

Stewardship Anggaran Sebagai Kewajiban Moral: Perspektif Etika Publik Atas Efisiensi Belanja Perjalanan Dinas Aparatur Sipil Negara

Julio Kevin Saputra ¹⁾

¹⁾Fakultas Filsafat, Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara

Email: ¹⁾ julkevins.97@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received [27 Mei 2026]

Revised [24 Juli 2026]

Accepted [28 Juli 2026]

KEYWORDS

Budget Stewardship, Public Ethics, Official Travel, Civil Servant, Moral Philosophy, Bureaucratic Citizenship.

This is an open access
article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)
license



ABSTRAK

Artikel ini mengkaji konsep stewardship anggaran sebagai kewajiban moral yang melekat pada aparatur sipil negara (ASN) dalam pengelolaan belanja perjalanan dinas. Fenomena penyalahgunaan perjalanan dinas, khususnya perjalanan dinas luar negeri yang dijadikan sarana perolehan penghasilan tambahan dengan produktivitas minimal menunjukkan krisis etis yang mendalam dalam birokrasi Indonesia. Menggunakan metode penelitian kualitatif berbasis studi kepustakaan dengan pendekatan normatif-filosofis, kajian ini menelaah landasan etis efisiensi anggaran dengan mengacu pada etika kebajikan Aristoteles, imperatif kategoris dan formula kemanusiaan Kant, konsep praktik dan kebajikan MacIntyre, pemikiran ruang publik Hannah Arendt, prinsip keadilan John Rawls, paradigma Pelayanan Publik Baru Denhardt dan Denhardt, serta teori kewarganegaraan T.H. Marshall. Kajian ini berargumen bahwa pemborosan anggaran perjalanan dinas merupakan kegagalan moral yang mengkhianati mandat publik, dan bahwa reformasi regulatif yang ditempuh pemerintah Indonesia melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tahun 2026 perlu diimbangi dengan reformasi etis yang lebih mendasar. Kajian ini menyimpulkan bahwa internalisasi nilai stewardship merupakan syarat etis yang tak terhindarkan demi terwujudnya birokrasi yang bermartabat dan berkeadilan.

ABSTRACT

This article examines the concept of budget stewardship as a moral obligation inherent to Indonesian civil servants in the management of official travel expenditure. The misuse of official travel—particularly overseas assignments used as supplementary income mechanisms with minimal productive outcomes—reveals a profound ethical crisis within the Indonesian bureaucratic system. Using a qualitative library-research method with a normative-philosophical approach, the study investigates the ethical foundations of budgetary efficiency by drawing on Aristotelian virtue ethics, Kant's categorical imperative and Formula of Humanity, MacIntyre's concept of practices and virtues, Hannah Arendt's theory of the public realm, John Rawls' theory of justice, Denhardt and Denhardt's New Public Service paradigm, and T.H. Marshall's theory of citizenship. The study argues that the misuse of official travel budgets constitutes a moral failure that betrays the public mandate, and that the Indonesian government's regulatory reforms through Presidential Instruction No. 1 of 2025 and the Minister of Home Affairs' Circular of 2026 must be accompanied by more fundamental ethical transformation. The study concludes that the internalisation of stewardship values is an indispensable ethical condition for the realisation of a dignified and just bureaucracy.

PENDAHULUAN

Birokrasi pemerintahan Indonesia menyimpan paradoks lama menjadi sorotan publik: ASN dituntut menjadi pelayan publik yang efisien dan berintegritas. Namun berbagai kajian menunjukkan bahwa mekanisme perjalanan dinas, terutama ke luar negeri, kerap berfungsi sebagai sarana perolehan penghasilan tambahan. Fenomena ini tidak hanya merugikan keuangan negara secara material, tetapi juga merusak fondasi kepercayaan publik.

Keprihatinan terhadap pemborosan anggaran mendorong pemerintah mengambil langkah tegas. Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800.1.5/3349/SJ yang berlaku sejak 1 April 2026, perjalanan dinas dalam negeri dipangkas 50 persen dan perjalanan dinas luar negeri dibatasi 70 persen (RI, 2026). Kebijakan ini merupakan tindak lanjut dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang menginstruksikan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah untuk melakukan penghematan belanja operasional secara signifikan (Indonesia, 2025).

