bukti	<i>Detection tools</i> , regulasi konten sintetis
<i>Computational propaganda</i>	Penggunaan bot dan otomasi untuk menyebarkan narasi palsu	Distorsi wacana publik	<i>Bot detection</i> , transparansi platform

B. Etika *Artificial Intelligence* dalam Sektor Publik

Perkembangan *Artificial Intelligence* (AI) telah membawa perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan administrasi publik melalui kemampuan teknologi untuk mengotomatisasi proses kerja, menganalisis data dalam skala besar, mendukung pengambilan keputusan, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pemerintah di berbagai negara mulai memanfaatkan AI dalam berbagai bidang, seperti

pelayanan administrasi, kesehatan, pendidikan, perpajakan, keamanan, perencanaan pembangunan, hingga pengelolaan kota cerdas (*smart city*). Penggunaan AI memberikan peluang untuk meningkatkan efisiensi, akurasi, dan kecepatan pelayanan, namun pada saat yang sama menghadirkan berbagai persoalan etika yang kompleks. Oleh karena itu, penerapan AI dalam sektor publik tidak dapat hanya berorientasi pada inovasi teknologi, tetapi juga harus memastikan bahwa teknologi tersebut digunakan secara bertanggung jawab, menghormati hak-hak warga negara, serta mendukung prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

1. Dilema Etika AI dalam Pengambilan Keputusan Publik

Penggunaan *Artificial Intelligence* (AI) dalam sektor publik menimbulkan dilema etika yang kompleks dan belum sepenuhnya terjawab. Eubanks (2021) dalam penelitian komprehensifnya tentang otomasi di sektor kesejahteraan publik menemukan bahwa sistem AI cenderung mereproduksi dan memperburuk ketidaksetaraan yang sudah ada, karena mereka dilatih dengan data historis yang mencerminkan bias dan ketidakadilan masa lalu.

Dilema etika AI dalam sektor publik mencakup: 1) *black box problem* yaitu sulitnya memahami bagaimana AI sampai pada keputusan tertentu, yang bertentangan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas; 2) *responsibility gap* atau kekosongan pertanggungjawaban ketika keputusan AI merugikan seseorang namun tidak ada pihak yang secara jelas bertanggung jawab; 3) *dignity concerns* terkait dengan dehumanisasi proses pengambilan keputusan yang menyangkut nasib individu (Coeckelbergh, 2021).

2. Prinsip-Prinsip Etika AI untuk Sektor Publik

Berbagai lembaga dan konsorsium akademik telah merumuskan prinsip-prinsip etika AI yang seharusnya diterapkan dalam sektor publik. *High-Level Expert Group on AI* (HLEG AI) yang dibentuk oleh Komisi Eropa mengembangkan tujuh prinsip AI yang dapat dipercaya (*Trustworthy AI*): (1) *human agency and oversight* (kontrol manusia); (2) *technical robustness and safety*; (3) *privacy and data governance*; (4) *transparency*; (5) *diversity, non-discrimination and fairness*; (6) *societal and environmental well-being*; serta (7) *accountability* (European Commission, 2021).

Sementara itu, IEEE (2021) melalui dokumen *Ethically Aligned Design* mengembangkan kerangka etika AI yang lebih teknis dan operasional, mencakup panduan tentang bagaimana nilai-nilai etika dapat diterapkan dalam siklus pengembangan AI, mulai dari pengumpulan data, pelatihan model, pengujian, penerapan, hingga monitoring dan evaluasi.

3. Tata Kelola AI di Indonesia

Indonesia telah mengambil langkah-langkah awal dalam mengembangkan tata kelola AI nasional. Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia 2020-2045 yang diterbitkan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) menetapkan prioritas pengembangan AI di bidang kesehatan, reformasi birokrasi, pendidikan, ketahanan pangan, dan mobilitas/kota cerdas. Strategi ini juga menekankan pentingnya pengembangan AI yang etis dan bertanggung jawab. Namun, Prasetyo & Arifianto (2022) mengidentifikasi beberapa kesenjangan dalam tata kelola AI Indonesia, antara lain: belum adanya regulasi AI yang komprehensif, terbatasnya kapasitas regulator dalam memahami dan mengawasi sistem AI, lemahnya mekanisme akuntabilitas untuk sistem AI yang sudah digunakan di sektor publik, serta kurangnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan AI nasional.

Dalam konteks Indonesia, pemanfaatan *Artificial Intelligence* di sektor publik terus berkembang seiring dengan percepatan transformasi digital pemerintahan, penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), serta meningkatnya penggunaan analisis data dalam pelayanan publik. Pemanfaatan AI memiliki potensi besar untuk meningkatkan efisiensi birokrasi, mempercepat proses administrasi, mendukung perumusan kebijakan berbasis bukti, serta meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat. Namun, implementasinya juga menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan regulasi yang secara khusus mengatur tata kelola AI, kesiapan infrastruktur digital, kualitas dan interoperabilitas data pemerintah, kapasitas sumber daya manusia, serta perlindungan terhadap data pribadi dan hak-hak warga negara.

Oleh karena itu, pengembangan AI di sektor publik perlu didukung oleh kerangka AI *governance* yang komprehensif, mencakup standar etika, regulasi yang adaptif, mekanisme audit dan pengawasan, peningkatan literasi digital aparatur, serta partisipasi masyarakat dalam

proses pengembangan dan evaluasi teknologi. Dengan pendekatan tersebut, *Artificial Intelligence* tidak hanya menjadi instrumen peningkatan efisiensi administrasi, tetapi juga menjadi sarana untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih transparan, adil, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

C. Keadilan Digital dan *Digital Inclusion*

1. Konsep Keadilan Digital

Keadilan digital (*digital justice*) merupakan konsep yang menekankan bahwa semua warga negara harus memiliki akses yang setara terhadap teknologi digital dan manfaat yang ditawarkannya, serta terlindungi dari potensi bahaya teknologi. Hoffmann (2021) mendefinisikan keadilan digital sebagai kondisi di mana semua individu dan komunitas memiliki kemampuan penuh untuk memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi, berpartisipasi dalam masyarakat digital, dan mendapatkan perlakuan yang adil dari sistem digital.

Keadilan digital mencakup tiga dimensi utama: (1) *access justice* yaitu kesetaraan dalam akses terhadap infrastruktur dan perangkat digital; (2) *capability justice* yaitu kesetaraan dalam kemampuan dan keterampilan untuk menggunakan teknologi digital secara efektif; serta (3) *recognition justice* yaitu pengakuan terhadap identitas dan kebutuhan khusus kelompok-kelompok yang rentan dalam ruang digital (Young, 2021).

2. Kesenjangan Digital (*Digital Divide*)

Kesenjangan digital atau *digital divide* merupakan hambatan utama bagi terwujudnya keadilan digital. van Dijk (2022) mengidentifikasi empat jenis kesenjangan digital yang saling terkait: *motivational divide* (perbedaan dalam motivasi untuk menggunakan teknologi), *access divide* (perbedaan dalam akses fisik terhadap perangkat dan koneksi), *skills divide* (perbedaan dalam keterampilan digital), dan *usage divide* (perbedaan dalam cara dan intensitas penggunaan teknologi).

Di Indonesia, kesenjangan digital masih menjadi tantangan signifikan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2023, penetrasi internet di perkotaan mencapai sekitar 79%, sementara di perdesaan hanya sekitar 55%. Kesenjangan ini diperparah

oleh disparitas kualitas infrastruktur, keterjangkauan biaya layanan internet, serta perbedaan tingkat literasi digital yang signifikan antara berbagai kelompok masyarakat (BPS, 2023).

3. *Digital Inclusion* sebagai Tanggung Jawab Pemerintah

Inklusi digital (*digital inclusion*) merupakan upaya aktif untuk memastikan semua warga negara dapat berpartisipasi dalam masyarakat digital. Dutton & Reisdorf (2022) menegaskan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab etis dan politik untuk memastikan inklusi digital, karena semakin banyak layanan publik dan peluang ekonomi yang hanya dapat diakses secara digital.

Program inklusi digital pemerintah Indonesia mencakup: Program Palapa Ring untuk perluasan infrastruktur internet ke daerah 3T (terdepan, terluar, tertinggal); Program Indonesia *Digital Literacy* yang bertujuan meningkatkan literasi digital masyarakat; serta pengembangan Pusat Layanan Internet Kecamatan (PLIK) dan Mobil Pusat Layanan Internet Kecamatan (MPLIK) untuk memperluas akses internet di daerah yang belum terlayani (Kemkominfo, 2023).

Tabel 13.1 Dimensi Keadilan Digital dan Indikator Kunci

Dimensi	Definisi	Indikator Kunci	Kebijakan Relevan
<i>Access Justice</i>	Kesetaraan dalam akses fisik dan ekonomi terhadap infrastruktur digital	Penetrasi internet, kepemilikan perangkat, keterjangkauan biaya	Palapa Ring, USO, subsidi perangkat
<i>Capability Justice</i>	Kesetaraan dalam keterampilan dan literasi digital	Indeks literasi digital, pengguna internet aktif, <i>skill digital workforce</i>	Program literasi digital, kurikulum digital sekolah
<i>Recognition Justice</i>	Pengakuan kebutuhan khusus	Aksesibilitas platform digital, konten bahasa	Standar aksesibilitas, program

Dimensi	Definisi	Indikator Kunci	Kebijakan Relevan
	kelompok rentan dalam ruang digital	daerah, layanan disabilitas	inklusi digital kelompok rentan
<i>Participatory Justice</i>	Kesetaraan dalam partisipasi digital dan pengambilan keputusan digital	Partisipasi e-demokrasi, representasi digital, suara dalam kebijakan digital	Konsultasi publik digital, musyawarah daring, petisi digital

D. Etika Lingkungan dan *Sustainable Governance*

1. Konsep *Sustainable Governance* dan Etika Lingkungan

Sustainable governance atau tata kelola berkelanjutan merujuk pada tata kelola pemerintahan yang mengintegrasikan pertimbangan keberlanjutan lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam setiap aspek pengambilan keputusan publik. Konsep ini berakar pada Brundtland Report (1987) yang mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Etika lingkungan dalam konteks tata kelola publik mencakup beberapa perspektif filosofis yang berbeda: *anthropocentrism* yang menempatkan kepentingan manusia sebagai pusat pertimbangan lingkungan; *biocentrism* yang mengakui nilai intrinsik semua makhluk hidup; *ecocentrism* yang menempatkan ekosistem sebagai satu kesatuan bernilai; serta *environmental justice* yang menekankan distribusi yang adil dari manfaat dan beban lingkungan (DesJardins, 2022).

2. Akuntabilitas Lingkungan dalam Tata Kelola Publik

Akuntabilitas lingkungan mengharuskan pemerintah untuk melaporkan dan mempertanggungjawabkan dampak kebijakan dan tindakannya terhadap lingkungan kepada publik dan kepada generasi mendatang. Hess (2022) mengidentifikasi tiga dimensi akuntabilitas

lingkungan: akuntabilitas retrospektif (mempertanggungjawabkan tindakan masa lalu yang merusak lingkungan), akuntabilitas real-time (transparansi tentang dampak lingkungan yang sedang terjadi), dan akuntabilitas prospektif (tanggung jawab terhadap dampak lingkungan di masa depan).

Instrumen akuntabilitas lingkungan yang semakin banyak diterapkan mencakup: *Environmental Impact Assessment* (EIA) atau Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang mewajibkan penilaian dampak lingkungan sebelum proyek dimulai; *State of the Environment reporting* yang mewajibkan pemerintah melaporkan kondisi lingkungan secara berkala; *green budgeting* yang mengintegrasikan analisis dampak lingkungan dalam perencanaan anggaran; serta *climate-related financial disclosures* yang mewajibkan pengungkapan risiko iklim dalam laporan keuangan publik (IPCC, 2022).

3. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) dan Akuntabilitas Publik

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) yang diadopsi pada tahun 2015 merupakan kerangka global yang mengintegrasikan dimensi lingkungan, sosial, dan ekonomi dalam agenda pembangunan. SDGs menetapkan 17 tujuan, 169 target, dan 232 indikator yang harus dicapai pada tahun 2030, yang semuanya memerlukan komitmen akuntabilitas yang kuat dari pemerintah. Di Indonesia, implementasi SDGs dikoordinasikan melalui Perpres No. 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Laporan *Voluntary National Review* (VNR) yang dipresentasikan Indonesia di *High-Level Political Forum on Sustainable Development* PBB merupakan mekanisme akuntabilitas global yang menunjukkan komitmen pemerintah terhadap agenda SDGs. Namun, berbagai tantangan masih menghadang implementasi SDGs di Indonesia, terutama dalam hal pendanaan, kapasitas kelembagaan, dan integrasi SDGs dalam perencanaan pembangunan daerah (*Bappenas*, 2023).

4. Green Public Procurement dan Etika Pengadaan Berkelanjutan

Green public procurement atau pengadaan publik hijau merupakan praktik di mana pemerintah mengintegrasikan kriteria

lingkungan dalam proses pengadaan barang dan jasa publik. *European Commission* (2022) mendefinisikan *green public procurement* sebagai proses di mana otoritas publik berupaya untuk mendapatkan barang, jasa, dan pekerjaan dengan dampak lingkungan yang dikurangi sepanjang siklus hidupnya.

Implementasi *green public procurement* di Indonesia masih dalam tahap awal, dengan beberapa inisiatif yang perlu diperkuat. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2023 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup membuka peluang bagi integrasi pertimbangan lingkungan dalam kebijakan fiskal dan pengadaan publik. Tantangan utama implementasi *green public procurement* di Indonesia mencakup: kurangnya spesifikasi teknis yang ramah lingkungan, keterbatasan pasar produk hijau, kapasitas pengawasan yang terbatas, serta belum kuatnya insentif bagi pelaku usaha untuk memenuhi standar lingkungan (KLHK, 2023).

E. Krisis Kepercayaan Publik terhadap Institusi

1. Fenomena Krisis Kepercayaan Global

Krisis kepercayaan publik terhadap institusi merupakan salah satu tantangan paling mendesak yang dihadapi pemerintahan demokratis di seluruh dunia. Edelman Trust Barometer (2024) yang mengsurvey lebih dari 32.000 responden di 28 negara melaporkan bahwa kepercayaan terhadap pemerintah secara global berada pada tingkat yang mengkhawatirkan, dengan hanya 51% responden yang mempercayai pemerintah mereka. Tren ini mencerminkan erosi kepercayaan yang sistemik dan jangka panjang yang mengancam legitimasi pemerintahan demokratis.

Faktor-faktor yang mendorong krisis kepercayaan mencakup: kegagalan pemerintah dalam memberikan layanan publik yang berkualitas; persepsi korupsi dan ketidakjujuran pejabat publik; polarisasi politik yang mendalam; kegagalan respons terhadap krisis besar seperti pandemi COVID-19; ketidaksetaraan ekonomi yang semakin melebar; dan penyebaran disinformasi yang merusak fondasi pengetahuan bersama (Norris, 2022).

2. Teori-Teori Kepercayaan Institusional

Kepercayaan institusional (*institutional trust*) telah menjadi objek kajian yang ekstensif dalam ilmu politik dan administrasi publik. Levi & Stoker (2021) mendefinisikan kepercayaan institusional sebagai kepercayaan terhadap peran-peran institusional dan aturan-aturan yang mengatur peran tersebut, berbeda dari kepercayaan antarpribadi yang lebih personal.

Teori-teori utama kepercayaan institusional mencakup: *performance-based trust theory* yang menyatakan bahwa kepercayaan dibangun melalui kinerja institusi yang konsisten dan memuaskan; *procedural fairness theory* yang menekankan bahwa persepsi keadilan prosedural lebih berpengaruh terhadap kepercayaan daripada hasil aktual; *value congruence theory* yang menyatakan kepercayaan tumbuh ketika nilai-nilai institusi selaras dengan nilai-nilai warga; serta *social capital theory* yang menghubungkan kepercayaan institusional dengan tingkat modal sosial dalam masyarakat (Tyler, 2022).

Tabel 13.2 Faktor-Faktor Determinan Kepercayaan Publik terhadap Institusi Pemerintah

Faktor	Indikator Empiris	Strategi Penguatan	Faktor
Kualitas Kinerja Pemerintah	Efektivitas layanan, pencapaian target pembangunan	Reformasi birokrasi, peningkatan kompetensi ASN, digitalisasi layanan	Kualitas Kinerja Pemerintah
Integritas dan Anti-Korupsi	Indeks persepsi korupsi, kasus korupsi yang ditangani	Penguatan KPK, transparansi aset pejabat, whistleblower protection	Integritas dan Anti-Korupsi
Keadilan Prosedural	Persepsi fairness, aksesibilitas hukum, kesetaraan perlakuan	Reformasi hukum, legal aid, standarisasi prosedur	Keadilan Prosedural

Faktor	Indikator Empiris	Strategi Penguatan	Faktor
Transparansi dan Keterbukaan	Skor OGI, respons permintaan informasi publik	Penguatan KIP, open data, laporan kinerja publik	Transparansi dan Keterbukaan
Partisipasi Publik	Tingkat partisipasi, mekanisme konsultasi publik	e-participasi, deliberasi publik, co-production layanan	Partisipasi Publik
Komunikasi Pemerintah	Kejelasan pesan, aksesibilitas informasi, respons media	Komunikasi krisis efektif, <i>counter-disinformation</i> , literasi media	Komunikasi Pemerintah

3. Strategi Pemulihan Kepercayaan Publik

Pemulihan kepercayaan publik terhadap institusi memerlukan pendekatan multidimensional yang komprehensif dan jangka panjang. OECD (2022) dalam laporan *Government at a Glance* mengidentifikasi tiga strategi utama pemulihan kepercayaan: (1) meningkatkan reliabilitas pemerintah melalui konsistensi antara janji dan tindakan; (2) meningkatkan *responsiveness* atau ketanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi warga; serta (3) meningkatkan *openness* atau keterbukaan melalui transparansi dan partisipasi publik yang bermakna.

Pendekatan *co-production* atau ko-produksi layanan publik yang melibatkan warga secara aktif dalam perancangan, pelaksanaan, dan evaluasi layanan publik telah terbukti efektif dalam meningkatkan kepercayaan publik. Brandsen, Steen & Verschuere (2021) menemukan bahwa ko-produksi meningkatkan kepuasan layanan sekaligus memperkuat rasa memiliki (*ownership*) warga terhadap kebijakan publik, yang pada gilirannya berkontribusi pada penguatan kepercayaan institusional.

4. Peran Media dan Masyarakat Sipil dalam Menjaga Akuntabilitas

Media yang bebas dan masyarakat sipil yang kuat merupakan pilar penting dalam menjaga akuntabilitas pemerintah dan membangun kepercayaan publik. Curran (2022) menekankan bahwa media tidak hanya berfungsi sebagai penyampai informasi, tetapi juga sebagai *watchdog* yang mengawasi kekuasaan dan sebagai *agenda-setter* yang membentuk fokus perhatian publik pada isu-isu penting. Namun, media dan masyarakat sipil menghadapi berbagai tantangan baru di era digital. Fragmentasi media akibat proliferasi platform digital telah melemahkan model bisnis media tradisional dan mendorong polarisasi konten. Pickard (2022) mengidentifikasi *crisis of public interest journalism* yaitu penurunan jurnalisme investigatif berkualitas akibat tekanan ekonomi, yang berdampak negatif pada fungsi pengawasan media terhadap pemerintah.

5. Fenomena Disinformasi di Era Digital

Membangun kembali kepercayaan publik yang telah terkikis memerlukan pendekatan holistik yang melibatkan reformasi kelembagaan, perubahan kultur birokrasi, penguatan partisipasi publik, dan komunikasi pemerintah yang autentik dan konsisten. Zmerli & van der Meer (2021) menekankan bahwa kepercayaan tidak dapat dibangun melalui kampanye komunikasi semata, tetapi harus ditopang oleh perbaikan nyata dalam kualitas tata kelola dan integritas institusi.

Empat pilar utama dalam strategi membangun kepercayaan publik adalah: (1) kompetensi, yaitu kemampuan pemerintah untuk memberikan hasil yang efektif dan efisien; (2) kejujuran, yaitu konsistensi antara pernyataan dan tindakan pemerintah; (3) keterbukaan, yaitu kesediaan untuk berbagi informasi dan menerima pengawasan publik; serta (4) kepedulian, yaitu demonstrasi bahwa pemerintah sungguh-sungguh mengutamakan kepentingan warga negara, bukan kepentingan sempit kelompok elite (Bok, 2021).

Pada akhirnya, kepercayaan publik terhadap institusi harus dipandang bukan sebagai tujuan akhir dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai kondisi yang memungkinkan pemerintahan yang efektif, demokratis, dan akuntabel. Ketika kepercayaan terjaga, warga negara lebih bersedia untuk mematuhi aturan, membayar pajak, dan berpartisipasi dalam proses demokrasi; dan pemerintah memiliki

legitimasi yang lebih kuat untuk mengambil keputusan-keputusan sulit yang diperlukan untuk kepentingan jangka panjang masyarakat (Newton, Stolle & Zmerli, 2022).



BAB XIV

STUDI KASUS ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Studi kasus merupakan salah satu pendekatan paling kuat dalam memahami kompleksitas etika dan akuntabilitas publik secara kontekstual dan empiris. Berbeda dengan kajian teoritis yang cenderung bersifat abstrak dan generalisasi, studi kasus memungkinkan peneliti dan praktisi untuk menyelami nuansa mendalam, dinamika kelembagaan, dan pelajaran empiris yang berakar pada pengalaman nyata penerapan tata kelola di berbagai negara dengan konteks yang berbeda-beda. Bab ini menyajikan analisis komparatif yang mendalam tentang praktik terbaik *good governance*, kasus-kasus pelanggaran etika yang telah memberikan pelajaran berharga bagi komunitas global, transformasi akuntabilitas di era digital yang membuka peluang dan tantangan baru, serta inovasi pelayanan publik berbasis integritas dari berbagai belahan dunia, dengan fokus khusus pada relevansinya bagi upaya perbaikan tata kelola publik Indonesia.

Menurut Yin (2021), studi kasus yang baik harus memenuhi empat kriteria kualitas: validitas konstruk yang memastikan ukuran operasional konsep yang tepat, validitas internal yang membangun hubungan kausal yang kuat, validitas eksternal yang mendefinisikan domain di mana temuan dapat digeneralisasi, dan reliabilitas yang memastikan replikasi prosedur yang konsisten. Dalam bab ini, pemilihan kasus-kasus didasarkan pada kriteria representativitas geografis dan kontekstual, relevansi dengan tantangan administrasi publik kontemporer, ketersediaan data yang dapat diverifikasi secara independen, dan signifikansi pelajaran yang dapat ditransfer ke dalam konteks spesifik Indonesia.

Pendekatan komparatif yang digunakan dalam bab ini mengikuti metodologi *structured focused comparison* yang dikembangkan oleh George & Bennett (2021). Metode ini memfokuskan perbandingan pada aspek-aspek tertentu dari setiap kasus yang paling relevan dengan pertanyaan penelitian, sehingga memungkinkan penarikan pelajaran yang sistematis dan terstruktur meskipun kasus-kasus yang dibandingkan memiliki konteks yang sangat berbeda. Kerangka analisis yang digunakan mencakup dimensi kelembagaan, kultur organisasi, kepemimpinan, teknologi, dan lingkungan politik-ekonomi yang membentuk keberhasilan atau kegagalan tata kelola di setiap konteks.

