



ETIKA PEMERINTAHAN

Muhadam Labolo | Joko Siswanto | Yudi Latif | Ngadisah | Purwo Santoso | Simão de Assunção | Abuhasan Asy'ari
Airlangga Pribadi Kusman | Muchlis Hamdi | Achmad Charris Zubair | Haryatmoko | AG. Eka Wenats Wuryanta
Baharuddin Thahir | Lely Arrianie | Murtir Jeddawi | Jimly Asshiddiqie | Muhammad | M. Aries Djaenuri
Indra Wiradian | M. Irwan Tahir | Tjahjo Suprajogo | Ferry Daud Liando | Trubus Rahardiansah | Riyadi Santoso

ETIKA PEMERINTAHAN

Salah satu tujuan negara menurut Soltau (1951) menjamin berkembangnya daya cipta warga sebebaskan-bebasnya. Jaminan itu diupayakan dengan segala cara, termasuk membangun etika. Diberbagai negara, etika pemerintahan diwujudkan melalui hukum, baik lewat semangat konstitusi sebagai hukum tertulis maupun konvensi sebagai konsensus kolektif. Semua instrumen itu untuk memastikan agar ekspresi daya cipta tak menabrak batas-batas kebebasan orang lain, di ruang nyata maupun dunia maya. Melalui kesadaran itu, etika pemerintahan kita butuhkan agar kata Thomas Aquinas (1969), hidup manusia lebih bersusila dan penuh kemuliaan hakiki menurut spirit religi. Spirit religi itu tentu saja dapat dipertemukan dengan nilai-nilai luhur suatu bangsa menjadi seperangkat landasan bernegara sebagaimana Pancasila. Dalam konteks kita, Pancasila menjadi landasan dalam mengembangkan dasar-dasar etika pemerintahan. Dengan demikian pemerintahan dapat terkendali tidak saja oleh hukum yang terbatas dan mudah dimanipulasi, juga oleh etika yang menuntut kesadaran moral pemerintah dan warga negaranya. Etika pemerintahan mengadu soal ketidakadilan rasa, kebenaran, kewajaran dan kepatutan. Masalah kita hari-hari ini adalah bagaimana membuktikan perilaku dan kepemilikan pejabat itu benar, wajar dan patut. Keadilan sistem hukum terkadang diragukan bekerja cepat. Faktanya sanksi hukum dan administrasi terlalu minim, sanksi religi, alam dan sosial teramat lama dan berbeda-beda. Sebab itu etika pemerintahan perlu dikembangkan agar ada kesadaran untuk mengendalikan keliraran nafsu individu yang mengorbankan kepentingan kolektif.

Mungkin saja sanksi atas pelanggaran moral religi tak secepat pelanggaran moral publik. Namun keduanya punya kemiripan, menyoal darimana kekayaan dan kemana dibelanjakan. Sanksi religi berlaku nanti di akherat, sekalipun sesekali muncul polisi moral dalam negara yang menjadikan religi sebagai ukuran berpemerintahan. Karena kita ada di dunia, maka hukum dunialah yang digunakan untuk membuktikan darimana seseorang mengantongi kekayaan mulai motor gede (moge) hingga rumah mewah. Sejauh dapat dibuktikan tentu bukan soal. Mungkin saja warisan orang tua, bukan warisan bandit pengemplang pajak. Manusia pada dasarnya berhak kaya secara normal. Dengan kaya kita bisa membayar pajak sebanyak mungkin bahkan menolong orang lain. Namun begitu, kekayaan sepatutnya diperoleh lewat cara etik. Di luar itu negara mesti tertibkan agar tak menimbulkan kesenjangan yang lebar. Semua harus sejahtera dengan cara etik dan terbuka, tak perlu disamarkan lewat money laundry apalagi dipertontonkan lewat gaya hidup hedonisme. Lagi-lagi kita butuh tindakan etik pemerintahan seraya menunggu proses hukum yang lamban. Beruntung teknologi kini membantu kita menggelar perkara lebih awal di dunia maya sebelum hakim membongkarnya di pengadilan. Artinya, etika sosial lebih dulu menghukum ketimbang hukum itu sendiri. Mungkinkah etika pemerintahan dapat lebih berkontribusi sebelum hakim memutus perkara? Di dunia barat dan asia timur telah berjalan, tapi bagaimana etika pemerintahan di Indonesia?

-  <http://www.mipi.or.id>
-  pengurusmipi@gmail.com
-  masyarakatilmupemerintahan
-  Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia
-  Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia



eureka
media aksara
Anggota IKAPI
No. 225/JTE/2021

-  0858 5343 1992
-  eurekamediaaksara@gmail.com
-  Jl. Banjaran RT.20 RW.10
Bojongsari - Purbalingga 53362

ISBN 978-623-487-903-2



9 786234 879032

ETIKA PEMERINTAHAN

Muhadam Labolo

Joko Siswanto

Yudi Latif

Ngadisah

Purwo Santoso

Simão de Assunção

Abuhasan Asy'ari

Airlangga Pribadi Kusman

Muchlis Hamdi

Achmad Charris Zubair

Haryatmoko

AG. Eka Wenats Wuryanta

Baharuddin Thahir

Lely Arrianie

Murtir Jeddawi

Jimly Asshiddiqie

Muhammad

M. Aries Djaenuri

Indra Wiradian

M. Irwan Tahir

Tjahjo Suprajogo

Ferry Daud Liando

Trubus Rahardiansah

Riyadi Santoso



eureka
media aksara

PENERBIT CV. EUREKA MEDIA AKSARA

ETIKA PEMERINTAHAN

Penulis : Muhadam Labolo; Joko Siswanto; Yudi Latif; Ngadisah; Purwo Santoso; Simão de Assunção; Abuhasan Asy'ari; Airlangga Pribadi Kusman; Muchlis Hamdi; Achmad Charris Zubair; Haryatmoko; AG. Eka Wenats Wuryanta; Baharuddin Thahir; Lely Arrianie; Murtir Jeddawi; Jimly Asshiddiqie; Muhammad; M. Aries Djaenuri; Indra Wiradian; M. Irwan Tahir; Tjahjo Suprajogo; Ferry Daud Liando; Trubus Rahardiansah; Riyadi Santoso

Desain Sampul : Ardyan Arya Hayuwaskita

Tata Letak : Nurlita Novia Asri

ISBN : 978-623-487-903-2

Diterbitkan oleh : **EUREKA MEDIA AKSARA, APRIL 2023**
ANGGOTA IKAPI JAWA TENGAH
NO. 225/JTE/2021

Redaksi:

Jalan Banjaran, Desa Banjaran RT 20 RW 10 Kecamatan Bojongsari
Kabupaten Purbalingga Telp. 0858-5343-1992
Surel : eurekamediaaksara@gmail.com
Cetakan Pertama : 2023

**Eureka Media Aksara bekerjasama dengan
Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia**

All right reserved

Hak Cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit.

PRAKATA PENERBIT

Puji syukur penerbit panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya serta kerja sama tim yang baik, buku dengan judul "**Etika Pemerintahan**" dapat terbit ke khalayak pembaca.

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, etika juga sangat perlu diterapkan. Hal ini guna memastikan agar jalannya pemerintahan tetap berorientasi pada tercapainya tujuan dan kepentingan bersama. Hal ini akan berimbas pula pada meningkatnya rasa solidaritas dan persatuan yang tinggi dalam masyarakat sehingga akan berimbas pada perkembangan ekonomi yang lebih baik.

Akhir kata kami berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga buku ini akan membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan

SAMBUTAN PENASEHAT MIPI

Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA

Sudah menjadi bagian dari kodrat bahwa tidak ada satu kehidupan kelompok manusia sepanjang sejarah yang lepas dari etika. Dalam kehidupan masyarakat yang paling sederhana sekalipun, selalu ada serangkaian nilai-nilai etika yang ditempatkan sebagai acuan untuk menemukan baik buruknya tingkah laku seseorang atau sekelompok orang. Namun juga merupakan kenyataan bahwa bentuk dan manifestasi etika yang dianut dan dijalankan berbagai kelompok masyarakat berbeda satu sama lain. Karena itu, etika yang berintikan ajaran moral dan pembentukan karakter mendukungnya sesuai dinamika kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pendekatan yang dipakai dalam menelaah etika, kendati dia bergerak secara dinamis, tetaplah berada pada tataran falsafah moral (*normative ethics*) dan *metaethics*. Pada satu sisi, moral akan memberikan bingkai pembenaran dan penolakan atas baik buruknya suatu sikap atau tindakan. Di sisi lain, *metaethics* tampil untuk memberikan arti atas segala penilaian yang dilakukan oleh falsafah moral. Dalam format ini, etika tampil sebagai kerangka berfikir, berpendirian dan bertindak.

Etika akan berfungsi sebagai sumber nilai dan panduan untuk bereaksi. Muatan etika dengan demikian, adalah muatan nilai (*value*). Prinsip etika adalah bagaimana seharusnya. Manifestasinya akan melahirkan kewajiban (*obligation*) bagi mereka yang menerima prinsip itu untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk tindakan keseharian. Bila muatan nilai yang terkandung dalam prinsip itu gagal dipelihara masyarakat pendukung nilai tersebut, maka dengan sendirinya akan mendapat sanksi. Lantaran etika adalah kumpulan nilai yang bersandikan prinsip-prinsip moral, maka sanksi yang disiapkan untuk para pelanggar pun adalah sanksi moral.

Sementara itu, sebagai refleksi dari kemajemukan masyarakat pendukungnya, peluang munculnya pluralitas nilai-nilai etika sangat besar, walaupun pluralitas ini tidak akan menihilkan nilai-

nilai yang disepakati dan dijadikan acuan dalam tindakan kolektif masyarakat. Nilai-nilai yang disepakati dan dipraktekkan bersama itu pada gilirannya menjadi konsensus yang bermuara pada proses pembentukan hukum formal.

Singkatnya, nilai-nilai etika yang telah menjadi konsensus dan dipraktekkan secara bersama dalam waktu yang lama akan mengilhami dan membidani lahirnya hukum formal yang akan menjadi pandu dan kerangka acuan bagi masyarakat dalam mengatur perilaku sosialnya. Interaksi di antara anggota masyarakat atau antara suatu kelompok dengan kelompok lainnya memang harus di atur secara jelas, dan hukuman yang disiapkan untuk para pelanggar hukum adalah bersifat riil, bisa dalam bentuk hukuman pidana atau perdata. Proses ini akan berlangsung terus sepanjang perjalanan sejarah kehidupan sosial. Disinilah sesungguhnya letak tali kaitan antara etika dan hukum.

Namun demikian, ada suatu masa ketika hukum formal yang menjadi panduan dan kerangka tindak masyarakat itu tidak lagi efektif seiring dengan dinamika perkembangannya. Pada saat demikian masyarakat akan kembali ke tataran etika untuk mencari pegangan dan pandangan baru. Siklus seperti itu berjalan dan berproses terus secara dialektik.

Mengamati fenomena yang berkembang di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, ada indikasi bahwa nilai-nilai etika telah termarginalisasi, sehingga tidak lagi efektif sebagai pemandu tingkah laku sosial. Pada saat yang sama, hukum pun untuk sebagian tertentu tidak lagi dapat menjaga harmoni kehidupan bersama, mencegah terjadinya tindak kekerasan, ketidakadilan dan diskriminasi. Idealisme tentang negara hukum terletak sangat jauh jaraknya dari kenyataan hidup sehari-hari.

Akibatnya interaksi antar komponen sosial dalam masyarakat menjadi sangat tidak sehat. Kita dengan mudah dapat menyaksikan kian seringnya terdengar hujatan antar satu kelompok masyarakat dengan kelompok lainnya. Tindak kekerasan pun telah menjadi bagian dari kehidupan yang tersedia setiap saat. Bahkan dalam berbagai lingkungan profesi, gejala penyepelan terhadap hukum dan etika pun tampak nyata. Kalangan wartawan, misalnya,

dalam menjalankan profesinya ada yang kurang mengindahkan kaidah-kaidah dasar seperti kesanggupan membedakan antara fakta dan fiksi. Dramatisasi sebagian fakta yang disertai dengan penyepelan terhadap sebagian lainnya terlalu sering terjadi. Distorsi terhadap pemberitaan akibat pemihakan politik dalam pembentukan opini publik sudah merupakan mode. Terkesan ada kebanggaan jika target pembusukan terhadap lawan politik suatu kelompok yang dipihaki suatu media massa tercapai.

Kalangan ahli hukum pun tidak terbebas dari ancaman krisis etik. Mereka tampaknya tak berhenti saling menyalahkan satu sama lain mengenai tafsir hukum tanpa mengindahkan kesantunan. Sementara itu, di tengah masyarakat, kita menyaksikan maraknya tuntutan keadilan yang seringkali berlangsung dengan cara-cara pemaksaan kehendak. Sesuatu yang justru melawan nilai keadilan itu sendiri. Namun, sebagian ahli hukum memilih untuk diam, bahkan ada yang terang-terangan mengambil posisi memihak kepada dan memberi pembenaran moral terhadap cara-cara anarkis dalam menuntut keadilan.

Pelaku bisnis yang semakin rakus dan saling memangsa, menempuh berbagai cara untuk merengguk keuntungan tanpa peduli kepentingan publik, sudah merupakan karakter yang semakin luas ditampilkan. Dan kaum politisi yang berlomba memenangkan supremasi publik, yang agaknya semakin tega menghalalkan segala cara, bahkan sampai pada ketegaan untuk mengorbankan jiwa manusia, sekarang hadir dimana-mana.

Peminggiran nilai-nilai etika juga berlangsung di lingkungan pemerintahan. Pada lini tertentu, fungsi-fungsi pemerintahan tidak berjalan efektif dan bahkan kehilangan kepercayaan publik kalangan yang mesti dilayani. Variable kultur, seperti sikap paternalistik masyarakat, biasanya dituding sebagai penyebab terjadinya pelanggaran etik oleh para penyelenggara pemerintahan.

Namun, melihat kondisi yang berkembang belakangan, dimana kepercayaan kepada pemerintah cenderung dimerosotkan melalui berbagai pembentukan opini publik, persoalannya tidak lagi dapat disimplikasikan semata pada masalah kultur. Masalahnya sudah tiba pada kenyataan ruwetnya jalinan interaksi

serta dinamika sosial yang semakin kehilangan pegangan dan panduan etik. Para penyelenggara pemerintahan, tentu tidak dapat menghindar dari berbagai konflik, pertarungan kepentingan, bahkan pelanggaran untuk menyelamatkan diri atau bahkan untuk sekedar *survive*. Semua ini tidak bisa dijelaskan apalagi dipecahkan dengan pendekatan kultural semata.

Jadi letak inti masalahnya, pertama-tama adalah pada kenyataannya bahwa hukum tidak lagi efektif untuk menjadi panduan dan penjaga kehidupan bersama. Pada saat yang sama, kesanggupan setiap komponen masyarakat untuk mengevaluasi, memperbarui, menumbuhkan dan menegakkan kembali acuan-acuan etika juga terkesan lemah. Untuk membangun kesanggupan seperti ini tentu saja harus dimulai dengan menggeledah kembali kualitas aktor (manusia) yang melakukan interaksi sosial. Yaitu subjek yang menjadi titik simpul pertama munculnya etika dan moral sebagai fitrah manusia dalam memuliakan dan mengejawantahkan alasan awal kehadirannya di muka bumi.

Selanjutnya, perlu dilakukan evaluasi terhadap fungsi sebagai institusi sosial di dalam memberi makna etis terhadap kualitas kehidupan bersama. Pada titik ini, pengkajian terhadap berbagai kenyataan sosial dan budaya serta bidang-bidang lain yang berada pada ruang lingkup filsafat etik menjadi penting untuk digagas. Sebuah proses untuk melihat kembali prosedur pembentukan dan bekerjanya nilai-nilai etika berikut implikasinya secara kultural dan struktural dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat seyogianya dimulai dengan kegiatan pengkajian yang intensif dan terus-menerus.

Bertolak dari pemikiran itu MIPI perlu menghadirkan buku ini, seraya mengajak masyarakat untuk membangun minat pada masalah-masalah etika. Karena masalah etik yang kita hadapi sedemikian luas, maka tidaklah mungkin bagi institusi memborong semua bidang kehidupan sebagai sasaran kajiannya. Harus ada yang fokus, dan kita memilih etika di bidang politik dan pemerintahan sebagai fokus kajian. Alasannya sederhana, karena politik dan pemerintahan dipandang sebagai *core* dari kehidupan sosial yang lebih luas. Kita berpegang pada asumsi bahwa baik

buruknya sebuah masyarakat sangat ditentukan kualitas etika kehidupan politik dan pemerintahannya. Semoga buku ini membantu mengantarkan kita kesana. Trima kasih.

SAMBUTAN KETUA UMUM MIPI

Dr. Drs. Bahtiar, Msi

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh, Syalom, Om Swastiastu, Namu Budaya, Salam Kebajikan.....

Pertama-tama dan utama saya mengucapkan syukur alhamdulillah buku kedua MIPI dengan judul **Etika Pemerintahan** ini dapat selesai lebih awal. Kepada semua anggota tim redaksi yang dipimpin oleh Ketua Bidang Pengembangan Ilmu Pemerintahan dan Kerjasama Perguruan Tinggi MIPI, Sdr. *Associate Professor* Dr. Muhadam Labolo, saya ucapkan terima kasih yang tak terkira. Semoga kerja-kerja MIPI seperti ini dapat memberi kontribusi bagi upaya meletakkan lentera di tengah sulitnya para praktisi dan pembelajar pemerintahan menemukan jalan keluar dalam soal-soal dilema etik pemerintahan.

Untuk membedakan dengan buku etika pemerintahan lainnya, buku ini di beri judul Etika Pemerintahan. Sebelumnya berjudul etikabilitas pemerintahan, yang bermakna kemampuan etika dalam memperlihatkan nilainya di ruang pemerintahan pada umumnya. Tentu saja etika akan terlihat pasif sepanjang para praktisi pemerintahan dalam hal ini tak mampu memperagakannya sesuai kebutuhan masyarakat dimana Ia tumbuh baik secara partikularistik maupun universal. Tanpa konsensus dan keterlibatan serius para aktor pemerintahan, etika tak dapat berbuat apa-apa, kecuali *code of conduct* yang menempel di gedung-gedung pemerintahan. Dalam konteks inilah kita berharap pemerintahan dapat menjadi lebih aktif dari sisi moral, tidak saja dari sisi hukum semata. Pemerintahan dapat aktif karena di dukung oleh sistem hukum tertentu, namun pemerintahan lebih tampak sebagai barisan robot yang kering moralitas dihadapan masyarakat.

Buku ini lahir dikarenakan dua alasan pokok. *Pertama*, problem etika pemerintahan di ranah empirik yang mendorong perlunya membangun kesadaran etik lewat pemahaman praksis diberbagai tempat yang relatif memiliki kesamaan kasus. Dengan begitu para praktisi pemerintahan dapat menggunakan buku ini sebagai panduan, setidaknya pada bagian ketiga yaitu etika dalam

praktek pemerintahan. Memahami realitas saat ini yang diindikasikan oleh meningkatnya tindakan *money laundry*, *money politics*, korupsi, kolusi dan nepotisme di hampir semua level pemerintahan, kita patut berusaha menghentikan laju infeksi kejahatan nirmiliter itu sebagai tanggungjawab bersama, termasuk MIPI. Kasus oknum pajak dan bea cukai dengan gaya hidup *hedon* seakan membuka *kotak pandora* bagaimana etika pemerintahan dilanggar melalui berbagai motif penggelapan aset negara. Tentu saja tanggungjawab menghentikan semua itu adalah bagian yang kita kerjakan hari ini, yaitu membangun etikabilitas pemerintahan melalui pencerahan pada buku ini.

Kedua, problem etika pemerintahan di ranah konseptual-teoritik yang mendorong kesadaran perlunya mengembangkan dialektika etika pemerintahan untuk menuju ke level tertinggi, yaitu terciptanya Undang-Undang Etika Pemerintahan. Dalam konteks ini saya merasa perlu menggarisbawahi bahwa cita-cita terbentuknya *beleid* tersebut telah datang lebih awal dari Prof. Ryaas Rasyid selaku Penasehat MIPI dan mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara di Era Abdurahman Wahid (1999-2001). Gagasan itu sesungguhnya adalah ikhtiar luhur untuk meminimalisasi problem pelanggaran etika pemerintahan di luar konteks pengaturan melalui etika hukum. Beliau membayangkan bahwa apa yang dilakukan Amerika Serikat sebagaimana digambarkan oleh Prof. Muchlis Hamdi pada bagian kedua buku ini tentang Etika Dalam Perspektif Administrasi Publik dapat menjadi penuntun dalam mengkonstruksi prinsip-prinsip etika pemerintahan di Indonesia. Sayangnya, ide baik itu sampai hari ini belum terwujud, sama nasibnya dengan Undang-Undang Perampasan Aset oleh negara yang diperjuangkan Prof. Mahfud MD. Dan semua itu, suka tidak suka menjadi tanggungjawab generasi selanjutnya untuk terus mengupayakannya menjadi kenyataan. Bagi saya, kedua motivasi itu cukup menjadi alasan kuat mengapa buku ini perlu untuk di tulis, dan dihadirkan dihadapan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.

Dengan terus mempercakapkan soal-soal etika pemerintahan, kita bermaksud agar setiap pembelajar dan praktisi pemerintahan terbangun kesadaran individual dan kolektif untuk terus memperbaiki etika pemerintahan dalam relasi vertikal maupun horisontal. Secara vertikal misalnya, terbangun etika pemerintahan dalam hubungan antara pusat dan daerah. Dalam bingkai itulah interaksi antar aktor pemerintahan dapat menjadi teladan guna memperkuat kepemimpinan pemerintahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada ranah horisontal, etika pemerintahan dapat memperkuat relasi antar lembaga negara, antar unit pemerintahan, serta antar pemerintah, swasta dan masyarakat dalam kerangka *good governance*. Dengan demikian akan tercipta relasi antar subkultur ekonomi, kekuasaan dan sosial yang setara sebagaimana paradigma pemerintahan *kybernologi* yang dikembangkan oleh Prof. Taliziduhu Ndraha.