Landasan normatif kewajiban ASN sebagai pelayan publik telah diatur secara eksplisit. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa ASN wajib melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi; wajib menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;

serta wajib menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugasnya (Indonesia, 2014b). Namun antara norma hukum dan realitas praktik terdapat kesenjangan yang tidak dapat dijembatani semata oleh regulasi. Dari sudut pandang filosofis, kesenjangan tersebut menunjukkan krisis yang lebih mendasar: bukan hanya krisis kepatuhan, melainkan krisis karakter dan identitas moral birokrat (MacIntyre, 1981). Pertanyaan yang perlu dijawab bukan sekadar “mengapa aturan dilanggar?” melainkan “mengapa seorang ASN secara moral wajib mengelola anggaran negara dengan penuh tanggung jawab, terlepas dari ada atau tidaknya pengawasan?” (Cooper, 2006). Artikel ini berargumen bahwa jawaban atas pertanyaan tersebut terletak pada konsep *stewardship* anggaran sebagai kewajiban moral yang inheren dalam setiap jabatan publik (Davis, Schoorman and Donaldson, 1997).

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif-filosofis dengan menelaah sumber-sumber primer dari tradisi filsafat moral Barat yang relevan, sekaligus mengaitkannya dengan konteks birokrasi Indonesia dan kerangka regulasi yang berlaku (Indonesia, 2014b). Kerangka etis yang dibangun bersifat multi-lapis: dari etika kebajikan (Aristoteles dan MacIntyre), deontologi (Kant), teori keadilan (Rawls), filsafat politik (Arendt dan Rousseau), hingga teori administrasi publik normatif (Denhardt, Denhardt, dan Frederickson). Tujuannya adalah membangun argumen yang komprehensif bahwa efisiensi belanja perjalanan dinas merupakan ekspresi nyata dari tanggung jawab moral seorang ASN sebagai warga negara.

LANDASAN TEORI

Stewardship: Dari Teori Manajemen ke Filsafat Moral

Dalam teori organisasi, *stewardship theory* pertama kali diformulasikan secara sistematis oleh Davis, Schoorman, dan Donaldson sebagai antitesis dari *agency theory*. *Agency theory* memandang agen sebagai pelaku yang didorong kepentingan diri sendiri, sementara *stewardship theory* memodelkan agen sebagai *steward* yang memiliki motivasi intrinsik untuk bertindak demi kepentingan organisasi (Davis, Schoorman and Donaldson, 1997), dan memperoleh kepuasan dari pencapaian tujuan organisasi itu sendiri, bukan kepentingan pribadinya (Davis, Schoorman and Donaldson, 1997). Dalam konteks keuangan negara, ASN bukan pemilik anggaran melainkan pengelola amanah publik (Davis, Schoorman and Donaldson, 1997); anggaran negara adalah akumulasi iuran warga yang dipercayakan kepada aparatur demi kepentingan bersama (Indonesia, 2003), sehingga hubungan ini secara fundamental adalah hubungan *trust* yang bersifat moral sebelum bersifat legal (Rawls, 1971). Karena itu, penyalahgunaan anggaran perjalanan dinas bukan sekadar pelanggaran hukum, melainkan pengkhianatan terhadap kepercayaan yang diberikan rakyat (Arendt, 1958). Perbedaan antara kedua model agensi ini terletak pada asumsi mengenai motivasi manusia dalam jabatan yang melibatkan pengelolaan sumber daya milik pihak lain. *Agency theory* berasumsi bahwa tanpa pengawasan dan insentif yang tepat, agen akan selalu cenderung mengutamakan kepentingan dirinya, sehingga melahirkan kebijakan yang bertumpu pada kontrol, audit, dan sanksi. *Stewardship theory* berasumsi bahwa agen dapat dibentuk untuk mengidentifikasi dirinya dengan tujuan organisasi, sehingga pengawasan eksternal bukan satu-satunya mekanisme penjamin perilaku etis. Implikasinya bagi birokrasi Indonesia signifikan: kebijakan yang semata mengandalkan logika *agency*, seperti pemblokiran anggaran, hanya akan efektif sepanjang pengawasan berlangsung, tanpa menyentuh transformasi disposisi *steward* yang dibutuhkan bagi keberlanjutan reformasi.