A. Praktik *Good Governance* di Berbagai Negara

Konsep *good governance* telah berkembang dari sekadar norma prosedural menjadi paradigma komprehensif yang mencakup dimensi akuntabilitas, transparansi, partisipasi, supremasi hukum, efektivitas, efisiensi, dan kesetaraan. UNDP (2022) mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan kekuasaan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan negara di semua tingkatan, yang mencakup mekanisme, proses, dan institusi melalui mana warga dan kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, menjalankan hak hukum, memenuhi kewajiban, dan menjembatani perbedaan.

Studi lintas negara secara konsisten menunjukkan bahwa kualitas tata kelola berkorelasi kuat dengan kesejahteraan ekonomi, kualitas layanan publik, dan kepuasan hidup warga. Rothstein & Teorell (2022) dalam meta-analisis terhadap lebih dari 200 studi menemukan bahwa kualitas pemerintahan terutama dimensi antikorupsi dan imparialitas merupakan prediktor terkuat untuk berbagai indikator pembangunan manusia, bahkan setelah mengendalikan variabel pendapatan per kapita dan faktor-faktor lainnya. Temuan ini menegaskan bahwa investasi dalam tata kelola yang baik bukan sekadar tujuan normatif, melainkan prasyarat instrumental bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang lebih luas.

1. Model Singapura: Integritas Sistemik dan Desain Antikorupsi

Singapura secara konsisten menempati peringkat tertinggi dalam berbagai indeks tata kelola dunia. Pada *Corruption Perceptions Index* 2023 yang diterbitkan *Transparency International*, Singapura

menduduki peringkat kelima dunia dengan skor 83 dari 100. Dalam *World Bank Worldwide Governance Indicators*, Singapura konsisten berada di persentil ke-95 ke atas untuk hampir semua dimensi tata kelola yang diukur. Keberhasilan ini bukan merupakan fenomena yang terjadi secara kebetulan atau akibat faktor budaya tertentu, melainkan hasil dari desain kelembagaan yang disengaja dan konsisten selama lebih dari enam dekade sejak kemerdekaan pada tahun 1965 (Quah, 2022).

Arsitektur antikorupsi Singapura bertumpu pada lima pilar utama yang saling memperkuat. Pilar pertama adalah *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) yang independen, didirikan sejak 1952, dengan kewenangan investigasi yang sangat luas termasuk kemampuan untuk menginvestigasi pejabat tinggi negara tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari siapapun. CPIB langsung bertanggung jawab kepada Perdana Menteri, dan dalam kasus-kasus tertentu bahkan kepada Presiden, sehingga terlindungi dari intervensi politik biasa.

Pilar kedua adalah sistem remunerasi kompetitif bagi pejabat publik, yang dirancang secara eksplisit untuk meminimalkan insentif korupsi. Gaji menteri-menteri Singapura dikaitkan dengan median gaji profesional swasta yang sukses, berdasarkan filosofi bahwa Singapura harus mampu menarik dan mempertahankan individu-individu terbaik di sektor publik. Perdebatan tentang tingginya gaji pejabat Singapura sering muncul, namun pendekatan ini dapat dilihat sebagai investasi dalam mencegah biaya korupsi yang jauh lebih besar (Low & Vadaketh, 2021).

Pilar ketiga adalah meritokrasi yang ketat dalam rekrutmen dan promosi ASN. *Public Service Commission* Singapura menggunakan sistem seleksi yang sangat kompetitif dan transparan, dengan pemberian beasiswa kepada calon ASN terbaik untuk studi di universitas-universitas terkemuka dunia. Promosi ASN didasarkan secara ketat pada penilaian kinerja yang objektif, bukan pada hubungan personal atau politik. Pilar keempat adalah penegakan hukum yang tegas dan konsisten tanpa pandang bulu. Beberapa kasus yang paling simbolik adalah penuntutan terhadap pejabat senior, termasuk mantan direktur CPIB itu sendiri, yang membuktikan bahwa tidak ada seorangpun yang kebal dari hukum. Pilar kelima adalah pendidikan integritas yang sistematis dalam kurikulum sekolah dan program pelatihan ASN (Quah, 2022).

Dari perspektif teori administrasi publik, Ho (2022) menganalisis keberhasilan Singapura melalui lensa *developmental state theory*, yang menekankan peran sentral negara yang kapabel dan otonom dalam

mengarahkan pembangunan ekonomi. Namun berbeda dari model *developmental state* di banyak negara Asia lainnya yang rentan terhadap korupsi, Singapura berhasil membangun birokrasi yang sekaligus kapabel dan bersih melalui kombinasi desain insentif yang tepat, seleksi meritokratis, dan penegakan hukum yang konsisten. Pelajaran terpenting dari model Singapura bagi Indonesia bukan pada aspek-aspek spesifik seperti besaran gaji atau kewenangan investigasi CPIB, melainkan pada komitmen mendasar untuk membangun sistem yang membuat perilaku jujur menjadi lebih menguntungkan daripada korupsi.

2. Model Skandinavia: Kepercayaan Sosial dan Transparansi Institusional

Negara-negara Skandinavia, Finlandia, Swedia, Denmark, Norwegia, dan Islandia, secara rutin mendominasi berbagai indeks tata kelola, antikorupsi, dan kesejahteraan manusia global. Finlandia, misalnya, menempati peringkat pertama dalam *World Happiness Report* 2023 untuk ketujuh kalinya berturut-turut, serta peringkat teratas dalam PISA dan berbagai ukuran pendidikan global. Denmark menempati peringkat pertama dalam *Corruption Perceptions Index* 2023. Pencapaian ini menunjukkan pola yang konsisten yang mencerminkan fondasi tata kelola yang kuat dan berkelanjutan (Rothstein & Holmberg, 2021).

Salah satu kunci keberhasilan yang paling sering dikutip adalah tingkat kepercayaan sosial (*social trust*) yang sangat tinggi di negara-negara Skandinavia. Putnam (2022) menemukan bahwa Finlandia, Swedia, dan Denmark secara konsisten menunjukkan tingkat kepercayaan antarpribadi tertinggi di dunia, dengan sekitar 60-70% responden menyatakan bahwa mereka percaya kepada kebanyakan orang lain. Kepercayaan sosial yang tinggi ini menciptakan lingkaran yang saling memperkuat dengan kualitas tata kelola yang baik: kepercayaan memfasilitasi tata kelola yang baik, dan tata kelola yang baik memperkuat kepercayaan.

Swedia memiliki tradisi *offentlighetsprincipen* atau Prinsip Keterbukaan Publik yang telah berlaku sejak 1766, menjadikannya sebagai negara dengan tradisi transparansi pemerintahan tertua di dunia. Prinsip ini, yang tertuang dalam *Freedom of the Press Act* (*Tryckfrihetsförordningen*), menjamin bahwa hampir seluruh dokumen pemerintah dapat diakses oleh publik, termasuk surat-menyurat internal

antarpejabat, keputusan administratif, dan bahkan dokumen yang berkaitan dengan keamanan nasional (dengan pengecualian terbatas yang diatur ketat). Prinsip ini telah membentuk budaya birokrasi yang sangat berbeda dari kebanyakan negara lain, di mana transparansi bukan dilihat sebagai ancaman melainkan sebagai fondasi legitimasi pemerintahan (Teorell & Rothstein, 2022).

Denmark mengembangkan pendekatan yang khas dalam pengelolaan etika publik melalui model *embedded autonomy*, di mana birokrat memiliki diskresi yang cukup luas untuk beradaptasi dengan konteks lokal, namun beroperasi dalam kerangka nilai-nilai etika yang kuat dan diinternalisasi melalui proses sosialisasi profesi yang panjang. Knudsen (2022) mengidentifikasi bahwa budaya profesionalisme yang kuat di birokrasi Denmark membangun semacam *esprit de corps* yang membuat perilaku tidak etis dianggap memalukan dan tidak dapat diterima oleh sesama rekan, terlepas dari ada atau tidaknya risiko sanksi formal.

Finlandia menambahkan dimensi partisipasi publik yang kuat melalui berbagai mekanisme *co-production* dan konsultasi publik yang terstruktur secara formal dalam sistem hukumnya. Program *Finland Participates* dan platform digital *otakantaa.fi* memungkinkan warga mengajukan inisiatif legislatif (dengan ambang batas 50.000 tanda tangan), berpartisipasi dalam konsultasi kebijakan terbuka, dan memberikan umpan balik tentang layanan publik secara sistematis. Grönlund et al. (2021) menemukan bahwa mekanisme partisipasi ini secara signifikan meningkatkan legitimasi kebijakan, kualitas kebijakan yang dihasilkan, dan kepercayaan publik terhadap proses pembuatan kebijakan.

3. Model Korea Selatan: Transformasi Birokrasi melalui Digitalisasi dan Reformasi

Korea Selatan menawarkan contoh yang sangat relevan bagi Indonesia sebagai negara Asia yang berhasil melakukan transformasi birokrasi besar-besaran dalam waktu yang relatif singkat. Pada awal 1990-an, birokrasi Korea Selatan masih diwarnai oleh korupsi sistemik yang mengakar, inefisiensi administratif yang meluas, dan sistem rekrutmen yang sangat dipengaruhi oleh hubungan personal dan keluarga (*yonjul*). Krisis keuangan Asia 1997-1998 menjadi katalis reformasi yang dramatis, memaksa Korea Selatan untuk

merestrukturisasi secara menyeluruh sistem ekonomi dan pemerintahannya sebagai kondisi untuk mendapatkan bantuan IMF (Schäfer, 2022).

Transformasi Korea Selatan bertumpu pada tiga strategi utama yang saling memperkuat. Strategi pertama adalah digitalisasi layanan pemerintah secara masif dan sistematis. Dimulai pada akhir 1990-an dengan program *Informatization Promotion Program*, Korea Selatan secara konsisten berinvestasi dalam infrastruktur digital pemerintahan. Hasilnya, Korea meraih peringkat kedua dunia dalam *UNE-Government Development Index 2022*, dengan hampir seluruh layanan pemerintah tersedia secara digital melalui portal *Government24* dan sistem informasi terintegrasi antar-lembaga (Choi, 2022).

Strategi kedua adalah reformasi sistem kepegawaian yang komprehensif. Reformasi ini mencakup penguatan sistem merit dalam rekrutmen dan promosi, pengenalan sistem kontrak untuk pejabat senior yang memungkinkan penggantian berdasarkan kinerja, pengembangan *Senior Civil Service* yang memisahkan manajemen pejabat tinggi dari sistem birokrasi reguler, serta peningkatan kompensasi yang signifikan untuk mengurangi insentif korupsi. Reformasi kepegawaian ini didukung oleh penguatan *National Human Resources Development Institute* yang mengembangkan program pelatihan berbasis kompetensi untuk seluruh ASN.

Strategi ketiga adalah penguatan lembaga pengawas independen. *Korea Independent Commission Against Corruption and Civil Rights* (ACRC) yang dibentuk pada tahun 2008 menggabungkan fungsi antikorupsi, perlindungan hak asasi manusia, dan penanganan pengaduan masyarakat dalam satu lembaga terintegrasi. ACRC menggunakan pendekatan yang inovatif, yaitu bukan hanya reaktif terhadap pelanggaran yang sudah terjadi, tetapi secara proaktif mengidentifikasi kerentanan sistemik dalam regulasi dan prosedur pemerintah yang berpotensi mendorong korupsi, kemudian merekomendasikan reformasi kelembagaan yang diperlukan (Moon, 2022).

Tabel 14.1 Perbandingan Komprehensif Model *Good Governance* di Berbagai Negara

Negara	Model Utama	Instrumen Kunci	Capaian Terukur	Pelajaran bagi Indonesia
Singapura	<i>Integrity by Design</i>	CPIB independen, remunerasi kompetitif, meritokrasi ketat, penegakan tanpa pandang bulu	CPI Rank #5 (2023), WGI 95 persen, 0 toleransi korupsi tingkat tinggi	Independensi KPK, gaji ASN kompetitif, CPNS berbasis kompetensi murni
Swedia	<i>Openness by Law</i>	<i>Offentlighetsprincipen</i> , ombudsman, transparansi dokumen publik sejak 1766	CPI Rank #6 (2023), kepercayaan publik >75%, media bebas terindeks tertinggi	Penguatan UU KIP, budaya keterbukaan birokrasi, ombudsman diperkuat
Korea Selatan	<i>Digital Transformation</i>	<i>e-Government</i> , ACRC, senior civil service, remunerasi berbasis kinerja	EGDI Rank #2 (2022), CPI naik 30 poin dalam 20 tahun, birokrasi modern	Digitalisasi layanan publik terpadu, SAKIP diperkuat, pengaduan terintegrasi
Finlandia	<i>Participatory Governance</i>	Inisiatif warga digital, konsultasi terbuka, welfare state, pendidikan integritas	CPI Rank #2 (2023), World Happiness #1 (2023), pendidikan terbaik dunia	Platform partisipasi publik digital nasional, pendidikan karakter sejak SD
Estonia	<i>Digital-First State</i>	<i>X-Road</i> , e-ID, i-Voting, data terbuka, layanan 100% online	EGDI Rank #3 (2022), birokrasi terkecil namun	Interoperabilitas sistem pemerintah, <i>single digital</i>

Negara	Model Utama	Instrumen Kunci	Capaian Terukur	Pelajaran bagi Indonesia
			terdigitalisasi di dunia	<i>identity</i> warga Indonesia
Selandia Baru	<i>Wellbeing Governance</i>	<i>Living Standards Framework, wellbeing budget, Treaty partnership, co-production</i>	CPI Rank #2 (2023), HDI tinggi, pionir wellbeing budgeting global	Integrasi SDGs dalam APBN, indikator kesejahteraan, anggaran inklusif
Denmark	<i>Embedded Autonomy</i>	Profesionalisme birokrasi, ombudsman kuat, perlindungan pelapor pelanggaran	CPI Rank #1 (2023), efisiensi administrasi tertinggi Eropa	Budaya profesionalisme ASN, penguatan perlindungan <i>whistleblower</i>

4. Model Estonia: Revolusi Digital dalam Pemerintahan

Estonia merupakan kasus paling menakjubkan dalam sejarah transformasi pemerintahan digital. Dengan populasi hanya sekitar 1,3 juta jiwa lebih kecil dari kota Surabaya. Estonia telah membangun infrastruktur digital pemerintahan yang paling komprehensif dan inovatif di dunia. Perjalanan Estonia menuju *digital nation* dimulai segera setelah memperoleh kemerdekaan kembali dari Uni Soviet pada tahun 1991, ketika para pemimpin Estonia memutuskan untuk tidak mewarisi sistem birokrasi analog Soviet yang usang, tetapi membangun sistem pemerintahan baru berbasis digital dari awal (Drechsler, 2022).

Jantung infrastruktur digital Estonia adalah sistem *X-Road*, sebuah platform *middleware* yang memungkinkan pertukaran data yang aman dan terstandardisasi antara lebih dari 1.000 database pemerintah dan swasta yang berbeda. Sistem ini dirancang berdasarkan prinsip *once-only*, yang berarti warga hanya perlu memberikan data mereka satu kali kepada pemerintah, dan informasi tersebut kemudian dapat diakses

secara aman oleh semua instansi yang membutuhkannya. *X-Road* telah diekspor ke lebih dari 20 negara dan menjadi fondasi konsep *digital sovereignty* modern (Margetts & Naumann, 2021).

Sistem identitas digital *e-ID* Estonia memberikan setiap warga negara, termasuk sekitar 100.000 *e-Residents* dari berbagai negara, identitas digital yang dapat digunakan untuk mengakses semua layanan pemerintah, menandatangani dokumen secara legal, memilih dalam pemilu (*i-Voting*), dan bahkan mendirikan perusahaan dalam waktu 18 menit. Sistem ini memungkinkan Estonia menghemat lebih dari 2% PDB per tahun dalam biaya efisiensi administrasi, setara dengan gaji lebih dari 800 PNS penuh waktu.

Dimensi akuntabilitas yang paling inovatif dari sistem Estonia adalah prinsip *data transparency*: setiap warga negara dapat memeriksa log siapa saja yang telah mengakses data pribadinya dalam sistem pemerintah, dan melaporkan akses yang tidak sah. Prinsip ini membalik paradigma pengawasan konvensional: bukan hanya pemerintah yang mengawasi warga, tetapi warga juga dapat mengawasi bagaimana pemerintah menggunakan data mereka. Drechsler (2022) menyebut ini sebagai model *reciprocal transparency* yang secara fundamental mengubah relasi kuasa antara negara dan warga negara.

5. Model Selandia Baru: *Wellbeing Governance* dan Inklusivitas

Selandia Baru memperkenalkan paradigma tata kelola yang paling inovatif dalam hal integrasi pembangunan berkelanjutan dan inklusi sosial melalui konsep *Wellbeing Governance*. Pada tahun 2019, Pemerintah Selandia Baru di bawah Perdana Menteri Jacinda Ardern menjadi negara pertama di dunia yang secara formal mengintegrasikan kerangka *Living Standards Framework* (LSF) dalam proses anggaran nasional. Anggaran 2019 yang dikenal sebagai *Wellbeing Budget* mengalokasikan NZD 1,9 miliar untuk investasi dalam prioritas-prioritas kesejahteraan yang diidentifikasi berdasarkan kerangka LSF, meliputi kesehatan mental, pemberdayaan masyarakat adat Māori dan Pasifika, pengembangan anak usia dini, transisi menuju ekonomi rendah karbon, dan transformasi digital inklusif (Gleeson, 2022).

Inovasi tata kelola Selandia Baru yang paling signifikan dari perspektif etika publik adalah penerapan prinsip-prinsip *Te Tiriti o Waitangi* (Perjanjian Waitangi) dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Perjanjian yang ditandatangani antara Mahkota Inggris dan

kepala suku Māori pada tahun 1840 ini menjamin hak-hak masyarakat adat Māori atas tanah, kehidupan budaya, dan pemerintahan mandiri. *Office for Māori Crown Relations — Te Arawhiti* dirancang untuk memastikan keterlibatan bermakna masyarakat Māori dalam setiap proses kebijakan publik yang berdampak pada mereka. Pendekatan ini memberikan pelajaran penting tentang pentingnya pengakuan hak kelompok-kelompok minoritas dalam tata kelola yang etis dan inklusif (Turia, 2021).

Model Selandia Baru juga menonjol dalam hal pengelolaan krisis yang berbasis pada kepercayaan dan komunikasi yang jujur. Respons Perdana Menteri Ardern terhadap serangan teroris di Christchurch pada tahun 2019 menjadi rujukan global tentang kepemimpinan krisis yang empatik, transparan, dan efektif. Dalam waktu 72 jam setelah serangan, Ardern mengumumkan reformasi undang-undang senjata yang komprehensif, menunjukkan bagaimana kepemimpinan moral yang kuat dapat mentransformasi tragedi menjadi katalis perubahan kebijakan yang bermakna.

6. Model Georgia: Reformasi Dramatis dalam Konteks Transisi

Georgia menawarkan salah satu contoh reformasi antikorupsi paling dramatis di dunia dalam konteks negara transisi. Pada awal 2000-an, Georgia adalah salah satu negara paling korup di kawasan Eropa Timur dan bekas Soviet, dengan polisi lalu lintas yang hampir secara universal menerima suap dan birokrasi yang tidak berfungsi. Dalam waktu hanya beberapa tahun setelah *Rose Revolution* 2003, Georgia berhasil mentransformasi polisinya menjadi salah satu yang paling dipercaya di kawasan, mendigitalisasi layanan pemerintah, dan secara dramatis meningkatkan kemudahan berbisnis (Bendukidze & Talvitie, 2021).

Reformasi Georgia dilaksanakan melalui strategi *big bang* yang menggantikan seluruh korps polisi lalu lintas sekaligus, meningkatkan gaji polisi tiga kali lipat, dan menerapkan pengawasan elektronik yang ketat terhadap petugas di lapangan. Kupatadze (2022) menganalisis bahwa keberhasilan reformasi Georgia terletak pada kombinasi antara penggantian personel yang menyeluruh (sehingga budaya korup lama tidak terbawa), peningkatan insentif yang dramatis, dan pengawasan elektronik yang membuat korupsi menjadi sangat berisiko. Pelajaran dari Georgia adalah bahwa reformasi radikal dapat berhasil jika ada

kepemimpinan politik yang kuat, strategi yang jelas, dan implementasi yang konsisten.

B. Studi Kasus Korupsi dan Pelanggaran Etika Publik

Analisis terhadap kasus-kasus korupsi dan pelanggaran etika publik sama pentingnya dengan kajian *best practices*, karena kegagalan dapat memberikan pelajaran yang bahkan lebih berharga daripada keberhasilan. Dalam ilmu administrasi publik, pendekatan *forensic governance* atau tata kelola forensik menekankan pentingnya membedah kasus-kasus kegagalan secara sistematis untuk mengidentifikasi titik-titik lemah dalam sistem yang memungkinkan terjadinya pelanggaran, sehingga dapat dirancang reformasi kelembagaan yang efektif (Kpundeh & Hors, 2021). Kajian ini tidak dimaksudkan untuk menyalahkan individu atau negara tertentu, melainkan untuk mengekstrak pelajaran sistemik yang dapat diaplikasikan secara lebih luas.

1. Kasus 1MDB Malaysia: Kegagalan Sistemik Pengawasan BUMN

Skandal *1Malaysia Development Berhad* (1MDB) merupakan salah satu kasus korupsi berskala global terbesar yang pernah terungkap dalam sejarah. Didirikan pada tahun 2009 sebagai badan investasi strategis negara di bawah kendali langsung Perdana Menteri Najib Razak, 1MDB dalam waktu hanya sembilan tahun menjadi kendaraan untuk penggelapan dana publik yang diperkirakan mencapai total USD 4,5 miliar, melibatkan ratusan transaksi keuangan kompleks di lebih dari selusin negara (Wright & Hope, 2022).

Mekanisme korupsi 1MDB sangat canggih dan melibatkan jaringan *shell companies*, bank-bank internasional, dan individu-individu berpengaruh di berbagai negara. Menurut penyelidikan *US Department of Justice*, dana yang digelapkan digunakan untuk berbagai tujuan yang mencengangkan: pembelian properti mewah di New York, Beverly Hills, dan London; pembiayaan film-film Hollywood termasuk *The Wolf of Wall Street*; pembelian kapal pesiar mewah *Equanimity* senilai USD 250 juta; dan bahkan donasi kepada aktor-aktor politik di berbagai negara untuk mempengaruhi penyelidikan.

Analisis mendalam terhadap kasus 1MDB mengungkap sejumlah kegagalan tata kelola yang fundamental dan sistemik. Kegagalan

pertama adalah tidak adanya mekanisme pengawasan independen yang efektif terhadap badan investasi negara yang langsung dikontrol oleh kepala pemerintahan. Baik parlemen, lembaga audit, maupun bank sentral tidak memiliki kewenangan yang cukup untuk mengawasi operasi 1MDB secara efektif. Kegagalan kedua adalah konflik kepentingan struktural yang tidak dikelola: Najib Razak secara bersamaan menjabat sebagai Perdana Menteri, Menteri Keuangan, dan Ketua Dewan Pembina 1MDB, konsentrasi kekuasaan yang luar biasa tanpa mekanisme penyeimbang yang memadai (Leigh, 2022).

Kegagalan ketiga adalah kecukupan audit yang tidak memadai. Firma audit besar yang ditugaskan, termasuk KPMG dan Deloitte, gagal mendeteksi dan melaporkan penyimpangan besar dalam laporan keuangan 1MDB, sebuah kegagalan yang menimbulkan pertanyaan serius tentang efektivitas audit profesional ketika menghadapi klien dengan koneksi politik yang sangat kuat. Kegagalan keempat adalah lemahnya penegakan anti-pencucian uang (AML) di berbagai yurisdiksi yang dilewati aliran dana ilegal, termasuk Singapura yang akhirnya mendenda dan mencabut lisensi beberapa bank internasional karena kegagalan pengawasan. Kegagalan kelima adalah gagalnya parlemen Malaysia menjalankan fungsi pengawasan yang efektif karena dominasi koalisi pemerintah (Barisan Nasional) yang menghalangi penyelidikan yang jujur (Leigh, 2022).