Saya yakin, buku ini bukanlah akhir dari dialektika kita soal etika pemerintahan. Buku ini anggaplah sebuah pengantar awal untuk menemukan konsensus dimasa depan agar pemerintahan ini terus-menerus menjadi lebih baik di atas titian etika. Buku ini adalah kumpulan dari sedikit renungan para pemikir dan praktisi pemerintahan lewat perspektif masing-masing. Dengan cakrawala dan horison yang berwarna itulah sehingga tulisan ini menjadi lebih menarik untuk dibaca karena tersusun dari kemajemukan perspektif.

Akhirnya, saya sadari bahwa *tak ada gading yang tak retak*, buku inipun sudah pasti punya kelemahan disana-sini, dan karenanya kita berusaha untuk terus memperbaikinya di hari-hari mendatang. Kepada semua penulis yang telah berpartisipasi, tanpa saya sebutkan satu persatu, atas nama MIPI kami ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Semoga Tuhan membalas kerja-kerja etik bapak-ibu sekalian. Aamiin.

Jakarta, Mei 2023

Ketua Umum

PENGANTAR REDAKSI

Masalah etika pemerintahan adalah masalah klasik dalam sejarah pemerintahan. Rousseau lebih dua abad yang lalu telah mempersoalkan realitas moral penguasa pada zamannya. Louis XIV penguasa pada masa itu berkata *I etat c'est moi* (negara adalah aku), kekuasaan sulit dipertanggungjawabkan karena personifikasi negara eksis dalam diri seorang raja. Dalam mitologi Yunani, kekuasaan para dewa sebagian besar dipercaya ber-reinkarnasi kedalam personifikasi pemimpin. Ia berhak diagungkan, bahkan dimuliakan sebagaimana perlakuan manusia terhadap dewa. Melawan para pemimpin sama halnya membangkang para dewa. Disini cakrawala mitologi mempengaruhi manusia tentang bagaimana etika tak hanya menjadi pondasi tentang bagaimana membangun relasi antara sesama manusia lewat pengendalian kekuasaan, juga berhubungan dengan semesta dan segala isinya. Inilah tradisi yang menjadi salah satu basis nilai dalam membentuk etika sosial.

Ketika filsafat muncul sebagai pertanda beralihnya mitos ke logos, etika ditentukan oleh akal pikir manusia. Kita menjadi paham bahwa segala sesuatu sejauh dapat diterima akal sehat dapat di terima sebagai konsensus. Lewat akal sehat kita dapat menentukan mana perkara baik dan buruk dari sisi etika moral, dan mana soal benar atau salah dari sudut etika hukum. Filsafat memberikam kontribusi yang kuat dalam membentuk universalitas etika dimana manusia adalah subjek dan objek dalam relasi antar sesamanya. Tidak hanya itu, dalam kepentingan dengan lingkungan hidup, filsafat memberi kita landasan etik untuk bagaimana berteman sebaik mungkin dengan alam, bukan mengeskploitasinya tanpa batas. Dalam konteks inilah etika diperlukan para pemimpin agar mampu menjaga harmoni yang saling membutuhkan (*symbiosis mutualisme*) bagi masa depan yang terus berkelanjutan.

Kontribusi agama pun tak kalah kuat dalam membentuk etika moral dan hukum. Nilai universalnya menjadi saripati dalam membentuk etika moral dan hukum di sejumlah komunitas dan bahkan negara. Negara-negara teokrasi menjadikan agama sebagai

salah satu landasan etik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Agama tidak saja diserap secara partikularistik oleh komunitas tertentu, juga diterapkan menurut perspektif warga di setiap negara. Para pemimpin menjadikan agama sebagai sumber nilai utama untuk mengendalikan kekuasaan sekaligus mempertahankan kekuasaan. Hampir mirip dengan mitologi, personifikasi para pemimpin tak jarang dipandang sebagai wakil Tuhan yang berhak untuk dan atas namaNya boleh melakukan tindakan sejauh tak bertentangan dengan agama. Dalam konteks itulah agama berperan penting membentuk etika kepemimpinan.

Disisi lain, kemajuan ilmu, teknologi dan rasionalitas yang diagungkan pun pada akhirnya tak memberi sumbangan bagi perbaikan moralitas penyelenggara kekuasaan negara. Sains bahkan banyak melanggar etika sebagaimana terjadi dalam dunia teknologi dan kesehatan. Upaya melegalkan berbagai tindakan dengan alasan kemanusiaan tak jarang justru membunuh mahluk lain yang tak berdosa. Dan semua itu dimulai dengan bagaimana para pemimpin menggunakan kekuasaan tuna etika.

Dalam sejarah peradaban manusia sejak abak ke 4 SM, para pemikir telah mencoba menjabarkan berbagai prinsip dasar etika sebagai pedoman normatif penyelenggaraan kekuasaan. Kebangkitan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan juga di dorong kemajuan teknologi yang memberi kesan bahwa masalah manusia dapat dipecahkan dengan kemajuan ilmu pengetahuan. Perluasan jangkauan kekuasaan sekaligus memperluas masalah yang harus diputuskan sendiri karena tidak lagi diserahkan pada alam. Pertanyaan bagaimana kekuasaan diselenggarakan agar harkat kemanusiaan dan kepentingan masyarakat dapat dijamin? Tentu diperlukan prinsip-prinsip moral penyelenggara pemerintahan.

Etika pemerintahan membahas prinsip-prinsip moral yang mendasari penyelenggara pemerintahan yang telah ada sebelum munculnya negara modern yang relatif konsisten dilaksanakan dalam praktek penyelenggara pemerintahan. Menyimak prinsip-prinsip moral utama etika (dan bahkan estetika) dalam praktek pemerintahan, yang tampak adalah kevakuman etika. Prinsip

keindahan dan keselarasan, persamaan, kebaikan, keadilan, kebebasan, dan kebenaran tak lagi menjadi nilai hakiki dalam penyelenggaraan kekuasaan dan praktek pemerintahan. Keindahan mengandaikan semua tindakan pemerintah harusnya dijalankan secara proporsional, *soft power* dalam merespon segala gejala perlawanan dan kritikan terhadap pemerintah.

Prinsip persamaan mengandaikan segala bentuk aktivitas pemerintah menjamin persamaan bagi warga negara di depan hukum (*equality before law*) dan persamaan kesempatan (*equality of opportunity*). Prinsip kebaikan, mengutamakan tindakan pemerintah yang berdasarkan persetujuan, mendahulukan penghargaan terhadap kemanusiaan, berbuat baik, dan mengutamakan nilai-nilai kebaikan. Prinsip keadilan, mengandaikan semua tindakan dan kebijakan pemerintah memberi perlakuan yang sama terhadap semua warga negara dalam situasi yang sama dan menghormati hak-hak semua pihak.

Keadilan mengharuskan adanya kemauan yang tetap dan konsisten untuk menjalin hak-hak setiap orang sebagaimana mestinya. Kebebasan sebagai salah satu prinsip moral utama mengharuskan kebijakan dan tindakan pemerintah dapat menjamin kreativitas. Doktrin kebebasan, bahwa setiap orang memiliki hidupnya sendiri dan berhak untuk bertindak atas pilihannya. Setiap pemaksaan yang tidak proporsional adalah buruk dan menghina martabat manusia. Prinsip kebenaran sebagai prasyarat etis dalam setiap tindakan pemerintah, selain menyatakan yang benar, juga berpihak pada moralitas yang benar.

Berdasarkan prinsip-prinsip etis di atas maka relevan mempertanyakan esensi moral apa yang mendasari praktek pemerintahan kita dewasa ini. Bagaimana menjelaskan tindakan pemerintah yang cenderung tidak proporsional lewat pemaksaan yang melebihi kepatutan, kecenderungan diskriminasi yang sangat terasa dalam praktek hukum dan pengabaian persamaan atas kehidupan yang layak? Bagaimana pembiaran terhadap berbagai tindakan kekerasan, meluasnya korupsi dan praktek-praktek *a buse of power* dijelaskan? Ketidakadilan dalam hukum yang secara telanjang tampak dalam lembaga peradilan, dan ketidakadilan

dalam memperoleh kehidupan yang layak dan penguasaan atas modal yang sangat timpang dijawab, dan bagaimana praktek-praktek kebohongan publik, dan ketidak berpihakan terhadap kebenaran dijelaskan?

Diakui bahwa masalah etika sangatlah kompleks dan berbeda dengan hukum. Etika tidak tercipta karena tindakan lembaga hukum tetapi pertimbangan moral dan keutamaan moral para penyelenggara negara. Akhirnya, berbagai pandangan dalam buku Etika Pemerintahan ini tentu saja tak dapat menjelaskan secara keseluruhan masalah etika pemerintahan, namun beragam perspektif dalam tiga bagian ini setidaknya mampu menggugah kita agar kembali ke panggung kekuasaan maupun ruang publik dengan kesadaran etik yang memadai.

Dr. Muhadam Labolo

DAFTAR ISI

PRAKATA PENERBIT	iii
SAMBUTAN PENASEHAT MIPI.....	iv
SAMBUTAN KETUA UMUM MIPI.....	ix
PENGANTAR REDAKSI.....	xii
DAFTAR ISI.....	xvi
BAGIAN PERTAMA	
ETIKA DALAM FILSAFAT	1
Etika Pemerintahan	
Oleh. Joko Siswanto.....	2
Membumikan Etika Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara	
Oleh. Yudi Latif	45
Memosisikan Pancasila Sebagai Sumber Pengembangan Etika Pemerintahan dan Pengembangannya Ke Depan	
Oleh. Ngadisah	55
Ber-NKRI Secara Lebih Baik: Telaah Etis Percepatan Pembangunan Papua	
Oleh. Purwo Santoso	68
Etika Situasi (<i>Relativisme Moral</i>) Dalam Perilaku Pejabat Publik	
Oleh. Simão de Assunção	92
Pergeseran Perspektif Etika: Dari Kalingga Ke Di Indonesia	
Oleh. Abuhasan Asy'ari.....	120
Res-Publika Dalam Politik Kebhinekaan	
Oleh. Airlangga Pribadi Kusman.....	142
BAGIAN KEDUA	
ETIKA DALAM DIALEKTIKA AKADEMIK.....	164
Etika Pemerintahan Dalam Perspektif Administrasi Publik	
Oleh. Muchlis Hamdi	165

Dimensi Etika Politik dan Pemerintahan Oleh. Achmad Charris Zubair	185
Demokrasi dan Etika Politik Oleh. Haryatmoko	202
Komunikasi dan Pelayanan Publik: Paradigma Komunikasi Dalam Perspektif Etika Pemerintahan Oleh. AG. Eka Wenats Wuryanta	228
Dimensi Etika Dalam Pusaran Pemerintahan Yang Baik Oleh. Baharuddin Thahir	250
Etika Komunikasi Politik Pemerintahan Oleh. Lely Arrianie	266
Etika Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan Oleh. Murtir Jeddawi	283
BAGIAN KETIGA	
ETIKA DALAM PRAKTEK PEMERINTAHAN	303
Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika Oleh. Jimly Asshiddiqie.....	304
Wajah Etikabilitas Pemerintahan Pasca Reformasi Oleh. Muhadam Labolo.....	396
Penguatan Sistem Etika Pemerintahan Demokratis Melalui Pemilu Serentak 2024 yang Berintegritas Oleh. Muhammad	416
Praktek Etika Dalam Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia Oleh. M. Aries Djaenuri.....	437
Etika Pejabat Publik Dalam Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh. Indra Wiradian dan M. Irwan Tahir.....	452
Etika Pemerintahan : Isu dan Persoalan Fundamental Penyelenggaraan Pemerintahan Oleh. Tjahjo Suprajogo	481

Meneropong Etika Penyelenggara Pemerintahan Pada Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah Oleh. Ferry Daud Liando	516
Membangun Etika Pemerintahan Dalam Perspektif Kebijakan Publik Partisipatif di Indonesia Oleh. Trubus Rahardiansah & Riyadi Santoso	540



BAGIAN PERTAMA
ETIKA DALAM FILSAFAT



Etika Pemerintahan

Oleh. Joko Siswanto



A. Pengantar

Banyak pakar menyamakan era globalisasi dengan istilah “liberasasi ekonomi” atau “pasar bebas”, “Westernisasi” atau “Amerikanisasi”, “proliferasi teknologi informasi” atau “revolusi internet”, dan “integrasi global”. Di samping globalisasi telah menciptakan integrasi pasar modal dengan keuntungan yang dihasilkan dari perluasan perdagangan dunia dan bahwa perdagangan bebas dan pasar terbuka memberikan prospek terbaik bagi penciptaan lapangan kerja, merangsang pertumbuhan ekonomi, dan peningkatan standart hidup di seluruh dunia; namun globalisasi ternyata melahirkan sejumlah problema moral yang harus dipikirkan dan dicari pemecahannya secara sungguh-sungguh.

Dalam beberapa pikiran pokok persoalan moral itu dapat dirumuskan. *Pertama*, apakah era globalisasi menawarkan sebuah “moral universal” atau semacam “etik global” sebagaimana pernah diperkenalkan oleh Kung dan Kuschel (1999)? Kemudian bagaimana kedudukan “moralitas lokal” yang mungkin telah sekian lama dijadikan orientasi dan referensi moral bagi para pendukungnya? Apakah etik global berupaya menghidupkan sumber daya moral dan spiritual dari moralitas lokal? Kalau dalam era globalisasi orang mengatakan: “*think globally, act locally*”, bagaimana cara yang dapat diusahakan untuk mengkombinasikan berbagai kekayaan pemikiran global yang diserap dari segala penjuru dunia dengan komitmen untuk melakukan langkah nyata pada arus lokal? (Siswanto, 2010).

Akibat paling nyata yang sekarang dihadapi bangsa Indonesia sebagai akibat globalisasi itu adalah ada sekian banyak norma-norma dan nilai-nilai yang dulu dianggap baik dan dipegang sebagai pedoman, kini ditinggalkan karena dianggap kuno, kolot, dan penghambat kemajuan. Perubahan atau pergeseran pemikiran seperti itu telah merubah cara pandang dan menyeret banyak orang menjadi tidak terkendali lagi dalam melakukan hal-hal yang bertentangan dengan adat, agama bahkan hukum yang berlaku; demikian halnya yang terjadi dalam jagad pemerintahan. Fakta menunjukkan tidak sedikit aparatur pemerintah yang terseret ke dalam arus yang seperti itu sehingga harus berurusan dengan hukum dan pengadilan.

Fakta yang demikian itu adalah menjadi salah satu sebab mengapa etika pemerintahan menjadi diskursus strategis dewasa ini. Poin penting yang dituju dengan etika pemerintahan adalah bagaimana mewujudkan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam gayutannya dengan pembangunan aparatur pemerintah, etika pemerintahan memberikan arahan bahwa pembangunan aparatur pemerintah diarahkan pada peningkatan kualitas, efisiensi, dan efektifitas seluruh tatanan penyelenggara pemerintahan termasuk peningkatan kemampuan dan disiplin, pengabdian, keteladanan dan kesejahteraan aparatnya, sehingga secara keseluruhan makin mampu melaksanakan tugas pemerintahan secara baik di tengah-tengah hiruk pikuknya era globalisasi.

Menurut Magnis-Suseno (1997) ada empat alasan mengapa pada zaman seperti ini masyarakat memerlukan etika sebagai filter dalam menghadapi budaya-budaya yang masuk, diantaranya:

1. Dalam masyarakat yang semakin pluralistik, juga dalam bidang moralitas, di mana kesatuan normatif tidak ada lagi, etika berfungsi sebagai pedoman agar seseorang tidak kehilangan pedoman.
2. Dalam masa transformasi masyarakat tanpa tanding, etika membantu manusia agar jangan kehilangan orientasi.

3. Dalam proses perubahan sosial budaya dan moral yang cepat, etika membuat manusia sanggup untuk menghadapi ideologi-ideologi baru dengan kritis dan objektif, serta membentuk penilaian sendiri, agar kita tidak terlalu mudah terpancing.
4. Bagi seorang agamawan, etika di satu pihak memberi dasar kemantapan dalam iman dan kepercayaan, dan dilain pihak sekaligus mau berpartisipasi tanpa takut-takut dan tidak menutup diri dalam semua kehidupan masyarakat yang sedang berubah.

Tujuan hakiki filsafat moral (etika) bukan sekadar memahami apakah kebaikan itu, melainkan memanfaatkannya untuk membantu manusia menjadi orang yang lebih baik. Pemahaman pondasi moral bagi putusan-putusan etis mesti membantu manusia menentukan pilihan yang lebih bijaksana dalam kehidupan sehari-hari. Etika memungkinkan berjalannya kehidupan sosial yang harmonis dan damai. Penerapan etika dalam hidup akan membuat manusia dapat berkembang lebih sehat dan lebih baik.

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, etika juga sangat perlu diterapkan. Hal ini guna memastikan agar jalannya pemerintahan tetap berorientasi pada tercapainya tujuan dan kepentingan bersama. Hal ini akan berimbas pula pada meningkatnya rasa solidaritas dan persatuan yang tinggi dalam masyarakat sehingga akan berimbas pada perkembangan ekonomi yang lebih baik. Dalam praktik pemerintahan masa sekarang ini banyak terjadi penyimpangan dan pelanggaran etika. Praktik pelanggaran etika ini dilakukan oleh individu atau kelompok tertentu yang hanya ingin memenuhi kepentingannya sendiri dengan tidak mengindahkan kepentingan bersama. Hal tersebut amat sangat merugikan masyarakat dan menimbulkan ketimpangan, serta ketidakharmonisan sosial yang berimbas pada munculnya rasa ketidakpuasan pada pemerintah. Praktik-praktik pelanggaran etika tersebut diantaranya adalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang belakangan semakin marak dan seakan telah menjadi budaya dalam masyarakat.

Pelanggaran etika tersebut dilakukan tidak hanya oleh kalangan pejabat tingkat negara saja, tapi juga tingkat daerah, dan bahkan para bawahannya pula. Hal ini mengakibatkan pemerintahan menjadi tidak sehat dan masyarakatlah yang akan menanggung kerugiannya kelak.

B. Makna, Persoalan Dasar, dan Aliran Utama dalam Etika

1. Makna Etika

Ada tiga pendekatan yang digunakan untuk membicarakan pengertian etika, yakni makna etimologis, historis, dan terminologis. *Secara etimologis*, etika berasal dari bahasa Latin *ethicos*. *Ethicos* diambil dari kata *ethos* yang secara harfiah berarti kebiasaan, adat, sifat atau batas. Hal yang dimaksud ialah batas gerak ternak agar tidak ke luar dari batas tersebut. Dengan perkataan lain, gerak ternak yang dibenarkan ialah di dalam batas dan tidak dibenarkan untuk bergerak di luar batas. Gerak yang dianggap baik adalah di dalam batas atau berarti pula bahwa ada ketentuan, aturan gerak ternak. Pengertian etika tersebut kemudian berkembang menjadi batas perbuatan manusia, yaitu ada ketentuan atau aturan mengenai perbuatan manusia, perbuatan mana yang dipandang baik dan wajib dilakukan dan perbuatan mana yang dianggap buruk dan harus dicegah.

Secara historis, jejak-jejak pertama kali munculnya penggunaan istilah etika itu terjadi di kalangan murid Pythagoras (570-496 SM). Murid-murid Pythagoras antara lain adalah Democritus dan Socrates. Pada masa Democritus dan Socrates pandangan-pandangan etis tentang perbuatan yang baik dan yang buruk dalam kehidupan mulai diperkenalkan secara lisan. Kedua filsuf tersebut hanya memberikan sistem pengajaran lewat dialog dan ceramah - ceramah secara umum.

Pada tahap selanjutnya melalui lisan atau ide-ide. Istilah etika mulai digunakan oleh Plato. Plato adalah murid dari Socrates, hampir setiap tulisan-tulisan Plato dan

ceramah-ceramah yang disampaikan selalu merujuk pada Socrates, sehingga tidak salah kiranya jika diasumsikan bahwa pemikiran Plato sangat terinspirasi dari gagasan-gagasan kritis Socrates.

Secara eksplisit peletak dasar terbentuknya kata etika melalui tulisan adalah Aristoteles (384-322) filsuf besar asal Yunani Kuno. Aristoteles merupakan salah seorang filsuf yang pertama kali memperkenalkan istilah *ethic*. Setidaknya ada tiga karya besar dari Aristoteles yang terkait dengan etika, yakni Pertama, *Ethika Eudemia*, Kedua, *Ethika Nicomacheia*, Ketiga, *Politekei*. Berdasarkan ketiga karya besar itulah penggunaan istilah etika mulai dipakai secara meluas oleh para filsuf di kalangan akademik serta masyarakat.

Dalam sejarah perkembangan berikutnya, penggunaan istilah etika dalam kajian filsafat menjadi lebih khusus sebagaimana yang digagas oleh masing-masing filsuf seperti Aristoteles dengan etika keutamaan, Thomas Aquinas dengan etika teonom, Max Scheler dengan etika nilai, Alfred Jules Ayer dengan etika emotif, Joseph Fletcher dengan etika situasi, Burrhuss Frederic Skinner dengan etika behaviorisme, Hans Jonas dengan etika masa depan, dan Jurgen Habermas dengan etika diskursus.