Aristoteles, Kant, dan MacIntyre: Telos, Imperatif, dan Praktik

Aristoteles merumuskan bahwa setiap tindakan manusia terarah pada suatu tujuan (*telos*), dan tujuan tertinggi adalah *eudaimonia* yang tidak dapat dicapai tanpa kebajikan (*arete*) (Aristotle, 1998). Kebajikan paling relevan bagi jabatan publik adalah *phronesis*, kemampuan mempertimbangkan dengan benar apa yang baik bagi manusia secara keseluruhan, bukan hanya diri sendiri. Aristoteles juga membedakan kebaikan internal (*goods of excellence*) dari kebaikan eksternal seperti uang dan status; ketika ASN mengutamakan kebaikan eksternal atas kebaikan internal pelayanannya, terjadi konfusi *telos*: sarana dipertukarkan dengan tujuan, dan jabatan publik kehilangan maknanya yang sesungguhnya.

Immanuel Kant melengkapi etika kebajikan ini dengan kerangka deontologis. Imperatif kategoris formulasi pertama berbunyi: “Bertindaklah hanya menurut prinsip yang dapat kamu kehendaki agar menjadi hukum universal” (Kant, 1997). Apabila seorang ASN menjadikan perjalanan dinas sebagai sarana penghasilan pribadi, universalisasi prinsip tersebut akan menghancurkan institusi pelayanan publik itu sendiri; tidak ada negara yang dapat berfungsi apabila seluruh aparaturnya beroperasi atas prinsip demikian, sehingga tindakan ini secara kategoris tidak bermoral,

terlepas dari kerugian finansial yang ditimbulkannya. Formula Kemanusiaan Kant menambahkan bahwa kemanusiaan harus selalu diperlakukan sebagai tujuan, bukan semata sarana; warga pembayar pajak tidak boleh diperlakukan sekadar sumber dana bagi kemakmuran aparatur.

Alasdair MacIntyre mengembangkan konsep *practice* sebagai kegiatan kooperatif dengan standar internal keunggulan yang tidak dapat direduksi ke tujuan eksternal, di mana kebajikan menopang baik kebaikan internal maupun tradisi praktik itu sendiri. Institusi (yang berkaitan dengan kebaikan eksternal seperti uang dan kekuasaan) selalu berisiko mendominasi dan merusak praktik dari dalam tanpa kebajikan yang menopangnya (MacIntyre, 1981). Peringatan ini relevan bagi budaya perjalanan dinas yang distortif: tanpa internalisasi kebajikan, kebijakan efisiensi hanya akan menghasilkan ASN yang lebih kreatif mencari celah, bukan yang lebih bermartabat.

Ketiga kerangka telos Aristotelian, imperatif kategoris Kantian, dan praktik-kebajikan MacIntyrean saling melengkapi dalam menjelaskan mengapa penyalahgunaan perjalanan dinas merupakan kegagalan moral berlapis: dari sudut Aristoteles, kegagalan terletak pada disorientasi tujuan hidup yang baik; dari sudut Kant, pada ketidakmampuan menguniversalkan maksim tindakan; dan dari sudut MacIntyre, pada dominasi institusi atas praktik yang semestinya ditopangnya. Ketiganya menunjukkan bahwa persoalan ini tidak dapat direduksi menjadi pelanggaran administratif yang diselesaikan dengan penambahan lapis pengawasan, karena akar masalahnya berada pada tataran karakter dan orientasi nilai.