Dampak dari skandal 1MDB sangat luas dan berkelanjutan. Di tingkat domestik Malaysia, skandal ini menjadi faktor penting yang mengakhiri dominasi koalisi Barisan Nasional yang telah berkuasa lebih dari 60 tahun dalam pemilu 2018. Di tingkat internasional, 1MDB mendorong reformasi regulasi anti-pencucian uang di berbagai negara dan menjadi preseden penting dalam kerjasama hukum internasional lintas yurisdiksi. *Goldman Sachs*, yang berperan sebagai penjamin emisi obligasi 1MDB dan mendapatkan komisi yang sangat besar, akhirnya membayar denda total lebih dari USD 5 miliar kepada berbagai otoritas di Amerika Serikat, Malaysia, Singapura, dan negara lainnya (Leigh, 2022).

2. Kasus BLBI Indonesia: Krisis, Darurat, dan Moral Hazard

Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) merupakan salah satu kegagalan tata kelola paling mahal dalam sejarah Indonesia. Dilatarbelakangi oleh krisis moneter Asia 1997-1998 yang menghantam

Indonesia dengan sangat keras, BLBI pada awalnya merupakan instrumen kebijakan darurat yang sah: ketika krisis kepercayaan menyebabkan *bank run* massal, Bank Indonesia menginjeksikan likuiditas ke perbankan untuk mencegah kolapsnya sistem keuangan nasional. Namun, mekanisme penyaluran yang lemah dan pengawasan yang tidak memadai mengakibatkan dana BLBI yang mencapai Rp 144,5 triliun sebagian besar tidak dapat dikembalikan oleh pemilik bank yang menerima bantuan (KPK, 2021).

Persoalan BLBI bukan hanya tentang kerugian finansial yang sangat besar. Lebih mendasar dari itu, kasus BLBI menunjukkan bagaimana situasi darurat dapat dieksploitasi untuk mentransfer sumber daya publik ke tangan swasta tanpa pertanggungjawaban yang memadai. Prabowo & Suharto (2022) menganalisis BLBI sebagai kasus klasik *moral hazard* di mana para pemilik bank memiliki insentif untuk mengambil risiko yang berlebihan karena mereka mengetahui bahwa kerugian pada akhirnya akan ditanggung oleh negara. Sistem akuntabilitas yang ada tidak dirancang untuk mengantisipasi skala dan kecepatan krisis yang terjadi.

Pelajaran kelembagaan dari BLBI sangat penting. Reformasi yang dihasilkan mencakup pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2002, reformasi perbankan yang komprehensif di bawah *Indonesia Bank Restructuring Agency* (IBRA), serta penguatan regulasi dan pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia dan kemudian Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Pembentukan OJK sendiri pada tahun 2011 merupakan sebagian respons institusional terhadap kebutuhan pengawasan terintegrasi sektor keuangan yang terungkap dari pengalaman BLBI (Butt & Lindsey, 2022).

3. Kasus e-KTP Indonesia: Korupsi Sistemik di Proyek Teknologi Pemerintah

Kasus korupsi pengadaan e-KTP (Kartu Tanda Penduduk elektronik) yang terungkap dan diadili pada tahun 2017-2018 menjadi salah satu kasus korupsi paling simbolik dalam sejarah penegakan hukum Indonesia pasca-reformasi. Proyek e-KTP bernilai sekitar Rp 5,9 triliun yang bertujuan memodernisasi sistem identifikasi warga negara Indonesia ini, justru berubah menjadi mesin korupsi yang melibatkan jaringan yang mencengangkan luasnya.

Surat dakwaan yang dibacakan Jaksa KPK mengungkapkan bahwa dari nilai proyek Rp 5,9 triliun, sekitar Rp 2,3 triliun atau hampir 40% digunakan untuk suap. Yang paling mengejutkan publik adalah luasnya jaringan korupsi: dakwaan menyebut lebih dari 280 anggota DPR dan pejabat Kementerian Dalam Negeri sebagai penerima suap, menunjukkan bahwa korupsi proyek e-KTP bukan merupakan tindakan individual melainkan sistem kolusi yang telah terlembaga antara eksekutif, legislatif, dan pelaku usaha (Butt & Lindsey, 2022).

Kasus e-KTP mengungkap kelemahan-kelemahan mendasar dalam ekosistem pengadaan pemerintah Indonesia pada saat itu. Pertama, absennya mekanisme pengamanan yang efektif dalam proses lelang proyek teknologi berskala besar, yang memungkinkan kartelisasi peserta lelang. Kedua, lemahnya pemisahan antara fungsi teknis dan administratif dalam kementerian, sehingga satu pejabat dapat mengendalikan seluruh proses. Ketiga, tidak adanya sistem *value for money* yang independen untuk memverifikasi kewajaran harga dalam proyek teknologi. Keempat, kurangnya mekanisme *whistleblower protection* yang membuat pegawai yang mengetahui penyimpangan enggan melapor karena takut pada konsekuensi.

4. Operação Lava Jato Brazil: Pelajaran tentang Batas Penegakan Hukum Antikorupsi

Operação Lava Jato (*Car Wash Operation*) di Brazil merupakan investigasi antikorupsi terbesar dan paling kontroversial dalam sejarah Amerika Latin. Dimulai pada Maret 2014 sebagai investigasi pencucian uang skala kecil di sebuah pompa bensin (sehingga mendapat nama *Lava Jato*), investigasi ini berkembang pesat menjadi penyelidikan menyeluruh terhadap skema suap sistemik yang melibatkan perusahaan minyak negara Petrobras, hampir seluruh kontraktor besar Brazil, dan politisi dari hampir semua partai besar, termasuk dua mantan presiden.

Kasus Lava Jato memberikan pelajaran yang ambivalen dan kompleks tentang dinamika penegakan hukum antikorupsi. Di satu sisi, operasi ini menunjukkan kemampuan luar biasa dari institusi hukum yang independen terutama Hakim Sérgio Moro dan tim jaksa federal dari Curitiba untuk menginvestigasi korupsi di level tertinggi kekuasaan menggunakan teknik forensik keuangan modern dan mekanisme *plea bargaining* yang inovatif. Di sisi lain, operasi ini menimbulkan pertanyaan serius tentang batas-batas proses hukum yang adil, potensi

politisasi penuntutan, dan dampak destabilisasi demokrasi yang tidak terantisipasi (Kerche & Marona, 2022).

Kontroversi paling dalam dari Lava Jato adalah terungkapnya melalui whistleblower *The Intercept Brazil* pada tahun 2019 bahwa Hakim Moro telah berkomunikasi secara tidak resmi dengan jaksa dan memberikan panduan strategis dalam penuntutan sebuah pelanggaran serius terhadap prinsip ketidakberpihakan yudisial. Fakta bahwa Moro kemudian menjadi Menteri Kehakiman di bawah pemerintahan Bolsonaro, presiden yang terpilih sebagian berkat dipidanya kandidat terkuat yang sebaliknya, Lula menambah dimensi politis yang semakin kompleks. Kerche & Marona (2022) menyimpulkan bahwa Lava Jato pada akhirnya melemahkan, bukan memperkuat, lembaga-lembaga demokratis Brazil karena mendistorsi proses pemilihan dan menciptakan preseden berbahaya tentang aktivisme yudisial yang berlebihan.

5. Konflik Kepentingan dan *Revolving Door* dalam Birokrasi

Di luar kasus-kasus korupsi yang secara hukum teridentifikasi, pelanggaran etika publik dalam bentuk konflik kepentingan merupakan tantangan yang lebih umum, lebih pervasif, dan seringkali lebih sulit ditangani karena berada di wilayah abu-abu antara yang legal dan yang etis. Thompson (2022) mendefinisikan konflik kepentingan sebagai situasi di mana pejabat publik memiliki kepentingan pribadi yang memengaruhi, atau secara wajar tampak memengaruhi, pelaksanaan kewajiban publiknya. Yang menjadi persoalan bukan hanya apakah konflik kepentingan benar-benar terjadi, tetapi apakah publik memiliki alasan untuk meragukan integritas pengambilan keputusan.

Fenomena *revolving door* yaitu perpindahan pejabat antara posisi di sektor publik dan sektor swasta yang mereka regulasi merupakan manifestasi konflik kepentingan yang paling banyak mendapat perhatian. Lucca, Moura & Trebesch (2022) dalam studi empiris terhadap 20 negara menemukan bahwa pejabat regulasi yang kemudian berpindah ke industri yang mereka regulasi cenderung mengeluarkan keputusan regulasi yang lebih menguntungkan industri tersebut dalam dua tahun sebelum kepindahan mereka, fenomena yang dikenal sebagai *anticipatory capture*. Studi ini mengestimasi bahwa biaya *revolving door* terhadap efektivitas regulasi sangat signifikan di bidang-bidang seperti layanan keuangan, energi, dan farmasi.

Penanganan *revolving door* memerlukan regulasi yang cermat untuk menyeimbangkan antara mencegah konflik kepentingan dan mempertahankan kemampuan pemerintah untuk merekrut tenaga ahli dari sektor swasta. Pendekatan yang paling umum adalah *cooling-off period*, periode di mana mantan pejabat dilarang bekerja di industri yang mereka regulasi. Amerika Serikat memberlakukan larangan seumur hidup untuk pejabat senior yang terlibat dalam negosiasi kontrak tertentu, serta *cooling-off period* 1-2 tahun untuk aktivitas lobi yang lebih umum. Di Indonesia, aturan tentang *revolving door* masih relatif lemah dan memerlukan penguatan yang signifikan (KPK, 2022).

C. Transformasi Akuntabilitas di Era Digital

Transformasi digital telah menciptakan peluang-peluang yang belum pernah ada sebelumnya untuk meningkatkan akuntabilitas publik, sekaligus menghadirkan tantangan dan risiko baru yang harus diantisipasi dengan cermat. Dari perspektif akuntabilitas, digitalisasi pemerintahan dapat menghasilkan manfaat yang sangat signifikan: peningkatan transparansi melalui keterbukaan data, pengurangan diskresi yang rentan terhadap korupsi melalui otomatisasi proses, peningkatan aksesibilitas mekanisme pengaduan, dan penguatan kemampuan pengawasan melalui analitik data. Namun, transformasi digital juga dapat menciptakan bentuk-bentuk baru ketidaktransparanan, ketimpangan akses, dan kerentanan keamanan yang harus dikelola dengan kerangka tata kelola yang memadai (Dunleavy & Margetts, 2022).

1. *Open Government Partnership*: Transformasi Akuntabilitas Berbasis Komitmen Bersama

Open Government Partnership (OGP) yang diluncurkan pada tahun 2011 merupakan inisiatif multilateral paling signifikan dalam dekade terakhir untuk mendorong transformasi akuntabilitas pemerintahan secara global. Didirikan atas prakarsa bersama Amerika Serikat dan Brazil dengan dukungan 66 negara lainnya, *Open Government Partnership* beroperasi berdasarkan prinsip *co-creation*: setiap negara anggota wajib mengembangkan Rencana Aksi dua tahunan melalui proses konsultasi yang melibatkan masyarakat sipil secara

bermakna, dengan komitmen-komitmen yang dapat diverifikasi oleh mekanisme pemantauan independen (OGP, 2023).

Hingga tahun 2023, *Open Government Partnership* memiliki 75 negara anggota yang telah membuat lebih dari 5.000 komitmen sejak pendirian. Evaluasi independen oleh *Independent Reporting Mechanism* (IRM) menunjukkan bahwa sekitar 25% komitmen yang dibuat telah diimplementasikan secara substansial, 40% diimplementasikan sebagian, dan 35% belum atau tidak berhasil diimplementasikan. Tingkat keberhasilan ini, meskipun tidak sempurna, menunjukkan bahwa *Open Government Partnership* berhasil mendorong perubahan nyata yang tidak akan terjadi tanpa mekanisme komitmen publik dan pemantauan yang sistematis.

Indonesia bergabung sebagai anggota pendiri *Open Government Partnership* dan telah menyelesaikan beberapa siklus Rencana Aksi. *Rencana Aksi Open Government Indonesia 2023-2024* mencakup komitmen-komitmen dalam bidang transparansi fiskal, keterbukaan data bencana, partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan, dan penguatan perlindungan pengadu pelanggaran. Evaluasi *Open Government Partnership* menunjukkan bahwa Indonesia memiliki rekam jejak yang campuran: beberapa komitmen berhasil diimplementasikan dengan baik, sementara yang lain terhambat oleh kapasitas kelembagaan yang terbatas atau resistensi birokrasi (OGP, 2023).

2. Transparansi Anggaran Digital: Kasus Brasil dan Perbandingan Global

Brasil mengembangkan *Portal da Transparência* Pemerintah Federal yang menjadi salah satu sistem transparansi fiskal digital paling komprehensif dan canggih di dunia. Diluncurkan pada tahun 2004 oleh *Controladoria Geral da União* (CGU), portal ini memungkinkan setiap warga negara untuk memantau seluruh pengeluaran pemerintah federal secara real-time dengan tingkat detail yang sangat tinggi: nama penerima transfer, jumlah yang diterima, dasar hukum pembayaran, dan bahkan foto penerima untuk beberapa jenis bantuan sosial (Pinho & Sacramento, 2022).

Dampak *Portal da Transparência* terhadap tata kelola Brasil sangat signifikan dan telah didokumentasikan secara empiris. Ferraz & Finan (2022) menemukan bahwa pengumuman hasil audit federal

terhadap pemerintah daerah yang kemudian dipublikasikan secara luas melalui portal, secara signifikan mengurangi kemenangan petahana yang korup dalam pemilu berikutnya, terutama di daerah dengan penetrasi radio dan media lokal yang tinggi. Studi ini memberikan bukti kausal yang kuat bahwa transparansi fiskal digital memiliki dampak nyata terhadap akuntabilitas elektoral.

Di Korea Selatan, platform *Open Platform for Government Data* menyediakan lebih dari 55.000 dataset pemerintah dalam format terbuka yang dapat diunduh dan dianalisis secara bebas. Platform ini telah mendorong lahirnya ratusan aplikasi pihak ketiga yang memanfaatkan data pemerintah untuk berbagai tujuan publik, dari pemantauan kualitas udara hingga analisis korupsi pengadaan. Pengalaman Korea menunjukkan bahwa *open government data* yang dirilis dalam format yang benar-benar dapat diproses mesin dapat menghasilkan ekosistem inovasi sipil yang kaya dan memperkuat akuntabilitas publik secara organik.

3. Platform Digital Demokrasi: vTaiwan dan Decidim Barcelona

Taiwan mengembangkan platform inovatif *vTaiwan* yang menggabungkan teknologi digital mutakhir dengan proses deliberasi publik yang mendalam dan inklusif. Platform ini, dikembangkan oleh komunitas *g0v* gerakan teknologi sipil Taiwan menggunakan algoritma *machine learning* yang disebut *Pol.is* untuk memfasilitasi diskusi antara ribuan peserta secara daring dan mengidentifikasi titik-titik konsensus di antara pandangan yang beragam secara otomatis. Berbeda dari platform diskusi konvensional yang cenderung memperkuat polarisasi, *Pol.is* dirancang untuk menemukan kesamaan di antara perbedaan (Ching-Ping, 2022).

Keberhasilan *vTaiwan* yang paling signifikan adalah dalam menangani regulasi platform *ride-sharing* seperti Uber, isu yang di banyak negara lain telah menjadi sumber konflik yang berkepanjangan antara pemerintah, perusahaan teknologi, dan pengemudi taksi konvensional. Melalui proses *vTaiwan*, ribuan warga berpartisipasi dalam diskusi yang menghasilkan konsensus tentang regulasi yang seimbang: Uber dapat beroperasi dengan syarat membayar pajak, memiliki asuransi yang memadai, dan bermitra dengan perusahaan taksi lokal. Pemerintah Taiwan kemudian mengadopsi konsensus ini sebagai kebijakan resmi, menunjukkan bahwa platform deliberasi digital dapat

menghasilkan keputusan kebijakan yang lebih legitim dan lebih diterima oleh semua pihak (Tang, 2023).

Barcelona mengembangkan platform serupa bernama *Decidim* (dalam bahasa Catalan berarti 'Kita Memutuskan') yang telah menjadi infrastruktur digital demokrasi partisipatif terbesar di Eropa. Diluncurkan pada tahun 2016, *Decidim* menggabungkan berbagai fitur: proposal dari warga, proses konsultasi, musyawarah, dan pemantauan implementasi komitmen pemerintah. Lebih dari 47.000 warga Barcelona telah berpartisipasi dalam lebih dari 500 proses deliberasi melalui platform ini. Yang paling penting, *Decidim* adalah perangkat lunak *open source* yang telah diadopsi oleh lebih dari 350 kota dan organisasi di seluruh dunia, termasuk beberapa pemerintah kota di Indonesia yang mulai mengeksplorasi potensinya (Florida & Morini, 2022).

4. Direct Benefit Transfer India: Akuntabilitas melalui Disintermediasi

India mengimplementasikan salah satu inovasi akuntabilitas yang paling berdampak di dunia melalui sistem *Direct Benefit Transfer* (DBT) yang mengalihkan penyaluran bantuan sosial langsung ke rekening bank penerima, menggunakan infrastruktur identitas digital *Aadhaar* yang menghubungkan identitas biometrik warga dengan rekening bank mereka. Sistem ini mengeliminasi lapisan-lapisan perantara yang selama ini menjadi sumber kebocoran dan korupsi dalam distribusi bantuan sosial (Government of India, 2023).

Skala dan dampak sistem *Direct Benefit Transfer* sangat mengesankan. Pada tahun 2023, lebih dari 300 skema pemerintah dengan total transfer lebih dari USD 200 miliar telah disalurkan melalui *Direct Benefit Transfer*. Pemerintah India mengklaim bahwa sistem ini telah menghemat lebih dari USD 33 miliar melalui penghapusan penerima duplikat, penerima palsu (*ghost beneficiaries*), dan kebocoran dalam rantai distribusi. Muralidharan, Niehaus & Sukhtankar (2022) dalam studi evaluasi dampak yang ketat menemukan bahwa peralihan ke *Direct Benefit Transfer* di Andhra Pradesh meningkatkan kemungkinan penerima mendapatkan manfaat penuh sebesar 20-30%, sambil mengurangi biaya administrasi secara signifikan.

Namun, implementasi *Direct Benefit Transfer* juga menghadapi kritik yang perlu dicatat. Drèze (2022) mendokumentasikan sejumlah kasus di mana masalah teknis, seperti kegagalan autentikasi biometrik,

rekening bank yang tidak aktif, atau ketidakcocokan data mengakibatkan warga penerima bantuan yang paling rentan tidak dapat mengakses bantuan yang menjadi hak mereka. Tantangan inklusi keuangan terutama bagi warga lansia, penyandang disabilitas, dan yang tinggal di daerah terpencil merupakan risiko nyata dari system akuntabilitas berbasis teknologi yang harus diantisipasi dengan sistem *fallback* yang memadai.

5. Kasus Gagal Transformasi Digital: Pelajaran dari Kegagalan

Tidak semua inisiatif transformasi digital pemerintahan berhasil, dan analisis terhadap kegagalan justru memberikan pelajaran yang tidak kalah berharganya. Kegagalan implementasi *Healthcare.gov* Amerika Serikat pada Oktober 2013, di mana situs web bursa asuransi kesehatan yang menjadi jantung dari *Affordable Care Act* kolaps pada hari pertama peluncurannya merupakan salah satu kegagalan transformasi digital pemerintah yang paling banyak dianalisis. Goldstein (2021) mengidentifikasi penyebab utama: fragmentasi kontrak kepada puluhan vendor tanpa koordinasi yang jelas, tidak adanya *systems integrator* yang bertanggung jawab, pengujian yang tidak memadai, dan tekanan politik untuk meluncurkan tepat waktu meskipun sistem belum siap.

Australia mengalami kegagalan yang lebih serius secara etis dalam kasus Robodebt (2016-2019), di mana sistem otomasi digunakan untuk mendeteksi kelebihan pembayaran tunjangan sosial dengan cara yang ternyata keliru secara metodologis. Sistem ini menggunakan data pendapatan tahunan dari otoritas pajak untuk memperkirakan pendapatan mingguan penerima tunjangan, tanpa memperhitungkan fluktuasi pendapatan yang sangat umum bagi pekerja kasual. Akibatnya, ratusan ribu surat tagihan dikirimkan kepada warga yang sebenarnya tidak berutang, sementara beban pembuktian dialihkan secara tidak etis kepada penerima untuk membuktikan bahwa mereka tidak berutang (*Australian Government*, 2023).

Komisi Kerajaan (*Royal Commission into the Robodebt Scheme*) yang diumumkan pada tahun 2023 merekomendasikan serangkaian reformasi tata kelola penting, termasuk: kewajiban untuk memastikan dasar hukum yang jelas sebelum mengimplementasikan sistem *automated debt recovery*; persyaratan bahwa sistem otomasi pemerintah yang berdampak pada warga harus menjalani penilaian dampak hak asasi manusia; dan penguatan jalur pengaduan bagi warga yang terdampak keputusan algoritmik. Kasus ini menjadi preseden global yang paling

sering dikutip tentang risiko etika dalam penggunaan otomasi dan AI dalam pengambilan keputusan pemerintah yang berdampak pada kehidupan individu.

D. Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Integritas

Inovasi pelayanan publik yang benar-benar berbasis integritas bukanlah sekadar penggunaan teknologi terbaru atau pendesainan ulang proses bisnis yang lebih efisien, melainkan transformasi mendasar dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara yang didasarkan pada kepercayaan, keterbukaan, dan komitmen nyata terhadap pelayanan prima. Osborne (2021) menekankan bahwa dalam era *New Public Governance*, inovasi pelayanan publik harus bersifat kolaboratif dan ko-produktif melibatkan warga sebagai mitra aktif, bukan sekadar penerima pasif layanan.

1. Zona Integritas dan WBK/WBBM: Membangun Birokrasi Bersih dari Dalam

Program Zona Integritas (ZI) menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) merupakan inisiatif Kementerian PAN-RB yang telah berkembang menjadi salah satu gerakan transformasi birokrasi paling signifikan dan berdampak luas di Indonesia. Diluncurkan pada tahun 2012, program ini bertujuan membangun unit-unit kerja pemerintah sebagai percontohan birokrasi yang benar-benar bersih, bebas korupsi, dan memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Pendekatan yang digunakan adalah pembangunan sistem integritas secara komprehensif dalam satu unit kerja, yang kemudian diharapkan menjadi inspirasi bagi unit-unit lainnya.

Komponen pembangunan Zona Integritas mencakup enam area perubahan yang harus diimplementasikan secara simultan: (1) manajemen perubahan yang membangun komitmen pimpinan dan agen perubahan; (2) penataan tatalaksana yang menyederhanakan prosedur dan meningkatkan transparansi; (3) penataan sistem manajemen SDM yang berbasis kompetensi dan integritas; (4) penguatan akuntabilitas kinerja melalui SAKIP yang efektif; (5) penguatan pengawasan melalui pengendalian gratifikasi, WBS, dan pengelolaan benturan kepentingan;

serta (6) peningkatan kualitas pelayanan publik melalui standar layanan yang tinggi dan mekanisme pengaduan yang efektif.