Menurut *makna terminologis*, etika adalah cabang pohon filsafat yang berawal dengan pengajuan pertanyaan dasar mengenai moralitas, seperti: Apakah manusia *bebas*? Bagaimana manusia dapat menetapkan perbedaan antara baik dan buruk? Bagaimana etika *bisa nirmustahil*? Etika berarti cabang ilmu filsafat yang mempelajari perbuatan dan perilaku manusia dikaitkan dengan kualitas yang-baik dan yang-buruk. Dalam salah satu definisi etika dipahami sebagai ilmu tentang perbuatan susila yang benar; dengan perkataan lain dari etika diharapkan munculnya pemikiran yang mendalam mengenai pertanyaan apa dan bagaimana saya harus berbuat? Etika disebut pula sebagai filsafat moral karena mempelajari moralitas dari perbuatan manusia.

Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu “*mos*” dan dalam bentuk jamaknya “*mores*”, yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik (kesusilaan) dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk. Etika dan moral lebih kurang sama pengertiannya, tetapi dalam kegiatan sehari-hari terdapat perbedaan, yaitu moral atau moralitas untuk penilaian perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika adalah untuk pengkajian sistem nilai-nilai yang berlaku.

Dari berbagai pembahasan definisi tentang etika tersebut di atas dapat diklasifikasikan menjadi tiga (3) jenis definisi, yaitu sebagai berikut:

- a. Jenis pertama, etika dipandang sebagai cabang filsafat yang khusus membicarakan tentang nilai baik dan buruk dari perilaku manusia.
- b. Jenis kedua, etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang membicarakan baik buruknya perilaku manusia dalam kehidupan bersama. Definisi tersebut tidak melihat kenyataan bahwa ada keragaman norma, karena adanya ketidaksamaan waktu dan tempat, akhirnya etika menjadi ilmu yang deskriptif dan lebih bersifat sosiologis.
- c. Jenis ketiga, etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang bersifat normatif dan evaluatif yang hanya memberikan nilai baik buruknya terhadap perilaku manusia.

Dalam diskursus ilmu filsafat, etika dibagi dalam dua kelompok besar, yakni etika deskriptif dan etika normatif.

a. Etika Deskriptif

Etika yang menelaah secara kritis dan rasional tentang sikap dan perilaku manusia, serta apa yang dikejar oleh setiap orang dalam hidupnya sebagai sesuatu yang bernilai. Artinya Etika deskriptif tersebut berbicara mengenai fakta secara apa adanya, yakni mengenai nilai dan perilaku manusia sebagai suatu fakta yang terkait dengan situasi dan realitas yang membudaya. Dapat

disimpulkan bahwa tentang kenyataan dalam penghayatan nilai atau tanpa nilai dalam suatu masyarakat yang dikaitkan dengan kondisi tertentu memungkinkan manusia dapat bertindak secara etis.

b. Etika Normatif

Etika yang menetapkan berbagai sikap dan perilaku yang ideal dan seharusnya dimiliki oleh manusia atau apa yang seharusnya dijalankan oleh manusia dan tindakan apa yang bernilai dalam hidup ini. Jadi Etika Normatif merupakan norma-norma yang dapat menuntun agar manusia bertindak secara baik dan menghindarkan hal-hal yang buruk, sesuai dengan kaidah atau norma yang disepakati dan berlaku di masyarakat (Keraf: 1991).

2. Problem Dasar Etika

Dalam diskursus kefilosofatan, ada sejumlah persoalan mendasar yang dikaji dalam etika atau filsafat moral yakni hati nurani, kebebasan dan tanggung jawab, keadilan, hak dan kewajiban.

Hati nurani. Dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *conscience*, dan *conscientia*. *Conscientia* (latin) merupakan terjemahan dari *suneides* (Yunani), yang artinya sama-sama mengetahui dan sama-sama mengetahui perbuatan orang lain atau boleh diinterpretasikan “sadar akan” (Bakker & Zubair, 1990). Setiap manusia pada hakikatnya memiliki hati nurani. Kata hati nurani itu sama artinya dengan perasaan moral seseorang. David Hume, seorang filsuf modern mengatakan, bahwa hidup yang baik adalah hidup yang ditimbulkan oleh perasaan moral atau hati nurani. Perasaan moral atau hati nurani menjadi kekuatan dan landasan filosofis munculnya moralitas di dalam diri manusia. Perasaan moral menjadi sumber pengetahuan utama bagi seseorang dalam menentukan sikap dan perilaku yang etis. Perasaan moral adalah bagian dari penilaian moral yang mengungkapkan perasaan setuju atau perasaan tidak setuju (Magnis-Suseno, 1997). Tentunya

perasaan moral dirumuskan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan moral agar apa yang ingin dilakukan itu sesuai dengan keputusan-keputusan moral yang baik.

Hati nurani mempunyai fungsi dan peran yang sangat berarti dalam diri manusia untuk memberikan penilaian apa yang seharusnya diputuskan dan kewajiban apa yang harus dilakukan dan lebih diutamakan. Hati nurani adalah dasar dan paling fundamental yang dimiliki manusia dalam menyuarakan setiap perbuatan, apakah itu perbuatan baik atau perbuatan buruk. Hati nurani dapat dikatakan sebagai petunjuk bagi seseorang dalam menentukan sikap diri; petunjuk tentang baik dan buruknya sesuatu tindakan yang mungkin dan bahkan tidak mungkin untuk dikerjakan. Hati nurani dengan demikian menjadi suara terakhir dari sikap manusia yang akan menuntut manusia ke jalan yang benar.

Pada dasarnya, hati nurani mempersoalkan pertanyaan-pertanyaan praktis: “apa yang wajib ku kerjakan dalam situasi konkret ini”? Apabila saya kerjakan perbuatan ini, saya berpikir, berdustakah? Dalam persoalan itulah hati nurani memainkan peranan yang sangat penting untuk mengambil keputusan-keputusan moral, yang sudah seharusnya menjadi pertimbangan-pertimbangan dari pikiran manusia (Poespoprodjo, 1999).

Kees Bertens membedakan hati nurani menjadi dua yakni hati nurani yang bersifat *restrospektif* dan *prospektif*. *Pertama*, hati nurani yang bersifat *retrospektif* ini dilakukan dengan memberikan penilaian-penilaian dasar moral atas perbuatan yang dilakukan di masa lampau. Dengan mengingat perbuatan atas masa lalu itu akan memberikan suatu pelajaran dan refleksi-kritis dalam diri manusia, apakah perbuatan yang telah dilakukan pada masa lampau itu benar atau salah. *Kedua*, hati nurani yang bersifat *prospektif* ini dilakukan untuk memberikan penilaian-penilaian moral terhadap masa depan yang dilakukan dengan memberikan pertimbangan-pertimbangan etis, apakah perbuatan yang akan saya ambil sesuai dengan hati nurani atau mungkin

karena keterpaksaan yang justru itu berakibat buruk bagi dirinya (Bertens, 2002).

Tanggung Jawab dan kebebasan. Tanggung jawab adalah bentuk konsekuensi dari kehendak bebas dan *imputabilitas* (ketergugatan) yang berlandaskan kehendak bebas (Bagus, 2000). Tanggung jawab adalah prinsip-prinsip moral yang sesungguhnya harus diterapkan seseorang ketika yang bersangkutan sudah mengambil suatu keputusan dan tindakan.

Di dalam tanggung jawab terdapat prinsip-prinsip moral di antaranya prinsip menaati peraturan yang telah ditentukan, prinsip membangun kepribadian dalam menepati janji, prinsip membangun kepercayaan dengan orang lain, prinsip moral dalam memberikan yang terbaik terhadap orang lain.

Tanggung jawab adalah sikap moral. Sikap moral yang mengidentikkan sikap dasar manusia untuk selalu bertanggung jawab dalam segala hal, dengan diri sendiri maupun dengan orang lain. ketika saya berhadapan dengan orang lain seharusnya saya memiliki kesadaran moral dan malu ketika saya tidak bertanggung jawab. Saya memiliki keterikatan dengan orang. Oleh karena itu, hal yang paling utama untuk melepaskan dari keterikatan dengan tanggung jawab (*responsibility*) adalah melaksanakan dan menjalankan beban tanggung jawab. Dengan begitu, saya akan mampu melepaskan tanggung jawab dengan melakukan prinsip-prinsip moral. Itulah yang dimaksud dengan seseorang yang bertanggung jawab dengan menyelesaikan segala sesuatu yang telah membebaninya.

Keadilan. Persoalan keadilan seringkali muncul di dalam kehidupan sehari-hari. Dengan selalu mengedepankan keadilan, berarti orang telah melakukan suatu sikap yang etis, siapa yang telah mewujudkan nilai-nilai keadilan dengan tidak memihak kepada siapapun atau tidak melakukan upaya diskriminasi kepada siapapun; maka seseorang itu telah menjalankan nilai-nilai keadilan. Keadilan

memberikan pendasaran terhadap nilai-nilai moralitas dalam diri manusia.

Keadilan adalah keutamaan atas perilaku manusia yang selalu memberikan rasa adil terhadap sesamanya, sesuatu yang telah menjadi hak orang lain dan bahkan itu telah menjadi sesuatu yang sudah semestinya diberikan dan diterima oleh pihak yang lain itu (Zubair, 1990). Keadilan merupakan sikap yang terbuka dengan memberikan hak orang lain, tanpa ada beban, keadilan sebagai proses pemerataan hak-hak yang wajib diberikan kepada orang lain.

Pada zaman Yunani kuno, keadilan dipahami sebagai salah satu bentuk kebaikan. Keadilan selalu diartikan sebagai nilai-nilai yang mendasari kebaikan dan kebajikan. Siapa saja yang berbuat adil berarti telah melakukan kebaikan dan menjalankan moralitas, serta menjadikan hidup lebih baik. Aristoteles menegaskan keadilan adalah sikap yang melawan bentuk ketidakadilan.

Dalam pandangan modern, keadilan itu diartikan sebagai suatu kewajiban (*obligation*). Keadilan adalah suatu kewajiban yang harus dijalankan oleh siapapun termasuk para penegak hukum. Sebagaimana dikatakan Immanuel Kant, keadilan adalah sebuah sikap imperatif kategoris, yakni kewajiban-kewajiban moral yang harus ditegakkan dalam memberikan keadilan kepada orang lain dan siapa saja.

Keadilan mempunyai hubungan dengan pembagian nikmat dan beban dari kerjasama sosial. Inilah yang disebut John Rawls (1971) sebagai keadilan distributif. Keadilan distributif meliputi keadilan sosial, kesejahteraan, dan ekonomi bahkan menyangkut keseluruhan dimensi moralitas di dalam kehidupan bermasyarakat. Keadilan itu menyangkut kewajiban bagaimana seseorang memberikan hak keadilannya, sehingga nilai-nilai keadilan dapat dilaksanakan secara baik dengan memuaskan kedua belah pihak. John Rawls membedakan keadilan *distributif* dan keadilan *retributif*. Keadilan *retributif* keadilan yang bertujuan melakukan pengontrolan terhadap pelaksanaan keadilan

distributif dengan berpedoman pada hukum. Karena itu, keadilan retributif juga memiliki tujuan yang sangat signifikan dalam membangun keadilan setiap hak manusia di dalam hukum. Sehingga melalui dasar-dasar keadilan distributif dan keadilan retributif itu diharapkan dapat mewujudkan keadilan terhadap semua orang, tanpa adanya diskriminasi.

Hak dan Kewajiban, hak dan kewajiban adalah masalah dasar moralitas yang seringkali diperdebatkan oleh masyarakat. Dalam banyak sistem budaya di dunia terdapat perbedaan cara pandang tentang dua masalah itu, ada yang mendahulukan pentingnya hak dan baru pemenuhan kewajiban, atau sebaliknya kewajiban dahulu baru hak kemudian; dan ada sistem budaya yang menganut keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Hak merupakan suatu wewenang atau kekuasaan secara etis sebagai hak moral untuk mengerjakan, meninggalkan, memiliki dan mempergunakan atau menuntut sesuatu (Bakker & Zubair, 1990). Meminjam analisis Bertens, hak merupakan klaim yang dibuat oleh orang atau kelompok yang satu terhadap yang lain atau terhadap masyarakat. Orang yang mempunyai hak dapat menuntut bahwa orang lain akan memenuhi dan menghormati hak itu.

Manusia mempunyai dua hak (Bertens, 2002), yakni hak legal dan hak moral. Hak legal itu memberikan gambaran dan kesadaran bahwa seseorang berhak menuntut sesuai dengan undang-undang, peraturan hukum dan dokumen legal lainnya. Hak moral itu adalah hak yang diperoleh berdasarkan atas prinsip atau peraturan etis saja yang berkaitan dengan kaidah dan wewenang seseorang sebagai kewajiban untuk meminta hak mereka yang telah hilang.

Ketika orang berbicara tentang hak sudah barangkali, setiap hak itu memiliki hubungan dengan kewajiban (*obligation*). Karena setiap hak itu selalu mengandung

hubungan dengan yang lain, dengan selalu menunaikan kewajiban untuk memberikan haknya. Kewajiban itu bagian dari hak-hak yang melekat dalam jiwa manusia yang harus dipenuhi. Hubungan hak dan kewajiban itu adalah hubungan timbal balik yang saling memenuhi. Ada pandangan para filsuf modern, yang menyatakan ada hubungan antara hak dan kewajiban. Pandangan itu disebut sebagai “teori korelasi” yang dianut pengikut utilitarianisme, yang mengatakan bahwa setiap kewajiban seseorang berkaitan dengan hak orang lain (Bertens, 2002).

Di dalam kewajiban itu juga melibatkan dua pihak yang lain. Oleh karena itu di dalam hak itu ada kewajiban kita untuk memenuhi hak kita sendiri dan tentunya dengan memahami bahwa juga ada hak orang lain (*the others*) sebagai kewajiban yang harus kita penuhi. Kita harus memahami bahwa di dalam kewajiban diri kita sendiri itu memiliki hak-hak yang tidak boleh digunakan semata-mata atas diri sendiri, melainkan juga di dalam kewajiban itu kita harus mengingat ada hak orang lain yang tidak pernah kita lepaskan. Karena itu, kita jangan terjebak pada hak individualistik, tapi, juga harus memperhatikan hak sosial, yang lain sebagai kewajiban. Hal-hal itu yang mungkin jarang disadari oleh seseorang. Dengan membedakan hak individu yang dikatakan sebagai kewajiban dan hak sosial yang dikatakan sebagai kewajiban. Terkadang kita banyak menemui orang yang sering memaksakan hak individu sebagai kewajiban dengan melanggar hak-hak sosial yang sebenarnya. Padahal, untuk mengatasi itu semua diperlukan satu kesadaran moral dengan selalu memahami arti hak individu dan hak sosial sebagai kewajiban.

3. Aliran-Aliran Utama dalam Etika

Dalam wacana etika ditemukan ada banyak paham atau aliran etika; namun dalam pembahasan bagian ini hanya akan dijelaskan tiga aliran utama etika, yakni aliran etika keutamaan, aliran etika deontologi (kewajiban) dan aliran etika utilitarian; ketiga aliran utama ini menurut pemikiran

penulis sangat berkaitan dengan etika pemerintahan yang akan dideskripsikan kemudian.

Etika Keutamaan. Aliran etika keutamaan merupakan pemikiran yang diusung oleh Aristoteles, dalam karyanya *Nicomachean Ethic*. Aristoteles banyak berbicara tentang prinsip-prinsip keutamaan di dalam kehidupan masyarakat. Bagaimana menjadikan hidup ini lebih baik dan menjadi manusia yang baik. Kata keutamaan berasal dari bahasa Inggris, yaitu *Virtue*, dari bahasa Latin *virtus* (perkasa), arti yang sama pada istilah Yunani *arete* (sempurna). Kendati awal istilah ini meliputi arti kekuatan, keberanian, dan kesempurnaan, namun segera muncul arti etis dan tetap sentral. Keutamaan merupakan suatu sikap yang mengarahkan kepada diri seseorang agar berlaku sesuai dengan keadaan tetap, dalam artian sikap yang mampu mengendalikan diri dari nafsu dan keinginannya, lebih dari itu, sikap yang lebih mengutamakan jalan tengah dalam memilih yang baik dan yang buruk (Bagus, 2000).

Aristoteles mencoba membedakan keutamaan menjadi dua, yakni keutamaan intelektual dan keutamaan moral. Keutamaan intelektual adalah berkaitan dengan pengetahuan di dalam pikiran manusia tentang kebenaran. Apa yang dilakukan itu benar atau tidak diukur dengan pengetahuan pertimbangan secara intelektual. Nalar kritis dalam keutamaan intelektual ini digunakan sebagai sumber pengetahuan untuk menentukan yang baik dan yang buruk. Keutamaan intelektual itu adalah wawasan (*insight*), kebijaksanaan (*wisdom*), dan ilmu (*science*) (Bagus, 2000). Keutamaan intelektual lebih memberikan satu bentuk kesadaran dalam menumbuhkan sikap kearifan, dalam arti melebihi dari perilaku moral. Keutamaan intelektual lebih menekankan sikap refleksi-kritis sebelum melakukan sesuatu dan mengambil sikap yang baik atau yang buruk.

Keutamaan moral adalah keutamaan dalam arti sebenarnya dan menjadikan manusia baik atau sempurna. Subjek keutamaan moral adalah suatu sikap yang dilakukan

karena kehendak dan keinginan yang benar. Dengan dilandasi atas perbuatan yang baik, penilaian moral terhadap tindakan akan diambil dan diputuskan. Dalam keadaan sempurna keutamaan kehendak semuanya harus ada pada saat bersamaan, karena kearifan dan kebijaksanaan menuju pilihan yang benar.

Prinsip-prinsip moral dalam keutamaan adalah terletak pada proses pengendalian diri, keberanian, dan keadilan. Pengendalian diri manusia dalam memutuskan segala sesuatu dan sikap itu adalah bagian dari sikap-sikap etis dalam keutamaan (*virtue*), seseorang harus mampu mengendalikan diri dari segala nafsu dan emosinya, sebab apa, di dalam nafsu dan emosi itu mengandung tindakan yang akan berakibat negatif. Hal itulah yang menyebabkan kenapa seseorang dalam mengambil keputusan dan sikap harus mengendalikan diri. Dengan mengendalikan diri, seseorang akan mampu memunculkan sikap-sikap yang etis dan keutamaan-keutamaan yang bijaksana di dalam kehidupan masyarakat.

Keberanian adalah bagian dari etika keutamaan yang sebenarnya mengarahkan pada tindakan manusia dalam mengambil sikap yang benar dari tindakan yang salah. Keberanian merupakan sikap seseorang ketika manusia itu mampu menjauhkan dari perbuatan tercela, seperti korupsi, mencuri, merampok dan membunuh. Itulah prinsip dasar yang diinginkan dari keberanian di dalam etika keutamaan. Keberanian itu membutuhkan pengorbanan untuk melawan dari perbuatan dan perilaku yang jahat dan yang buruk, yang merugikan orang lain. korupsi adalah salah satu contoh yang paling relevan untuk saati ini. Ketika seseorang berani untuk tidak melakukan korupsi, berarti orang itu telah menerapkan etika keutamaan.

Aristoteles menyatakan, keutamaan adalah sifat karakter yang tampak dalam tindakan kebiasaan. "Kebiasaan menerapkan etika keutamaan" ini amat penting. Keutamaan kejujuran, misalnya tidak dimiliki oleh seseorang yang hanya

kadang-kadang mengatakan kebenaran atau hanya kalau hal itu menguntungkan dia. Orang yang jujur, kejujurannya menyangkut soal prinsip, tindakan-tindakannya: muncul dari karakter yang kokoh dan tidak berubah (Rachels, 2004). Di samping itu, tindakan etika keutamaan juga harus tercermin pada diri seseorang ketika menegakkan keadilan.

Keadilan adalah salah satu sikap dan perbuatan baik yang harus dilakukan oleh siapapun dan kapanpun. Misalnya dalam proses penegakan hukum, seorang hakim harus adil dan tegas dalam memberikan hukuman sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku. Karena itu, prinsip-prinsip keadilan harus ditegakkan di dalam proses penegakan hukum. Itu merupakan kebajikan dari praktek etika keutamaan. Keadilan dianggap sebagai yang tertinggi di antara keutamaan lainnya. Keadilan merupakan keutamaan yang sempurna dalam arti yang sesungguhnya karena itu merupakan praktik kebajikan dan kebaikan yang lengkap.

Dalam aliran etika keutamaan, perlu kiranya suara hati dijadikan landasan etis dalam konteks etika sebagai upaya dalam menuntut sebagai hak dan kewajiban bahkan sebagai tanggung jawab moral. Nilai-nilai etika keutamaan yang mengatur sifat kontrol diri, tidak boleh mementingkan individualisme, melainkan dengan sifat rendah diri dan menghormati yang lain yang perlu diperhatikan oleh kita semua dalam persoalan-persoalan etika yang seringkali muncul dalam kehidupan sekitar kita.

Etika Deontologi. Secara etimologis istilah deontologi diambil dari bahasa Yunani *deon* (keharusan, kewajiban), Jadi secara harfiah istilah ini semacam ‘teori tentang kewajiban’. Secara umum, *deontik* menunjuk pada apa yang berhubungan dengan konsep keniscayaan (keharusan) atau dengan kewajiban dalam melakukan setiap tindakan dan perilaku yang seharusnya diambil (Bagus: 2000). Etika deontologi pada hakikatnya adalah sistem yang sebenarnya tidak ditentukan berdasarkan konsekuensi-konsekuensinya.

Deontologi merupakan cabang etika yang berkaitan dengan kewajiban (*obligation*), tuntutan dan perintah moral serta gagasan mengenai kewajiban pada umumnya sebagai keharusan sosial yang khusus (Bagus, 2000). Aliran etika deontologi merupakan etika kewajiban, hakikat dasar etis terletak pada rasionalitas, pikiran dan refleksi kritis atas tindakan yang akan dilakukan dengan mempertimbangkan pada nilai kewajiban.