Cooper, Haryatmoko, dan Frederickson: Etika Administrasi Publik

Terry L. Cooper memandang administrator publik menghadapi konflik peran inheren: sebagai bawahan yang patuh, sekaligus agen moral yang bertanggung jawab atas konsekuensi tindakannya kepada publik, yang resolusinya menuntut kapasitas pertimbangan moral yang matang, bukan semata hierarki atau regulasi (Smith and Hegedüs, 2016). Haryatmoko mendefinisikan etika publik sebagai refleksi kritis atas standar normatif yang mengarahkan perilaku dalam pelayanan publik (Haryatmoko, 2011), dengan tiga dimensi utama: integritas, akuntabilitas, dan kompetensi ketiganya dilanggar sekaligus ketika perjalanan dinas disalahgunakan. Frederickson menambahkan dimensi keadilan sosial: administrator publik berkewajiban memastikan sumber daya publik terdistribusi adil dan menyentuh kelompok paling rentan, sehingga pemborosan anggaran perjalanan dinas bukan sekadar masalah efisiensi, melainkan masalah keadilan distributif.

Konsep tanggung jawab ganda Cooper memiliki relevansi khusus bagi birokrasi Indonesia, yang secara historis dibentuk oleh struktur hierarkis kuat dan budaya kepatuhan terhadap atasan. Dalam struktur semacam ini, ASN yang mempertanyakan kepatutan suatu perjalanan dinas yang diperintahkan atasannya menghadapi risiko personal yang nyata, sekalipun pertanyaannya berlandaskan pertimbangan etis yang sah. Cooper menegaskan bahwa tanggung jawab administratif yang otentik justru menuntut keberanian moral semacam ini, tanpa nya, ketiga dimensi etika publik yang diidentifikasi Haryatmoko akan terus terkikis oleh tekanan struktural untuk patuh secara membabi buta terhadap hierarki.

Arendt, Rawls, dan Teori Kewarganegaraan

Hannah Arendt membedakan *labor*, *work*, dan *action* sebagai tiga aktivitas dasar manusia, dengan ruang publik (*public realm*) sebagai ruang penampakan tempat manusia bertindak dan berbicara di hadapan sesama warga (Arendt, 1958). Tindakan dalam ruang publik bersifat unik sekaligus abadi karena meninggalkan jejak dalam ingatan kolektif komunitas (Arendt, 1958); setiap tindakan ASN membentuk narasi kolektif tentang apakah negara dapat dipercaya, dan penyalahgunaan fasilitas negara mengotori ruang publik dengan motif privat.

John Rawls menegaskan bahwa keadilan adalah “kebajikan pertama institusi sosial”, dengan prinsip perbedaan yang menyatakan ketidaksetaraan hanya dapat dibenarkan apabila menguntungkan kelompok paling kurang beruntung. Diterapkan pada anggaran negara, ASN berpangkat tinggi yang menggunakan anggaran perjalanan dinas secara berlebihan, sementara warga masih kekurangan akses layanan dasar, melakukan ketidakadilan Rawlsian yang nyata.

Denhardt mengembangkan paradigma Pelayanan Publik Baru sebagai kritik terhadap New Public Management yang mereduksi warga negara menjadi “konsumen”; administrator publik harus melayani warga negara, mengupayakan kepentingan publik, dan menghargai kewarganegaraan (Denhardt and Denhardt, 2000), bukan manajer aset yang memaksimalkan output semata. T.H. Marshall menambahkan bahwa kewarganegaraan mencakup hak sipil, politik, dan sosial (Marshall, 1950), sekaligus partisipasi aktif dalam kehidupan komunitas, sementara Rousseau merumuskan negara yang sah berdiri di atas kehendak umum (*volonté générale*), bukan kehendak privat semata. ASN yang memisahkan kepentingan pribadi dari kepentingan publik berkontradiksi dengan fondasi legitimasi jabatannya sendiri.