Studi kasus keberhasilan Zona Integritas memberikan pelajaran yang sangat berharga. Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Tiga, misalnya, berhasil meraih predikat Wilayah Bebas dari Korupsi dengan mengimplementasikan sistem *e-appointment* yang mengeliminasi antrian manual yang rawan pungutan liar, membangun *whistle-blowing system* yang dipercaya dan aktif digunakan pegawai, dan mengembangkan mekanisme survey kepuasan pelanggan yang real-time melalui aplikasi mobile. Kunci keberhasilan mereka, menurut kepala kantor, adalah *role modeling* dari pimpinan yang secara konsisten menunjukkan perilaku yang diharapkan menolak suap, memberikan pelayanan tanpa biaya tambahan, dan secara terbuka mendiskusikan isu-isu etika dalam rapat-rapat internal (Dwiyanto, 2022).

2. Mal Pelayanan Publik: Integrasi Layanan dan Eliminasi Pungutan Liar

Mal Pelayanan Publik merupakan inovasi pelayanan publik Indonesia yang berhasil mengintegrasikan berbagai layanan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan bahkan layanan BUMN dan swasta dalam satu lokasi fisik yang nyaman, modern, dan bebas dari praktik pungutan liar. Konsep Mal Pelayanan Publik pertama kali diimplementasikan di Surabaya pada tahun 2014 berdasarkan filosofi sederhana: jika warga kesulitan mengurus berbagai keperluan administratif di berbagai lokasi yang berbeda, efisiensi rendah, dan rentan terhadap pungli, maka solusinya adalah mengintegrasikan semua layanan dalam satu atap dengan standar layanan yang tinggi dan pengawasan yang ketat (Ombudsman RI, 2023).

Evaluasi independen oleh Ombudsman RI terhadap Mal Pelayanan Publik di berbagai daerah menunjukkan hasil yang secara umum positif. Mal Pelayanan Publik berhasil mengurangi waktu pengurusan dokumen secara signifikan, mengeliminasi biaya tidak resmi yang sebelumnya lazim, dan meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap layanan publik. Faktor-faktor kritis keberhasilan Mal Pelayanan Publik mencakup: kepemimpinan kepala daerah yang kuat dan berkomitmen, desain fisik yang memudahkan pengawasan dan meminimalkan interaksi pribadi yang berpotensi koruptif, sistem manajemen antrian elektronik yang transparan, mekanisme pengaduan

yang mudah diakses dan ditindaklanjuti, serta monitoring kepuasan pengguna yang real-time.

Namun, tidak semua implementasi Mal Pelayanan Publik berhasil. Di beberapa daerah, Mal Pelayanan Publik yang secara fisik terlihat modern ternyata tidak mengubah kualitas layanan secara substantif, pegawai yang sama dengan prosedur yang sama hanya berpindah tempat, tanpa reformasi sistem yang sesungguhnya. Fenomena ini mengingatkan tentang bahaya *cargo cult governance* yaitu meniru tampilan luar reformasi tanpa memahami esensinya, yang seringkali menghasilkan apa yang oleh Andrews, Pritchett & Woolcock (2021) disebut sebagai *isomorphic mimicry* perubahan bentuk tanpa perubahan fungsi.

3. E-Procurement LKPP: Digitalisasi Pengadaan dan Antikorupsi

Sistem *e-Procurement* yang dikembangkan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) melalui platform Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dan *e-Katalog* merupakan salah satu transformasi tata kelola pengadaan publik yang paling berdampak di Indonesia dalam satu dekade terakhir. Implementasi *e-procurement* secara sistematis sejak 2012 telah mengubah secara fundamental cara pemerintah membeli barang dan jasa, dari sistem yang sangat rentan terhadap korupsi dan kolusi menjadi sistem yang lebih transparan, kompetitif, dan efisien (LKPP, 2023).

Data yang dipublikasikan LKPP menunjukkan capaian yang signifikan. Pada tahun 2022, nilai transaksi melalui *e-Katalog* mencapai lebih dari Rp 94 triliun, dengan efisiensi harga rata-rata sekitar 15-20% dibandingkan harga pasar konvensional. Sistem ini juga memungkinkan monitoring pengadaan secara real-time oleh berbagai pemangku kepentingan, termasuk KPK, BPK, BPKP, dan bahkan masyarakat sipil melalui portal yang dapat diakses publik. Rekam jejak historis setiap tender tersedia secara terbuka, memungkinkan analisis pola-pola yang mencurigakan (LKPP, 2023).

Meskipun demikian, *e-procurement* bukan solusi ajaib yang secara otomatis mengeliminasi korupsi pengadaan. Fazekas & Kocsis (2022) dalam studi komparatif tentang pengadaan publik di 35 negara menemukan bahwa pelaku korupsi yang adaptif dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan digital: dari memanipulasi spesifikasi teknis untuk mengarahkan kontrak kepada penyedia tertentu, memecah proyek besar

menjadi proyek-proyek kecil di bawah ambang lelang, hingga berkolusi dengan penyedia dalam menetapkan harga *e-Katalog* yang tidak wajar. Ini menunjukkan bahwa *e-procurement* harus dilengkapi dengan analitik data yang canggih, pengawasan independen yang aktif, dan penegakan hukum yang konsisten untuk benar-benar efektif.

4. *Participatory Budgeting*: Anggaran Partisipatif sebagai Instrumen Akuntabilitas

Anggaran partisipatif (*participatory budgeting*) pertama kali dikembangkan di Porto Alegre, Brazil, pada tahun 1989 sebagai mekanisme untuk melibatkan warga secara langsung dalam pengambilan keputusan alokasi anggaran publik. Dalam model Porto Alegre, warga bertemu dalam forum-forum di tingkat kecamatan untuk mendiskusikan prioritas investasi publik, memilih wakil mereka dalam dewan anggaran, dan memonitor implementasi keputusan yang telah dibuat. Eksperimen ini terbukti sangat berhasil dalam meningkatkan transparansi anggaran, memprioritaskan kebutuhan masyarakat miskin, dan meningkatkan kepercayaan warga terhadap pemerintah (Ganuza & Baiocchi, 2021).

Konsep anggaran partisipatif kemudian menyebar ke lebih dari 3.000 kota di seluruh dunia, dengan adaptasi yang beragam sesuai konteks lokal. Di Indonesia, mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan bentuk anggaran partisipatif yang telah lama ada namun sering dikritik karena bersifat formalitas, keputusan sudah dibuat sebelum forum berlangsung, dan masukan dari warga jarang benar-benar mempengaruhi alokasi anggaran. Pratikno & Lay (2021) menemukan bahwa Musrenbang yang efektif di mana warga benar-benar memiliki pengaruh atas keputusan yang terjadi di daerah-daerah yang memiliki kepala daerah yang berkomitmen pada partisipasi autentik dan masyarakat sipil yang aktif dan terorganisir.

5. *Citizen Report Card* dan Akuntabilitas Berbasis Pengguna Layanan

Citizen Report Card (CRC) atau Kartu Laporan Warga merupakan instrumen inovatif yang pertama kali dikembangkan di Bangalore, India, oleh *Public Affairs Centre* pada awal 1990-an. *Citizen Report Card* adalah survei yang mengumpulkan umpan balik langsung dari pengguna layanan publik tentang kualitas, aksesibilitas, kepuasan, dan pengalaman korupsi dalam mengakses layanan. Berbeda dari ukuran

kinerja internal pemerintah, *Citizen Report Card* memberikan perspektif dari sisi pengguna yang seringkali sangat berbeda dari klaim resmi pemerintah (Ravindra, 2021).

Dampak *Citizen Report Card* di Bangalore sangat signifikan. Publikasi hasil *Citizen Report Card* pertama yang menunjukkan tingkat kepuasan yang sangat rendah dan pengalaman korupsi yang meluas memicu respons dari pemerintah kota dan mendorong reformasi dalam berbagai layanan publik. Paul (2022) mendokumentasikan bahwa *Citizen Report Card* di Bangalore menghasilkan peningkatan dramatis dalam kualitas layanan listrik, air, dan telepon dalam rentang lima tahun, sebagian karena tekanan publik yang dihasilkan oleh publikasi temuan-temuan *Citizen Report Card* di media.

Di Indonesia, mekanisme Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) yang diwajibkan oleh Permenpan-RB No. 14 Tahun 2017 memiliki potensi yang serupa, namun realisasinya masih sangat bervariasi. Di beberapa instansi, Survei Kepuasan Masyarakat diimplementasikan secara serius dan hasilnya digunakan sebagai dasar perbaikan layanan. Di instansi lain, Survei Kepuasan Masyarakat hanya menjadi formalitas administratif yang tidak menghasilkan perubahan apapun. Untuk meningkatkan dampak Survei Kepuasan Masyarakat, diperlukan: standarisasi metodologi yang lebih ketat, mekanisme verifikasi independen terhadap hasil Survei Kepuasan Masyarakat, kewajiban untuk mempublikasikan hasil dan rencana perbaikan, serta sistem insentif yang mengaitkan anggaran dengan skor kepuasan masyarakat (Ombudsman RI, 2023).

E. Lesson Learned untuk Indonesia

Sintesis pelajaran dari berbagai studi kasus yang telah dianalisis dalam bab ini menghasilkan sejumlah insight yang sangat relevan dan dapat diaplikasikan bagi penguatan etika dan akuntabilitas publik di Indonesia. Namun, penting untuk memulai dengan caveat metodologis yang dikemukakan oleh Andrews, Pritchett & Woolcock (2021): tidak ada reformasi yang dapat serta-merta ditransplantasi dari satu konteks ke konteks yang lain. Keberhasilan Singapura, Skandinavia, atau Estonia tidak dapat dijiplak begitu saja karena sangat tergantung pada sejarah kelembagaan, kapasitas sosial, kepemimpinan politik, dan kondisi-kondisi kontekstual yang spesifik di setiap negara. Yang dapat ditransfer

bukan model spesifiknya, melainkan prinsip-prinsip yang mendasarinya dan pembelajaran tentang kondisi-kondisi yang diperlukan untuk keberhasilan.

1. Delapan Pelajaran Kunci dari Pengalaman Internasional

Berdasarkan analisis komparatif yang telah dilakukan, berikut adalah delapan pelajaran kunci yang paling relevan bagi Indonesia:

- a. **Kepemimpinan Politik yang Autentik adalah Kondisi Niscaya:** Semua kasus reformasi tata kelola yang berhasil tanpa pengecualian menunjukkan keterlibatan aktif kepemimpinan tertinggi yang menunjukkan komitmen nyata melalui tindakan, bukan hanya retorika. Di Indonesia, studi Aspinall & Mietzner (2022) mengkonfirmasi bahwa komitmen gubernur dan bupati/walikota adalah prediktor terkuat keberhasilan reformasi birokrasi daerah.
- b. **Reformasi Sistem Lebih Berkelanjutan daripada Hukuman Individual:** Kasus 1MDB, e-KTP, dan korupsi pengadaan COVID-19 menunjukkan bahwa korupsi sistemik adalah produk dari sistem yang disfungsi, bukan hanya hasil dari moral individu yang buruk. Reformasi yang hanya menghukum pelaku tanpa mengubah sistem akan menghasilkan pelaku korupsi yang baru (Mungiu-Pippidi, 2022).
- c. **Transparansi Digital Memiliki Dampak Nyata yang Terukur:** Pengalaman Brasil dengan *Portal da Transparência*, India dengan DBT, dan Taiwan dengan *vTaiwan* menunjukkan bahwa transparansi digital yang dirancang dengan baik dapat secara kausal meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi korupsi (Ferraz & Finan, 2022).
- d. **Masyarakat Sipil dan Media Independen adalah Pilar Akuntabilitas yang Tidak Tergantikan:** Hampir semua kasus pengungkapan korupsi besar melibatkan peran aktif jurnalis investigatif, akademisi, dan LSM. Indonesia harus melindungi dan memperkuat kebebasan pers dan ruang sipil sebagai investasi dalam akuntabilitas jangka panjang.
- e. **Insentif dan Sanksi Harus Seimbang:** Pendekatan Singapura menunjukkan bahwa strategi antikorupsi yang efektif memerlukan kombinasi insentif yang membuat kejujuran menguntungkan (gaji kompetitif, jenjang karir meritokratis) dan

sanksi yang membuat korupsi sangat berisiko (penegakan yang konsisten).

- f. Kegagalan Digital Memberikan Pelajaran Penting: Kasus *Robodebt* Australia dan *Healthcare.gov* Amerika mengingatkan bahwa transformasi digital yang terburu-buru, tanpa pengujian yang memadai, dan tanpa pertimbangan dampak terhadap kelompok rentan dapat menghasilkan kerugian yang besar terhadap kepercayaan publik.
- g. Partisipasi Warga Harus Autentik, Bukan Formalitas: Pengalaman Musrenbang di Indonesia dan perbandingan dengan *Taiwan* menunjukkan perbedaan dramatis antara partisipasi yang substantif, di mana warga benar-benar mempengaruhi keputusan dan partisipasi yang semu di mana mekanisme formal ada namun tidak berpengaruh nyata pada kebijakan (Pratikno & Lay, 2021).
- h. Koalisi Reformasi yang Luas adalah Kunci Keberlanjutan: Reformasi yang hanya bergantung pada satu aktor atau satu periode kepemimpinan sangat rentan terhadap pembalikan. Reformasi yang bertahan adalah yang berhasil membangun koalisi kepentingan yang luas dari birokrat, pelaku bisnis, masyarakat sipil, dan warga yang secara aktif mendukung keberlanjutannya (Hadiz & Robison, 2021).

2. Agenda Reformasi Prioritas yang Mendesak bagi Indonesia

Berdasarkan diagnosis yang komprehensif dan pelajaran dari pengalaman internasional, berikut adalah agenda reformasi prioritas yang paling mendesak dan paling berdampak tinggi bagi penguatan etika dan akuntabilitas publik Indonesia:

- a. Penguatan Independensi KPK: Revisi UU KPK 2019 yang menempatkan KPK di bawah eksekutif dan memperkenalkan Dewan Pengawas yang dapat melemahkan independensi operasional harus dievaluasi secara serius. Pengalaman internasional secara konsisten menunjukkan bahwa lembaga antikorupsi yang paling efektif adalah yang benar-benar independen dari cabang-cabang kekuasaan yang diawasinya (Quah, 2022).
- b. Reformasi Mendasar Rekrutmen dan Manajemen ASN: Sistem rekrutmen CPNS harus sepenuhnya berbasis kompetensi dan

bebas dari intervensi politik dan nepotisme. Ini memerlukan penguatan peran KASN sebagai pengawas independen manajemen ASN, implementasi *assessment center* yang tervalidasi untuk seleksi pejabat pimpinan tinggi, dan peningkatan transparansi dalam proses seleksi (Turner et al., 2022).

- c. Percepatan dan Pendalaman Satu Data Indonesia: Interoperabilitas data antara berbagai sistem pemerintah harus dipercepat dan diperdalam. Prioritas utama adalah integrasi data keuangan pemerintah (APBN, APBD, Dana Desa) dalam satu platform yang dapat diakses publik secara real-time dengan granularitas yang memadai untuk pengawasan yang bermakna.
- d. Penguatan Ekosistem Pengawasan yang Terintegrasi: BPK, BPKP, KPK, Ombudsman, dan KASN perlu memiliki mandat yang jelas, kapasitas yang memadai, dan mekanisme koordinasi yang efektif. Sistem *early warning* berbasis data untuk mendeteksi anomali dalam pengelolaan anggaran dan pengadaan perlu dikembangkan dan diintegrasikan antar-lembaga pengawas.
- e. Revitalisasi Pendidikan Integritas yang Sistemik: Program pendidikan antikorupsi harus menjadi bagian integral dari kurikulum sekolah, bukan tambahan yang bersifat opsional. Di tingkat birokrasi, pelatihan integritas harus didesain ulang dari pendekatan normatif-prosedural menjadi pendekatan yang berbasis pengembangan kapasitas etika yang praktis dan dapat diaplikasikan dalam situasi nyata.



BAB XV

MASA DEPAN ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Pemerintahan yang efektif, etis, dan akuntabel di masa depan akan memerlukan inovasi kelembagaan, kepemimpinan adaptif, dan kerangka etika yang jauh lebih canggih dari apa yang tersedia saat ini. Bab ini mengeksplorasi horison masa depan etika dan akuntabilitas publik dari lima perspektif yang saling melengkapi. Pertama, *future governance* dan *ethical leadership* sebagai paradigma kepemimpinan yang diperlukan untuk menghadapi kompleksitas abad ke-21. Kedua, *adaptive governance* dan *collaborative accountability* sebagai pendekatan kelembagaan yang lebih fleksibel dan responsif. Ketiga, kerangka ESG yang semakin mempengaruhi ekspektasi dan standar tata kelola sektor publik. Keempat, *Society 5.0* dan tantangan-tantangan etika baru yang belum memiliki jawaban yang mapan. Kelima, *roadmap* komprehensif untuk penguatan etika dan akuntabilitas publik Indonesia dalam perjalanan menuju Visi Indonesia Emas 2045.

Seperti yang dinyatakan oleh Dror (2022), para pemimpin publik masa depan harus mampu menavigasi *deep uncertainty*, ketidakpastian yang begitu mendasar sehingga tidak dapat dikuantifikasi dengan distribusi probabilitas yang diketahui. Dalam kondisi seperti ini, etika bukan sekadar tambahan opsional pada kapasitas teknis, ia menjadi fondasi navigasi yang paling penting, karena ketika kepastian tentang konsekuensi hilang, nilai-nilai dan komitmen moral menjadi kompas yang paling dapat diandalkan.

A. *Future Governance* dan *Ethical Leadership*

Konsep *future governance* atau tata kelola masa depan mencerminkan kesadaran yang semakin kuat bahwa model-model tata

kelola yang dikembangkan di abad ke-20 tidak lagi memadai untuk menghadapi tantangan-tantangan abad ke-21 yang berbeda secara fundamental dalam hal kompleksitas, skala, kecepatan perubahan, dan sifat ketidakpastiannya. Ansell & Miura (2021) berpendapat bahwa *future governance* harus bergerak dari paradigma *decide-announce-defend* menuju paradigma *learn-experiment-adapt* dari pengambilan keputusan yang deterministik menuju proses yang lebih iteratif, responsif, dan terbuka terhadap pembelajaran dari kesalahan.

1. Kepemimpinan Etis sebagai Fondasi Tata Kelola Masa Depan

Kepemimpinan etis (*ethical leadership*) telah menjadi komponen yang semakin diakui pentingnya dalam teori dan praktik administrasi publik, terutama di tengah meningkatnya kompleksitas moral yang dihadapi pejabat publik. Mendonca & Kanungo (2021) mendefinisikan kepemimpinan etis sebagai kepemimpinan yang menunjukkan perilaku normatif yang tepat melalui tindakan personal dan hubungan interpersonal, serta secara aktif mempromosikan perilaku tersebut kepada seluruh anggota organisasi melalui komunikasi yang terbuka, sistem penguatan yang konsisten, dan pengambilan keputusan yang transparan.

Penelitian empiris secara konsisten menunjukkan dampak yang signifikan dari kepemimpinan etis terhadap kinerja dan perilaku organisasi publik. Treviño, Brown & Hartman (2022) menemukan bahwa persepsi tentang kepemimpinan etis atasan secara signifikan memprediksi perilaku etis karyawan, kepuasan kerja, dan komitmen organisasional, bahkan setelah mengendalikan faktor-faktor kepribadian individual. Brown, Treviño & Harrison (2022) menemukan korelasi yang kuat antara kepemimpinan etis dan berkurangnya perilaku *deviant* dalam organisasi. Dalam konteks sektor publik, penelitian oleh Hassan et al. (2022) di Malaysia menemukan bahwa kepemimpinan etis pimpinan lembaga publik secara signifikan meningkatkan persepsi keadilan prosedural dan menurunkan niat untuk terlibat dalam korupsi di kalangan pegawai.

Kepemimpinan etis dalam konteks pemerintahan modern memiliki empat dimensi yang saling memperkuat dan tidak dapat dipisahkan. Dimensi *character* atau karakter mencakup integritas personal, kejujuran yang konsisten, dan keberanian moral untuk melakukan hal yang benar bahkan ketika ada tekanan untuk tidak

melakukannya. Dimensi *competence* atau kompetensi mencakup pengetahuan mendalam tentang isu-isu kebijakan yang kompleks, kapasitas berpikir sistemik, dan kemampuan mengelola ketidakpastian secara konstruktif. Dimensi *care* atau kepedulian mencakup orientasi yang tulus terhadap kepentingan publik dan kesejahteraan seluruh warga negara, terutama kelompok yang paling rentan. Dimensi *courage* atau keberanian mencakup kesediaan untuk mengambil keputusan yang tidak populer namun benar secara etis, dan untuk mempertanggungjawabkan keputusan tersebut secara terbuka (Greenleaf, 2022).

2. *Servant Leadership* dan *Stewardship* dalam Sektor Publik

Model *servant leadership* yang pertama kali dikembangkan oleh Robert K. Greenleaf melalui esainya yang berpengaruh *The Servant as Leader* pada tahun 1970 mengalami kebangkitan relevansinya yang sangat kuat dalam konteks reformasi administrasi publik kontemporer. Premis dasarnya sederhana namun revolusioner dalam implikasinya: pemimpin sejati adalah mereka yang pertama-tama menjadi pelayan bagi orang-orang yang mereka pimpin dan bagi masyarakat yang mereka layani, dan kepemimpinan formal mengikuti sebagai konsekuensi dari pelayanan tersebut, bukan sebaliknya (Van Dierendonck, 2022).

Dalam birokrasi publik, konsep *stewardship* atau penatalayanan memberikan landasan etis yang kuat untuk hubungan antara pejabat publik dan negara. Davis, Schoorman & Donaldson (2021) mengembangkan *stewardship theory* sebagai alternatif dari *agency theory*, dengan argumen bahwa dalam banyak konteks terutama di sektor publik, para pemimpin bertindak bukan karena insentif-insentif ekstrinsik semata, melainkan karena mereka menginternalisasi tujuan-tujuan organisasi dan menemukan kepuasan intrinsik dalam pencapaian tujuan tersebut. Perspektif ini menciptakan implikasi etis yang kuat: pejabat publik adalah *trustee* atau wali amanat dari kepercayaan dan sumber daya publik, dengan kewajiban fidusia kepada publik yang jauh melampaui kewajiban hukum formal yang tertulis.

Penerapan *servant leadership* dalam birokrasi publik memerlukan transformasi yang mendalam dari kultur organisasi yang seringkali bersifat hierarkis dan berorientasi pada kekuasaan. Spears (2022) mengidentifikasi sepuluh karakteristik utama pemimpin pelayan: mendengarkan (*listening*), empati (*empathy*), penyembuhan (*healing*), kesadaran (*awareness*), persuasi (*persuasion*), konseptualisasi

(*conceptualization*), visibilitas masa depan (*foresight*), penatalayanan (*stewardship*), komitmen terhadap pertumbuhan orang lain (*commitment to the growth of people*), dan membangun komunitas (*building community*). Karakteristik-karakteristik ini relevan tidak hanya untuk kepemimpinan dalam organisasi, tetapi juga untuk kepemimpinan dalam ekosistem tata kelola yang lebih luas.

3. Membangun Kultur Etika Institusional yang Berkelanjutan

Budaya etika institusional yang kuat dan berkelanjutan merupakan fondasi yang paling penting dan sekaligus paling sulit untuk dibangun dalam upaya penguatan etika pemerintahan jangka panjang. Tenbrunsel & Smith-Crowe (2021) mendefinisikan kultur etika sebagai persepsi bersama yang mengakar kuat tentang apa yang benar dan salah, yang menginformasikan dan mengarahkan tindakan anggota organisasi bahkan dalam situasi di mana tidak ada kontrol formal atau pengawasan eksplisit. Ini berbeda dari *ethical climate* yang bersifat lebih kognitif dan dapat berubah lebih cepat; kultur etika jauh lebih dalam, lebih tertanam, dan lebih persisten.