Etika deontologi lebih memandang bagaimana manusia itu bertindak berdasarkan apa yang benar dan menjadi kewajiban. Karena segala sesuatu yang sudah mesti benar dan baik, itu harus dilaksanakan, sebab hal itu telah menjadi suatu kewajiban yang tidak dapat dihindari. Itu semua dilakukan tanpa melihat akibat yang akan muncul. Hal yang terpenting adalah tindakan yang dilakukan itu benar dan baik, sesuai dengan – meminjam analisis Immanuel Kant,-- imperatif kategoris, yakni suatu kewajiban yang sudah diperintahkan.

Immanuel Kant menekankan bahwa kualitas etis sebuah tindakan bukan tergantung pada akibat tindakan itu, melainkan tindakan sendiri betul atau salah dalam arti moral, tanpa melihat akibatnya (Magnis-Suseno, 1997). Etika deontologis menekankan pada sifat pembuktian diri dari yang benar sebagai sesuatu yang lahir dari penalaran, intuisi, dan rasa moral. (Hunnex, 2004). Tindakan itu dilakukan bukan karena ada suatu intuisi dan rasa moral dari apa yang dilakukan benar atau salah terhadap hasil tindakan tersebut. Melainkan lebih melihat segala tindakan itu benar yakni munculnya baik atas kehendak rasionalitas dari tugas seseorang untuk sebuah kewajiban (*obligation*).

Epictetus, menyebutkan benar sebagai bentuk kepasrahan terhadap kewajiban dan tidak peduli terhadap akibatnya. Kewajiban selalu merupakan kewajiban *prima facie*. Artinya suatu kewajiban untuk sementara, dan hanya berlaku sampai timbul kewajiban lebih penting lagi yang mengalahkan kewajiban pertama.

Deontologi sebagai suatu pandangan etika sudah seharusnya dapat diimplementasikan oleh setiap orang. Etika deontologi itu dapat diterapkan terutama untuk memberikan kesadaran dalam hati nurani, sebagaimana keberadaan hati nurani itu muncul dalam memenuhi kewajiban; apa yang baik itu harus dilakukan, karena itu kewajiban sebagai bentuk sikap yang benar (*right*). Dengan begitu, diharapkan kata hati nurani harus memandang kewajiban adalah landasan etis dalam bertindak dan berperilaku terhadap sesamanya. Misalnya bahwa korupsi itu dilarang, maka kewajiban kita adalah menolak perilaku korupsi sehingga kita telah menjalankan etika deontologi sebagai sikap ketaatan pada peraturan dan kewajiban yang telah dilarang dalam undang-undang. Suatu perbuatan bersifat moral, jika dilakukan semata-mata karena hormat untuk hukum moral, dengan hukum moral dimaksudkannya kewajiban. Kewajiban moral (*imperatif kategoris*) sebagai perintah yang harus dilakukan sebagai tindakan yang benar (Bertens, 2002).

Etika Utilitarianisme. Secara etimologis kata utilitarianisme dijabarkan dari kata Latin "*utilis*" yang berarti bermanfaat. Aliran ini menyatakan, bahwa ciri pengenalan kesusilaan ialah manfaat dari suatu perbuatan; perbuatan atau perilaku seseorang itu dikatakan baik, jika membawa manfaat (de Vos, 1987). Utilitarianisme merupakan suatu paham etis yang berpendapat bahwa yang baik adalah yang berguna, berfaedah, menguntungkan (Mangunhardjana, 1997).

Utilitarianisme adalah salah satu aliran etika yang sangat bersahaja, dengan selalu menebar benih-benih kebaikan terhadap sesama umat manusia. Prinsip kegunaan menjadi langkah utama dalam menentukan sikap dan tindakan secara etis. Pada dasarnya prinsip utilitarianisme ini berbunyi "Suatu tindakan dapat dibenarkan secara moral apabila akibat-akibatnya menunjang kegunaan semua yang bersangkutan dengan sebaik mungkin" (Magnis-Suseno, 1997). Setiap perbuatan yang benar dan betul sesuai dengan

moralitas manusia, harus memiliki akibat positif bagi semua orang. Nilai-nilai kegunaan lebih ditonjolkan di dalam etika utilitarianisme.

Utilitarianisme merupakan aliran dalam etika yang menyatakan secara tegas bahwa kesenangan dan kesedihan seseorang itu adalah bergantung pada kebahagiaan dan kemakmuran terhadap masyarakat secara umum, kebaikan moral suatu perbuatan seluruh rakyat. Utilitarianisme ini menekankan pada tujuan hidup yaitu kebahagiaan yang paling besar bagi jumlah orang yang terbesar (*the greatest happiness of the greatest number*) (Poespoprodjo, 1999). Bentham (salah satu tokoh utilitarianisme) berpendapat, bahwa ada satu prinsip moral yang utama, yakni "prinsip *utilitas*". Prinsip ini menuntut agar setiap kali orang menghadapi pilihan dari antara tindakan-tindakan alternatif atau kebijakan sosial, kita perlu mengambil satu pilihan yang mempunyai konsekuensi yang secara menyeluruh bagi setiap orang yang terlibat di dalamnya (Rachels, 2004).

Utilitarianisme berusaha mengkritik terhadap perilaku manusia yang selalu menekankan pada subjektivitas, atau kenikmatan-kenikmatan secara individual. Etika utilitarianisme ini sesungguhnya mengajarkan pada manusia, bagaimana memfungsikan diri manusia agar berguna bagi orang lain. Utilitarianisme membangun kesadaran manusia untuk mementingkan etika kebersamaan atau etika sosial yang menimbulkan hasrat untuk semua kepentingan secara bersama. Dalam konteks kajian utilitarianisme, tindakan dan perilaku manusia dalam mengambil setiap keputusan atau kebijakan termasuk di dalam sistem pemerintahan atau institusi haruslah berlandaskan pada asas kebahagiaan bersama untuk kepentingan publik.

John Stuart Mill (1806-1873), berusaha mengembangkan aliran etika utilitarianisme dari Bentham. Mill menegaskan bahwa sikap yang baik adalah sikap yang membawa kegunaan bagi diri sendiri dan orang lain.

Seseorang hendaknya bertindak sedemikian rupa sehingga memajukan kebahagiaan (kesenangan) terbesar dari sejumlah terbesar orang (Bagus, 2000). Prinsip etika utilitarianisme yang digagas oleh Mill berdasarkan pada prinsip dasar moralitas, bahwa suatu tindakan dianggap baik dan benar jika hal itu cenderung membawa kebahagiaan (*pleasure*). Kebahagiaan itu dicapai jika berguna bagi diri sendiri dan orang lain. Sikap untuk menunjang kebahagiaan itu agar manusia terhindar perasaan sakit dan penderitaan. Hal yang baik pada dirinya sendiri adalah yang menunjang kebahagiaan. Karena itu, tindakan yang betul dalam arti moral adalah yang menunjang kebahagiaan (Magnis-Suseno, 1997).

Utilitarianisme merupakan paham yang menggabungkan paham *konsekuensialisme* dan *welfarisme*. Konsekuensialisme adalah paham yang berpendirian bahwa yang baik ditetapkan berdasarkan akibat, *consequence*-nya. Bila akibatnya baik, perbuatan baik. Sebaliknya, meskipun dikatakan baik, bila akibatnya buruk, perbuatan yang bersangkutan buruk. *Welfarisme* adalah paham yang berpendirian bahwa usaha masyarakat terutama negara, harus ditujukan untuk kesejahteraan masing-masing warga negara dan rakyat secara keseluruhan. Karena itu, utilitarianisme membangun sebuah prinsip dasar dalam diri manusia bahwa perbuatan baik ditentukan akibat baik yang memiliki kegunaan, manfaat, dan keuntungannya bagi individu dan sebagian orang besar yang terkena (Mangunhardjana, 1997).

Utilitarianisme dibedakan menjadi dua, yakni utilitarianisme tindakan dan utilitarianisme peraturan (Bagus, 2000). Prinsip utilitarianisme tindakan adalah bertindaklah sedemikian rupa sehingga tindakanmu itu menghasilkan kebaikan/kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Prinsip dasar utilitarianisme tindakan ini sesungguhnya menyarankan pada seseorang agar melakukan perbuatan yang sebaik mungkin, dengan tujuan

untuk mencapai kesenangan bagi seluruh manusia, sehingga setiap tindakan yang akan dilakukan harus didasarkan pada asas manfaat bagi orang lain. Prinsip utilitarianisme peraturan adalah bertindaklah menurut peraturan yang pelaksanaannya akan menghasilkan kebaikan/kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Prinsip utilitarianisme peraturan ini mencoba membangun dasar tindakan seseorang agar selalu berpedoman setiap aturan-aturan yang ada di dalam masyarakat atau di dalam sistem pemerintahan, dengan tujuan setiap peraturan yang telah dibentuk dan bahkan ditetapkan itu harus mampu memberikan hasil yang positif bagi kepentingan banyak orang.

Utilitarianisme sangat berguna untuk membangun watak dan sikap terhadap konsep keadilan. Prinsip-prinsip utilitarianisme itu pun sangat berguna ketika seseorang mampu menerapkan dan membangun kesadaran tanggung jawab moral. Tanggung jawab moral secara individual dan sosial pun mempunyai nilai-nilai yang bermanfaat bila seseorang mewujudkan secara *genuine* di dalam diri manusia. Oleh karena itu, prinsip dari Jeremy Bentham perlu diterapkan di dalam kehidupan manusia, bahwa dalam setiap keputusan moral harus selalu memegang prinsip: "*The greatest happiness of the greatest numbers*".

Harus disadari bahwa setiap aliran etika memiliki segi kelebihan dan kekurangan. Sejarah telah membuktikan bahwa munculnya aliran baru, merupakan koreksi dan kritik terhadap aliran etika yang dianggap keliru. Etika pemerintahan Indonesia yang dibangun seyogyanya tetap memperhatikan keunggulan-keunggulan dari tiga aliran utama etika yang telah dideskripsikan di atas (keutamaan, kewajiban, dan manfaat bersama); dengan tetap memiliki ciri khusus yang unik dan otentik sebagaimana telah diisyaratkan oleh konstitusi yang disepakati oleh bangsa Indonesia.

C. Makna dan Dimensi-dimensi Etika Pemerintahan

Secara etimologis, pemerintah berasal dari perkataan perintah. Syafiie (1994) mengartikan kata-kata tersebut sebagai berikut:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh.
2. Pemerintah berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah. negara.
3. Pemerintah berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Pemerintahan dalam arti luas adalah pemerintah/lembaga-lembaga negara yang menjalankan segala tugas pemerintah baik sebagai lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, dengan segala fungsi dan kewenangannya, berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perbedaan pengertian pemerintah dan pemerintahan lazimnya disebut bahwa pemerintah adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara sedangkan pemerintahan dari aspek dinamikanya.

Pengertian **Etika Pemerintahan** sebagaimana dirumuskan oleh Makarenko (2007) adalah

Government ethics refers to a particular professional code of conduct for those who work in and for government. Government ethics, therefore, involves rules and guidelines about right and wrong behaviours for a host of different groups, including elected leaders (such as the Prime Minister and Cabinet Ministers), elected representatives (such as Members of Parliament), political staff, and public servants.

Dalam rumusan lain dikatakan bahwa etika pemerintahan adalah ajaran moral yang menuntun pemerintah dan aparaturnya untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan **hakikat manusia**. Tentu pertanyaan yang muncul adalah apa yang dimaksud hakikat manusia? Dalam khazanah kefilosofan akan ditemukan banyak konsep atau ajaran yang

memperbincangkan tentang hakikat manusia; hal ini akan diuraikan pada bagian berikutnya.

Etika pemerintahan berhubungan dengan keutamaan-keutamaan yang harus dilaksanakan oleh para pejabat dan pegawai atau aparatur pemerintahan. Oleh karena itu dalam etika pemerintahan membahas perilaku penyelenggara pemerintahan, terutama penggunaan kekuasaan, wewenang termasuk legitimasi kekuasaan dalam kaitannya dengan tingkah laku yang baik atau buruk.

Ada alasan fundamental mengapa etika pemerintahan penting diperhatikan dalam pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap, dan *akuntabel*. Dwiyanto (2006) berpendapat, bahwa masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintahan di masa mendatang akan semakin kompleks. Modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin banyak dan kompleks dan harus diselesaikan oleh pemerintah. Para pejabat pemerintahan seringkali dihadapkan pada pilihan yang sulit, antara baik dan baik, yang masing-masing memiliki implikasi yang saling berbenturan satu sama lain. Pengembangan etika pemerintahan mungkin bisa fungsional terutama dalam memberi "*policy guidance*" kepada para pejabat pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya.

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

kekuasaan itu hanya dapat dilakukan melalui pengembangan etika pemerintahan. Walaupun pengembangan etika pemerintahan sangat penting bagi pengembangan pemerintahan, namun belum banyak usaha dilakukan untuk mengembangkannya.

Pengembangan etika pemerintahan tentunya menjadi satu tantangan bagi para sarjana dan praktisi administrasi publik dan semua pihak yang menginginkan perbaikan kualitas pemerintahan dan pelayanan publik di Indonesia. Dari alasan yang dikemukakan di atas ada sedikit gambaran bagi kita mengapa etika pemerintahan menjadi suatu tuntutan yang harus sesegera mungkin dilakukan sekarang ini, hal tersebut sangat terkait dengan tuntutan tugas dari aparat pemerintahan itu sendiri yang seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan yang ada dalam masyarakat dan seiring dengan fungsi pelayanan dari pemerintah itu sendiri agar dapat diterima dan dipercaya oleh masyarakat yang dilayani, diatur, dan diberdayakan. Untuk itu pemerintah harus merubah perilaku agar lebih beretika atau bermoral di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dengan demikian harus ada aturan main yang jelas dan tegas yang perlu ditaati yang menjadi landasan dalam bertindak dan berperilaku di tengah-tengah masyarakat.

Pentingnya etika pemerintah khusus bagi aparatur antara lain dideskripsikan sebagai berikut: Sejatinya aparatur harus senantiasa menjaga kewibawaan dan citra pemerintah yang baik melalui kinerja dan perilaku sehari-hari dengan menghindarkan diri dari perbuatan tercela yang merugikan masyarakat dan negara. Jadi etika yang harus ditaati oleh seorang aparatur pada dasarnya merupakan upaya menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dan berperilaku dalam kehidupan bersama termasuk di lingkungan profesi administrasi (Rasyid, 1996). Kriteria seorang aparatur berperilaku etis di dalam bertugas tidak ditentukan sejauh mana yang bersangkutan secara sadar dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya, yaitu dalam rangka memenuhi fungsi dan

misi pemerintahan, yaitu pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat.

Secara universal ada sejumlah nilai keutamaan yang perlu dikembangkan dalam etika pemerintahan. Nilai-nilai itu adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas (*Accountability*): Bertindak rela untuk membenarkan dan menjelaskan tindakan kepada para pemangku kepentingan yang relevan.
2. Kolegialitas (*Collegiality*): Bertindak setia dan menunjukkan solidaritas terhadap rekan.
3. Dedikasi (*Dedication*): Bertindak dengan ketekunan , semangat , dan ketekunan.
4. Efektivitas (*Effectiveness*): Beraktivitas berdasarkan Undang-Undang untuk mencapai hasil yang diinginkan.
5. Efisiensi (*Efficiency*): Beraktivitas untuk mencapai hasil dengan cara minimal.
6. Keahlian (*Expertise*) : Bertindak dengan kompetensi, keterampilan, dan pengetahuan
7. Kejujuran (*Honesty*): Bertindak jujur dan sesuai dengan janji-janji.
8. Ketidakberpihakan (*Impartiality*): Bertindak tanpa prasangka terhadap kepentingan kelompok tertentu.
9. Tidak korup (*Incorruptibility*): Bertindak tanpa prasangka dan bias terhadap kepentingan pribadi.
10. Inovatif (*Innovativeness*): Bertindak dengan inisiatif dan kreativitas untuk menciptakan atau memperkenalkan kebijakan atau produk baru.
11. keabsahan (*Lawfulness*): Bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku.
12. Ketaatan (*Obedience*): Bertindak sesuai dengan petunjuk dan kebijakan (atasan dan organisasi).
13. Keuntungan (*Profitabilitas*): Bertindak untuk mencapai keuntungan (finansial atau lainnya).
14. Keandalan (*Reliability*): Bertindak dengan cara yang dapat dipercaya dan konsisten terhadap pemangku kepentingan yang relevan.

15. Responsif (*Responsiveness*): Bertindak sesuai dengan preferensi warga dan pelanggan.
16. Pemenuhan diri (*Self-fulfillment*): Bertindak untuk merangsang (profesional) pembangunan dan kesejahteraan karyawan.
17. Pelayanan (*Serviceability*): Bertindak membantu dan menawarkan kualitas pelayanan terhadap warga negara dan pelanggan.
18. Keadilan sosial (*Social justice*): Bertindak dengan komitmen masyarakat yang adil
19. Keberlanjutan (*Sustainability*): Bertindak keluar dari komitmen untuk alam dan lingkungan
20. Transparansi (*Transparency*): Bertindak terbuka , tampak , dan terkontrol.

Nilai moralitas keutamaan universal yang kurang lebih mencakup dua puluh item itu, biasanya diringkas menjadi beberapa nilai keutamaan yang harus dikembangkan dan diaplikasikan dalam pemerintahan.

1. Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya.
2. Kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya (*honesty*).
3. Keadilan dan kepatutan merupakan sikap yang terutama harus diperlakukan terhadap orang lain.
4. kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan (*fortitude*).
5. Kesederhanaan dan pengendalian diri (*temperance*).
6. Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia harus bertindak secara profesionalisme dan bekerja keras.

Dalam etika pemerintahan, terdapat asumsi yang berlaku bahwa melalui penghayatan yang etis yang baik, seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan menjaga moralitas pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi, akan senantiasa menjaga dirinya agar dapat terhindar

dari perbuatan tercela, karena aparatur pemerintahan terpanggil untuk menjaga amanah yang diberikan, melalui pencitraan perilaku hidup sehari-hari.

Dalam lingkup profesi pemerintahan misalnya, ada nilai-nilai tertentu yang harus tetap ditegakkan- demi menjaga citra pemerintah dan yang dapat menjadikan pemerintah mampu menjalankan tugas dan fungsinya. Diantara nilai-nilai tersebut, ada yang tetap menjadi bagian dari etika dan ada pula yang telah ditransformasikan ke dalam hukum positif. Contohnya, tindakan kolusi dengan kelompok tertentu, lebih tepat dipandang sebagai pelanggaran etika daripada pelanggaran hukum dikarenakan hukum belum secara rinci mengatur tentang bentuk pelanggaran yang umumnya berlangsung secara diam-diam dan tersembunyi.

Oleh karena itu, seorang aparatur pemerintah yang ketahuan melakukan tindakan kolusi, sekalipun tidak dapat selalu dituduh melanggar hukum berarti Aparatur pemerintahan dinilai telah melanggar etika, sehingga secara profesional dan moral, tetap dapat dikenakan sanksi. Kolusi merupakan sikap tidak jujur dengan cara membuat kesepakatan tersembunyi dalam melakukan kesepakatan perjanjian yang diwarnai dengan pemberian uang atau fasilitas tertentu sebagai pelicin agar segala urusannya menjadi lancar.

Etika pemerintahan seyogyanya dikembangkan dalam upaya pencapaian misi, artinya- setiap tindakan yang dinilai tidak sesuai- dianggap tidak mendukung- apalagi dirasakan dapat menghambat pencapaian misi dimaksud, seyogyanya dianggap sebagai satu pelanggaran etik. Pegawai pemerintah yang malas masuk kantor, tidak secara sungguh-sungguh melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya, minimal dapat dinilai telah melanggar etika profesi pegawai negeri sipil. Orang-orang yang menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau golongan dengan merugikan kepentingan umum pada hakikatnya telah melanggar etika pemerintahan.

Etika pemerintahan mengamankan agar pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai atau pun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara. Etika ini dimaksud untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar walau datang dari orang per-orang ataupun kelompok orang, serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

Apabila pemerintah dan aparaturnya dengan sungguh-sungguh dan konsekuen melaksanakan nilai-nilai keutamaan sebagaimana telah diuraikan, maka akan terwujudlah suatu tatanan pemerintah yang baik dengan menjalankan asas umum pemerintahan yang baik. Dalam modul "Etika Birokrasi", Supriyadi (2001) mengemukakan beberapa asas umum pemerintahan yang baik, Yakni

1. Asas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*);
2. Asas keseimbangan (*Principle of Proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*);
4. Asas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*);
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*Principle of non misuse of competence*) yang bisa juga berarti Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan;
7. Asas permainan yang layak (*Principle of Fairplay*);
8. Asas Keadilan dan kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of Arbitrariness*);
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*) atau bisa juga berarti Asas pemenuhan aspirasi dan harapan yang diajukan.