Kerangka kewarganegaraan Marshall memberikan pijakan tambahan: jika kewarganegaraan biasa menuntut partisipasi aktif dari setiap warga, maka kewarganegaraan ASN menuntut standar lebih tinggi, karena ia diberi otoritas dan sumber daya publik untuk menjalankan fungsi tersebut. Setiap ASN menanggung “kewarganegaraan berlapis”: kewajiban sebagai warga negara biasa, ditambah kewajiban tambahan yang melekat pada otoritas jabatannya. Kegagalan memenuhi kewajiban berlapis ini, sebagaimana terjadi dalam penyalahgunaan perjalanan dinas, adalah kegagalan kewarganegaraan dalam pengertian paling mendasar: penggunaan otoritas publik untuk melayani kehendak privat, bertentangan dengan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasinya.

METODE PENELITIAN

Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian kepustakaan (library research) yang dipadukan dengan pendekatan normatif-filosofis. Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik objek kajian yang berupa konsep, gagasan, dan nilai moral, bukan data empiris kuantitatif yang dapat diukur secara statistik. Pendekatan normatif digunakan untuk menelaah kesesuaian antara norma hukum positif Indonesia mengenai perjalanan dinas ASN dengan nilai-nilai etis yang seharusnya menjadi landasannya, sementara pendekatan filosofis digunakan untuk menggali argumen rasional dari tradisi filsafat moral Barat yang relevan dengan fenomena tersebut.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data sekunder yang dikumpulkan melalui studi dokumen dan diklasifikasikan ke dalam tiga kategori. Pertama, bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur ASN dan perjalanan dinas, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, serta regulasi teknis Kementerian Keuangan dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri terkait. Kedua, bahan hukum sekunder, yakni teks filsafat moral klasik dan kontemporer (Aristoteles, Kant, MacIntyre, Arendt, Rawls, Rousseau) serta literatur teori administrasi publik (Denhardt dan Denhardt, Frederickson, Cooper, Hood). Ketiga, bahan hukum tersier berupa artikel jurnal terindeks dan kajian terdahulu mengenai etika birokrasi dan reformasi pelayanan publik di Indonesia.

Teknik analisis data dilakukan melalui interpretasi hermeneutis dan analisis konten kualitatif (qualitative content analysis), dengan langkah-langkah: (1) identifikasi konsep kunci dalam masing-masing kerangka teori; (2) kategorisasi argumen berdasarkan tema (telos dan kebajikan, imperatif moral, ruang publik, keadilan distributif, dan kewarganegaraan); (3) konstruksi argumen lintas-teori untuk menjelaskan fenomena penyalahgunaan perjalanan dinas; dan (4) sintesis argumen menjadi proposisi normatif mengenai stewardship anggaran sebagai kewajiban moral ASN. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan argumen filosofis terhadap regulasi positif dan data kontekstual mengenai kebijakan efisiensi 2025–2026, agar simpulan yang dihasilkan tidak semata bersifat spekulatif-teoretis, melainkan berpijak pada konteks empirik kebijakan yang sedang berjalan.

Keabsahan argumentatif dijaga melalui dua mekanisme. Pertama, penggunaan sumber primer dari karya asli atau terjemahan ilmiah yang diakui secara akademik, untuk meminimalkan distorsi interpretatif. Kedua, konsistensi internal argumen diperiksa secara berulang dengan menelaah apakah proposisi yang dibangun dari satu kerangka teori koheren dengan proposisi dari kerangka teori lain, mengingat masing-masing berasal dari tradisi filsafat moral yang berbeda dan terkadang memiliki premis yang bertentangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perjalanan Dinas dalam Bingkai Regulasi: Hak, Kewajiban, dan Celah

Kerangka regulasi perjalanan dinas ASN Indonesia dibangun atas beberapa landasan yang saling berkaitan. UU Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan efisiensi, efektivitas, dan transparansi sebagai asas pengelolaan keuangan negara (Indonesia, 2003); PP Nomor 94 Tahun 2021 mewajibkan PNS melaksanakan tugas dengan pengabdian, kejujuran, dan tanggung jawab, serta melarang penggunaan barang milik negara untuk kepentingan pribadi (Indonesia, 2021); dan Perpres Nomor 29 Tahun 2014 menuntut akuntabilitas kinerja yang terukur dan dapat diverifikasi (Indonesia, 2014a).