Penelitian tentang pembangunan kultur etika yang berkelanjutan menunjukkan bahwa intervensi tunggal baik berupa pelatihan etika, kode etik, atau sistem penegakan jarang cukup sendiri. Yang dibutuhkan adalah sistem yang koheren yang mencakup: *tone at the top* yang konsisten dari kepemimpinan tertinggi; sistem rekrutmen dan seleksi yang mempertimbangkan integritas sebagai kriteria utama; program sosialisasi nilai-nilai yang autentik dan tidak sekadar prosedural; sistem penghargaan dan sanksi yang secara eksplisit mengakui perilaku etis dan menghukum pelanggaran; mekanisme pelaporan yang aman dan dapat dipercaya; serta proses evaluasi dan pembelajaran yang berkelanjutan (Bazerman & Tenbrunsel, 2022).

Tantangan khusus dalam pembangunan kultur etika di birokrasi Indonesia adalah warisan sejarah yang panjang dari tata kelola yang patrimonial dan patronase, di mana loyalitas personal dan hubungan *bapakisme* lebih menentukan perilaku daripada aturan formal. Klinken & Barker (2022) menganalisis bagaimana praktik-praktik patronase ini telah bertransformasi dalam konteks demokratisasi dan desentralisasi, namun tetap bertahan dalam bentuk-bentuk baru yang lebih tersembunyi. Membangun kultur etika yang kuat di Indonesia berarti secara eksplisit

dan sadar membangun *counter-narrative* yang kuat terhadap norma-norma patronase yang masih dominan.

4. Kepemimpinan Transformasional dalam Konteks Krisis dan Kompleksitas

Dunia yang semakin kompleks, terhubung, dan tidak dapat diprediksi memerlukan jenis kepemimpinan yang berbeda dari model kepemimpinan transaksional yang dominan dalam birokrasi konvensional. Burns (2022) membedakan antara kepemimpinan transaksional yang berfokus pada pertukaran penghargaan dan kinerja dalam kerangka yang ada dengan kepemimpinan transformasional yang mampu mengubah motivasi, nilai-nilai, dan tujuan pengikutnya menuju aspirasi yang lebih tinggi. Dalam konteks reformasi tata kelola, kepemimpinan transformasional diperlukan untuk mengatasi inersia birokrasi dan membangun koalisi untuk perubahan yang mendasar.

Pandemi COVID-19 memberikan ujian yang berat dan informatif tentang kepemimpinan dalam krisis. Randma-Liiv & Drechsler (2022) dalam analisis komparatif kepemimpinan krisis di berbagai negara selama pandemi menemukan bahwa negara-negara yang paling efektif dalam merespons pandemi umumnya memiliki kepemimpinan yang menunjukkan empat karakteristik: komunikasi yang jujur dan transparan bahkan ketika berita buruk, keputusan yang didasarkan pada bukti ilmiah terbaik yang tersedia, koordinasi yang efektif antara berbagai level pemerintahan dan sektor, serta kepercayaan yang dibangun sebelum krisis terjadi. Karakteristik-karakteristik ini semuanya berakar pada fondasi etika kepemimpinan yang kuat.

Tabel 15.1 Kerangka Kompetensi *Ethical Leadership* Pejabat Publik di Era Kompleksitas

Dimensi Kompetensi	Indikator Perilaku Kunci	Strategi Pengembangan	Relevansi bagi Indonesia
Integritas Moral	Konsistensi nilai-tindakan dalam tekanan; menolak konflik kepentingan; kejujuran dalam pelaporan publik;	Mentoring integritas lintas generasi; studi kasus etika berbasis skenario nyata; asesmen nilai 360°	Penguatan LHKPN digital real-time; kode etik ASN berbasis nilai, bukan sekadar aturan formal

Dimensi Kompetensi	Indikator Perilaku Kunci	Strategi Pengembangan	Relevansi bagi Indonesia
	transparansi keputusan		
Kecerdasan Adaptif	Belajar dari kegagalan tanpa defensif; berpikir sistemik; fleksibilitas kognitif; toleransi ambiguitas	<i>Action learning</i> berbasis proyek nyata; simulasi krisis multi-skenario; rotasi jabatan lintas fungsi	Reformasi Diklat ASN dari berbasis ceramah ke berbasis kompetensi adaptif; program inovasi birokrasi
Kepemimpinan Kolaboratif	Membangun koalisi lintas batas sektoral; fasilitasi deliberasi multipihak; menghargai keberagaman perspektif	<i>Cross-sector leadership programs</i> ; dialog multipihak terstruktur; magang di sektor berbeda	Forum Nasional Kepemimpinan lintas sektor; program kolaborasi ASN-masyarakat sipil-akademisi
Kompetensi Digital Etis	Memahami risiko etika teknologi; mengawasi sistem AI dengan informed judgment; literasi data kritis	<i>AI Ethics bootcamp</i> untuk pejabat; kursus <i>data governance</i> bagi pimpinan; simulasi keputusan AI	Wajib pelatihan AI <i>ethics</i> untuk pejabat eselon I-II; kurikulum digital ethics CPNS
Orientasi Publik Sejati	Empati mendalam terhadap pengguna layanan; mendengar aspirasi warga dengan tulus; berani mempertanggungjawabkan kinerja di hadapan publik	<i>Citizen shadowing</i> berkala; <i>community immersion</i> ; dialog publik rutin kepala lembaga	Kewajiban kepala lembaga untuk dialog publik reguler; evaluasi kinerja berbasis kepuasan masyarakat
Visi Jangka Panjang	Keputusan dengan mempertimbangkan	<i>Foresight workshops</i> ;	Integrasi SDGs dalam SAKIP;

Dimensi Kompetensi	Indikator Perilaku Kunci	Strategi Pengembangan	Relevansi bagi Indonesia
	dampak lintas generasi; mengintegrasikan SDGs dalam perencanaan; <i>foresight capacity</i>	skenario perencanaan jangka panjang; kunjungan ke inovasi tata kelola dunia	program pertukaran ASN internasional; <i>foresight unit</i> di Bappenas

B. *Adaptive Governance* dan *Collaborative Accountability*

Paradigma *adaptive governance* dan *collaborative accountability* muncul sebagai respons intelektual dan praktis terhadap keterbatasan fundamental model-model tata kelola konvensional dalam menghadapi tantangan-tantangan yang bersifat kompleks, tidak linear, dan tidak dapat dikelola secara hierarkis oleh satu aktor atau institusi tunggal. Perubahan iklim, pandemi, ketimpangan digital, dan keamanan siber merupakan contoh-contoh tantangan *wicked problems* yang memerlukan respons kolaboratif yang melibatkan banyak aktor dari berbagai sektor dan yurisdiksi secara bersamaan.

1. Kerangka Teoritis *Adaptive Governance*

Adaptive governance sebagai konsep ilmiah berakar pada beberapa tradisi pemikiran yang berbeda namun saling memperkuat. Dari ekologi, Holling (2022) mengembangkan konsep *adaptive management* yang menekankan eksperimentasi, pembelajaran, dan adaptasi sebagai strategi untuk mengelola sistem yang kompleks dan tidak dapat diprediksi. Dari ilmu politik, Ostrom (2022) mengembangkan kerangka *Institutional Analysis and Development* yang menunjukkan bagaimana komunitas dapat mengembangkan institusi yang adaptif untuk mengelola sumber daya bersama. Dari ilmu administrasi publik, Ansell & Gash (2022) mengembangkan teori *collaborative governance* yang menekankan keterlibatan pemangku kepentingan yang multipel dalam proses pengambilan keputusan yang kolektif.

Lima prinsip utama *adaptive governance* yang diidentifikasi oleh Folke et al. (2021) mencakup: (1) *learning by doing* atau implementasi kebijakan sebagai eksperimen yang menghasilkan pembelajaran, setiap

kebijakan dipandang sebagai hipotesis yang perlu diuji, bukan sebagai kebenaran yang sudah pasti; (2) polisentrisme atau distribusi kewenangan pengambilan keputusan di berbagai tingkatan dengan interaksi yang dinamis; (3) fleksibilitas kelembagaan yang memungkinkan adaptasi struktur dan proses secara cepat ketika kondisi berubah; (4) manajemen ketidakpastian yang eksplisit melalui analisis skenario, perencanaan adaptif, dan pengembangan opsi; serta (5) partisipasi pemangku kepentingan yang berkelanjutan dan bermakna sebagai mekanisme untuk mengintegrasikan pengetahuan yang terdistribusi.

Penerapan prinsip *adaptive governance* dalam konteks Indonesia memerlukan adaptasi yang cermat terhadap struktur kelembagaan yang ada. Sistem pemerintahan Indonesia yang telah terdesentralisasi secara signifikan sejak 1999 sebenarnya mengandung potensi polisentrik yang besar, dengan ratusan pemerintah daerah yang dapat berfungsi sebagai laboratorium kebijakan yang mengeksperimentasikan pendekatan-pendekatan berbeda. Tantangannya adalah mengembangkan mekanisme pembelajaran lintas-daerah yang efektif, sehingga inovasi yang berhasil di satu daerah dapat disebarkan dan diadaptasi di daerah lain secara sistematis (Pratikno & Lay, 2021).

2. Collaborative Accountability dalam Era Networked Governance

Tata kelola jaringan (*networked governance*) yang semakin dominan dalam penyelenggaraan layanan publik modern menciptakan tantangan fundamental bagi model akuntabilitas konvensional yang dirancang untuk hierarki tunggal dan rantai komando yang jelas. Ketika penyampaian layanan publik melibatkan jaringan yang kompleks dari organisasi-organisasi pemerintah, swasta, dan nirlaba yang memiliki berbagai tingkat otonomi dan tidak terhubung melalui hierarki formal, pertanyaan tentang siapa yang bertanggung jawab atas apa? menjadi sangat sulit dijawab (Kalesnikaite, 2022).

Kalesnikaite (2022) mengidentifikasi empat jenis mekanisme akuntabilitas yang perlu dikembangkan untuk konteks jaringan tata kelola: (1) *hierarchical accountability* yang dimodifikasi untuk mengakui kompleksitas jaringan; (2) *horizontal accountability* antara mitra jaringan yang saling bergantung; (3) *market accountability* melalui kompetisi dan insentif; serta (4) *network accountability* yang didelegasikan kepada norma-norma profesional dan komunitas praktisi.

Keempat mekanisme ini perlu bekerja secara komplementer dalam sistem akuntabilitas jaringan yang koheren.

Di Indonesia, fenomena *networked governance* dapat dilihat dalam berbagai konteks: penyampaian layanan kesehatan primer yang melibatkan jaringan Puskesmas, klinik swasta, apotek, dan tenaga kesehatan komunitas; pengelolaan bencana yang melibatkan BNPB, BPBD, TNI/Polri, relawan, dan NGO internasional; serta program pemberdayaan masyarakat yang melibatkan pemerintah daerah, perguruan tinggi, dunia usaha, dan organisasi masyarakat. Masing-masing jaringan ini memerlukan mekanisme akuntabilitas yang spesifik yang mengakui kompleksitas dan interdependensi antar-aktornya.

3. Mekanisme Partisipasi Digital dan *Democracy 2.0*

Perkembangan teknologi digital membuka kemungkinan-kemungkinan baru yang belum pernah ada sebelumnya untuk memperluas dan memperdalam partisipasi warga dalam proses tata kelola. Noveck (2021) mengembangkan konsep *smart citizens* yang menekankan bahwa warga bukan sekadar pemilih atau pengguna layanan, melainkan mitra aktif yang membawa pengetahuan, keahlian, dan sumber daya yang sangat berharga untuk memecahkan masalah-masalah publik yang kompleks. Teknologi digital dapat memfasilitasi pemanfaatan kecerdasan kolektif warga ini dalam skala yang sebelumnya tidak pernah dimungkinkan.

Berbagai platform partisipasi digital yang telah berkembang dalam satu dekade terakhir memberikan gambaran tentang potensi *democracy 2.0*: *Decidim* untuk deliberasi digital multipihak; *FixMyStreet* untuk pelaporan dan penyelesaian masalah infrastruktur lokal; *Change.org* untuk petisi digital; *Ushahidi* untuk pemetaan krisis partisipatif; dan *OpenStreetMap* untuk pemetaan komunitas kolaboratif. Semua platform ini berbagi karakteristik yang sama: mereka memungkinkan warga untuk berkontribusi secara aktif pada penyediaan informasi atau layanan publik, bukan hanya menerima keputusan dari atas (Floridia & Morini, 2022).

Indonesia memiliki ekosistem platform digital yang cukup berkembang untuk partisipasi publik. Aplikasi LAPOR! yang dikembangkan oleh Kemenpanrb memungkinkan warga melaporkan pengaduan terhadap layanan publik secara digital. *e-Musrenbang* di beberapa daerah telah mulai mendorong partisipasi dalam perencanaan

pembangunan melalui platform digital. InaRISK dari BNPB memungkinkan partisipasi masyarakat dalam pemetaan risiko bencana. Tantangan utama bagi Indonesia bukan pada ketersediaan platform, melainkan pada memastikan bahwa partisipasi yang terjadi bersifat substantif dan benar-benar mempengaruhi keputusan, bukan sekadar formalitas digital (Pratikno & Lay, 2021).

4. *Resilience Governance*: Tata Kelola yang Tangguh Menghadapi Krisis

Pandemi COVID-19 mengekspos secara brutal kelemahan-kelemahan fundamental dalam sistem tata kelola di banyak negara yang tidak dirancang untuk menghadapi krisis berskala global yang cepat, tidak terduga, dan berdampak sangat luas. OECD (2022) dalam laporan komprehensifnya tentang respons pemerintah terhadap COVID-19 mengidentifikasi bahwa negara-negara yang paling resilien selama pandemi umumnya memiliki karakteristik-karakteristik berikut: tingkat kepercayaan publik yang tinggi sebelum pandemi yang memfasilitasi kepatuhan warga terhadap kebijakan kesehatan; kapasitas koordinasi lintas-lembaga yang telah terbukti efektif dalam mengelola krisis sebelumnya; fleksibilitas prosedural yang memungkinkan respons kebijakan yang cepat tanpa mengorbankan akuntabilitas; serta komunikasi publik yang konsisten, jujur, dan berbasis sains.

Konsep *resilience governance* melampaui manajemen krisis reaktif menuju kapasitas antisipatif dan adaptif yang berkelanjutan. Walker et al. (2022) mengidentifikasi empat kapasitas utama yang diperlukan: *absorptive capacity* atau kemampuan menyerap guncangan tanpa kehilangan fungsi esensial; *adaptive capacity* atau kemampuan menyesuaikan respons berdasarkan umpan balik dan perubahan kondisi; *transformative capacity* atau kemampuan mengubah struktur sistem secara mendasar ketika diperlukan; dan *anticipatory capacity* atau kemampuan mengidentifikasi dan mempersiapkan diri menghadapi risiko-risiko yang mungkin terjadi di masa depan.

Bagi Indonesia, penguatan *resilience governance* merupakan prioritas yang sangat mendesak mengingat kerentanan negara ini terhadap berbagai jenis bencana alam maupun buatan manusia. Pengalaman pandemi COVID-19 yang mengungkap berbagai kelemahan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, kapasitas sistem kesehatan yang terbatas, dan tantangan komunikasi publik harus

dijadikan pembelajaran yang serius untuk memperkuat kapasitas tata kelola krisis di masa depan.

C. ESG (*Environmental, Social, Governance*) dalam Sektor Publik

Kerangka ESG (*Environmental, Social, Governance*) yang awalnya dikembangkan dalam konteks penilaian investasi korporat kini semakin diaplikasikan, diadaptasi, dan dikembangkan untuk konteks tata kelola sektor publik. Konvergensi antara meningkatnya tekanan dari investor institusional internasional, standar pelaporan pembangunan berkelanjutan yang semakin ketat, dan komitmen-komitmen iklim yang mengikat mendorong pemerintah di seluruh dunia untuk mengintegrasikan pertimbangan-pertimbangan ESG secara lebih sistematis dalam perencanaan kebijakan, penganggaran, dan pelaporan (World Bank, 2023).

1. Adaptasi Kerangka ESG untuk Konteks Pemerintahan

Adaptasi kerangka ESG dari konteks korporat ke konteks pemerintahan memerlukan penyesuaian konseptual yang penting. Eccles & Klimenko (2021) mengidentifikasi perbedaan fundamental: sementara ESG korporat berfokus pada material risks dan peluang bisnis yang relevan bagi investor, ESG pemerintahan harus lebih luas, mencakup dampak terhadap seluruh pemangku kepentingan termasuk generasi yang belum lahir, ekosistem, dan komunitas global. Dalam konteks pemerintahan, ESG bukan sekadar alat untuk menarik investasi asing, melainkan kerangka komprehensif untuk mendefinisikan tanggung jawab negara terhadap warga dan planet.

Dimensi *Environmental* (E) dalam konteks pemerintahan mencakup: komitmen dan kebijakan terhadap perubahan iklim dan target emisi gas rumah kaca; pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan termasuk hutan, lahan, dan perairan; kebijakan energi terbarukan dan efisiensi energi; adaptasi terhadap dampak perubahan iklim; serta pengelolaan polusi dan limbah. Dimensi *Social* (S) mencakup: akses universal terhadap layanan publik dasar kesehatan, pendidikan, air bersih, sanitasi; kesetaraan gender dan perlindungan kelompok rentan; hak asasi manusia dan perlindungan buruh; pemberdayaan masyarakat adat; serta ketahanan pangan dan gizi. Dimensi *Governance* (G) mencakup: transparansi dan akuntabilitas

fiskal; antikorupsi dan integritas; supremasi hukum dan akses keadilan; partisipasi publik dalam pengambilan keputusan; serta efektivitas dan efisiensi kelembagaan (OECD, 2021).

2. *Green Budgeting*: Mengintegrasikan Iklim dalam Anggaran Publik

Green budgeting atau penganggaran hijau merupakan inovasi kebijakan fiskal yang paling signifikan dalam konteks ESG pemerintahan. OECD (2021) mendefinisikan *green budgeting* sebagai penggunaan instrumen dan proses anggaran untuk memajukan tujuan lingkungan dan iklim, khususnya melalui: analisis dampak lingkungan dari kebijakan fiskal yang ada dan yang direncanakan; identifikasi dan pelabelan belanja yang mendukung (*green*) atau menghambat (*brown*) tujuan lingkungan; pengembangan indikator anggaran iklim; dan integrasi pertimbangan iklim dalam seluruh siklus perencanaan anggaran dari perumusan hingga evaluasi.

Negara-negara pionir dalam implementasi *green budgeting* memberikan pelajaran yang sangat berharga. Prancis menjadi negara G20 pertama yang memperkenalkan *green budgeting* secara resmi pada tahun 2017, dengan mengembangkan metodologi *Mission Budget Vert* yang mengklasifikasikan seluruh pengeluaran pemerintah berdasarkan dampaknya terhadap enam tujuan lingkungan. Inggris mewajibkan analisis dampak iklim dalam semua proposal kebijakan signifikan melalui *Greening Government Commitments*. Kanada menerapkan *Climate Lens* dalam evaluasi proyek infrastruktur besar yang mempertimbangkan baik dampak mitigasi maupun adaptasi iklim (OECD, 2021).

Di Indonesia, terdapat momentum yang kuat menuju *green budgeting* yang didorong oleh komitmen nasional terhadap target iklim dalam *Updated Nationally Determined Contribution* (NDC) yang menetapkan target pengurangan emisi gas rumah kaca sebesar 31,89% dengan upaya sendiri atau 43,20% dengan dukungan internasional pada tahun 2030. Kementerian Keuangan telah mengembangkan *Climate Budget Tagging* sejak tahun 2016 yang mengidentifikasi dan melabeli belanja pemerintah yang berkontribusi pada mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Pada tahun 2022, anggaran yang berkaitan dengan iklim mencapai sekitar 3,2% dari total APBN (Kementerian Keuangan, 2023).

3. *Social Impact Measurement*: Mengukur Dampak Sosial Kebijakan Publik

Pengukuran dampak sosial (*social impact measurement*) merupakan komponen kritis dari dimensi S (*Social*) dalam kerangka ESG pemerintahan. Pemerintah semakin dituntut untuk tidak hanya melaporkan input dan output kebijakan, tetapi juga dampak sosial konkret yang dihasilkan. Ini memerlukan metodologi yang dapat mengatribusikan perubahan sosial yang terobservasi kepada intervensi pemerintah tertentu, bukan sekadar korelasi (Maas & Liket, 2021).

Beberapa pendekatan pengukuran dampak sosial yang semakin banyak digunakan dalam konteks kebijakan publik mencakup: *Social Return on Investment* (SROI) yang mengmonetisasi nilai sosial dari intervensi publik; *Randomized Controlled Trials* (RCT) yang memberikan bukti kausal yang paling kuat; *Difference-in-Differences* untuk mengevaluasi dampak kebijakan menggunakan data panel; *Theory of Change* yang memetakan jalur kausal dari intervensi ke hasil; serta *Systems Thinking Approaches* yang mempertimbangkan kompleksitas dan feedback loops dalam sistem sosial (Gertler et al., 2022).

Penguatan kapasitas pengukuran dampak sosial merupakan salah satu investasi kelembagaan yang paling strategis yang dapat dilakukan pemerintah Indonesia. Bappenas (2023) telah mengembangkan Evaluasi Berbasis Bukti yang mendorong penggunaan metodologi evaluasi yang lebih ketat untuk program-program pembangunan prioritas. Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan signifikan: keterbatasan data panel yang diperlukan untuk metode quasi-eksperimental, kurangnya kapasitas evaluator yang terlatih, dan belum kuatnya budaya penggunaan bukti dalam pengambilan keputusan kebijakan.

4. *ESG Reporting Pemerintah*: Menuju *Integrated Reporting*

Tren internasional menuju pelaporan terintegrasi (*integrated reporting*) semakin menguat dalam konteks sektor publik. *Integrated Reporting Framework* yang dikembangkan oleh *International Integrated Reporting Council* (IIRC) mendorong organisasi termasuk lembaga pemerintah untuk melaporkan bagaimana mereka menciptakan nilai dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, mencakup seluruh modal yang digunakan: keuangan, manufaktur, intelektual, manusia, sosial-relasional, dan alam.

Di tingkat internasional, *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) sedang mengembangkan standar pelaporan keberlanjutan khusus untuk sektor publik (*IPSAS Sustainability Reporting*) yang mengadaptasi prinsip-prinsip *International Sustainability Standards Board* (ISSB) untuk konteks pemerintahan. Standar ini diperkirakan akan memiliki dampak signifikan terhadap ekspektasi pelaporan lembaga-lembaga publik di seluruh dunia, termasuk Indonesia (IPSASB, 2023).

Indonesia perlu mempersiapkan diri secara proaktif untuk memenuhi standar pelaporan ESG internasional yang semakin ketat ini. Langkah-langkah konkret yang dapat dimulai mencakup: pengembangan kerangka pelaporan ESG nasional untuk lembaga pemerintah yang mengadaptasi standar internasional dengan konteks lokal; penguatan kapasitas sistem akuntansi nasional untuk mengintegrasikan akun modal alam dan modal sosial; serta pengembangan platform pelaporan terpadu yang memungkinkan konsolidasi pelaporan ESG dari seluruh kementerian, lembaga, dan BUMN.