Pendapat lain menyebutkan bahwa perlu diperhatikan tentang asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) ini. Adapun asas-asas tersebut adalah:

1. Kecepatan dalam menangani masalah atau memutuskan perkara;
2. Objektivitas dalam menilai kepentingan para pihak yang bersangkutan;
3. Penilaian yang seimbang antara kepentingan-kepentingan berbagai pihak yang terkait;
4. Kesamaan dalam memutus perkara atau menyelesaikan hal yang sama;
5. Keadilan;
6. Memberikan pertimbangan hukum yang benar, masuk akal, dan adil;
7. Larangan untuk menyatakan suatu peraturan hukum atau ketentuan lain secara berlaku surut;
8. Tidak mengecewakan kepercayaan (*trust*) yang telah ditimbulkan oleh perilaku atau kata-kata yang diucapkan pejabat atau hakim;
9. Menjamin kepastian hukum;
10. Tidak melampaui kewenangan dan/atau menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk tujuan lain dari pada dasar atau sebab kewenangan itu diberikan. (Sumber : www.kompasiana.com)

Dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 menyebutkan bahwa asas-asas *Good Government* (Pemerintahan yang baik) terdiri dari :

1. Kepastian Hukum
2. Tertib penyelenggaraan. Negara
3. Kepentingan umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas

D. Etika Pemerintahan Berbasis Moral Pancasila

Di Indonesia pelaksanaan nilai-nilai etika pemerintahan dalam arti universal sebagaimana telah dijabarkan di depan masih jauh dari kenyataan dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, nepotisme, kualitas pelayanan publik, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, serta profesionalisme aparatur birokrat. Banyaknya penangkapan terhadap penyelenggara negara seperti hakim, anggota DPR, anggota DPRD, gubernur, bupati, wali kota, pejabat Bank Indonesia, pimpinan partai, dan menteri yang sedang menghadapi tuntutan hukum atau sudah divonis dalam perkara korupsi. Hal ini makin nyata bahwa persoalan terbesar pada bangsa ini bukan yang utama pada sistem atau aturan, tetapi pada moralitas dan etika. Sebaik apapun aturan, tetapi dijalankan oleh pejabat yang moralitasnya buruk, aturan akan diselewengkan. Moralitas dibangun melalui keteladanan para tokoh, elite, dan semua yang ada di pusat kekuasaan, dan pusat kebudayaan. Sekarang ini era Indonesia miskin keteladanan yang merupakan krisis moralitas. Bangsa Indonesia secara nyata memerlukan perbaikan moralitas dan etika dan untuk itu diperlukan upaya yang mendasar.

Menurut Wulansari (2014), dewasa ini penyelenggaraan negara masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut dapat disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat

guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem penyelenggaraan negara yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh penyelenggaraan negara sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Menurut penulis langkah awal yang harus dilakukan adalah memantapkan secara konseptual tentang dasar filosofi etika pemerintahan Indonesia. Sesuai dengan pandangan hidup bangsa, dasar negara, dan ideologi nasional yaitu Pancasila, maka secara jelas dan tegas etika pemerintahan Indonesia adalah etika pemerintahan yang berdasar atau berbasis pada moral Pancasila.

Sebagaimana rumusan tentang etika pemerintahan yang telah dideskripsikan di atas maka nilai keutamaan yang dimaksud yang sesuai dengan hakikat manusia adalah manusia Pancasila. Tentu akan muncul pertanyaan: apa yang dimaksud hakikat manusia menurut Pancasila? Berikut ini akan diuraikan walaupun serba singkat tentang hakikat manusia menurut Pancasila.

Secara normatif Pancasila dapat dijadikan sebagai suatu acuan atas tindakan baik, dan secara filosofis dapat dijadikan perspektif kajian atas nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat. Sebagai suatu nilai yang terpisah satu sama lain, nilai-nilai tersebut bersifat universal, dapat ditemukan di manapun dan kapanpun. Namun, sebagai suatu kesatuan nilai yang utuh, nilai-nilai tersebut memberikan ciri khusus pada ke-Indonesia-an karena merupakan komponen utuh yang terkristalisasi dalam Pancasila

Sebagai sumber segala sumber, Pancasila merupakan satu-satunya sumber nilai yang berlaku di tanah air. Dari satu sumber tersebut diharapkan mengalir dan memancar nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial. Pada hakikat nilai-nilai Pancasila identik dengan kodrat manusia. oleh sebab itu penyelenggaraan negara yang dilakukan

oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan harkat dan martabat manusia, terutama manusia yang tinggal di wilayah nusantara.

Drijarkara (1968) pernah menelurkan sebuah gagasan bahwa Pancasila memperoleh dasarnya pada eksistensi manusia sebagai manusia, lepas dari kehidupan tertentu. Pancasila adalah *inheren* pada kodrat manusia. Dijelaskan Drijarkara, bahwa

“Pangkalan kami adalah kodrat manusia sendiri. Kami sadar betul bahwa Pancasila tidak hanya dapat ditemukan dengan dan dalam menggali kehidupan manusia Indonesia pada konkretnya. Kami sadar bahwa Pancasila adalah inheren (melekat) kepada eksistensi manusia sebagai manusia, lepas dari keadaan yang tertentu pada konkretnya. Sebab itu dengan memandang kodrat manusia, *qua talis* (sebagai manusia), kita akan juga sampai ke Pancasila” (Drijarkara, 1968).

Inti pokok penjelasan Drijarkara mengenai kodrat manusia *qua talis*, ialah bahwa pada dasarnya manusia itu serba-terhubung-dalam-segala-galanya. Manusia merupakan kesatuan dengan alam jasmani, dialektis rokhanisme, kesatuan dengan manusia lain, dan hubungan cinta kasih. Bagaimana kodrat itu dihubungkan dengan Pancasila, Drijarkara mengemukakan dalil-dalil filsafat Pancasila sebagai berikut:

“I, Aku mengakui, bahwa adaku merupakan ada-bersama-dengan cinta kasih (*lieben des Miteinan-dersain*). Jadi adaku harus aku jalankan sebagai cinta kasih pula. Cinta kasih dalam kesatuanku dengan sesama manusia jika dipandang pada umumnya disebut: PERIKEMANUSIAAN”.

“II, Perikemanusiaan itu harus kujalankan dalam bersama-sama menciptakan, memiliki, dan menggunakan barang-barang dunia yang berguna, sebagai syarat-syarat, alat-alat dan perlengkapan hidup. Penjelasan perikemanusiaan dalam sektor ini disebut: KEADILAN SOSIAL”.

“III, Perikemanusiaan juga harus ku jalankan dalam masyarakat. Aku manusia niscaya memasyarakat. Memasyarakat berarti mengadakan kesatuan karya. Agar

supaya kesatuan karya itu betul-betul merupakan pelaksanaan dari kemanusiaan, setiap anggota harus dihormati dan diterima sebagai pribadi yang sama haknya. Cara melaksanakan perikema-nusiaan dalam sektor ini ialah (pembentukan kesatuan karya) kita sebut: DEMOKRASI”.

“IV. Kemanusiaan harus ku laksanakan dalam hubunganku dengan kesatuan, yang dengan proses lambat laut ditimbulkan oleh sejarah, keadaan, tempat, keturunan, kebudayaan, peradaban bersama dan lain-lain faktor. Kesatuan itu ikut serta menentukan dan membentuk diriku sebagai manusia yang konkret dengan perasaannya, semangatnya, pikirannya, dan lain-lain. Ada bersama pada konkretnya berupa hidup dalam kesatuan itu. Jadi, hidupku dalam kesatuan itu harus merupakan pelaksanaan dari perikemanusiaan. Kesatuan yang besar itu di mana aku pertama melaksanakan perikemanusiaan disebut: KEBANGSAAN”.

“V. Aku mengakui bahwa adaku itu ada-bersama, serba terhubung, serba tersokong, serba tergantung. Jadi adaku itu tidak sempurna, tidak atas kekuatan sendiri. Jadi aku bukanlah sumber adaku. Semua hal yang ada terbatas, justru karena keterbatasannya (sama dengan aku) tidak mungkin merupakan sumber adaku, tidak mungkin memberi keterangan yang terakhir dari adaku. Yang dapat merupakan sumber adaku pada akhirnya hanyalah ADA YANG MUTLAK, YANG MAHA-ADA. Sang maha-ada itu bukanlah sesuatu, melainkan PRIBADI, Yang Maha Sempurna. Itulah TUHAN YANG MAHA ESA (Drijarkara, 1968).

Jadi jelaslah gagasan Drijarkara yang meletakan dan memposisikan manusia sebagai titik-tolak memahami realitas yang lain. Walaupun demikian, manusia tidak dipandang sebagai pusat terpenting kenyataan, sebab hanya Tuhan sebagai pusat dari segalanya.

Secara anthropo-filosofis kelima sila dalam Pancasila merupakan unsur konstitutif kodrat manusia dan inheren padanya. Kodrat manusia di sini dipahami sebagai keseluruhan struktur, dinamika serta perwujudan yang kesemuanya

mengungkapkan realitas manusia *qua talis*. Sebab itu Pancasila mencerminkan nilai-nilai kodrati yang fundamental sifatnya, dan bukan sekedar perwujudan konkret yang mengungkapkan kode-kode atau kebiasaan-kebiasaan sehari-hari.

Berdasarkan uraian tentang hakikat manusia menurut ajaran Pancasila tersebut, dapat dirumuskan ajaran moral Pancasila sebagai berikut.

Sebagai asumsi dasar dapat disimpulkan, bahwa Pancasila merupakan eksplisitasi pribadi, harkat dan martabat manusia Indonesia secara totalitas yang mengandung berbagai unsur dalam dirinya sendiri; yaitu antara individualitas dan sosialitas, transendensi dan imanensi, otonomi dan korelasi. Pancasila memandang bahwa berbagai aspek itu tidak dipahami secara sektoral atau diekstrimkan. Pancasila melihatnya secara integral sebagai hal-hal yang membentuk keutuhan pribadi manusia (Siswanto, 2006).

Sepintas dapat dikatakan, bahwa gambaran manusia menurut konsep manusia merupakan makhluk yang memiliki banyak dimensi; terdiri atas banyak unsur tetapi merupakan satu kesatuan yang utuh; Prof Notonagoro menyebutnya: "*monopluralis*". Konsep Notonagoro tentang manusia yang secara struktural bertingkat, dapat memberikan kerangka pemahaman mengenai manusia. Maksudnya ialah, meskipun Pancasila diawali dengan sila Ketuhanan, tetapi membicarakan tentang manusia tidak dimulai dari kedudukannya sebagai makhluk Tuhan, tetapi dimulai dari aspek yang konkret, barulah kemudian secara berjenjang meningkat kepada aspek yang lebih tinggi (Siswanto, 2006).

Jika dilacak latar belakang pemikiran sila Kemanusiaan yang adil dan beradab (sila II), ditemukan gagasan bahwa manusia Indonesia harus saling mengakui sebagai pribadi/persona yang otonom. Persona itu tidak boleh dijadikan objek, tidak boleh disamakan dengan barang-barang; melainkan harus diakui sebagai subjek yang "*mandhiring pribadi*".

Aku sebagai subjek-otonom merupakan kesatuan struktural antara dimensi raga, jiwa, dan roh. Walaupun struktur fisik manusia memiliki kemiripan dengan makhluk yang lain, tetapi tubuh manusia tetap memiliki perbedaan-perbedaan dengan makhluk organisme yang lain. Manusia memiliki akal budi yang memungkinkannya berpikir, membentuk konsep-konsep, dan mengambil jarak. Kegiatan mental ini meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik.

Manusia juga memiliki dimensi roh. Dimensi roh membuat manusia mempunyai keterbukaan kepada Yang-mutlak dan tak terbatas, kemampuan melampaui keterbatasan-keterbatasan fisik, wawasan ke depan, cakrawala yang luas, visi, insight, cinta kasih yang total.

Manusia sadar bahwa dirinya adalah otonom justru karena “perjumpaan”, korelasi atau dalam istilah *Heidegger Mitdasein* dengan pribadi-pribadi yang lain. Aku menemukan otonomi-ku dalam relasi dengan semua substansi yang lain. Aku “menjadi” di dalam engkau. Dengan kata lain kualitas otonomiku ditentukan oleh kualitas relasi, demikian juga sebaliknya. Maka hakikat manusia selain sebagai Aku-otonom (pribadi-otonom, subjek-otonom), manusia sekaligus sebagai Aku-relasi (pribadi-sosial, subjek-sosial) secara serentak.

Jika pada sila kedua, kita sampai pada kenyataan bahwa manusia merupakan pribadi, maka pemikiran yang melatarbelakangi sila Persatuan, sila Kerakyatan dan sila Keadilan sosial (sila III, IV, V) adalah bahwa manusia Indonesia mengakui sebagai makhluk sosial, subjek-sosial. Sila ketiga menandai aku-sosial dalam berbangsa; sila keempat menandai aku-sosial bernegara; dan sila kelima menandai aku-sosial bermasyarakat.

Sebagai aku-sosial, manusia membangun relasi dalam tiga aspek dasar, yaitu dengan Tuhan (sila I), dengan sesama manusia (sila II), dan dengan dunia infrahuman (sila III, IV, V). Terutama relasi antar manusia harus dilandasi sikap *koeksistensi* dan *kooperasi*, untuk memajukan dan saling mengembangkan harkat dan martabat manusia. Korelasi dan kooperasi harus

mencerminkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan hidup dalam segala aspek. Prinsip yang serupa berlaku bagi korelasi dalam dunia infrahuman atau dunia ajang hidup.

Jika sila kedua mencerminkan pengakuan manusia Indonesia sebagai subjek-otonom yang unik; sila ketiga, sila keempat, sila kelima mencerminkan pengakuan manusia Indonesia sebagai makhluk yang harus membangun relasi dan komunikasi dengan sesama manusia dan dunia infrahuman; maka sila pertama mencerminkan pengakuan manusia Indonesia sebagai makhluk Tuhan.

Bahwa Tuhan (Yang-Transenden) merupakan dasar manusia adalah kenyataan universal, sebab manusia sendiri tidak mempunyai dasar dalam dirinya sendiri. Baru karena hubungannya dengan yang lain (*Mitdasein*) dan dengan Yang-Transenden, maka manusia menjadi eksistensi yang sungguh-sungguh.

Pengakuan manusia Indonesia akan adanya Yang-Transenden yang menjadi sumber dan dasar hidup dirumuskan dengan kalimat: Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karenanya Sila Ketuhanan tidaklah berlebihan jika disebut sebagai “syahadat” bangsa Indonesia, atas pengakuan dan keyakinannya adanya Tuhan yang satu. Ini berarti manusia Indonesia mengakui ketergantungannya kepada kenyataan yang absolut itu. Dengan menyadari bahwa eksistensi serba tergantung pada Tuhan, maka manusia menerimanya sebagai Tuhan yang maha sempurna, Tuhan maha pengatur, dan Tuhan maha pelindung.

Dalam rumusan yang lebih jelas ajaran moral Pancasila sesuai atau urut sesuai sila-sila dalam Pancasila adalah sebagai berikut:

Sila Pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa. Secara garis besar mengandung makna bahwa negara melindungi setiap pemeluk agama (yang tentu saja agama diakui di Indonesia) untuk menjalankan ibadahnya sesuai dengan agamanya. Tanpa ada paksaan dari siapapun untuk memeluk agama, bukan mendirikan suatu agama. Tidak memaksakan suatu agama atau kepercayaannya kepada orang lain. Menjamin berkembang dan

tumbuh subur nya kehidupan beragama, dan bertoleransi dalam beragama, yakni saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing.

Sila Kedua: Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Mengandung makna bahwa setiap warga negara mendapatkan perlakuan yang sama di mata hukum, karena Indonesia berdasarkan atas Negara hukum. mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia. Menempatkan manusia sesuai dengan hakikatnya sebagai makhluk Tuhan. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan. Bertingkah laku sesuai dengan adab dan norma yang berlaku di masyarakat.

Sila Ketiga: Persatuan Indonesia. Mengandung makna bahwa seluruh penduduk yang mendiami seluruh pulau yang ada di Indonesia ini merupakan saudara, tanpa pernah membedakan suku, agama, ras bahkan adat istiadat atau kebudayaan. Penduduk Indonesia adalah satu yakni satu bangsa Indonesia. cinta terhadap bangsa dan tanah air. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Rela berkorban demi bangsa dan negara. Menumbuhkan rasa senasib dan sepenanggungan.

Sila Keempat: Kerakyatan Yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Mengandung maksud bahwa setiap pengambilan keputusan hendaknya dilakukan dengan jalan musyawarah untuk mufakat, bukan hanya mementingkan segelintir golongan saja yang pada akhirnya hanya akan menimbulkan anarkisme. tidak memaksakan kehendak kepada orang lain. Melakukan musyawarah, artinya mengusahakan putusan bersama secara bulat, baru sesudah itu diadakan tindakan bersama. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat.

Sila Kelima: Keadilan Sosial Bagi Seluruh rakyat Indonesia. Mengandung maksud bahwa setiap penduduk Indonesia berhak mendapatkan penghidupan yang layak sesuai dengan amanat UUD 1945 dalam setiap lini kehidupan. mengandung arti bersikap adil terhadap sesama, menghormati

dan menghargai hak-hak orang lain. Kemakmuran yang merata bagi seluruh rakyat. Seluruh kekayaan alam dan isinya dipergunakan bagi kepentingan bersama menurut potensi masing-masing. Segala usaha diarahkan kepada potensi rakyat, memupuk perwatakan dan peningkatan kualitas rakyat, sehingga kesejahteraan tercapai secara merata. Penghidupan disini tidak hanya hak untuk hidup, akan tetapi juga kesetaraan dalam hal mengenyam pendidikan.

Hal-hal yang telah diungkapkan di atas adalah landasan filosofis dan ajaran moral Pancasila yang mungkin dirasakan sebagai sesuatu yang masih abstrak. Berikut ini akan dirumuskan etika pemerintahan yang lebih konkret sebagai acuan bagi aparatur negara yang bertugas melaksanakan hak dan kewajibannya. Menurut etika pemerintahan yang berbasis moral Pancasila, aparatur negara dalam melakukan pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat di samping memperhatikan dan mempraktekan etika pemerintahan universal sebagai telah dijelaskan di depan; aparatur negara Indonesia harus memperhatikan dan mendasarkan diri pada asas:

1. Menghormati setiap orang atau warga negara atas berbagai kebebasannya dalam menganut agama dan kepercayaannya masing-masing, serta menjadikan ajaran-ajaran sebagai anutan untuk menuntun ataupun mengarahkan jalan hidupnya.
2. Menghormati setiap orang dan warga negara sebagai pribadi (personal) "utuh sebagai manusia", manusia sebagai subjek pendukung, penyangga, pengemban, serta pengelola hak-hak dasar kodrati yang merupakan suatu keutuhan dengan eksistensi dirinya secara bermartabat.
3. Sila ketiga: bersikap dan bertindak adil dalam mengatasi segmentasi- segmentasi atau primordialisme sempit dengan jiwa dan semangat "bhinneka tunggal ika", "bersatu dalam perbedaan" dan "berbeda dalam persatuan".
4. Kebebasan, kemerdekaan, dan kebersamaan dimiliki dan dikembangkan dengan dasar musyawarah untuk mencapai

kemufakatan secara jujur dan terbuka dalam menata berbagai aspek kehidupan.

5. Membina dan mengembangkan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mencakup kesamaan derajat (equality) dan pemerataan (equity) bagi setiap orang atau setiap warga negara.

Di dalam pelaksanaan etika pemerintahan yang berbasis moral, lebih lanjut diatur dalam berbagai produk hukum positif dalam bentuk perundangan-undangan dan peraturan pelaksanaan yang lain. Produk hukum itu adalah:

1. UUD 1945 Negara RI;
2. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
3. UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
4. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (LN No. 169 dan Tambahan LN No. 3090);
5. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dirubah dengan UU No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah;
6. PP No. 60 tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Sesuai dengan struktur dan kultur Indonesia, di dalam mengaplikasikan etika pemerintahan, baik asas-asas etika pemerintahan yang universal maupun etika pemerintahan yang berbasis moral Pancasila diperlukan beberapa hal yang sangat penting yakni keteladanan, karakter, dan pemahaman yang baik tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*).

Keteladanan adalah kunci kehidupan sepanjang masa. Siapa yang mampu memberikan contoh yang baik, maka orang akan menjadi seorang pemimpin yang sejati. Tak perlu banyak omong cukup keteladanan saja. Ajak orang lain dengan tindakan nyata dan bukan kata-kata. Apabila seorang pejabat mampu memberikan contoh yang baik: **“satu kata antara perkataan dan**

perbuatan", maka bawahan akan takluk dan tunduk dengan pemimpinnya. Seorang pejabat publik harus **lebih banyak mendengar**, dan melayani dengan sepenuh hati orang-orang yang dipimpinnya. Bukan justru minta dilayani dan banyak ngomong.

Terkait dengan masalah karakter, ada ungkapan cerdas yang sering dipakai oleh Presiden Soekarno: "*When wealth is lost, nothing is lost; when health is lost, something is lost; when character is lost, everything is lost.*" Karakter bukan saja menentukan eksistensi dan kemajuan seseorang, melainkan juga eksistensi dan kemajuan sekelompok orang, sebuah bangsa. Ibarat individu, setiap bangsa hakikatnya punya karakter tersendiri yang tumbuh dari pengalaman bersama. Mutlak bahwa seorang pejabat publik harus memiliki karakter yang mulia.

Karakter secara koheren memancar dari hasil olah pikir, olah hati, serta olah rasa dan karsa seseorang atau sekelompok orang. Karakter merupakan ciri khas seseorang atau sekelompok orang yang mengandung nilai, kemampuan, kapasitas moral, dan ketegaran dalam menghadapi kesulitan dan tantangan.

Tentang pentingnya karakter bagi suatu bangsa, Bung Karno sering mengajukan pertanyaan yang ia pinjam dari sejarawan Inggris, HG Wells, "Apa yang menentukan besar kecilnya suatu bangsa?" Ia lantas jawab sendiri, yang menentukan bukanlah seberapa luas wilayahnya dan seberapa banyak penduduknya, melainkan kekuatan tekad sebagai pancaran karakternya (Latif, 2013).

Kurang lebih ada 18 keutamaan yang menandai karakter yang baik; yakni Religius, Jujur, Toleransi, Disiplin, Kerja Keras, Kreatif, Mandiri, Demokratis, Rasa Ingin Tahu, Semangat Kebangsaan, Cinta tanah air, Menghargai prestasi, Bersahabat/komunikatif, Cinta Damai, Gemar membaca, Peduli lingkungan, Peduli sosial, Tanggung jawab.