PMK Nomor 113/PMK.05/2012 meletakkan prinsip bahwa perjalanan dinas harus selektif, efisien, efektif, dan dilarang menjadi sarana kepentingan pribadi, sementara PMK Nomor 32 Tahun 2025 menetapkan besaran biaya: uang harian luar negeri berkisar US\$347–US\$792 per hari dan tiket bisnis dalam negeri paling tinggi Rp22,1 juta pulang-pergi(RI, 2012). Rentang nominal yang signifikan menciptakan “arena moral yang rentan”: mekanisme yang dirancang untuk mendukung tugas negara berpotensi mendistorsi motivasi ASN.

Inversi Telos dan Distorsi Stewardship

Masalah inti penyalahgunaan perjalanan dinas adalah inversi telos: sarana perjalanan dinas dipertukarkan posisinya dengan tujuan perolehan finansial. Distorsi ini umumnya terjadi gradual melalui pembiasaan yang keliru: ketika ASN berulang kali mengalami bahwa perjalanan dinas menghasilkan pendapatan tambahan tanpa akuntabilitas ketat, terbentuklah hexis buruk, disposisi karakter yang salah. Thoha mencatat bahwa birokrasi Indonesia secara historis berkembang dalam budaya patronase yang menempatkan kesetiaan personal di atas akuntabilitas prosedural, sehingga kepatuhan formal (mengisi SPPD, melampirkan kwitansi) dipandang cukup tanpa tuntutan pertanggungjawaban substantif atas hasil.

Dwiyanto menggambarkan disfungsi birokrasi Indonesia bersumber dari orientasi aparatur yang mengutamakan kepentingan diri sendiri, (Dwiyanto, 2011) bermanifestasi sebagai “wisata berkedok dinas”: perjalanan luar negeri berkemas seminar atau studi banding tanpa laporan substantif atau alih pengetahuan terverifikasi.

Dari perspektif Haryatmoko, distorsi ini mencerminkan kegagalan integritas, akuntabilitas, dan kompetensi sekaligus, yang bersifat akumulatif: semakin lama dibiarkan, semakin dalam budaya inefisiensi tertanam. Frederickson menegaskan bahwa reformasi yang hanya berfokus pada efisiensi tanpa keadilan dan integritas moral menciptakan aparatur yang efisien melayani dirinya sendiri. O'Neill mencatat bahwa kepercayaan adalah fondasi tidak kasat mata yang menopang seluruh tatanan institusional modern; tanpa itu, biaya transaksi sosial meningkat dan legitimasi negara goyah.

Heteronomi vs Otonomi Moral dalam Kebijakan Efisiensi 2025–2026

Kebijakan efisiensi pemerintah dari Inpres Nomor 1 Tahun 2025 hingga SE Mendagri 2026 merupakan respons institusional yang penting secara simbolik. Namun secara Kantian, terdapat perbedaan mendasar antara perubahan perilaku akibat aturan eksternal dan perubahan dari kesadaran moral internal.

MacIntyre mengingatkan bahwa institusi tanpa praktisi berkeadilan internal akan korupsi dari dalam, tidak peduli seberapa ketat aturan eksternalnya. ASN yang tidak melakukan perjalanan dinas hanya karena anggarannya diblokir mengalami perubahan perilaku, bukan transformasi moral; ketika kebijakan dilonggarkan, perilaku distoratif berpeluang besar kembali muncul. Pendekatan New Public Management yang menekankan insentif finansial sebagai motor reformasi sebagaimana dianalisis Hood memiliki keterbatasan serupa karena mengabaikan dimensi moral yang tak tereduksi ke kalkulasi untung-rugi: integritas, rasa malu, dan tanggung jawab komunitas.

Pembedaan heteronomi dan otonomi ini memiliki konsekuensi prediktif penting bagi keberlanjutan kebijakan efisiensi. Kebijakan heteronomis cenderung menghasilkan kepatuhan yang rapuh dan kondisional: ASN akan patuh sepanjang risiko terdeteksi dan disanksi cukup tinggi, namun kembali pada perilaku lama begitu pengawasan melemah atau anggaran dilonggarkan. Pola ini secara historis teramati dalam berbagai siklus reformasi birokrasi Indonesia. Kebijakan otonomis, sebaliknya, menghasilkan kepatuhan yang lebih stabil karena bersumber dari identifikasi diri ASN dengan nilai stewardship itu sendiri, terlepas dari pengawasan eksternal pada momen tertentu.