Tabel 15.2 Kerangka ESG Komprehensif untuk Tata Kelola Sektor Publik Indonesia

Dimensi	Indikator Kunci Pemerintah	Instrumen Kebijakan
<i>Environmental</i>	Emisi GRK operasional pemerintah; penggunaan energi terbarukan; efisiensi air; keanekaragaman hayati dalam APBN; <i>green procurement</i>	<i>Green budgeting</i> ; AMDAL digital; pajak karbon; <i>green procurement</i> ; <i>climate budget tagging</i> ; TCFD <i>disclosure</i>
<i>Social</i>	Akses layanan dasar universal; kesetaraan gender; perlindungan masyarakat adat; gizi dan ketahanan pangan; perlindungan pekerja; inklusivitas digital	<i>Gender-responsive budgeting</i> ; Dana Desa; JKN; KIP; PKH; program inklusi digital; indeks pembangunan manusia

Dimensi	Indikator Kunci Pemerintah	Instrumen Kebijakan
<i>Governance</i>	Transparansi fiskal; antikorupsi; akses keadilan; partisipasi publik; SAKIP; WBK/WBBM; indeks keterbukaan informasi	<i>Open government; e-procurement; LHKPN digital; whistleblower; OGP; ombudsman; e-participation</i>

D. *Society 5.0* dan Tantangan Etika Baru

Society 5.0 merupakan konsep visi masyarakat masa depan yang pertama kali dikemukakan secara resmi oleh Pemerintah Jepang dalam *5th Science and Technology Basic Plan* yang disetujui Kabinet Jepang pada Januari 2016. Konsep ini menggambarkan masyarakat yang *human-centred* dan berbasis teknologi tinggi, di mana manfaat revolusi industri keempat yaitu AI, robotika, IoT, *big data*, dan bioteknologi, dimanfaatkan secara penuh untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang paling mendesak dan meningkatkan kualitas hidup seluruh anggota masyarakat, bukan hanya segelintir yang beruntung (Deguchi et al., 2021).

Dalam *Society 5.0*, perbedaan antara ruang fisik dan ruang siber semakin kabur, keduanya melebur dalam apa yang disebut *cyber-physical systems*. Sensor-sensor yang tersebar di mana-mana mengumpulkan data tentang kondisi fisik dunia nyata secara real-time; sistem AI memproses data ini dalam kecepatan yang melampaui kemampuan manusia; dan dunia fisik direspons dan dioptimasi berdasarkan hasil analitik ini secara otomatis. Bayangkan kota yang menyesuaikan aliran lalu lintas, distribusi energi, dan penyampaian layanan publik secara real-time berdasarkan data dari jutaan sensor dan perilaku warga inilah visi *Society 5.0* dalam praktik.

1. Implikasi *Society 5.0* bagi Tata Kelola dan Etika Publik

Transisi menuju *Society 5.0* memiliki implikasi yang sangat mendalam bagi tata kelola publik dan etika pemerintahan. Floridi (2022) mengidentifikasi empat isu etika yang paling fundamental dan belum terpecahkan dalam konteks ini. Isu pertama adalah pertanggungjawaban

dalam sistem otonom: ketika keputusan diambil oleh sistem AI yang otonom seperti sistem penilaian kredit, algoritma pengadilan, atau sistem distribusi bantuan sosial, siapa yang bertanggung jawab jika keputusan tersebut menghasilkan kerugian?

Isu kedua adalah identitas dan privasi dalam dunia yang terkoneksi total: ketika setiap aspek kehidupan dari aktivitas fisik hingga pola pikir dapat dilacak dan dianalisis, konsep privasi dan otonomi individu menjadi sangat terancam. Zuboff (2022) dalam karyanya yang berpengaruh tentang *Surveillance Capitalism* memperingatkan bahwa akumulasi data perilaku manusia oleh perusahaan teknologi menciptakan kekuatan asimetris yang belum pernah ada sebelumnya, yang dapat mempengaruhi perilaku manusia pada skala yang sangat besar tanpa sepengetahuan atau persetujuan mereka. Risiko yang sama atau bahkan lebih serius muncul ketika negara memiliki kemampuan pengawasan yang serupa.

Isu ketiga adalah keadilan distributif dalam era otomasi: jika *Society 5.0* memungkinkan otomasi yang masif dalam berbagai pekerjaan dan layanan, pertanyaan tentang siapa yang mendapatkan manfaat dan siapa yang menanggung biaya menjadi sangat kritis. Acemoglu & Johnson (2022) dalam analisis ekonomi yang komprehensif menemukan bahwa manfaat otomasi selama empat dekade terakhir secara sangat tidak merata terkonsentrasi pada pemilik modal, sementara pekerja terutama yang berpendidikan rendah semakin terpinggirkan. Pemerintah memiliki peran kunci dalam memastikan bahwa transisi menuju *Society 5.0* tidak memperburuk ketimpangan yang sudah ada.

Isu keempat adalah martabat manusia dalam masyarakat yang semakin diotomasi: ketika semakin banyak keputusan yang berdampak langsung pada kehidupan manusia diambil oleh sistem algoritmik dari lamaran kerja yang ditolak otomatis hingga penilaian risiko kesehatan, ada risiko nyata bahwa manusia diperlakukan sebagai objek data, bukan sebagai subjek yang memiliki nilai intrinsik dan hak untuk diperlakukan dengan hormat dan keadilan (Coeckelbergh, 2022).

2. AI Ethics dan Regulasi dalam Sektor Publik

Penggunaan *Artificial Intelligence* dalam sektor publik telah berkembang dengan sangat cepat, jauh lebih cepat dari pengembangan kerangka etika dan regulasi yang diperlukan untuk memastikan penggunaannya yang bertanggung jawab. Eubanks (2021) dalam

penelitian mendalam tentang otomasi dalam sistem kesejahteraan sosial di Amerika Serikat menemukan bahwa sistem AI cenderung mereproduksi dan bahkan memperburuk ketidaksetaraan yang ada, karena mereka dilatih dengan data historis yang mencerminkan bias dan diskriminasi masa lalu. Mereka yang paling dirugikan oleh sistem AI yang bias seringkali adalah kelompok yang sudah paling rentan, komunitas miskin, kelompok ras yang terpinggirkan, dan penyandang disabilitas.

Regulasi *EU Artificial Intelligence Act* (2024) yang merupakan kerangka regulasi AI paling komprehensif di dunia mengklasifikasikan sistem AI berdasarkan tingkat risikonya dan menetapkan persyaratan yang semakin ketat untuk sistem yang semakin berisiko tinggi. Untuk sistem AI yang digunakan dalam konteks *high risk* termasuk pengambilan keputusan dalam birokrasi, sistem peradilan, dan layanan kesehatan, regulasi ini mensyaratkan: transparansi tentang cara kerja sistem; pengujian keamanan dan keandalan yang ketat; mekanisme pengawasan manusia yang bermakna; dan mekanisme audit yang dapat dilakukan oleh pihak independen.

Indonesia masih dalam tahap awal mengembangkan tata kelola AI nasionalnya. Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia 2020-2045 yang diterbitkan oleh BPPT memberikan arah yang positif, namun belum dilengkapi dengan kerangka regulasi dan penegakan yang spesifik. Prasetyo & Arifianto (2022) mengidentifikasi empat kesenjangan utama: (1) tidak adanya regulasi AI yang komprehensif; (2) terbatasnya kapasitas regulator dalam memahami dan mengawasi sistem AI; (3) lemahnya mekanisme akuntabilitas untuk sistem AI yang sudah digunakan; dan (4) kurangnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan AI. Menutup kesenjangan-kesenjangan ini merupakan prioritas yang mendesak seiring dengan semakin masifnya adopsi AI oleh instansi pemerintah.

3. *Digital Inclusion* dan Keadilan Digital sebagai Imperatif Etis

Dalam era *Society 5.0*, kesenjangan digital (*digital divide*) tidak lagi sekadar masalah akses terhadap teknologi, ia menjadi kesenjangan dalam kemampuan untuk berpartisipasi secara penuh dalam kehidupan ekonomi, sosial, dan politik. van Dijk (2022) memperbarui tipologinya tentang kesenjangan digital untuk mempertimbangkan dimensi-dimensi baru yang muncul dalam era AI dan data: kesenjangan dalam

pemahaman tentang bagaimana sistem algoritmik bekerja; kesenjangan dalam kemampuan untuk melindungi privasi data sendiri; dan kesenjangan dalam kemampuan untuk memanfaatkan data sebagai aset ekonomi.

Dari perspektif etika tata kelola, pemerintah memiliki kewajiban aktif untuk memastikan bahwa manfaat *Society 5.0* tidak hanya dinikmati oleh mereka yang sudah memiliki akses dan kemampuan digital yang baik. Dutton & Reisdorf (2022) berargumen bahwa inklusi digital harus dipandang sebagai hak dasar yang setara dengan hak atas pendidikan dan layanan kesehatan bukan sekadar akses konsumen terhadap layanan komersial. Ini memiliki implikasi kebijakan yang signifikan: investasi dalam infrastruktur digital di daerah terpencil harus dipandang sebagai kewajiban pelayanan universal, bukan pilihan komersial.

Di Indonesia, kesenjangan digital masih sangat signifikan. Data BPS (2023) menunjukkan bahwa penetrasi internet di perdesaan masih sekitar 55%, jauh di bawah penetrasi di perkotaan yang mencapai sekitar 79%. Kesenjangan ini juga sangat tajam antar-kelompok usia, tingkat pendidikan, dan wilayah geografis. Program Palapa Ring yang menghubungkan seluruh ibukota kabupaten/kota dengan jaringan serat optik merupakan investasi infrastruktur yang penting, namun tantangan inklusi digital di Indonesia jauh melampaui sekadar ketersediaan infrastruktur fisik, ia mencakup keterjangkauan, literasi digital, konten yang relevan, dan desain layanan yang inklusif.

4. *Sustainable Development Goals* dan Tata Kelola Masa Depan

Agenda 2030 Pembangunan Berkelanjutan dengan 17 SDGs, 169 target, dan 232 indikator merupakan kerangka global yang paling komprehensif untuk tata kelola berkelanjutan yang pernah dikembangkan dalam sejarah. Dari perspektif etika tata kelola, SDGs mencerminkan komitmen global terhadap prinsip *leave no one behind*, tidak ada seorangpun yang boleh tertinggal dari manfaat pembangunan, terlepas dari identitas, lokasi, atau kondisi mereka. Prinsip ini memiliki implikasi etis yang sangat kuat: pemerintah tidak hanya bertanggung jawab atas rata-rata kemajuan nasional, tetapi secara khusus atas kemajuan kelompok-kelompok yang paling terpinggirkan (UNDP, 2022).

Indonesia menghadapi tantangan yang signifikan dalam mencapai target SDGs pada tahun 2030. *Voluntary National Review*

(VNR) Indonesia 2023 yang dipresentasikan di High-Level Political Forum PBB melaporkan kemajuan yang tidak merata: beberapa target mengalami kemajuan yang baik, terutama di bidang pengurangan kemiskinan ekstrem dan peningkatan akses air bersih; namun beberapa target lainnya mengalami stagnasi atau bahkan kemunduran, terutama terkait ketimpangan (SDG 10), keberlanjutan ekosistem laut dan darat (SDG 14 dan 15), serta tata kelola (SDG 16) (Bappenas, 2023).

SDG 16 yang berfokus pada perdamaian, keadilan, dan lembaga yang kuat paling langsung relevan dengan agenda etika dan akuntabilitas publik. Target-target SDG 16 mencakup: pengurangan korupsi dan suap secara substansial; pengembangan lembaga yang efektif, akuntabel, dan transparan; jaminan pengambilan keputusan yang inklusif dan partisipatif; dan akses terhadap keadilan bagi semua. McLoughlin (2022) menunjukkan bahwa SDG 16 tidak hanya memiliki nilai intrinsik, tetapi juga merupakan enabler bagi pencapaian SDGs lainnya tanpa tata kelola yang baik, kemajuan dalam dimensi SDGs lain akan sangat sulit dipertahankan.

E. Penguatan Etika dan Akuntabilitas Publik Indonesia

Penguatan etika dan akuntabilitas publik Indonesia dalam perjalanan menuju Visi Indonesia Emas 2045 memerlukan pendekatan yang sistematis, komprehensif, dan adaptif, sebuah *roadmap* yang tidak hanya menetapkan tujuan jangka panjang, tetapi juga mengidentifikasi langkah-langkah konkret, urutan prioritas, mekanisme koordinasi, dan sistem pemantauan yang diperlukan untuk memastikan kemajuan yang nyata dan berkelanjutan. Bappenas (2023) dalam Rancangan Teknokratik RPJPN 2025-2045 telah menetapkan tata kelola sebagai salah satu dari delapan agenda transformasi utama Indonesia menuju 2045.

1. Visi dan Kerangka Strategis: Indonesia sebagai Model Tata Kelola Kawasan

Visi jangka panjang yang diusulkan untuk agenda etika dan akuntabilitas publik Indonesia adalah: Indonesia 2045 sebagai negara yang memiliki tata kelola publik yang etis, transparan, akuntabel, dan adaptif, yang menjadi model inspiratif bagi kawasan Asia Tenggara dan berkontribusi aktif dalam pembangunan standar tata kelola global. Visi

ini bukan sekadar aspirasi normativa, melainkan target strategis yang dapat diukur melalui posisi Indonesia dalam berbagai indeks tata kelola internasional dan melalui kepuasan nyata warga negara terhadap kualitas pemerintahan yang mereka terima.

Untuk mencapai visi ini, diperlukan peningkatan yang signifikan dari posisi Indonesia saat ini dalam berbagai indeks kunci: CPI dari 34 (2023) menuju 55+ pada 2035 dan 70+ pada 2045; *Government Effectiveness Index* dari persentil ke-56 menuju persentil ke-75+ pada 2035; serta EGD dari peringkat 77 (2022) menuju top 30 pada 2030 dan top 15 pada 2045. Target-target ini ambisius namun realistis berdasarkan laju kemajuan yang telah dicapai negara-negara seperti Korea Selatan dan Georgia.

2. Roadmap Tiga Fase: Konsolidasi, Akselerasi, dan Pematangan

Roadmap yang diusulkan dibagi dalam tiga fase yang secara logis saling berurutan dan membangun di atas fondasi yang diletakkan oleh fase sebelumnya. Fase I (2025–2029) berfokus pada konsolidasi fondasi sistem integritas yang lebih kuat. Fase II (2030–2034) berfokus pada akselerasi transformasi digital pemerintahan dan penguatan ekosistem antikorupsi. Fase III (2035–2045) berfokus pada pematangan menuju tata kelola kelas dunia dan kepemimpinan regional dalam tata kelola.

Tabel 15.3 *Roadmap* Komprehensif Penguatan Etika dan Akuntabilitas Publik Indonesia 2025–2045

Dimensi Reformasi	Fase I: Konsolidasi (2025–2029)	Fase II: Akselerasi (2030–2034)	Fase III: Pematangan (2035–2045)
Kelembagaan Antikorupsi	Penguatan independensi KPK; reformasi sistem LHKPN real-time; penguatan KASN; perlindungan <i>whistleblower</i> yang kuat; integritas test dalam seleksi ASN	Sistem deteksi korupsi berbasis AI; gratifikasi <i>tracker real-time</i> ; integrasi database database antikorupsi lintas lembaga; audit berbasis risiko otomatis	Ekosistem integritas yang mandiri dan membudaya; CPI Indonesia > 70; zero tolerance korupsi sistemik; Indonesia sebagai model antikorupsi ASEAN

Dimensi Reformasi	Fase I: Konsolidasi (2025–2029)	Fase II: Akselerasi (2030–2034)	Fase III: Pematangan (2035–2045)
Reformasi Birokrasi ASN	Rekrutmen CPNS sepenuhnya berbasis kompetensi; reformasi remunerasi ASN kompetitif; Diklat berbasis kompetensi adaptif; simplifikasi birokrasi	<i>Senior Civil Service</i> yang profesional; ASN berbasis kontrak kinerja; sistem <i>talent management</i> berbasis data; budaya inovasi dan eksperimentasi	<i>World-class civil service</i> ; ASN Indonesia diakui regional; birokrasi ramping-cepat-adaptif; ASN sebagai profesi paling bergengsi
Transparansi & Fiskal	Satu Data Indonesia penuh; portal transparansi anggaran real-time; LPSE terintegrasi nasional; <i>climate budget tagging</i> diperluas	<i>Green budgeting</i> institusionalisasi; ESG reporting kementerian; <i>integrated financial reporting</i> ; <i>smart</i> audit berbasis data	Standar pelaporan fiskal ESG setara internasional; transparansi anggaran Indonesia top-20 global; <i>integrated capital accounting</i>
Tata Kelola Digital	Regulasi AI nasional; UU PDP diimplementasikan penuh; <i>data protection authority</i> independen; standar keamanan siber pemerintah	<i>Algorithmic accountability framework</i> ; AI <i>ethics board</i> ; <i>digital rights charter</i> ; <i>algorithmic impact assessment</i> wajib	Indonesia pemimpin regional AI governance; standar etika AI ASEAN; <i>digital rights</i> Indonesia terlindungi sepenuhnya
Partisipasi Publik	<i>Platform e-participation</i> nasional; penguatan Musrenbang digital; OGP komitmen substantif; SKM	Platform deliberasi multipihak digital; <i>citizen assembly</i> nasional perdana; <i>co-production</i>	Demokrasi deliberatif yang matang; partisipasi warga bermakna dalam setiap siklus kebijakan; trust index > 70%

Dimensi Reformasi	Fase I: Konsolidasi (2025–2029)	Fase II: Akselerasi (2030–2034)	Fase III: Pematangan (2035–2045)
	diimplementasikan bermakna	layanan publik skala nasional	
Kepemimpinan Etis	Pendidikan antikorupsi masuk kurikulum SD-SMA; pelatihan etika berbasis skenario untuk ASN; <i>ethical leadership training</i> pimpinan	<i>Ethical leadership</i> sebagai kriteria utama promosi pejabat pimpinan tinggi; <i>culture survey</i> etika birokrasi nasional	Kultur integritas terbangun dalam birokrasi Indonesia; generasi ASN baru yang menginternalisasi nilai-nilai tata kelola baik
Lingkungan & Sustainability	<i>Green public procurement</i> ; AMDAL digital; <i>climate budget tagging</i> ; Perpres SDGs diimplementasikan; VNR berkualitas	<i>Net zero roadmap</i> kementerian; <i>nature capital accounting</i> ; TCFD adoption BUMN; ISPO dan sertifikasi berkelanjutan	Indonesia <i>net zero</i> 2060 on track; pemimpin <i>regional sustainable governance</i> ; keanekaragaman hayati terlindungi

3. Lima Pilar Strategis Penguatan Etika Birokrasi Indonesia

Penguatan etika birokrasi sebagai fondasi akuntabilitas publik memerlukan intervensi yang bersifat multilayer dan sistemik, menyentuh aspek formal (regulasi, sistem, dan struktur) maupun informal (kultur, norma, dan nilai) secara simultan. Mungiu-Pippidi (2022) menekankan bahwa keberhasilan reformasi antikorupsi bergantung pada kemampuan untuk mengubah keseimbangan normatif yang berlaku dari kondisi di mana *particularism* (memberikan keuntungan kepada kelompok tertentu berdasarkan hubungan personal) adalah norma yang dominan, menuju kondisi di mana *universalism* (penerapan aturan yang sama kepada semua orang tanpa diskriminasi) menjadi ekspektasi yang berlaku luas dan diperkuat oleh sistem sosial. Lima pilar strategis yang saling memperkuat dalam agenda penguatan etika birokrasi Indonesia:

Pilar 1: Regulasi dan Kelembagaan yang Kuat

Pilar ini mencakup penguatan landasan hukum etika publik melalui kodifikasi kode etik ASN yang komprehensif dan dapat ditegakkan secara konsisten; penguatan mekanisme penegakan etika yang benar-benar independen dari intervensi politik; dan reformasi regulasi konflik kepentingan yang lebih komprehensif. Secara spesifik, ini mencakup: revisi UU ASN untuk memperkuat mekanisme penegakan etika; penguatan KASN sebagai lembaga pengawas manajemen ASN yang benar-benar independen; pengembangan sistem pelaporan pelanggaran etika yang aman dan dipercaya; serta harmonisasi berbagai regulasi etika yang saat ini tersebar di berbagai peraturan yang saling tumpang tindih.

Pilar 2: Rekrutmen dan Pengembangan SDM Berbasis Integritas

Pilar ini mencakup pembangunan sistem rekrutmen ASN yang benar-benar berbasis kompetensi dan integritas, termasuk pengembangan dan validasi tes integritas yang dapat diandalkan sebagai bagian dari proses seleksi CPNS; sistem penilaian kinerja yang mempertimbangkan dimensi etika secara eksplisit, bukan hanya pencapaian target kuantitatif; program pengembangan kapasitas etika yang berkelanjutan sepanjang karir ASN yang jauh melampaui pelatihan formal sesekali; serta sistem penghargaan yang secara eksplisit mengakui dan menghargai perilaku etis, dan sanksi yang konsisten terhadap pelanggaran (Turner et al., 2022).

Pilar 3: Sistem dan Proses yang Meminimalkan Peluang Korupsi

Pilar ini mencakup reformasi sistem dan proses birokrasi yang meminimalkan peluang penyalahgunaan wewenang melalui desain yang cerdas. Prinsip dasarnya adalah *reducing discretion where discretion invites abuse*, mengurangi diskresi yang tidak perlu di titik-titik rawan korupsi melalui otomasi dan standarisasi, sambil mempertahankan diskresi yang diperlukan untuk layanan yang responsif. Ini mencakup: perluasan digitalisasi layanan publik untuk mengurangi kontak langsung yang rentan; penguatan sistem *e-procurement* dengan analitik integritas yang canggih; dan pengembangan sistem manajemen risiko korupsi yang terintegrasi.

Pilar 4: Pengawasan dan Akuntabilitas yang Terintegrasi

Pilar ini mencakup penguatan dan integrasi ekosistem pengawasan yang terdiri dari berbagai aktor dengan mandatnya masing-masing. KPK sebagai garda terdepan pemberantasan korupsi; BPK sebagai pengawas akuntabilitas keuangan negara tertinggi; BPKP sebagai pengawas internal lintas kementerian; Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) di masing-masing kementerian dan lembaga; Ombudsman sebagai pengawas maladministrasi; KASN sebagai pengawas manajemen ASN; serta masyarakat sipil dan media sebagai *social accountability* yang memiliki peran penting namun sering kali kurang mendapat dukungan yang memadai (Butt & Lindsey, 2022).