UNESCO telah mengkaji dan memperoleh kesimpulan tentang dimensi karakter. Ada enam dimensi karakter yang bersifat universal. Keenam dimensi karakter tersebut adalah *trustworthiness* (kepercayaan), *respect* (Penghargaan),

responsibility (tanggung jawab), *fairness* (keadilan), *caring* (kepedulian), and *citizenship* (keberadaban) (Rynders, 2006 yang dikutip Zamroni 2011).

Dimensi pertama, *trustworthiness* yaitu dapat dipercaya, yang berarti orang tersebut memiliki kejujuran, integritas, loyalitas, dan reliabilitas. Orang yang memiliki dimensi karakter ini tidak akan mau mengambil sesuatu yang bukan haknya, jujur, setia, serta senantiasa satu kata dengan perbuatan, meskipun tidak diketahui oleh orang lain.

Dimensi kedua, *respect* dimensi karakter dimana orang yang memiliki watak ini dalam melakukan hubungan dengan orang lain senantiasa menghormati dan menghargai orang lain tanpa memandang latar belakang yang menyertainya. Tipe ini akan menjunjung tinggi martabat dan kedaulatan orang lain, memiliki sikap toleransi yang tinggi, serta mudah menerima orang dengan tulus.

Dimensi ketiga, *responsibility* merupakan watak bertanggung jawab atas apa yang diperbuat. Watak bertanggung jawab akan melahirkan kerja keras dan bekerja sebaik mungkin untuk mencapai prestasi terbaik.

Dimensi keempat, *fairness* yaitu senantiasa mengedepankan standar adil, tanpa dipengaruhi oleh sikap dan perasaan yang dimilikinya, ketika berhadapan dengan orang lain. Dimensi ini erat kaitannya dengan keterbukaan dan objektivitas.

Dimensi kelima, *caring* yaitu senantiasa mempergunakan kehalusan budi dan perasaan sehingga dapat berempati terhadap kegembiraan atau kepedihan yang dialami orang lain. Dimensi ini menunjuk pada kepedulian dalam menghadapi penderitaan orang lain, sehingga dengan perasaan kasih sayang serta ikhlas membantu orang lain yang memerlukan.

Dimensi keenam, *citizenship* berhubungan dengan menjadi warga negara yang baik, memahami, dan melaksanakan tugas serta tanggung jawab sebagai seorang warga negara. Indikator warga negara yang baik adalah kepatuhan dan ketaatan pada peraturan dan undang-undang yang berlaku.

Dalam beberapa sumber literatur dijelaskan di samping etika memerlukan keteladanan dan karakter pejabat publik, satu hal yang tidak kalah pentingnya untuk dipahami dalam etika pemerintahan adalah soal “konflik kepentingan” (*Conflict of Interest*).

Masalah umum dalam etika pemerintahan adalah “konflik kepentingan” (Makarenko, 2012). Konflik kepentingan menjadi satu tema fundamental dalam etika pemerintahan. Konflik kepentingan akan terjadi ketika kepentingan pribadi seorang pejabat publik yang sedemikian rupa dapat mempengaruhi pelaksanaan tugas umumnya. Dalam pengertian yang diberikan oleh KPK (2009), konflik kepentingan adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya.

KPK (2009) merumuskan tentang beberapa bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh penyelenggaraan negara antara lain adalah:

1. Situasi yang menyebabkan seseorang menerima gratifikasi atau pemberian/ penerimaan hadiah atas suatu keputusan/jabatan;
2. Situasi yang menyebabkan penggunaan asset jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan;
3. Situasi yang menyebabkan informasi rahasia jabatan/instansi dipergunakan untuk kepentingan pribadi/golongan;
4. Perangkapan jabatan di beberapa lembaga/instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya;
5. Situasi dimana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya dalam

- rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya;
6. Situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi;
 7. Situasi dimana kewenangan penilaian suatu objek kualifikasi dimana objek tersebut merupakan hasil dari si penilai;
 8. Situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan
 9. *Post employment* (berupa *trading influence*, rahasia jabatan);
 10. Situasi dimana penyelenggara negara menentukan sendiri besarnya gaji/remunerasi,;
 11. *Moonlighting* atau *outside employment* (bekerja lain di luar pekerjaan pokoknya);
 12. Situasi untuk menerima tawaran pembelian saham pihak masyarakat,
 13. Situasi yang memungkinkan penggunaan diskresi yang menyalahgunakan wewenang

Salah satu faktor pendorong terjadinya tindak pidana korupsi adalah konflik kepentingan (*conflict of interest*). Konflik kepentingan seperti hubungan afiliasi antara seorang penyelenggara negara yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa dengan calon rekanan atau situasi ketika seorang penyelenggara negara hendak mengambil keputusan terkait dengan sebuah lembaga di mana pejabat tersebut memiliki rangkap jabatan di lembaga tersebut adalah contoh situasi yang sering dihadapi. Situasi tersebut berpotensi berpengaruh pada kualitas keputusan yang diambil oleh penyelenggara negara yang bersangkutan dan dapat mendorong terjadinya tindak pidana korupsi.

Namun demikian, pengertian dan definisi konflik kepentingan masih menjadi diskusi dan polemik di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Belum adanya pengertian dan definisi tentang konflik kepentingan menjadi alasan tentang perlunya dibuat sebuah panduan yang

memadai dalam menangani konflik kepentingan ini. Panduan ini diharapkan dapat membantu penyelenggara negara dan institusinya dalam menangani konflik kepentingan, khususnya untuk mencegah penyelenggara negara terjerumus dalam tindak pidana korupsi. Contoh panduan tersebut telah dirumuskan oleh KPK.

Konflik kepentingan adalah sesuatu yang harus dihindari oleh aparatur, apabila pejabat publik agar semua keputusan publik, yakni keputusan yang berhubungan dengan tugas publik dilakukan secara profesional dan tidak menimbulkan kerugian termasuk kerugian pribadi secara moral. Pada akhirnya apa yang dilakukan aparatur sebagai yang disebut dengan "*conflict of interest*" atau "*insider dealing*" tersebut menjadi masalah kantor dan publik dan nyatanya secara etika semestinya tidak dilakukan. *Conflict of interest* haruslah dihindari. Wilayah *conflict of interest* bisa jadi tidak dapat menjadi wilayah hukum, tetapi selalu menjadi wilayah etika.

Membumikan Etika Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara Oleh. Yudi Latif



Melebihi dugaan semula para ahli, krisis multidimensional yang mendera Indonesia saat ini bukanlah sembarang krisis yang bisa dihadapi secara tambal sulam. Krisis ini begitu luas cakupannya dan dalam penetrasinya, menyerupai situasi zaman peralihan (*axial age*) dalam gambaran Karen Armstrong (2006). Zaman jahiliyah (*kalabendu*) yang penuh prahara, pertikaian, kedunguan, kehancuran tata nilai dan keteladanan.

Sekitar delapan dekade yang lalu, Mohandas K. Gandhi menengarai adanya ancaman yang mematikan dari tujuh dosa sosial: politik tanpa prinsip, kekayaan tanpa kerja keras, perniagaan tanpa moralitas, kesenangan tanpa nurani, pendidikan tanpa karakter, sains tanpa humanitas, dan peribadatan tanpa pengorbanan. Ketujuh dosa ini sekarang telah menjadi warna dasar dari kehidupan kita. Kehidupan kota (*polis*) yang mestinya menjadi basis peradaban (*madani*) terjerumus ke dalam apa yang disebut Machiavelli sebagai kota korup (*citta corrottissima*), atau apa yang disebut Al-Farabi sebagai kota jahiliyah (*almudun al-jahiliyyah*).

Di republik korup dan jahil, persahabatan madani sejati hancur. Tiap warga berlomba mengkhianati negerinya atau temannya; rasa saling percaya lenyap karena sumpah dan keimanan disalahgunakan. Hukum dan institusi lumpuh tak mampu meredam perluasan korupsi. Ketamakan dan hasrat meraih kehormatan rendah merajalela. Akhirnya timbul kematian dan pengasingan: kebaikan dimusuhi, kejahatan diagungkan.

Kehidupan publik kita merefleksikan nilai-nilai moralitas kita, demikian pula sebaliknya. Sebegitu jauh, kehidupan politik selama ini lebih merefleksikan nilai-nilai buruk, dan kurang mengaktualisasikan nilai-nilai luhur masyarakat. Praktik politik di

negeri ini telah direduksi sekadar menjadi perjuangan kuasa (demi kuasa) ketimbang sebagai proses pencapaian kebajikan bersama. Politik dan etika terpisah seperti terpisahnya air dengan minyak. Akibatnya kebajikan dasar kehidupan bangsa seperti sipilitas, responsibilitas, keadilan dan integritas runtuh.

Akutnya krisis yang kita hadapi mengisyaratkan bahwa untuk memulihkannya kita memerlukan lebih dari sekadar *politics as usual*. Kita memerlukan visi politik baru. Peribahasa mengatakan, *where there is no vision, the people perish*. Visi ini harus mempertimbangkan kenyataan bahwa krisis nasional ini berakar jauh pada penyakit spirit dan moralitas yang melanda jiwa bangsa. Suatu usaha *national healing* perlu dilakukan dengan membawa nilai-nilai spiritual dan etis ke dalam wacana publik. Dengan kata lain, kita memerlukan penguatan etika politik dan pertanggungjawaban moral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Etika Politik

Etika politik adalah filsafat moral tentang dimensi politis kehidupan manusia (Suseno, 2001: 8). Di sini ada tiga kata kunci yang perlu dipahami terlebih dahulu: etika, moral, politis. Etika mempersoalkan tanggung jawab dan kewajiban manusia. Moral menunjuk pada kebaikan manusia sebagai manusia. Dimensi politis adalah dimensi masyarakat sebagai keseluruhan-sebuah keputusan bersifat politis apabila diambil dengan memperhatikan masyarakat secara keseluruhan.

Dengan kata lain, etika politik mempersoalkan kebaikan dan tanggung jawab manusia sebagai manusia serta manusia sebagai warga negara-terhadap negara, hukum yang berlaku serta tatanan publik lainnya. Kebaikan manusia sebagai manusia tidak selalu identik dengan kebaikan manusia sebagai warga negara. Keidentikan antara manusia yang baik dengan warga negara yang baik bisa berlangsung dalam suatu negara yang baik (Aristoteles). Negara yang baik membawa kebajikan manusia sebagai manusia serta manusia sebagai warga negara.

Untuk menciptakan negara yang baik, penyelenggara negara dan warga negara perlu memahami dan menjalankan etika politik sesuai dengan nilai-nilai dasar yang disepakati sebagai titik-temu dan panduan bangsa yang bersangkutan. Tekanan utamanya diletakkan pada etika para penyelenggara negara. Hanya dengan tersedianya aparatur negara yang beretika politik yang baik, yang bisa mewujudkan negara yang baik. Pokok pikiran keempat Pembukaan UUD 1945 (Ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab), mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Etika politik dapat membantu usaha aparatur negara untuk membumikan falsafah dan ideologi negara yang luhur ke dalam realitas politik yang nyata. Etika politik memberikan landasan normatif bagaimana sebuah negara dikelola demi kebaikan hidup bersama seluruh masyarakat. Dalam menjalankan kehidupan politik dan kenegaraan berbasis etika, para pekerja politik dan penyelenggara negara perlu memahami landasan-landasan normatif yang bersifat umum dan khusus. Landasan umum dalam pengelolaan politik-kenegaraan meliputi:

Pertama, setiap pekerja politik dan penyelenggara negara perlu memahami hakikat politik sebagai seni mengelola kebaikan dan kemaslahatan hidup bersama lewat jalan-jalan deliberatif (permusyawaratan) yang damai; bukan seni memperjuangkan kepentingan pribadi lewat jalan-jalan kekerasan dan pemaksaan.

Kedua, pekerja politik dan penyelenggara negara harus memiliki *modal moral (Moral Capital)*. *Moral* di sini adalah kekuatan dan kualitas komitmen pemimpin dalam memperjuangkan nilai-nilai, keyakinan, tujuan, dan amanat penderitaan rakyat. *Kapital* di sini bukan hanya potensi kebajikan seseorang, melainkan potensi yang secara aktual menggerakkan roda politik. Alahasil, bukan sekedar kualitas moral individual, namun juga kemampuan politik untuk menginvestasikan potensi kebajikan perseorangan ini ke dalam mekanisme politik yang bisa mempengaruhi perilaku masyarakat (Kane, 2001).

Ada empat sumber utama bagi seorang pemimpin untuk mengembangkan, menjaga, dan memobilisasi *moral capital* secara politik.

1. Basis moralitas; menyangkut nilai-nilai, tujuan serta orientasi politik yang menjadi komitmen dan dijanjikan pemimpin politik kepada konstituennya.
2. Tindakan politik; menyangkut kinerja pemimpin politik dalam menerjemahkan nilai-nilai moralitasnya ke dalam ukuran-ukuran perilaku, kebijakan, dan keputusan politiknya.
3. Keteladanan; menyangkut contoh perilaku moral yang konkret dan efektif, yang menularkan kesan otentik dan kepercayaan kepada komunitas politik.
4. Komunikasi politik; kemampuan seorang pemimpin untuk mengkomunikasikan gagasan serta nilai-nilai moralitas dalam bentuk bahasa politik yang efektif, yang mampu memperkuat solidaritas dan moralitas masyarakat.

Ketiga, pekerja politik dan penyelenggara negara harus memiliki komitmen pelayanan. Komitmen pelayanan ini berjejak pada basis legitimasi negara pelayan yang bersumber pada empat jenis responsibilitas: perlindungan, kesejahteraan, pengetahuan, serta keadilan-perdamaian. Para pendiri bangsa secara visioner menempatkan keempat basis legitimasi negara pelayan itu pada tujuan negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat, pembuatan kebijakan publik harus memenuhi setidaknya empat prinsip utama: Kemasukakalan, efisiensi, keadilan, dan kebebasan. Kebijakan publik harus mempertimbangkan rasionalitas publik tanpa kesemena-menaan mengambil kebijakan; adaptabilitas kebijakan dan institusi politik terhadap keadaan; senasib sepenanggungan dalam keuntungan dan beban; serta persetujuan rakyat pada pemerintah.

Kelima, kebijakan publik harus berpihak pada tiga pokok kemaslahatan publik (*public goods*): legitimasi demokrasi, kesejahteraan ekonomi, dan identitas kolektif. Basis legitimasi dari institusi demokrasi berangkat dari asumsi bahwa institusi

merepresentasikan kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat secara imparial. Klaim ini bisa dipenuhi jika segala keputusan politik yang diambil secara prinsip terbuka bagi proses-proses perdebatan publik (*public deliberation*) yang bersifat: bebas, imparial, setara, rasional dan berwawasan jauh ke depan. Hanya dengan penghormatan terhadap prosedur *public deliberation* seperti itulah, peraturan dan keputusan yang diambil memiliki legitimasi demokratis yang mengikat semua warga, dan pemerintah bisa melaksanakannya secara benar (*right*) dan tanpa ragu (*strong*).

Demokrasi politik tak bisa berjalan baik tanpa demokratisasi di bidang ekonomi. Pancasila sendiri mengisyaratkan, bahwa ujung pencapaian nilai-nilai ideal kebangsaan harus bermuara pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara kesejahteraan menjadi pertarungan dari kesaktian Pancasila.

Kebijakan publik harus memperkuat dan menyandarkan diri pada nilai-nilai identitas kolektif, sebagai landasan normatif yang bersifat khusus yang berlaku di suatu negara. Dalam konteks Indonesia, identitas kolektif ini bernama Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Negara Republik Indonesia.

Etika Pancasila

Sejak pengesahan UUD Negara Republik Indonesia pada 18 Agustus 1945, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar (falsafah) negara, pandangan hidup, ideologi nasional, ligatur (pemersatu) dalam perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan, dan sumber dari segala sumber hukum. Meskipun Undang-Undang Dasar kita sejak Proklamasi telah mengalami beberapa kali perubahan, namun ia selalu menegaskan di dalam Mukadimahnya, bahwa kemerdekaan kita harus disusun berdasarkan Pancasila, yang mengandung lima sila yang saling kait-mengait.

Kelima sila itu memiliki landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat, memiliki dimensi historisitas, rasionalitas dan aktualitas yang relevan. Selebihnya adalah tuntutan akan pendalaman pemahaman, peneguhan keyakinan, dan kesungguhan komitmen untuk mengamalkan nilai-nilai Pancasila itu dalam segala lapis dan bidang kehidupan kenegaraan dan kebangsaan.

Dalam memahami, meyakini dan mengamalkannya, hendaklah diingat bahwa Pancasila bukan hanya dasar statis, melainkan juga bintang pimpinan yang dinamis-yang mesti responsif terhadap dinamika perkembangan zaman. Untuk itu, Pancasila senantiasa terbuka bagi proses pengisian dan penafsiran baru, dengan syarat memperhatikan semangat dasar yang terkandung di dalamnya serta kesalingterkaitan antarsila. Maknanya, keterbukaan pengisian dan penafsiran atas setiap sila Pancasila itu dibatasi oleh prinsip-prinsip pokoknya dan oleh keharusan untuk menjaga koherensinya dengan sila-sila yang lain.

Pengamalan nilai-nilai Pancasila hanya dapat terlaksana apabila ada ketaatan dari warga negara. Ketaatan kenegaraan ini, menurut Notonagoro (1974), dapat diperinci sebagai berikut:

1. Ketaatan hukum, yang terkandung dalam pasal 27 (1) UUD 1945, berdasarkan atas keadilan legal.
2. Ketaatan kesusilaan, berdasarkan atas sila kedua Pancasila, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab.
3. Ketaatan keagamaan, berdasarkan atas: sila pertama Pancasila; pasal 29 (1) UUD 1945; berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945.
4. Ketaatan mutlak atau kodrat, atas dasar bawaan kodrat daripada organisasi hidup bersama dalam bentuk masyarakat, lebih-lebih dalam bentuk negara, organisasi hidup kesadaran dan berupa segala sesuatu yang dapat menjadi pengalaman daripada manusia. Baik pengalaman tentang penilaian hidup yang meliputi lingkungan hidup kebendaan, kerohanian dan religius; lingkungan hidup sosial ekonomis, sosial politis dan sosial-kultural.

Pusat teladan dari ketaatan ini adalah semangat para penyelenggara negara. Sebaik apapun kandungan nilai-nilai Pancasila dan turunannya UUD 1945, hanyalah keluhuran di atas kertas, tanpa kesungguhan untuk mendagingkan nilai-nilai itu dalam penyelenggaraan negara. Seperti diingatkan oleh Soepomo: *Paduka Tuan Ketua, yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun kita membikin undang-*

undang yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, undang-undang dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek.

Untuk itu, bukan hanya pembangunan aspek jasmaniah yang harus diperhatikan, melainkan pertama-tama justru pembangunan aspek kejiwaan. “Bangunlah jiwanya, bangunlah badannya!” Itulah pesan dari Lagu Kebangsaan Indonesia Raya. Kekayaan alam Indonesia bisa memberi kemakmuran kepada bangsa ini; namun di tangan para penyelenggara negara yang miskin jiwa, sebanyak apapun sumber kekayaan alam itu tak akan pernah mencukupi kesejahteraan warganya. Kekayaan budaya Indonesia bisa memberi sumber kemajuan peradaban kepada bangsa ini; namun di tangan para penyelenggara negara yang tak memiliki kepercayaan diri, kekayaan budaya sebanyak apapun tak akan pernah menjadi kekuatan kerohanian (karakter) bagi kemajuan bangsa. Kekayaan keragaman Indonesia bisa memberi landasan kehidupan yang rukun dan saling menyempurnakan; namun di tangan para penyelenggara negara yang kerdil, kekayaan keragaman itu menjadi sumber pertikaian dan saling mengucilkan.

Dalam kaitan ini, peringatan Wiranatakoesoema pada sidang BPUPK seperti mengantisipasi kemungkinan ini:

Pada hemat saya hal yang menyedihkan ini disebabkan karena manusia tidak atau tidak cukup menerima latihan batin, ialah latihan yang menimbulkan dalam sanubarinya suatu kekuatan yang menggerakkan ia (motive force) untuk mengenal kebenarannya dan menerima macam-macam pertanggung jawaban sebagai seorang anggota masyarakat yang aktif,...bukankah tujuan kita pro patria. Tetapi pro patria per orbis concordiam. Maka alam moral ini hendaknya kita pecahkan, karena latihan otak (intellect) saja, betapa besarnya juga, sungguh tak akan mencukupi untuk menjadikan manusia menjadi anggota masyarakat yang baik.

Dalam usaha membumikan Pancasila dari alam idealitas menuju alam realitas, kita perlu menghayati fitrah (semangat asal) bernegara seperti yang dipesankan dan dicontohkan oleh para pendiri bangsa sendiri.

Fitrah pertama adalah semangat menuhan (ketakwaannya kepada Tuhan). Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat sikap "ihsan" dengan mengakui bahwa kemerdekaan Indonesia bisa dicapai "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa". Dengan pengakuan ini, menurut Bung Hatta, pemenuhan cita-cita kemerdekaan Indonesia, untuk mewujudkan suatu kehidupan kebangsaan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, mengandung kewajiban moral. Kewajiban etis yang harus dipikul dan dipertanggungjawabkan oleh segenap bangsa bukan saja di hadapan sesamanya, melainkan juga di hadapan sesuatu yang mengatasi semua, Tuhan Yang Maha Kuasa.

Fitrah kedua adalah semangat kekeluargaan. Dalam pidato tentang Pancasila, 1 Juni 1945, Bung Karno menyatakan:

Kita mendirikan Negara Indonesia, yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua! Bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesoemo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia – semua buat semua! Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan 'Gotong-royong'. Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah Negara gotong-royong!