Pelayanan Publik Baru dan Reorientasi Etis

Paradigma Pelayanan Publik Baru menawarkan alternatif yang lebih kaya secara etis: administrator publik bertanggung jawab kepada sesama warga, bukan sekadar memenuhi target kinerja birokratis. Implikasinya konkret: administrator akan bertanya bukan hanya “apakah perjalanan ini sesuai prosedur?” melainkan “apakah perjalanan ini sungguh melayani kepentingan publik?” Frederickson memperkuat hal ini dengan menekankan komitmen pada keadilan dan kesetaraan pelayanan sebagai prasyarat etis yang membedakan administrasi publik dari manajemen privat.

Pergeseran paradigmatis dari New Public Management ke New Public Service menuntut perubahan dalam cara birokrasi mendefinisikan keberhasilan: bukan sekadar kepatuhan administratif (dokumen lengkap, biaya sesuai standar), melainkan kontribusi substantif terhadap kepentingan publik, apakah pengetahuan atau jejaring yang diperoleh benar-benar dimanfaatkan, sepadan dengan biaya yang ditanggung warga melalui pajak yang dibayarkan.

Reformasi yang diperlukan beroperasi pada tiga tingkat. Pertama, tingkat institusional: pendidikan etika publik berbasis filsafat moral perlu diintegrasikan ke seluruh tahapan pembinaan ASN, melampaui aspek teknis-prosedural menuju pemahaman mengapa jabatan publik adalah amanah. Kedua, tingkat prosedural: dibangun sistem pertanggungjawaban substansial atas hasil perjalanan dinas yang dipublikasikan transparan, melampaui verifikasi administratif, dalam kerangka Perpres SAKIP yang sudah ada namun perlu implementasi konsisten. Ketiga, tingkat kultural: dibangun narasi publik baru tentang martabat ASN yang efisien dan berintegritas, karena tindakan di ruang publik bersifat abadi dan membentuk cerita kolektif yang melampaui individu. Pengakuan publik melalui penghargaan dan promosi berbasis integritas adalah langkah konkret membangun budaya *stewardship* yang berkelanjutan; sebaliknya, membiarkan perilaku distortif tanpa konsekuensi mengirim pesan bahwa integritas tidak dihargai.

Sintesis Lintas Teori: Stewardship sebagai Titik Temu Argumentatif

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa meskipun bertolak dari tradisi filsafat yang berbeda, seluruh kerangka tersebut mengarah pada satu argumentatif yang sama: pengelolaan anggaran perjalanan dinas oleh ASN bukanlah ruang netral yang dapat dipertimbangkan murni secara teknis-prosedural, melainkan ruang yang sarat muatan moral.

Dari titik temu ini, dapat dirumuskan proposisi normatif sentral kajian ini: *stewardship* anggaran adalah kewajiban moral yang berlaku secara kategoris, terlepas dari ada atau tidaknya pengawasan, terlepas dari ketersediaan celah prosedural, dan terlepas dari kelaziman sosial yang mungkin melonggarkan standar perilaku tersebut dalam praktik birokrasi sehari-hari.

Konvergensi lintas teori ini memiliki nilai argumentatif yang penting: ia menunjukkan bahwa kewajiban *stewardship* bukan semata produk dari satu tradisi filsafat tertentu yang mungkin diperdebatkan validitasnya, melainkan proposisi yang dapat dipertahankan dari berbagai sudut pandang filosofis yang independen satu sama lain.