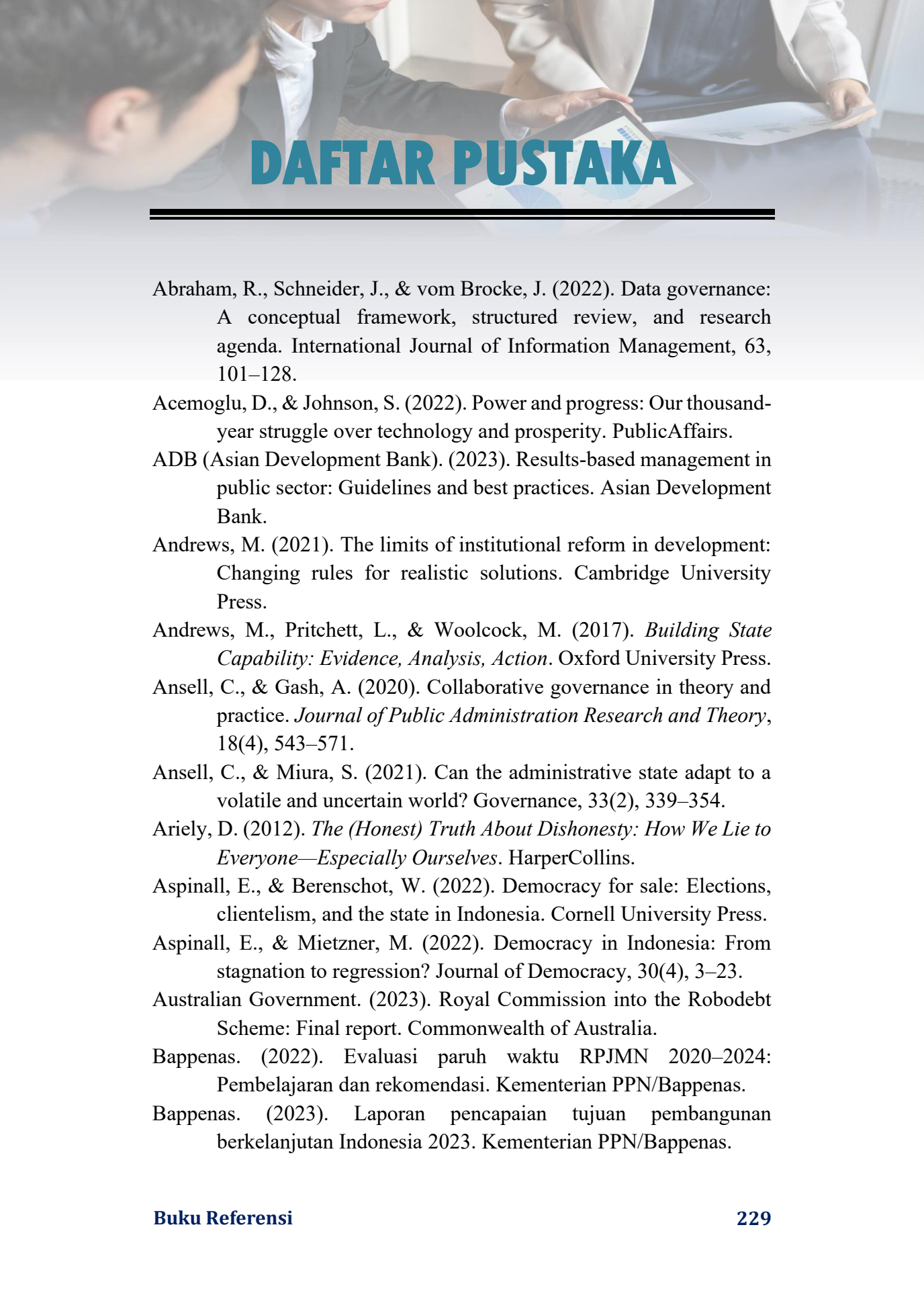
Pilar 5: Kultur dan Nilai yang Mendukung Integritas

Pilar ini merupakan yang paling sulit namun paling menentukan dalam jangka panjang. Membangun kultur integritas yang kuat di birokrasi Indonesia memerlukan: kepemimpinan yang secara konsisten mendemonstrasikan perilaku etis dalam keputusan-keputusan nyata, bukan hanya dalam pidato; program pendidikan karakter antikorupsi yang dimulai dari sekolah dasar dan berlanjut sepanjang hayat; kampanye perubahan norma sosial yang sistematis dan didukung oleh bukti tentang efektivitasnya; serta mekanisme penghargaan dan pengakuan publik yang membuat perilaku etis menjadi bagian dari identitas profesional yang dihargai, bukan sekadar kepatuhan terhadap aturan yang ditakuti sanksinya (Bazerman & Tenbrunsel, 2022).

4. Peran Teknologi dalam Penguatan Akuntabilitas: Peluang dan Risiko

Teknologi digital menawarkan peluang yang luar biasa untuk memperkuat akuntabilitas publik di Indonesia secara lebih efisien, real-time, dan inklusif. Beberapa teknologi yang paling menjanjikan dalam konteks ini mencakup: *distributed ledger technology* (termasuk *blockchain*) untuk transparansi transaksi keuangan pemerintah yang tidak dapat dimanipulasi; analitik AI untuk mendeteksi anomali dan pola korupsi dalam data pengadaan dan penganggaran yang sangat besar; platform digital yang memungkinkan partisipasi warga dalam skala masif; dan pencitraan satelit yang memungkinkan pemantauan independen terhadap pembangunan infrastruktur publik (Dunleavy & Margetts, 2022).

Namun, adopsi teknologi untuk akuntabilitas harus dilakukan dengan kehati-hatian dan dengan mempertimbangkan risiko-risiko nyata yang telah diidentifikasi dari pengalaman global. Pertama, teknologi tidak secara otomatis menghasilkan akuntabilitas, ia hanya menjadi alat yang kuat jika ada kemauan politik untuk menggunakannya secara jujur dan kapasitas teknis untuk mengoperasikannya dengan benar. Kedua, teknologi akuntabilitas yang buruk dirancang atau buruk diimplementasikan dapat menciptakan ilusi transparansi sambil sebenarnya menyembunyikan lebih banyak dari yang diungkapkan. Ketiga, teknologi yang tidak inklusif dapat memperkuat akuntabilitas hanya kepada kelompok yang sudah memiliki akses digital, sementara mengabaikan kelompok-kelompok yang paling rentan dan yang paling membutuhkan perlindungan akuntabilitas (Eubanks, 2021).



DAFTAR PUSTAKA

- Abraham, R., Schneider, J., & vom Brocke, J. (2022). Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. *International Journal of Information Management*, 63, 101–128.
- Acemoglu, D., & Johnson, S. (2022). Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity. PublicAffairs.
- ADB (Asian Development Bank). (2023). Results-based management in public sector: Guidelines and best practices. Asian Development Bank.
- Andrews, M. (2021). The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions. Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2020). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., & Miura, S. (2021). Can the administrative state adapt to a volatile and uncertain world? *Governance*, 33(2), 339–354.
- Ariely, D. (2012). *The (Honest) Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone—Especially Ourselves*. HarperCollins.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2022). Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia. Cornell University Press.
- Aspinall, E., & Mietzner, M. (2022). Democracy in Indonesia: From stagnation to regression? *Journal of Democracy*, 30(4), 3–23.
- Australian Government. (2023). Royal Commission into the Robodebt Scheme: Final report. Commonwealth of Australia.
- Bappenas. (2022). Evaluasi paruh waktu RPJMN 2020–2024: Pembelajaran dan rekomendasi. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2023). Laporan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan Indonesia 2023. Kementerian PPN/Bappenas.

- Bappenas. (2023). Rancangan teknokratik RPJPN 2025–2045: Menuju Indonesia maju. Kementerian PPN/Bappenas.
- Barocas, S., Hardt, M., & Narayanan, A. (2022). *Fairness and machine learning: Limitations and opportunities*. MIT Press.
- Bauman, Z. (1993). *Postmodern Ethics*. Blackwell.
- Bazerman, M. H., & Tenbrunsel, A. E. (2011). *Blind Spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do About It*. Princeton University Press.
- Behn, R. D. (2022). *The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results*. Brookings Institution Press.
- Beetham, D. (2013). *The Legitimation of Power* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Bendukidze, K., & Talvitie, A. (2021). Georgia's economic reforms: Bold reforms in the face of adversity. World Bank Publications.
- Benhabib, S. (2022). *Dignity in Adversity: Human Rights in Turbulent Times*. Polity Press.
- Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: Models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581–1589.
- Blind, P. K. (2020). Building trust in government in the twenty-first century. In *Public Administration and Democratic Governance*. United Nations DESA.
- Bok, S. (2021). *Trust: A study of contemporary human interaction*. Oxford University Press.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2021). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2021). Public accountability. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 182–208). Oxford University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Bovens, M. (2021). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.

- Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The political economy of public values: A case for the public sphere and progressive opportunity. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61–85.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2021). Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services. Routledge.
- Brown, A., Fishenden, J., & Thompson, M. (2021). Digitizing government. Macmillan Education
- Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2022). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117–134.
- BSSN. (2023). Laporan tahunan keamanan siber nasional 2022. Badan Siber dan Sandi Negara.
- Burns, J. M. (2022). Leadership. HarperCollins.
- Butt, S., & Lindsey, T. (2022). Indonesian law. Oxford University Press.
- Cavoukian, A. (2021). Privacy by design: The 7 foundational principles. Information and Privacy Commissioner of Ontario.
- Ching-Ping, L. (2022). Digital democracy in Taiwan: The vTaiwan experiment. *Journal of Information Technology & Politics*, 19(4), 1–17.
- Choi, Y. (2022). Anti-corruption strategies in South Korea: A review and assessment. *Asian Journal of Political Science*, 28(2), 189–207.
- Christensen, T., & Lægread, P. (2020). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Ciulla, J. B. (2020). *The Ethics of Leadership*. Wadsworth.
- Coeckelbergh, M. (2021). AI ethics. MIT Press.
- Coeckelbergh, M. (2022). The political philosophy of AI: An introduction. Polity Press.
- Cooper, T. L. (2012). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (6th ed.). Jossey-Bass.
- Curran, J. (2022). Media and democracy. Routledge.
- Dafoe, A. (2022). AI governance: A research agenda. Future of Humanity Institute, University of Oxford.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (2021). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.

- Deguchi, A., et al. (2021). What is Society 5.0? In *Society 5.0: A people-centric super-smart society* (pp. 1–24). Springer.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672.
- DesJardins, J. (2022). *Environmental ethics: An introduction to environmental philosophy* (6th ed.). Cengage Learning.
- Diakopoulos, N. (2021). Accountability in algorithmic decision making. *Communications of the ACM*, 59(2), 56–62.
- Drèze, J. (2022). *Sense and solidarity: Jholawala economics for everyone*. Oxford University Press.
- Drechsler, W. (2022). Estonia's digital transformation: From ICT-enabled to a digital society. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101–121.
- Dror, Y. (2022). *For rulers: Priming political leaders for saving humanity from itself*. Westphalia Press.
- Duflo, E., Glennerster, R., & Kremer, M. (2022). Using randomization in development economics research. In T. P. Schultz & J. Strauss (Eds.), *Handbook of Development Economics* (Vol. 4). Elsevier.
- Du Gay, P. (2020). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. SAGE.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tummings, L. (2022). *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford University Press.
- Dunleavy, P., & Margetts, H. (2022). The second wave of digital-era governance. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, 1–17.
- Dutton, W. H., & Reisdorf, B. C. (2022). The social shaping of digital divides. *Information, Communication & Society*, 22(7), 1–18.
- Dwiyanto, A. (2022). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. UGM Press.
- e-Estonia. (2023). *X-Road: The backbone of e-Estonia*. Enterprise Estonia.
- Eccles, R. G., & Klimenko, S. (2021). The investor revolution. *Harvard Business Review*, 97(3), 106–116.
- Edelman. (2024). *Edelman Trust Barometer 2024: Global report*. Daniel J. Edelman Holdings.
- ENISA. (2023). *ENISA threat landscape 2023*. European Union Agency for Cybersecurity.

- Eubanks, V. (2021). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- European Commission. (2021). *Ethics guidelines for trustworthy AI*. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence.
- European Commission. (2022). *Green public procurement: A tool for improving environmental performance*. Publications Office of the European Union.
- Fazekas, M., & Kocsis, G. (2022). Uncovering high-level corruption: Cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155–164.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2022). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4), 335–350.
- Floridia, A., & Morini, M. (2022). From deliberative to participatory democracy? Reflections on participatory digital platforms. *Democratization*, 28(3), 1–19.
- Floridi, L. (2022). *The ethics of artificial intelligence: Principles, challenges, and opportunities*. Oxford University Press.
- Floridi, L., et al. (2021). An ethical framework for a good AI society: Opportunities, risks, principles, and recommendations. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707.
- Flyvbjerg, B. (2020). Policy and planning for large-infrastructure projects: Problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34(4), 578–597.
- Folke, C., et al. (2021). Our future in the Anthropocene biosphere. *Ambio*, 50(4), 834–869.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Vintage Books.
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361.
- Fraser, N. (2020). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Columbia University Press.
- Frederickson, H. G. (2020). *The Spirit of Public Administration*. Jossey-Bass.

- Frederickson, H. G., & Ghore, R. K. (Eds.). (2021). *Ethics in Public Management* (2nd ed.). M.E. Sharpe.
- Friedman, M. (2021). A guide to developing and using performance measures in results-based budgeting. Annie E. Casey Foundation.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public Policy*, 1, 3–24.
- Fukuyama, F. (2020). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, A. (2022). Empowered participation: Reinventing urban democracy. Princeton University Press.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2021). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–12.
- Gaventa, J., & McGee, R. (2020). *Citizen Action and National Policy Reform*. Zed Books.
- George, A. L., & Bennett, A. (2021). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.
- Gertler, P. J., et al. (2022). Impact evaluation in practice (3rd ed.). World Bank Publications.
- Geyer, R., & Rihani, S. (2020). *Complexity and Public Policy: A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*. Routledge.
- Gil-Garcia, J. R., Zhang, J., & Puron-Cid, G. (2021). Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly*, 33(3), 524–534.
- Ginsburg, T. (2020). *How to Save a Constitutional Democracy*. University of Chicago Press.
- Gleeson, B. (2022). The urban condition: Space, subjectivity, and community in the contemporary metropolis. Routledge.
- Goldstein, J. (2021). Digital government transformation: From theory to practice. Routledge.
- Government of India. (2023). Direct Benefit Transfer annual report 2022–23. Ministry of Finance.
- Greenleaf, R. K. (2022). Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power (25th ed.). Paulist Press.

- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2022). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586.
- Grönlund, K., Bächtiger, A., & Setälä, M. (2021). Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process. ECPR Press.
- Habermas, J. (1990). *Moral Consciousness and Communicative Action*. MIT Press.
- Hadiz, V. R., & Robison, R. (2021). The political economy of oligarchy and the reorganization of power in Indonesia. *Indonesia*, 96, 35–57.
- Hamanaka, S. (2022). The political economy of regional governance in Asia. Routledge.
- Hassan, S., et al. (2022). Ethical leadership and employees' in-role performance: Mediating role of ethical climate. *International Journal of Public Administration*, 44(6), 498–511.
- Hatry, H. P. (2020). *Performance measurement: Getting results* (3rd ed.). Urban Institute Press.
- Haque, M. S. (2020). Reinventing governance in the age of globalization: Study of its varying forms and effects in developing nations. *Public Organization Review*, 2(4), 379–400.
- Hess, D. J. (2022). *Environmental governance and social justice*. Cambridge University Press.
- HM Treasury. (2022). *Public spending framework: Single departmental plans*. Her Majesty's Treasury.
- Hoffmann, A. L. (2021). Data violence and how bad engineering choices can damage society. *Medium / Data & Society*.
- Ho, K. L. (2022). Bureaucratic accountability in Singapore: Balancing performance and integrity. *Public Administration and Development*, 30(3), 208–219.
- Holling, C. S. (2022). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5), 390–405.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Huberts, L. W. J. C. (2014). *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. Palgrave Macmillan.

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18–S32.
- Hughes, O. E. (2018). *Public Management and Administration: An Introduction* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- ICW. (2022). Laporan pemantauan korupsi pengadaan COVID-19. Indonesia Corruption Watch.
- IEEE. (2021). Ethically aligned design: A vision for prioritizing human well-being with autonomous and intelligent systems (1st ed.). IEEE.
- IPCC. (2022). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPSASB. (2023). Sustainability reporting for public sector entities: Exposure draft. International Public Sector Accounting Standards Board.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2020). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.
- Josephson, M. (2020). *Making Ethical Decisions* (3rd ed.). Josephson Institute of Ethics.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kalesnikaite, V. (2022). Keeping local government afloat? Collaborative governance and climate change adaptation. *Public Management Review*, 21(1), 1–17.
- Kemenpanrb. (2023). Laporan perkembangan zona integritas 2022. Kementerian PANRB.
- Kementerian Keuangan. (2023). Green budgeting Indonesia: Kebijakan dan strategi. Ditjen Anggaran.
- Kementerian Keuangan. (2023). Transfer ke daerah dan dana desa: Kebijakan dan implementasi 2023. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Kemenpanrb. (2023). Laporan evaluasi SAKIP 2022: Instansi pemerintah pusat. Kementerian PANRB.
- Kemkominfo. (2023). Strategi nasional literasi digital 2021–2024: Laporan kemajuan. Kementerian Komunikasi dan Informatika.

- Kerche, F., & Marona, M. (2022). The judicialization of politics and the politicization of justice in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 13(1), 26–50.
- Kernaghan, K. (2020). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711–719.
- Kitchin, R. (2021). *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*. SAGE Publications.
- KLHK. (2023). *Status lingkungan hidup Indonesia 2022*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Klinken, G. van, & Barker, J. (2022). *State of authority: The state in society in Indonesia*. Cornell University Press.
- Knoll, M., & Vogel, R. M. (2021). How far does voice extend? Using a new multi-messenger model to examine voice behavior in organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 38(6), 906–923.
- Knudsen, T. (2022). Bureaucracy and the welfare state: Developments in Denmark 1850 to 1950. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 251–278.
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2021). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press.
- Koppell, J. G. S. (2020). *World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. University of Chicago Press.
- KPK. (2021). *Laporan tahunan KPK 2020: Membangun ekosistem antikorupsi*. Komisi Pemberantasan Korupsi.
- KPK. (2022). *Kajian sistem anti korupsi: Pencegahan konflik kepentingan dan revolving door*. Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Kpundeh, S., & Hors, I. (2021). *Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries*. UNDP.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press.
- Kupatadze, A. (2022). *Political corruption in Eurasia: Understanding collusion between states, organized crime and business*. Springer.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2020). *A handbook for development practitioners: Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. World Bank Publications.

- Lämmerhirt, D., Jameson, S., & Prasetyo, E. (2021). Advancing the use of open government data: Case studies from Indonesia. Open Knowledge Foundation.
- LAN. (2023). Kebijakan pengembangan kompetensi ASN berbasis integritas dan nilai. Lembaga Administrasi Negara.
- Lawton, A., Rayner, J., & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. Routledge.
- Leigh, A. (2022). What does the 1MDB scandal teach us about corporate and political accountability? *Asian Journal of Business Ethics*, 11(1), 73–89.
- Levi, M., & Stoker, L. (2021). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507.
- Licht, A. N., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. H. (2021). Culture, law, and corporate governance. *International Review of Law and Economics*, 25(2), 229–255.
- Lim, M. (2022). Freedom to hate: Social media, algorithmic enclaves, and the rise of tribal nationalism in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 49(3), 411–427.
- Liu, B., & Tang, N. (2020). Does employee happiness enhance work performance? The moderating role of personality traits. *Frontiers in Psychology*, 11, 1808.
- LKPP. (2023). Laporan kinerja LKPP 2022. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Low, L., & Vadaketh, S. T. (2021). Hard choices: Challenging the Singapore consensus. ISEAS Publishing.
- Lucca, J. B., Moura, R., & Trebesch, C. (2022). Revolving doors and the politics of regulatory capture. *Journal of Political Institutions and Political Economy*, 3(1), 1–34.
- Maas, K., & Liket, K. (2021). Talk the walk: Measuring the impact of strategic philanthropy. *Journal of Business Ethics*, 100(3), 445–464.
- MacIntyre, A. (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. University of Notre Dame Press.
- Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. World Bank Social Development Papers No. 76.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). Elections and representation. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin

- (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- Margetts, H., & Dorobantu, C. (2021). Rethink government with AI. *Nature*, 568, 163–165.
- Margetts, H., & Naumann, A. (2021). Government as a platform: What can Estonia show the world? In P. Dunleavy & D. Margetts (Eds.), *Research Handbook on Digital Government*. Edward Elgar.
- Mayer-Schönberger, V., & Ramge, T. (2022). A big choice for big tech: Share data or suffer the consequences. *Foreign Affairs*, 97(5), 48–54.
- McCloughlin, C. (2022). When does service delivery improve the legitimacy of a fragile or conflict-affected state? *Governance*, 28(3), 341–356.
- Meadowcroft, J. (2020). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3–4), 299–314.
- Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2022). Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408.
- Mendonca, M., & Kanungo, R. N. (2021). *Ethical leadership*. Open University Press.
- Meijer, A. J. (2022). Transparency. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Menzel, D. C. (2022). *Ethics Moments in Government: Cases and Controversies*. CRC Press.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2020). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402.
- Mittelstadt, B., Russell, C., & Wachter, S. (2022). Explaining explanations in AI. *Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*. ACM.
- Moon, M. J. (2022). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

- Mulgan, R. (2021). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Palgrave Macmillan.
- Mungiu-Pippidi, A. (2022). *A quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2022). Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in India. *American Economic Review*, 106(10), 2895–2929.
- NAO UK. (2021). *Investigation into government procurement during the COVID-19 pandemic*. National Audit Office.
- Newton, K., Stolle, D., & Zmerli, S. (2022). Social and political trust. In E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford University Press.
- Norris, P. (2022). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Norris, P. (2022). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge University Press.
- Noveck, B. S. (2021). *Wiki government: How technology can make government better*. Brookings Institution Press.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press.
- Nye, J. S. (2023). *The future of power*. PublicAffairs.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- OECD. (2020). *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Digital Government Strategies*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *OECD green budgeting framework: Highlights*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *The OECD framework for digital government performance*. OECD Publishing.
- OECD. (2022). *Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions*. OECD Publishing.
- OECD. (2022). *Government at a glance 2022*. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Measuring what matters for people's well-being and societal progress*. OECD Publishing.
- OGP (Open Government Partnership). (2023). *OGP annual report 2022*. Open Government Partnership Secretariat.

- Ombudsman RI. (2023). Laporan penilaian kepatuhan standar pelayanan publik 2022. Ombudsman Republik Indonesia.
- O'Neil, C. (2021). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Crown Publishers.
- Osborne, S. P. (2021). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (2022). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action* (reprint). Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Y. (2022). *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Palgrave Macmillan.
- Parekh, B. (2022). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (2nd ed.). Harvard University Press.
- Paul, S. (2022). Accountability in public services: Exit, voice and capture. *World Development*, 20(7), 1047–1060.
- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2021). The psychology of fake news. *Trends in Cognitive Sciences*, 25(5), 388–402.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2020). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Pettit, P. (2018). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pickard, V. (2022). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. Oxford University Press.
- Pinho, J. C. G., & Sacramento, A. I. S. (2022). Revisiting the link between mission statements and organisational performance in public sector. *Public Management Review*, 11(5), 735–738.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Prabowo, H. Y., & Suharto, D. G. (2022). Corruption in the Indonesia banking sector: Lessons from BLBI. *Journal of Financial Crime*, 29(1), 12–35.

- Prasetyo, B., & Arifianto, A. R. (2022). Governing artificial intelligence in Indonesia: Challenges and opportunities. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 41(1), 3–27.
- Prasojo, E. (2021). *Reformasi Birokrasi Indonesia: Membangun Sistem yang Akuntabel dan Responsif*. Ghalia Indonesia.
- Pratikno, & Lay, C. (2021). From leaders to system: Twenty years of democratization in Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 30(3), 23–37.
- Pratikno, & Lay, C. (2020). From Soeharto to Yudhoyono: Bureaucratic reforms in Indonesia, 1998–2014. In *Clientelism and Economic Policy*. Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (2022). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Quah, J. S. T. (2022). Combating corruption Singapore-style: Lessons for other Asian countries. *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*.
- Radin, B. A. (2021). *Federal management reform in a world of contradictions*. Georgetown University Press.
- Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (2022). Government capacity and the COVID-19 pandemic. *International Public Management Journal*, 25(4), 549–568.
- Ravindra, A. (2021). An assessment of the impact of the Bangalore Citizen Report Card. PREM Notes. World Bank.
- Rawls, J. (2021). *A Theory of Justice* (Revised ed.). Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rid, T. (2022). *Active measures: The secret history of disinformation and political warfare*. Profile Books.
- Romzek, B. S. (2020). Living accountability: Hot rhetoric, cool theory, and uneven practice. *PS: Political Science & Politics*, 33(1), 19–25.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227–238.