Fitrah ketiga adalah semangat keikhlasan dan ketulusan. Dalam mengambil keputusan yang sulit, seperti dalam menentukan bentuk negara (uni, federasi atau konfederasi), para pendiri bangsa di BPUPK terlebih dahulu mengheningkan cipta seraya memanjatkan do'a agar keputusan yang diambil dilandasi maksud yang suci dan diterima dengan hati yang murni dengan penuh keikhlasan.

Fitrah keempat adalah semangat pengabdian dan tanggung jawab. Dalam membicarakan hukum dasar, Muhammad Yamin mengingatkan, "Saya hanya minta perhatian betul-betul, karena yang kita bicarakan ini hak rakyat. Kalau ini tidak terang dalam hukum dasar, maka ada kekhilafan daripada *grondwet*; *grondwettelijke fout*, kesalahan perumusan Undang-Undang Dasar, besar sekali dosanya buat rakyat yang menanti-nantikan hak daripada republik."

Fitrah kelima adalah semangat menghasilkan yang terbaik. Menanggapi Soepomo, yang menyatakan bahwa tidak bisa dibentuk hukum dasar yang sempurna di masa perang, Soekarno mengingatkan, "Saya peringatkan tentang lamanya perang kita tidak tahu, barangkali satu bulan barangkali lebih lama dan jikalau hukum dasar kurang sempurna, lebih baik didekatkan pada kesempurnaan."

Fitrah keenam adalah semangat keadilan dan kemanusiaan. Dalam Pancasila, kata 'keadilan' ditonjolkan dengan menempatkannya di dua sila sekaligus. Pada sila kedua, keadilan dijadikan landasan nilai perjuangan kemanusiaan; pada sila kelima, keadilan itu dijadikan tujuan perjuangan. Bung Hatta mengingatkan: "Camkanlah, negara Republik Indonesia belum lagi berdasarkan Pancasila, apabila Pemerintah dan masyarakat belum sanggup mentaati Undang-Undang Dasar 1945, terutama belum dapat melaksanakan pasal 27, ayat 2, pasal 31, pasal 33 dan pasal 34."

Fitrah ketujuh adalah semangat kejuangan. Dalam pandangan Bung Hatta, sebuah bangsa tidaklah eksis dengan sendirinya, melainkan tumbuh atas landasan suatu keyakinan, sikap batin yang memancarkan etos kejuangan yang perlu dibina dan dipupuk sepanjang masa. "Bagi kami, Indonesia menyatakan suatu tujuan politik, karena dia melambangkan dan mencita-citakan suatu tanah air pada masa depan dan untuk mewujudkannya, *setiap orang Indonesia akan berusaha dengan segala tenaga dan kemampuannya.*"

Fitrah dasar kehidupan bernegara itu perlu dihidupkan sebagai tenaga batin dan prasyarat moralitas yang dapat mengangkat marwah bangsa dari kerendahannya. Dalam peringatan Isra Mi'raj 7 Februari 1959, Soekarno mengingatkan: *Tidak ada suatu bangsa dapat berhebat, jikalau batinnya tidak terbuat dari nur iman yang sekuat-kuatnya. Jikalau kita bangsa Indonesia ingin kekal, kuat, nomor satu jiwa kita harus selalu jiwa yang ingin Mi'raj – kenaikan ke atas, supaya kebudayaan kita naik ke atas, supaya negara kita naik ke atas. Bangsa yang tidak mempunyai adreng, adreng untuk naik ke atas, bangsa yang demikian itu, dengan sendirinya akan gugur pelan-pelan dari muka bumi (sirna ilang kertaning bumi).*

Demikianlah, para pendiri bangsa mewariskan kepada kita semangat, alasan, dan tujuan perjuangan kebangsaan sedemikian terang dan luhurnya. Kehilangan terbesar dari bangsa ini bukanlah kemerosotan pertumbuhan ekonomi atau kehilangan pemimpin, melainkan kehilangan karakter dan harga diri, karena diabaikannya semangat dasar kehidupan bernegara. "Aib terbesar," kata Juvenalis, "ketika kamu lebih mementingkan kehidupan ketimbang harga diri, sementara demi kehidupan itu sendiri engkau telah kehilangan prinsip-prinsip kehidupan."

Sejauh ini, nilai-nilai ideal Pancasila itu belum sepenuhnya terbumikan dalam kenyataan, terutama karena krisis keteladanan para penyelenggara negara. Membumikan Pancasila sebagai pantulan cita-cita dan kehendak bersama, mengharuskan Pancasila hidup dalam realita, tak hanya jadi retorika atau verbalisme di pentas politik. Karena itu, rejuvenasi Pancasila harus dilakukan dengan cara mengukuhkan kembali posisinya sebagai dasar falsafah negara, mengembangkannya ke dalam wacana ilmiah, mengupayakan konsistensinya dengan produk-produk perundangan, koherensi antarsila, dan korespondensi dengan realitas sosial, dan menjadikannya sebagai karya, kebanggaan dan komitmen bersama.

Kalau bukan sekarang, kapan lagi? Kalau bukan kita, siapa lagi? Marilah kita gemakan terus semboyan Bung Hatta: "Di atas segala lapangan Tanah Air aku hidup, aku gembira. Dan di mana kakiku menginjak bumi Indonesia, di sanalah tumbuh bibit cita-cita yang kusimpan dalam dadaku." Lantas ia pun berikrar dengan mengutip seungkuai sajak René de Clerq: "Hanya ada satu tanah air yang bernama Tanah Airku. Ia makmur karena usaha, dan usaha itu adalah usahaku."

Memosisikan Pancasila Sebagai Sumber Pengembangan Etika Pemerintahan dan Pengembangannya Ke Depan

Oleh. Ngadisah¹



Pendahuluan

Berbicara tentang masa depan, tidak bisa lepas dari apa yang dialami atau yang terjadi pada masa lalu dan masa kini. Apalagi bila obyek yang dibicarakan menyangkut nilai-nilai dan implementasi etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sejak awal manusia mengenal pemerintahan, atau bahkan mulai munculnya gagasan untuk berpemerintahan, sudah terpikir dengan sendirinya adanya nilai-nilai kebaikan atau keutamaan hidup yang mengarah pada kebaikan bersama.

Dalam teori kontrak sosial yang ditulis oleh Thomas Hobbes, tergambar jelas, bahwa manusia dapat hidup damai, aman tentram, justru pada saat kita mau menyerahkan "mandat" kepada seseorang yang bertugas mengatur kehidupan dan mencapai tujuan bersama para pemberi mandat. Dari sinilah muncul kesadaran untuk berpemerintahan yang dilandasi tujuan yang baik dengan cara yang baik pula, karena bila tujuan yang baik dicapai dengan cara yang buruk, akan menabur benih keburukan.

Etika pemerintahan mengajarkan bagaimana seharusnya perilaku para pejabat atau pemimpin pemerintahan dan jajarannya berperilaku agar tujuan pemerintahan yang baik itu, dapat tercapai. Etika pemerintahan, memberikan arah, pedoman, dan orientasi bagaimana cara mencapai tujuan negara dengan cara yang baik. Cara yang baik bukan hanya menyangkut tindakan-tindakan konkrit dalam pelayanan sehari-hari, tetapi jauh lebih dalam dari itu. Pelayanan yang baik, dimulai sejak awal pemikiran

¹ Guru besar emeritus IPDN.

pembentukan pemerintahan, dilanjutkan dengan pembuatan peraturan-peraturan, program kerja yang direncanakan dan sikap perilaku yang konsisten dari hulu sampai hilir. Hulunya adalah pemikiran-pemikiran filosofis yang dicanangkan sejak awal berdirinya negara dan undang-undang dasarnya, hilirnya adalah peraturan perundangan yang diturunkan dari filosofi, menjadi perilaku dan tindakan nyata para penyelenggara negara.

Para penyelenggara negara merupakan faktor kunci yang menjadi penentu, apakah tujuan negara dapat tercapai atau tidak. Para pendiri negara (*founding fathers*) menuliskan dalam penjelasan UUD 1945 bahwa sebaik apapun undang-undang dasar, keberhasilannya ditentukan oleh budi luhur para penyelenggara negara. Kata budi luhur jelas mengacu pada sifat etis yang dituntut pada para pemimpin pemerintahan. Sayangnya pemikiran bijak dari para pendiri negara itu tidak lagi ada di dalam Penjelasan UUD '45 hasil amandemen, karena salah satu kesepakatan dasar dalam mengawali proses amandemen adalah meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (MPR-RI, 2006).

Apakah dengan dihapusnya penjelasan UUD '45 itu tidak ada lagi landasan etika bagi para penyelenggara pemerintahan? Jelas masih ada, karena Pembukaan UUD '45 termasuk yang disepakati untuk tidak diubah. Di dalam Pembukaan inilah landasan filosofis, historis, dan etis secara eksplisit tetap eksis. Secara keseluruhan, isi Pembukaan UUD '45 merupakan "ruh" yang menghidupkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena bila salah satu unsur itu hilang atau ditiadakan, negara ini kehilangan acuan moral dalam proses penyelenggaraan negara.

Acuan moral yang paling nyata dalam proses penyelenggaraan negara adalah nilai-nilai yang terkandung di dalam pancasila. Pertanyaannya adalah, apakah pancasila masih punya ruh untuk menyemangati dan menuntun negeri ini dalam mencapai tujuan negara seperti yang dicitakan dalam Pembukaan UUD '45? Inilah pertanyaan dasar yang ingin dijawab dalam tulisan ini, dengan menggunakan pendekatan etika. Mengapa pendekatan etika? Karena etika di Indonesia saat ini, khususnya etika dalam

pengelolaan pemerintahan berada dalam keadaan gelap, nyaris tanpa cahaya, yang ditandai dengan banyaknya pelanggaran etika oleh para penyelenggara negara, baik pada lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Pelanggaran Etika dan Keraguan Terhadap Pancasila

Akhir-akhir ini, banyak sekali keluhan masyarakat yang terkait dengan perilaku pejabat pemerintah, baik yang bertugas pada jajaran legislatif (wakil rakyat), eksekutif (Presiden dan jajarannya) maupun pada lembaga yudikatif (lembaga-lembaga peradilan dan jajarannya). Pernah diberitakan dalam surat kabar dan pidato Menteri Dalam Negeri pada acara Seminar Nasional Kepamongpraajaan yang dibacakan oleh Dirjen Otonomi Daerah, bahwa pada tahun 2012 pada triwulan kedua (bulan Mei), ada 173 Bupati/Walikota yang diperiksa pengadilan karena dugaan kasus korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah memeriksa puluhan anggota DPR-RI yang terkait kasus korupsi di dalam Badan Anggaran (Banggar) maupun kaitannya dengan kasus-kasus pembangunan fisik seperti kasus Wisma Atlet dan Proyek Hambalang. Dari lingkungan yudikatif, telah diproses di peradilan beberapa orang jaksa, polisi dan hakim yang juga terkait dengan kasus-kasus korupsi.

Tindakan-tindakan penyelewengan seperti itu, termasuk pelanggaran hukum atau pelanggaran etika? Hukum dan etika merupakan norma-norma yang sama-sama diarahkan kepada pencapaian kesempurnaan hidup manusia. Bila hukum mengupayakan kesempurnaan hidup dengan mengarahkan manusia berjalan pada koridor benar dan salah, maka dengan tujuan yang sama, etika berjalan pada koridor baik dan buruk. Nilai keutamaan menurut hukum adalah benar, yang berarti selalu berada pada posisi patuh dan taat kepada peraturan, sedangkan etika meletakkan keutamaan manusia pada perilaku yang baik yakni sesuai dengan kaidah-kaidah nilai universal. Baik dan benar, adalah kaidah-kaidah moral yang berjalan beriringan, atau saling melingkupi satu sama lain. Kebaikan diperoleh melalui jalan yang benar, dan kebenaran bisa dicapai bila orang berperilaku baik.

Ada gagasan-gagasan besar yang sama antara hukum dan etika yakni persamaan (*equality*), kebaikan (*goodness*), keadilan (*justice*), kebebasan (*liberty*), kejujuran (*honesty*) dan kebenaran (*truth*). Oleh karena itu, pelanggaran hukum pada dasarnya adalah pelanggaran etika, atau diawali dengan pelanggaran etika. Seseorang yang melakukan korupsi, ketahuan, atau tidak, tetap masuk dalam kategori melanggar etika, karena ukurannya adalah hati nurani atau moralitas, yang belum tentu dapat dideteksi dengan instrument hukum. Pelanggaran etika muncul menjadi dasar untuk penuntutan di pengadilan. Ini berarti, pelanggaran hukum (khususnya pidana) identik dengan pelanggaran etika.

Kasus pidana korupsi seperti contoh di atas hanyalah sebagian kecil dari pelanggaran etika, yang kebetulan terungkap menjadi kasus hukum. Di luar itu, masih sangat banyak bentuk-bentuk pelanggaran etika yang lebih tersembunyi, seperti: kolusi, nepotisme, penyalagunaan wewenang, kecurangan, kelicikan, dan lain-lain, yang intinya memperkokoh pelanggaran nilai-nilai keadilan dan kejujuran, yang berdampak pada perlakuan diskriminatif dan ketidak-adilan.

Dalam kehidupan sosial, hubungan antar agama, antar golongan dan suku bangsa, sering juga terjadi konflik, yang penanganannya perlu melibatkan pemerintah sebagai wasit maupun mediator, karena salah satu tugas pemerintahan adalah melindungi warga negara dari ancaman internal maupun eksternal. Posisi ini mengharuskan pemerintah untuk bersikap netral, adil, jujur dan konsisten, berpegang teguh pada nilai-nilai etis yang mengatasi faham golongan. Masalahnya, apakah nilai-nilai faham etis tetap dipegang teguh secara konsisten sehingga permasalahan-permasalahan sosial, konflik dan perpecahan yang dapat mengancam integritas bangsa dapat diselesaikan dengan tuntas? Jawabannya, justru itulah hal yang meragukan kita sekarang. Ada kesan kelambanan, ketidaktegasan dan keraguan dalam penyelesaian masalah sosial maupun politik karena tidak lagi ada keberanian untuk mengatakan bahwa suatu tindakan yang merugikan kelompok lain atau yang mengancam eksistensi negara adalah pelanggaran terhadap nilai-nilai Pancasila.

Menyebut kata Pancasila pun tidak berani, karena takut dianggap tidak reformis, dianggap bagian dari Orde Baru, atau ada ketakutan dianggap mengagamakan Pancasila. Ketakutan-ketakutan yang tidak beralasan, karena secara formal rumusan sila-sila dari Pancasila itu masih tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Kita bertuntung karena masih ada komitmen dari anggota-anggota Tim Amandemen UUD '45 yang sepakat tetap menggunakan Pembukaan sebagaimana aslinya, tanpa diamandemen. Namun demikian, masih ada tantangan lain yang menghadang di depan kita, yaitu implementasi nilai-nilai Pancasila dalam tindakan-tindakan konkrit pemerintah, baik dalam pembuatan peraturan perundangan maupun dalam perilaku sehari-hari.

Pancasila sebagai dasar negara, sebagai falsafah bangsa dan sebagai pemersatu bangsa adalah juga sebagai sumber etika pemerintahan, karena isi dari nilai-nilai Pancasila sarat dengan pesan-pesan moral yang menjadi pedoman dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila memberikan orientasi kemana negara akan wibawa, bagaimana negara dikelola dan perilaku apa yang diharapkan dari pejabat pemerintah maupun masyarakat. Sebagai sumber etika bangsa manifestasi nilai-nilai moral Pancasila seharusnya tercermin di dalam setiap peraturan perundangan maupun keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah.

Pelanggaran Etika Makin Marak

Pelanggaran etika sebenarnya sudah terjadi sejak manusia itu ada. Para pemikir dan penggagas etika, yakni para filsuf pada jaman Yunani Kuno, tidak perlu berfikir tentang etika kalau tidak terjadi pelanggaran. Norma diciptakan dengan tujuan menciptakan kehidupan yang lebih baik, yang tertib dan menentramkan. Gagasan tentang hukum, etika dan nilai-nilai moral yang lain muncul karena ingin memperbaiki keadaan, dari kondisi yang kacau ke arah keteraturan dan kedamaian. Maka wajar, ketika terjadi keadaan yang tidak tertib, kita mempertanyakan, mengapa hal itu terjadi.

Demikian juga tentang pelanggaran etika yang terjadi di Indonesia yang bentuknya sudah dijelaskan di muka, mengundang pertanyaan, mengapa akhir-akhir ini, justru setelah era reformasi, pada saat kran demokrasi dibuka lebar-lebar, pelanggaran etika makin banyak? Bukankah demokratisasi seharusnya membuat kita makin arif, karena di sana ada kebebasan berpikir, di mana nilai etika, menurut Magnis Suseno, justru bisa diterapkan bila ada kebebasan?

Dalam upaya menjawab pertanyaan tersebut, penulis melihat ada beberapa hal yang berkembang paradoksal dengan nilai-nilai demokrasi yang hakiki. Demokrasi adalah manifestasi dari kehendak manusia untuk menghormati hak-hak manusia yang sama-sama berada pada kondisi bebas memilih, bebas beraktualisasi, namun tetap terikat pada pemenuhan hak-hak dan kebebasan orang lain. Kondisi paradok terjadi ketika nilai-nilai kebebasan dihayati sebagai kebebasan tanpa batas, sehingga pelanggaran moral dianggap hal yang wajar.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap munculnya tindakan perilaku seperti itu antara lain adalah:

1. Sikap pragmatis.
2. Orientasi tujuan jangka pendek.
3. Inkonsistensi dalam penegakan kode etik.
4. Sanksi moral lemah.

Sikap Pragmatis

Pragmatis adalah suatu sikap dan pemikiran yang menekankan pada aspek kegunaan praktis sebagai acuan dalam segala tindakan. Orang yang pragmatis selalu mempertanyakan, apa manfaat dari segala upaya bagi manusia dan bagi dirinya sendiri. Nilai-nilai yang bersifat abstrak seperti moralitas, baik buruk, benar salah pun tidak lepas dari penilaian atas manfaatnya. Menurut Soerjanto Poespowardoyo, (1989 : 29), pandangan seperti itu, kalau ditarik lebih jauh, akan bermuara pada tindakan-tindakan yang "*inhuman*", karena baik dan buruk tidak ditentukan secara obyektif lagi.

Sikap pragmatis dalam penyelenggaraan negara sebenarnya tidak masalah, sepanjang diarahkan pada pencapaian tujuan yang lebih besar, dalam arti menempatkan sikap pragmatis sebagai metode, sehingga alat yang pada situasi tertentu dapat diterapkan, tapi pada situasi yang lain, mungkin tidak tepat. Misal, sikap pragmatis dalam pembangunan memang harus ada karena pembangunan memang diarahkan pada manfaat kegunaan secara langsung. Namun demikian, tetap harus dilandasi dengan idealisme di mana pembangunan itu mempunyai tujuan jangka panjang yang lebih baik. Sikap pragmatis yang kurang tepat adalah, pada saat membuat keputusan yang semata-mata berorientasi pada penyelesaian masalah jangka pendek atau untuk kepentingan politik tertentu.

Orientasi pada Tujuan Jangka Pendek

Di dalam proses penyelenggaraan negara, para pejabat dituntut untuk kerja cepat, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam memecahkan masalah-masalah praktis di masyarakat. Seringkali juga terjadi desakan yang kuat dari suatu kelompok, yang menyebabkan pemerintah harus bertindak cepat, atau merespon dengan segera suatu aksi tanpa didahului dengan telaahan yang mendalam, sehingga keputusannya rapuh, mudah digoyang atau berimplikasi pada penerapan yang sulit oleh aparat pelaksana.

Keputusan yang dibuat dalam kondisi tergesa-gesa, seringkali kurang memperhatikan berbagai variable secara komprehensif. Bentuk keputusan yang bersifat reaktif menghasilkan "output" yang sifatnya temporer, atau berlaku untuk jangka pendek. Inilah yang menyebabkan, banyak peraturan sering diubah/diganti.

Karena jebakan rutinitas, ditambah dengan pemikiran-pemikiran pragmatis di lingkungan pejabat negara dan birokrasi pemerintahan, menyebabkan terjadinya peraturan-peraturan yang tumpang tindih, bahkan ada yang keluar dari rujukan dasar dalam pembuatan peraturan perundangan, yakni Pancasila. Sebagai dasar negara, seharusnya Pancasila menjadi acuan utama untuk menilai

baik buruknya suatu peraturan, perlu tidaknya perubahan/pembuatan peraturan baru. Rutinitas membuat orang hanya bertanya soal-soal teknis dan administratif, seperti: dan bagaimana melakukan ini dan melakukan itu, tetapi jarang mempertanyakan hal-hal yang dasar atau yang filosofis, seperti pertanyaan mengapa ini harus dilakukan, mengapa pemerintahan harus ada” dan lain-lain.

Mempertanyakan kembali hal-hal yang mendasar, merupakan keharusan bagi para penyelenggara negara sehingga tidak kehilangan arah dalam menyelesaikan masalah-masalah rutin maupun dalam pengambilan keputusan-keputusan yang penting. Perubahan kebijakan yang terlalu sering, adanya peraturan yang tumpang tindih, perubahan peraturan perundangan dalam jangka pendek merupakan indikasi bahwa para penyelenggara negara sering kehilangan orientasi dalam pengambilan keputusan. Lembaga manapun yang membuat peraturan, tidak boleh melalaikan prinsip bahwa peraturan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan negara.

Inkonsistensi Penegakan Kode Etik

Para penyelenggara negara dalam arti luas (legislatif, eksekutif, yudikatif) adalah suatu kelompok profesi pemerintahan, karena mempunyai misi yang sama yakni mewujudkan cita-cita negara, yang bermuara pada kesejahteraan rakyat. Dalam arti teknis fungsional memang dapat dibagi lagi profesi pemerintahan ke dalam profesi legislator, kepanongprajaan, dan penegak hukum. Setiap profesi, di samping harus melaksanakan etika universal, dituntut pula untuk memiliki pedoman perilaku khusus sesuai dengan bidang profesinya, yang disebut kode etik.