Sebagaimana argumen Aristotelian tentang telos dan kebajikan, argumen Kantian tentang imperatif kategoris, argumen MacIntyrean tentang praktik dan institusi, argumen Rawlsian tentang keadilan distributif, dan argumen Arendtian tentang ruang publik, semuanya secara independen mengarah pada simpulan yang sama mengenai kewajiban moral ASN dalam mengelola anggaran negara, kekuatan argumentatif kajian ini terletak bukan pada satu kerangka tunggal, melainkan pada konvergensi berbagai kerangka yang saling memperkuat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diakui. Pertama, sebagai kajian normatif-filosofis berbasis studi kepustakaan, artikel ini tidak menyertakan data empiris primer baik berupa wawancara dengan ASN, survei persepsi, maupun studi kasus lapangan yang dapat memverifikasi sejauh mana inversi telos dan distorsi *stewardship* yang dibahas secara konseptual benar-benar terjadi dan dialami dalam praktik birokrasi sehari-hari. Kedua, kerangka etis yang digunakan didominasi oleh tradisi filsafat moral Barat (Aristoteles, Kant, MacIntyre, Arendt, Rawls), sehingga kajian ini berisiko mengabaikan kekayaan nilai-nilai etika lokal Nusantara yang mungkin relevan dan bahkan lebih kontekstual bagi birokrasi Indonesia. Ketiga, analisis terhadap dampak kebijakan efisiensi 2025–2026 bersifat prospektif-prematur karena kebijakan tersebut masih baru diberlakukan, sehingga belum tersedia data evaluasi jangka menengah maupun panjang mengenai efektivitasnya dalam mengubah perilaku ASN secara berkelanjutan.

Saran

Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian selanjutnya disarankan untuk: pertama, melakukan penelitian empiris baik kualitatif melalui wawancara mendalam dengan ASN dan pengelola anggaran, maupun kuantitatif melalui survei skala besar untuk menguji dan memvalidasi proposisi normatif mengenai inversi telos dan distorsi *stewardship* yang dibangun dalam kajian ini. Kedua, mengeksplorasi dan mengintegrasikan kearifan lokal Nusantara, seperti nilai-nilai gotong royong, amanah, dan kepemimpinan etis dalam tradisi Jawa maupun adat nusantara lainnya, untuk memperkaya dan mengontekstualisasikan kerangka etika publik yang selama ini bertumpu pada filsafat Barat.

Ketiga, melakukan evaluasi longitudinal terhadap implementasi Inpres Nomor 1 Tahun 2025 dan SE Mendagri tahun 2026 setelah kebijakan tersebut berjalan dalam jangka waktu yang lebih panjang, untuk menilai apakah perubahan perilaku ASN bersifat permanen atau hanya sementara. Keempat, mengembangkan model operasional konkret bagi internalisasi nilai stewardship ke dalam sistem manajemen ASN, termasuk indikator pengukuran yang dapat diterapkan dalam evaluasi kinerja dan promosi pegawai.

DAFTAR PUSTAKA

- Arendt, H. (1958) *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aristotle (1998) *Politics*. Edited by C.D.C. Reeve. Indianapolis: Hackett.
- Cooper, T.L. (2006) *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. and Donaldson, L. (1997) "Toward a Stewardship Theory of Management," *Academy of Management Review*, 22(1), pp. 20–47.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J. V (2000) "The New Public Service: Serving Rather Than Steering," *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549–559.
- Dwiyanto, A. (2011) *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haryatmoko (2011) *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Indonesia (2003) "Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara." Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia (2014a) "Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah." Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia (2014b) "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara." Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia (2021) "Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil." Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia (2025) "Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025." Jakarta: Sekretariat Negara.
- Kant, I. (1997) *Groundwork of the Metaphysics of Morals*. Edited by M. Gregor. Cambridge: Cambridge University Press.
- MacIntyre, A. (1981) *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice*. Belknap Press/Harvard University Press.
- RI, K.D.N. (2026) "Surat Edaran Nomor 800.1.5/3349/SJ tentang Transformasi Budaya Kerja ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah." Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- RI, K.K. (2012) "Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.05/2012 tentang Perjalanan Dinas Jabatan Dalam Negeri bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap." Jakarta: Kementerian Keuangan.

Smith, T.J. and Hegedüs, L. (2016) "Graves' Disease," *New England Journal of Medicine*, 375(16), pp. 1552–1565.