- Roozenbeek, J., et al. (2022). Susceptibility to misinformation about COVID-19 around the world. *Royal Society Open Science*, 7(10), 201–213.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Rothstein, B., & Holmberg, S. (2021). Controlling corruption: The social contract as a framework for understanding the quality of government. *Government and Opposition*, 56(4), 727–756.
- Rothstein, B. (2021). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.
- Rubinstein, I. S. (2021). Big data: The end of privacy or a new beginning? *International Data Privacy Law*, 3(2), 74–87.
- Sautoy, M. D., & Farid, H. (2023). Artificial intelligence and human rights: The case for digital inclusion. *Journal of Human Rights Practice*, 15(1), 1–24.
- Schäfer, A. (2022). *Democratic inequality: Civic engagement, voter suppression, and the new American state*. Cambridge University Press.
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2020). Trust and verification: Balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650–676.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2021). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191–215.
- Scholte, J. A. (2021). *Globalization: A Critical Introduction* (3rd ed.). Palgrave Macmillan.
- Scott, G., & Boyd, R. (2020). Collective performance and accountability. In T. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.
- Sen, A. (2017). *The Idea of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press.

- Spears, L. C. (2022). On character and servant leadership: Ten characteristics of effective, caring leaders. Regent University School of Business & Leadership.
- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2021). The dark side of co-creation and co-production. In T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation*. Routledge.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Stoker, G. (2020). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: The Final Edition*. Penguin Books.
- Talbot, C. (2022). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.
- Tang, A. (2023). *Plurality: The future of collaborative technology and democracy*. Audrey Tang.
- Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2020). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197–205.
- Tenbrunsel, A. E., & Smith-Crowe, K. (2021). Ethical decision making: Where we've been and where we're going. *Academy of Management Annals*, 2(1), 545–607.
- Tenove, C. (2021). Protecting democracy from disinformation: Normative threats and policy responses. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3), 517–537.
- Teorell, J., & Rothstein, B. (2022). Getting to Sweden: Malfeasance and bureaucratic reform, 1720–1850. *Scandinavian Political Studies*, 38(3), 223–245.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (Updated ed.). Penguin Books.
- Thompson, D. F. (2020). Designing responsibility: The problem of many hands in complex organizations. In *The Oxford Handbook of Business Ethics*. Oxford University Press.
- Thompson, D. F. (2022). *Political ethics and public office*. Harvard University Press.
- Torfig, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2020). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.

- Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index 2022: Full data release. Transparency International.
- Treviño, L. K., Brown, M. E., & Hartman, L. P. (2022). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(1), 5–37.
- Turia, T. (2021). Whanau Ora: A Maori approach to social services. *Policy Quarterly*, 6(1), 12–23.
- Turner, M., Hulme, D., & McCourt, W. (2022). Governance, management and development: Making the state work. Palgrave Macmillan.
- Tyler, T. R. (2022). Why people cooperate: The role of social motivations. Princeton University Press.
- UN DESA. (2023). United Nations E-Government Survey 2022: The future of digital government. Department of Economic and Social Affairs.
- UNDP. (2022). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2022). Sustainable development goals report 2022. United Nations Development Programme.
- UNODC. (2022). The impact of COVID-19 on organized crime and corruption. United Nations Office on Drugs and Crime.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2021). Past, present, and future of public service motivation research. *Public Administration*, 92(4), 779–789.
- van Dijk, J. A. G. M. (2022). The deepening divide: Inequality in the information society. SAGE Publications.
- Van Dierendonck, D. (2022). Servant leadership: A review and synthesis. *Journal of Management*, 37(4), 1228–1261.
- Verhulst, S., & Young, A. (2021). Open data in developing economies: Toward building an evidence base on what works and how. GovLab.
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2022). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151.
- Wagenaar, H. (2021). *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Routledge.
- Walker, B., et al. (2022). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), 5–22.

- Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*. Council of Europe.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2022). *Handbook of practical program evaluation* (4th ed.). Jossey-Bass.
- W.K. Kellogg Foundation. (2021). *Logic model development guide*. W.K. Kellogg Foundation.
- World Bank. (2022). *Results framework and M&E: Guidance note*. World Bank Group.
- World Bank. (2023). *ESG and sovereign debt: Integrating environmental, social, and governance factors in public finance*. World Bank Group.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. World Bank Publications.
- World Bank. (2023). *Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Publications.
- Wright, T., & Hope, B. (2022). *Billion dollar whale: The man who fooled Wall Street, Hollywood, and the world*. Hachette Books.
- Yanow, D. (2022). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Georgetown University Press.
- Yin, R. K. (2021). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.
- Young, I. M. (2021). *Justice and the politics of difference*. Princeton University Press.
- Yukl, G. (2020). *Leadership in Organizations* (9th ed.). Pearson Education.
- Yukl, G., George, J. M., & Beauchamp, M. R. (2021). Leadership in public organizations: A review of research and future directions. *Public Administration Review*, 78(3), 359–370.
- Zmerli, S., & van der Meer, T. W. G. (2021). *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing
- Zuboff, S. (2022). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.
- Zwitter, A., & Hadfield, A. (2020). *Governing big data: Principles and policies*. EU-Russia Observer, European Union.



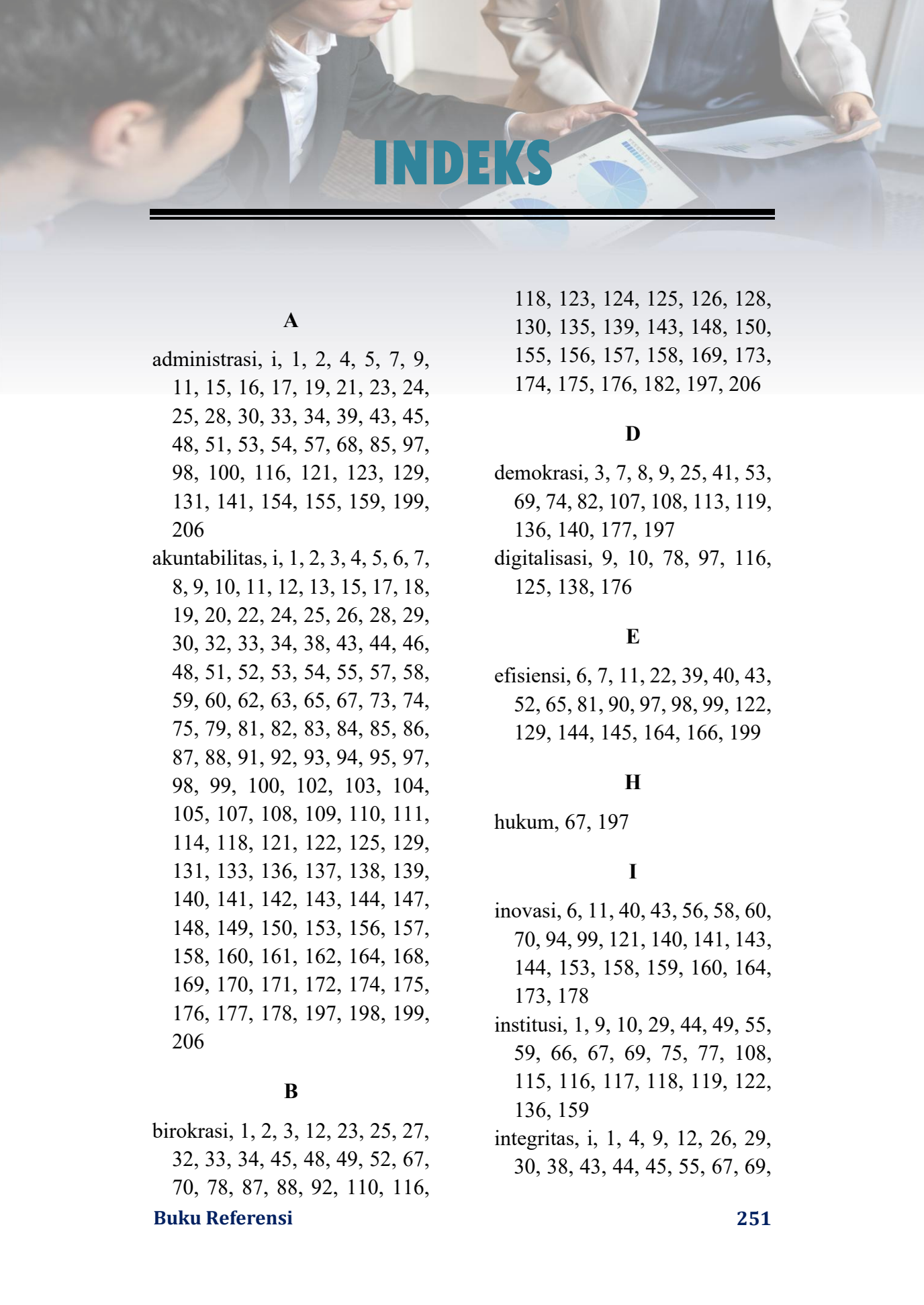
GLOSARIUM

Akuntabilitas	Kewajiban lembaga negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada publik.
Administrasi Publik	Proses pengelolaan kebijakan, program, dan pelayanan publik oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
Birokrasi	Sistem organisasi pemerintahan yang bekerja berdasarkan aturan, prosedur, dan hierarki yang jelas.
<i>Bureaucratic Ethic</i>	Nilai-nilai moral yang menjadi pedoman perilaku aparatur birokrasi dalam menjalankan tugas publik.
<i>Citizen Engagement</i>	Keterlibatan aktif warga negara dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan kebijakan publik.
<i>Code of Conduct</i>	Pedoman perilaku yang mengatur standar etika bagi aparatur pemerintahan.
<i>Conflict of Interest</i>	Situasi ketika kepentingan pribadi berpotensi memengaruhi objektivitas dalam menjalankan tugas publik.
<i>Compliance</i>	Kepatuhan terhadap hukum, regulasi, dan standar etika yang berlaku.
Demokrasi Partisipatif	Model demokrasi yang menekankan keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pemerintahan.

Diskresi	Kewenangan pejabat publik untuk mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan tertentu dalam kondisi yang tidak diatur secara rinci.
<i>Due Process</i>	Prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus mengikuti prosedur hukum yang adil.
Efektivitas Pemerintahan	Kemampuan pemerintah mencapai tujuan dan sasaran kebijakan secara optimal.
Efisiensi Publik	Penggunaan sumber daya secara hemat dan tepat guna dalam pelayanan publik.
Etika Administrasi Publik	Kajian mengenai nilai moral dan standar perilaku dalam penyelenggaraan pemerintahan.
<i>Good Governance</i>	Prinsip tata kelola pemerintahan yang menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum.
<i>Governance Network</i>	Jaringan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan kebijakan publik.
HAM	Hak dasar yang melekat pada setiap individu dan wajib dihormati oleh negara.
Hierarki Akuntabilitas	Tingkatan mekanisme pertanggungjawaban dalam organisasi publik.
Integritas	Konsistensi antara nilai, prinsip, dan tindakan yang mencerminkan kejujuran serta tanggung jawab.

<i>Institutional Ethics</i>	Penerapan nilai-nilai etika dalam sistem, aturan, dan budaya organisasi publik.
<i>Internal Control</i>	Sistem pengendalian internal yang dirancang untuk mencegah penyimpangan dan meningkatkan akuntabilitas.
Kepentingan Publik	Kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan utama kebijakan pemerintah.
Korupsi	Penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan untuk memperoleh keuntungan pribadi.
Kode Etik	Kumpulan norma dan standar perilaku yang wajib dipatuhi oleh anggota organisasi.
Kepemimpinan Etis	Gaya kepemimpinan yang berlandaskan nilai moral, kejujuran, dan tanggung jawab.
Legitimasi	Pengakuan masyarakat terhadap kewenangan dan tindakan pemerintah sebagai sesuatu yang sah.
Layanan Publik	Kegiatan atau jasa yang disediakan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
Moral Hazard	Risiko munculnya perilaku tidak bertanggung jawab karena pelaku merasa tidak akan menanggung konsekuensi.
<i>New Public Management</i>	Paradigma administrasi publik yang mengadopsi praktik manajemen sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi.

<i>New Public Service (NPS)</i>	Paradigma yang menempatkan warga negara sebagai mitra utama dalam pemerintahan dan pelayanan publik.
Ombudsman	Lembaga independen yang menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik.
<i>Open Government</i>	Pendekatan pemerintahan yang mengedepankan keterbukaan informasi, partisipasi, dan kolaborasi.
Pelayanan Prima	Pemberian layanan publik yang berkualitas, cepat, tepat, dan memuaskan masyarakat.
Prinsip Transparansi	Keterbukaan informasi dan proses pengambilan keputusan kepada publik.
<i>Public Value</i>	Nilai atau manfaat yang dihasilkan pemerintah bagi masyarakat melalui kebijakan dan pelayanan publik.
<i>Rule of Law</i>	Prinsip bahwa seluruh tindakan pemerintah dan warga negara harus tunduk pada hukum.
Responsivitas	Kemampuan pemerintah merespons kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara cepat dan tepat.
Transparansi	Ketersediaan informasi yang jelas, mudah diakses, dan dapat dipahami oleh masyarakat.
<i>Whistleblowing System</i>	Sistem pelaporan pelanggaran yang memungkinkan individu melaporkan penyimpangan secara aman dan rahasia.



INDEKS

A

administrasi, i, 1, 2, 4, 5, 7, 9, 11, 15, 16, 17, 19, 21, 23, 24, 25, 28, 30, 33, 34, 39, 43, 45, 48, 51, 53, 54, 57, 68, 85, 97, 98, 100, 116, 121, 123, 129, 131, 141, 154, 155, 159, 199, 206

akuntabilitas, i, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 38, 43, 44, 46, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 67, 73, 74, 75, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 118, 121, 122, 125, 129, 131, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 153, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 164, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 197, 198, 199, 206

B

birokrasi, 1, 2, 3, 12, 23, 25, 27, 32, 33, 34, 45, 48, 49, 52, 67, 70, 78, 87, 88, 92, 110, 116,

118, 123, 124, 125, 126, 128, 130, 135, 139, 143, 148, 150, 155, 156, 157, 158, 169, 173, 174, 175, 176, 182, 197, 206

D

demokrasi, 3, 7, 8, 9, 25, 41, 53, 69, 74, 82, 107, 108, 113, 119, 136, 140, 177, 197

digitalisasi, 9, 10, 78, 97, 116, 125, 138, 176

E

efisiensi, 6, 7, 11, 22, 39, 40, 43, 52, 65, 81, 90, 97, 98, 99, 122, 129, 144, 145, 164, 166, 199

H

hukum, 67, 197

I

inovasi, 6, 11, 40, 43, 56, 58, 60, 70, 94, 99, 121, 140, 141, 143, 144, 153, 158, 159, 160, 164, 173, 178

institusi, 1, 9, 10, 29, 44, 49, 55, 59, 66, 67, 69, 75, 77, 108, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 136, 159

integritas, i, 1, 4, 9, 12, 26, 29, 30, 38, 43, 44, 45, 55, 67, 69,

73, 74, 75, 78, 86, 103, 118,
121, 123, 137, 143, 150, 155,
156, 158, 164, 173, 174, 175,
176, 186, 188, 206

K

keberlanjutan, 39, 43, 48, 49,
113, 166, 171

kebijakan, i, 7, 8, 11, 12, 15, 17,
18, 19, 20, 22, 23, 25, 29, 30,
32, 39, 40, 45, 47, 52, 58, 62,
68, 69, 74, 79, 80, 81, 83, 85,
89, 90, 94, 97, 102, 105, 107,
108, 111, 113, 114, 115, 118,
125, 129, 130, 132, 140, 149,
155, 160, 162, 163, 164, 165,
170, 174, 178, 197, 198, 199,
200

kekuasaan, 82

kepemimpinan, 21, 26, 37, 39,
43, 45, 67, 78, 83, 122, 130,
144, 147, 149, 151, 153, 154,
155, 156, 157, 173, 176, 177,
178, 199

kepercayaan, 1, 5, 7, 9, 45, 62,
69, 73, 78, 95, 105, 107, 108,
109, 115, 116, 117, 118, 119,
124, 125, 130, 132, 134, 135,
143, 146, 148, 153, 155, 157,
162

keputusan, 7, 10, 12, 13, 18, 19,
31, 32, 35, 36, 37, 45, 47, 48,
53, 55, 66, 69, 77, 79, 82, 89,
90, 91, 92, 98, 100, 101, 102,
103, 110, 113, 119, 124, 129,
137, 140, 142, 146, 149, 154,
155, 157, 158, 160, 162, 164,

165, 168, 169, 171, 176, 178,
197, 200

kewajiban, 7, 12, 16, 18, 20, 25,
27, 35, 39, 48, 51, 73, 85, 100,
104, 122, 137, 142, 147, 155,
170

kinerja, 3, 5, 6, 8, 9, 27, 29, 48,
51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 69,
77, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 90,
91, 92, 94, 95, 108, 116, 117,
123, 126, 143, 146, 154, 157,
158, 159, 173, 175, 188

kompetensi, 12, 21, 29, 35, 40,
43, 44, 45, 46, 60, 116, 118,
126, 143, 149, 155, 158, 173,
175, 188

konstitusi, 197, 198

korupsi, 8, 9, 11, 18, 29, 31, 32,
44, 49, 54, 61, 73, 74, 75, 78,
92, 93, 94, 115, 116, 123, 125,
126, 130, 131, 133, 136, 137,
138, 140, 141, 143, 145, 146,
148, 150, 154, 171, 173, 176,
177, 186, 187

L

lembaga, 197

N

negara, 197, 199

nilai, i, 3, 4, 5, 6, 12, 13, 23, 24,
25, 26, 27, 28, 29, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46,
48, 49, 51, 56, 65, 67, 68, 69,
75, 81, 86, 88, 89, 99, 100,
110, 113, 116, 125, 133, 145,
153, 156, 157, 158, 165, 166,

169, 171, 174, 175, 188, 197,
198, 199

P

pelayanan, i, 5, 6, 12, 17, 20, 27,
28, 43, 45, 74, 90, 92, 121,
143, 144, 155, 170, 190, 197,
198, 199, 200

pemerintahan, i, 1, 2, 4, 7, 8, 10,
12, 34, 38, 39, 48, 49, 51, 54,
62, 65, 67, 69, 70, 73, 74, 79,
80, 81, 82, 85, 93, 97, 98, 99,
100, 101, 102, 103, 104, 108,
113, 115, 119, 122, 124, 126,
128, 129, 131, 136, 138, 142,
150, 153, 155, 156, 157, 160,
163, 164, 165, 166, 168, 172,
173, 178, 197, 198, 199, 200,
206

pemilu, 197

pengawasan, 12, 26, 31, 39, 48,
52, 55, 67, 75, 82, 90, 115,
118, 129, 130, 131, 132, 133,
134, 138, 143, 144, 145, 150,
156, 168, 169, 176, 197, 206

pengembangan, 1, 13, 25, 28,
38, 39, 45, 83, 87, 93, 94, 99,
100, 102, 110, 112, 126, 129,
150, 160, 164, 166, 169, 171,
175, 176, 178, 188

perilaku, 2, 6, 16, 23, 25, 27, 28,
29, 30, 31, 32, 33, 39, 43, 45,
55, 57, 58, 67, 73, 75, 86, 95,
124, 125, 144, 151, 154, 156,
157, 168, 175, 176, 197, 198,
199

publik, i, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10,
11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19,
20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27,
28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
49, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59,
60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70,
73, 74, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90,
91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99,
100, 101, 102, 104, 105, 107,
108, 109, 110, 111, 112, 113,
114, 115, 116, 117, 118, 119,
121, 122, 123, 124, 125, 129,
131, 133, 135, 136, 137, 138,
139, 140, 143, 144, 145, 146,
147, 148, 149, 150, 153, 154,
155, 156, 158, 159, 160, 161,
162, 163, 164, 165, 166, 167,
168, 169, 170, 171, 172, 174,
175, 176, 177, 178, 182, 190,
197, 198, 199, 200, 206

R

regulasi, 3, 10, 13, 17, 20, 26,
38, 54, 56, 74, 81, 90, 97, 101,
104, 108, 109, 111, 126, 132,
133, 137, 140, 169, 170, 175,
197

T

transparansi, i, 10, 12, 13, 40,
43, 48, 49, 65, 67, 78, 79, 81,
90, 91, 93, 97, 98, 99, 100,
102, 109, 110, 114, 116, 117,
122, 124, 138, 139, 143, 146,

148, 149, 158, 164, 169, 173,
177, 198, 206

BIOGRAFI PENULIS



Dr. Muhammad Nur Budiyanto, S.Sos., MPA.

Lahir di Palembang 10 November 1969. Gelar S1 diselesaikan di jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sriwijaya (UNSRI). Gelar S2 di tempuh di Jurusan Administrasi Publik Universitas Gajah Mada (UGM). Kemudian gelar S3 di Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Saat ini aktif sebagai dosen tetap di Pascasarjana Universitas Sriwijaya. Saat ini menjabat sebagai Ketua Jurusan Administrasi Publik FISIP UNSRI dari tahun 2022-2026. Penulis sering diundang sebagai dosen penguji eksternal di Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Penulis juga aktif sebagai pembimbing eksternal pada PTN dan PTS. Aktif melakukan penelitian dan pengabdian serta aktif menulis di beberapa jurnal ilmiah baik nasional maupun jurnal internasional serta menulis beberapa buku.



Dr. Mega Nugraha, S.H., M.Si.

Lahir di Palembang pada 17 November 1986. Gelar Sarjana (S1) diselesaikan di Jurusan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Palembang (UMP). Gelar Magister (S2) ditempuh di Jurusan Administrasi Publik, Universitas Sriwijaya (UNSRI), kemudian gelar Doktor (S3) diraih pada Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Universitas Padjadjaran (UNPAD). Saat ini, beliau aktif sebagai dosen tetap di Pascasarjana Universitas Taman Siswa dan dosen luar biasa di Universitas Sriwijaya. Selain berkarier di dunia akademis, beliau juga merupakan seorang praktisi di birokrasi pemerintahan dengan amanah jabatan sebagai Plt. Kepala Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Sumatera Selatan. Di samping itu, penulis aktif sebagai pembimbing eksternal pada berbagai PTN dan PTS, produktif melakukan penelitian serta pengabdian masyarakat, serta aktif menulis buku dan mempublikasikan karya ilmiah di berbagai jurnal nasional maupun internasional.

Buku Referensi

MODEL-MODEL ETIKA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Buku referensi “Model-Model Etika dan Akuntabilitas Publik” membahas secara komprehensif konsep, prinsip, dan berbagai model etika serta akuntabilitas dalam penyelenggaraan administrasi publik. Berangkat dari tuntutan reformasi birokrasi, tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), serta perkembangan pemerintahan digital, buku ini mengkaji bagaimana etika publik dan akuntabilitas menjadi fondasi dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan, profesional, responsif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Disusun dengan pendekatan integratif, buku ini memadukan teori-teori etika dan akuntabilitas publik dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berkembang secara dinamis. Pembahasan mencakup dasar-dasar etika administrasi publik, model-model akuntabilitas, integritas aparatur, transparansi dan pengawasan publik, tata kelola pemerintahan yang baik, pemanfaatan teknologi digital dalam penguatan akuntabilitas, serta berbagai tantangan etika dan tata kelola publik di era transformasi digital.