Cukup banyak kelompok profesi yang sudah mempunyai kode etik, baik dari lingkungan para penyelenggara maupun kelompok profesi di lingkungan masyarakat umum. Namun demikian, penegakan etika profesi, khususnya di lingkungan pemerintahan belum optimal. Bagi kalangan legislator, sudah ada kode etik anggota DPR/DPRD, bagi kalangan eksekutif sudah ada kode etik pegawai negeri sipil, bagi kalangan penegak hukum

sudah ada kode etik hakim. Masalahnya terletak pada penerapan sanksi moral yang harus dijatuhkan oleh teman-teman sejawat sendiri, sehingga sering lebih kuat “jiwa korpnya” daripada kekuatan untuk menegakkan kehormatan profesinya.

Sanksi Moral Lemah

Di dalam masyarakat yang orientasi nilai materinya lebih kuat daripada nilai-nilai non materi, memberikan sanksi moral tidak selalu dianggap penting. Kenyataan hidup sehari-hari, menunjukkan bahwa penghormatan orang terhadap koruptor tidak berkurang, karena orang kaya dianggap lebih terhormat dibanding orang jujur tetapi melarat. Masih banyak orang yang berharap limpahan rahmat dari orang kaya dengan mengharapkan sedekah, atau bentuk-bentuk bantuan yang lain, untuk mengurangi masalah mereka.

Pemimpin yang korup, nepotism atau melanggar nilai-nilai agama sekalipun tidak dipermasalahkan sepanjang bisa membantu materi untuk lingkungannya. Oleh karena itu, kesadaran untuk memberi sanksi moral oleh masyarakat sulit tembus, selama masyarakat masih dalam kondisi miskin. Hujatan-hujatan terhadap pelanggar etika yang dilakukan oleh para penyelenggara negara, khususnya di lingkungan legislatif baru mendapat sorotan media massa dan tokoh-tokoh lembaga-lembaga masyarakat. Masyarakat masih menanti tetesan rezeki dari orang-orang kaya yang ingin menjadi wakil/pemimpin mereka melalui *money politics*. Kesalahan masa lalu mudah dilupakan sehingga sanksi moral dari masyarakat sulit diharapkan pada saat sekarang.

Manifestasi Pancasila Sebagai Sumber Etika Pemerintahan

Posisi Pancasila dalam Negara Kesatuan RI sesungguhnya sangat strategis dan fundamental, seiring dengan penempatan sila-silanya di dalam Pembukaan UUD '45. Dalam konteks ini jelas secara eksplisit penempatan Pancasila sebagai dasar negara. Sebagai dasar negara berarti menjadi landasan atas semua ketentuan yang dibuat di NKRI. Pancasila adalah tempat, fondasi dimana pilar-pilar kekuatan penopang NKRI dicanangkan. Tanpa

fondasi, pilar-pilar tidak akan berdiri tegak. Oleh karena fondasi itu bukan materi atau benda fisik, melainkan nilai-nilai moral, maka perwujudannya di dalam tatanan NKRI harus melalui instrument perundangan yang berpedoman pada sumbernya, yakni Pancasila, baik sebagai satu kesatuan maupun sila demi sila.

Di samping melalui peraturan perundangan, nilai-nilai Pancasila juga harus diwujudkan dalam perilaku setiap warga negara, Magnis Suseno (1995:108) menyebut Pancasila bukanlah moralitas individual. *Pancasila adalah cita-cita, tekad bersama, nilai-nilai yang disepakati oleh bangsa Indonesia yang harus mendasari kehidupannya sebagai masyarakat Indonesia.* Dengan demikian, manifestasinya bukan hanya bersifat yuridis (obyektif), tetapi juga personal (subyektif), karena etika tidak dilaksanakan oleh lembaga, tetapi oleh orang-orang yang dapat memilih antara baik dan buruk.

Sebagai sebuah ajaran yang membimbing masyarakat Indonesia dalam berperilaku agar menjadi warga negara yang baik, maka Pancasila dapat disebut sebagai sumber etika sosial. Di samping itu, Pancasila juga harus menjadi pedoman perilaku para pejabat pemerintahan baik dalam pembuatan peraturan/kebijakan maupun perilaku sebagai pelayan masyarakat sehingga Pancasila juga dapat disebut sebagai sumber etika pemerintahan.

Dalam kaitan dengan posisi Pancasila sebagai sumber etika pemerintahan, maka fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh para fungsionaris pemerintahan harus dilandasi etika. Adapun fungsi-fungsi pemerintahan yang utama adalah:

1. Membuat peraturan (mengatur).
2. Melakukan pembangunan.
3. Melayani masyarakat.

Bagaimana peraturan harus dibuat, tentu harus mengacu pada ketentuan yang berlaku (landasan yuridis). Namun substansi peraturan harus mengacu pada nilai-nilai Pancasila. Setiap peraturan, dari UUD '45 sampai dengan peraturan pemerintahnya merupakan pancaran nilai-nilai Pancasila. Jadi ada rujukan yang bersifat filosofis bagi setiap peraturan yang dibuat, dimana substansi suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Bahkan perlu dipikirkan kemungkinan rujukannya

bukan hanya pasal-pasal, tetapi mempertimbangkan aspek moral yang merujuk pada *common sense*. Rujukan moral yang bersumber dari ide besar seperti pemenuhan rasa keadilan, kebahagiaan, kebersamaan, kesetaraan dan sejenisnya seharusnya masuk dalam pertimbangan pembuatan peraturan.

Setiap peraturan adalah pancaran nilai-nilai hukum Pancasila, sehingga tidak akan terjadi tabrakan ataupun tumpang tindih karena orientasi setiap peraturan adalah sama, yakni mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila secara nyata. Ini berarti, penyesuaian peraturan, harmonisasi substansi dan pengawasan pelaksanaan bersumber dari rujukan yang sama yakni Pancasila.

Dalam kaitan dengan manifestasi nilai-nilai Pancasila dalam pembangunan, para penyelenggara pemerintahan hendaknya selalu ingat, untuk apa pemerintahan dibentuk dan untuk apa pembangunan diadakan. Acuan dengan mendesain pembangunan dan prinsip-prinsip yang digunakan tidak boleh lepas dari norma-norma Pancasila, karena kalau acuannya berbeda, maka manfaat pembangunan tidak akan dirasakan oleh masyarakat Indonesia. Teori pembangunan, banyak yang bersumber dari Barat, sehingga landasan filosofis masyarakat Barat yang dianggap lebih modern akan lebih mewarnai proses pembangunan di Indonesia. Akibatnya, tolok ukur keberhasilannya beda, pendekatannya beda dan desain dapat bertolak belakang dengan nilai-nilai Pancasila.

Untuk menghindari terjadinya salah arah dalam pembangunan, maka perlu ada penggalian makna yang paling hakiki dari aktivitas pembangunan yang merujuk pada Pancasila. Bisa mencari nilai hakiki dari Pancasila dengan melihat sila demi sila, bisa juga mencari substansi yang menyatukan kelima sila dalam Pancasila, yang kemudian diangkat sebagai prinsip dasar dalam melaksanakan pembangunan, disebut sebagai etika pembangunan.

Fungsi utama yang ketiga, dari pemerintahan adalah melakukan pelayanan kepada masyarakat. Makna pelayanan ada dua, yakni yang bersifat langsung dan tidak langsung. Pelayanan langsung terkait dengan penyediaan jasa perijinan, pembuatan akte, pelayanan kartu penduduk, dan lain-lain, sedangkan

pelayanan tidak langsung dalam bentuk penyusunan program-program aksi untuk memenuhi kebutuhan atau memfasilitasi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dalam posisi sebagai penyedia layanan yang tidak langsung, di mana aktivitasnya termasuk mengambil keputusan-keputusan strategis, diperlukan sikap bijak dan komitmen yang kuat untuk berpihak kepada rakyat. Posisi pejabat pemerintah adalah sebagai administrator, yang harus memperhatikan kepentingan umum, berpihak kepada yang lemah dan berani menanggung resiko atas kesalahannya dalam pengambilan keputusan atau penyelewengan yang terjadi dalam pelaksanaan. Berani menanggung resiko merupakan perwujudan dari rasa tanggungjawab yang dimiliki seorang administrator pemerintahan.

Pengembangan Etika Pemerintahan Ke Depan

Etika pemerintahan dewasa ini belum menunjukkan posisinya yang jelas karena nilai rujukannya sendiri yaitu Pancasila dipandang sebelah mata oleh para pendukungnya, yaitu bangsa Indonesia. Salah satu bentuk melemahnya komitmen terhadap nilai-nilai moral yang dikandung di dalam Pancasila adalah, belum sepenuhnya diimplementasikannya Pancasila sebagai landasan pembuatan peraturan perundangan dan pedoman perilaku penyelenggara pemerintahan dan masyarakat. Padahal pengalaman sejarah bangsa Indonesia membuktikan, bahwa tanpa sikap yang jelas dan kuat untuk menempatkan Pancasila sebagai dasar negara, maka kekacauan dan konflik sosial makin marak, moralitas bangsa, rasa percaya diri anak bangsa juga melemah. Terombang-ambing dalam pusaran ideologi lain, yang mengundang kegaman dalam bertindak dan pasif terhadap pengaruh negatif dari luar. Itulah sebabnya, walaupun sebagian orang mencibir tentang kemampuan Pancasila menjadi pedoman etis bagi penyelenggara pemerintahan, tetap harus ada upaya dari para cendekiawan untuk tetap berjuang untuk mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila, khususnya bidang pemerintahan.

Beberapa langkah penting yang mungkin dilakukan untuk pengembangan etika pemerintahan yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila adalah:

1. Melakukan kajian-kajian yang lebih intensif untuk menggali norma-norma etika yang bersumber dari Pancasila (pendekatan akademis).
2. Mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila dalam berbagai peraturan perundangan. Dalam kaitan ini, perlu dibentuk lembaga penyalaras peraturan perundangan dengan rujukan kepada Pancasila.
3. Penegakan kode etik pada lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah.
4. Pelaksanaan pendidikan politik yang mengacu kepada nilai-nilai Pancasila, beserta sistem demokrasi yang dikembangkannya.
5. Lakukan gerakan moral penegakan etika secara nasional.

Kelima langkah tersebut dapat dilaksanakan, apabila motor penggerak perubahan, yakni pemerintah, betul-betul mempunyai komitmen untuk menerapkan nilai-nilai Pancasila pada semua aspek kehidupan, disertai dengan keteladanan dari para pemimpin pemerintahan.

Demikianlah sekelumit pemikiran sebagai pendorong semangat untuk menggairahkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih menyejukkan hati dan menentramkan pikiran demi masa depan bangsa Indonesia.

Ber-NKRI Secara Lebih Baik: Telaah Etis
Percepatan Pembangunan Papua
Oleh. Purwo Santoso²



Indonesia harus eksis sebagai proyeksi dari imajinasi kita yang sama-sama mencita-citakan keadilan dan kemakmuran. Dengan begitu, kebersamaan kita sebagai sebuah adalah suatu komitmen etik³, dan komitmen itu tentulah harus manifest dalam keseharian kita dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tulisan ini berusaha mengevaluasi bagaimana nasionalisme kita berkonstruksi sebagai komitmen etik dalam berpemerintahan, khususnya dalam mewujudkan kohesivitas Indonesia sebagai suatu kesatuan entitas pembangunan. Dalam rangka itu, kita mendetailkan telaah, kebijakan Otonomi Khusus di Papua kita jadikan sebagai medium pengujian.

Kealpaan kita dalam mengkonstruksi nasionalisme sebagai etika pemerintahan, khususnya dalam mengelola kebijakan pembangunan, di satu sisi telah menyediakan justifikasi bagi menguatkan nasionalisme berskala lokal.⁴ Sungguhpun demikian, yang menjadi kekhawatiran tulisan ini adalah mudahkah kita mengkambinghitamkan nasionalisme berskala lokal. Lebih dari itu, semakin terasukinya kita dengan unsur-unsur pemikiran liberal menjadikan semakin terasa tidak-relevannya cara berfikir nasionalistik. Pemberlakuan otonomi daerah, apalagi dalam skema

² Guru besar emeritus UGM.

³ Moore, Margaret, 2001, *the Ethics of Nationalism*, Oxford University Press, hal. 7; 102.

⁴ Purwo Santoso, "Merekonstruksi Kohesi Nasional: Etno-Nasionalisme dan Otonomi Daerah dalam Proses Demokratisasi Indonesia", dalam Geoffrey Hainsworth & Bakti Setiawan, *Drama Indonesia: Ketidakpastian dalam Dunia yang Mengglobal*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2007.

khusus, telah menyediakan justifikasi bagi kita untuk mendudukan masalah Papua sebagai masalah orang yang hidup di tanah Papua. Jelasnya, ke-Indonesia-an kita tidak terusik karena komitmen etik untuk membangun Papua telah kita sembunyikan dibalik jargon otonomi daerah. Dengan jargon otonomi khusus yang lebih dahsyat, penyembunyian itu justru semakin rapi.

Jika kita sepakat bahwa masalah Papua adalah masalah Indonesia, maka kegagalan membangun Papua sejatinya adalah kegagalan menegakkan nasionalisme Indonesia. Meledaknya kekecewaan di Papua adalah indikasi dari kegagalan untuk menangkap pokok persoalan, kalau bukan sekedar kegagalan mewujudkan sederetan rencana yang telah didokumentasikan. Salah satu persoalan penting yang luput dari perbincangan publik selama ini adalah persoalan rapuhnya nasionalisme sebagai rujukan etis dalam mengelola pembangunan.

1. Nasionalisme sebagai Acuan Etis

Kajian ini berangkat dari proposisi Ben Anderson, bahwa bangsa adalah *imagined communities*,⁵ Integrasi Papua dalam bingkai pemerintahan Indonesia sangat tergantung pada pelembagaan kesepakatan masyarakat Papua untuk menjadi bagian dari suatu entitas bangsa yang di sebut Indonesia. Dalam konteks ini, kita tidak dapat menutup mata ataupun marah-marah terhadap adanya reproduksi imajinasi sesama orang Papua sebagai bangsa. Hal yang sama juga terjadi dalam komunitas lain di negeri ini. Yang dapat kita simak sejauh ini adalah tidak memadainya reproduksi ke-Indonesiaan kita, karena kita merasa derajat nasionalisme kita sudah final. Reproduksi nasionalisme yang sanggup meringkai reproduksi kebangsaan di dalam setiap lokalitas di negeri ini karena asyiknya kita bersembunyi dibalik klaim formalistik, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan (NKRI). Telaah terhadap cara pemerintah mengelola kebijakan otonomi khusus untuk Papua mengindikasikan bahwa klaim nasionalisme yang formalistik ini tidak disanggah oleh reproduksi komitmen etik

⁵ Anderson, B.R.O.G., 2006, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso, hal, 5-6

untuk diaktualisasikan dalam praktek sehari-hari dalam berpemerintahan. Tidak tersedia cukup bukti untuk mengatakan bahwa dalam skala nasional tertuang komitmen etik untuk melembagakan imajinasi bersama di benak orang-orang Papua dengan imajinasi orang-orang di bagian lain dari Indonesia tentang keberadaannya sebagai bagian dari sebuah bangsa yang sama bernama Indonesia.⁶

Renan memberi petunjuk tentang adanya dua elemen yang menjadi prinsip spiritual dari suatu imaji kebangsaan, yakni: (1) adanya memori warisan yang kaya dan, (2) adanya kesepakatan aktual, kehendak untuk hidup bersama, berikut kesepakatan untuk memaksimalkan warisan yang kaya yang dimiliki bersama tersebut untuk kebaikan bersama.⁷ Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa, meskipun kesadaran akan warisan yang kaya, namun elemen kesepakatan aktual untuk hidup bersama dalam bingkai ke-Indonesia-an belumlah lagi terbentuk apalagi secara konsisten diwujudkan.

Ekspresi masyarakat adil makmur dan sejahtera sebagai tujuan negara bangsa Indonesia selama ini relatif banyak didengungkan dan diterima sebagai tujuan bersama. Dalam perjalanan sejarahnya, pembangunan pernah menjadi kata kunci yang dikonstruksikan sebagai prasyarat pencapaian tujuan tersebut. Dalam kerangka ini, pembangunan seharusnya adalah hak setiap warga negara. Namun dalam implementasinya, jauhnya warga dari simpul kekuasaan menjadikan warga pemilik negara justru tersisihkan oleh pembangunan itu sendiri.⁸

⁶ Lihat juga Chauvel, Richard dan Ikrar Nusa Bakti, 2004, *The Papua Conflict and Jakarta Perceptions and Policies*, Washington: East West Center, khususnya Bab "Making Papua Indonesian", hal. 13-30

⁷ Renan, Ernst dikutip dalam Moore, op.cit., hal.7

⁸ Isu ini menjadi salah satu kritik utama terhadap tata pemerintahan yang sentralistis dari rezim Orde Baru. Namun dalam periode Orde Reformasi yang muncul sebagai respon terhadap rezim sebelumnya, isu ini tetap relevan untuk disoroti bahkan menjadi isu yang semakin aktual. Isu ini menjadi isu yang disoroti dalam editorial MetroTV,

Minimnya, kalau bukan ketiadaan, pembangunan bukannya menjadikan warga negara menjadi prioritas melainkan justru semakin memperkecil harapan untuk itu. Dalam konteks ini, kita tahu, negara tidak berdedikasi untuk membatalkan kecenderungan ini melalui otoritas yang ada pada dirinya. Persoalan Papua mencuat ke permukaan karena tingkat kesulitannya yang paling tinggi, namun ironisnya, tingginya tingkat kesulitan ini tidak diikuti dengan instrumentalisasi kebijakan yang lebih seksama. Tidak sulit untuk membuktikan bahwa kesungguhan pemerintah dalam menanganinya ada dalam taraf yang sangat rendah dan superfisial.

[http://www.metrotvnews.com/read/newsprograms/2012/02/09/11495/121/Paradoks-Pertumbuhan-;](http://www.metrotvnews.com/read/newsprograms/2012/02/09/11495/121/Paradoks-Pertumbuhan-) 9 Februari 2011, 18.31. Hal ini juga diantisipasi oleh filsuf politik seperti Thomas Hobbes yang melihat bahwa pembentukan negara melalui kontrak sosial, yang konsekuensinya adalah penyerahan sebagian hak dari individu-individu yang terikat kontrak tersebut untuk menyerahkan sebagian kebebasannya kepada penguasa (*the sovereign* - negara). Penyerahan sebagian kebebasan ini ditujukan untuk memastikan bahwa individu-individu tersebut bisa mengaktualisasikan kebebasannya yang lain tanpa menjadi ancaman atau terancam oleh aktualisasi dari kebebasan individu yang lain. Penguasa, atau negara, di sini juga merupakan subyek yang berkuasa, yang terkonstruksi oleh kontrak sosial yang dibuat oleh individu-individu tersebut dan memperoleh kekuasaannya dari kebebasan yang diserahkan oleh individu-individu tersebut. Hobbes melihat bahwa dengan kekuasaan yang dimilikinya, penguasa selalu memiliki potensi untuk menyalahgunakan kekuasaannya tersebut. Namun demikian keberadaannya menjadi suatu keharusan demi keberlangsungan aktualisasi kebebasan individu-individu yang bersangkutan. Inilah yang mendorong Hobbes untuk menggunakan simbolisasi *Leviathan* - setan untuk menggambarkan negara. Namun setan di sini dipandang sebagai *necessary evil*. Lihat Hobbes, T., 1651, *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, St. Paul Church-yard: Green Dragon.

2. Merdeka dalam NKRI: Sebuah Bingkai Etis

Meskipun sama sekali tidak mudah diwujudkan, percepatan pembangunan Papua adalah tuntutan mutlak. Hanya saja, percepatan bukan berarti tergesa-gesa apa lagi sembarangan. Kalaulah dapat dipercepat realisasinya, apa yang selama ini dimaknai sebagai pembangunan tidaklah dengan serta-merta mengatasi pangkal persoalan yang berkecamuk selama ini, yakni konflik.

Justru karena masalah-masalah menahun yang dijanjikan untuk diselesaikan dengan pendekatan (percepatan) pembangunan tidak kunjung tuntas,⁹ maka *high call* untuk merdeka semakin dirasa masuk akal.¹⁰ Perlu diingat bahwa, nasionalisme bisa tumbuh secara alamiah dari proses reproduksi imajinasi bersama. Sehubungan dengan hal itu, pembangunan, tidak dengan serta-merta memusnahkan agenda untuk melepaskan diri dari ikatan kenegaraan: Republik Indonesia. Tegasnya, yang diperlukan bukan hanya akselerasi pembangunan namun, terlebih dari itu adalah penyelesaian konflik itu sendiri. Dalam konteks spesifik Papua dan Indonesia pembangunan memang menjadi kondisi yang sangat diperlukan (*the necessary*), tetapi tidak memadai (*insufficient condition*) untuk itu.¹¹

⁹ Untuk kajian tentang kinerja kebijakan Otonomi Khusus Papua lihat misalnya, Djojosoekarto A., Rudiarto Sumarwono, dan Cucu Suryaman (ed.), 2008, *Kinerja Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia.

¹⁰ Tentang menguatnya nasionalisme Papua lihat Chauvel, Richard, 2005, *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*, Washington: East West Center

¹¹ Formula ini, meskipun dengan derajat dan konfigurasi kompleksitas yang berbeda juga berlaku di wilayah Indonesia yang lain. Sejarah Indonesia telah memberikan pelajaran berharga di mana kita memiliki pengalaman mahal dalam penanganan masalah Timor Timur. Komitmen anggaran yang besar sama-sekali tidak menjamin kuatnya integrasi dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam pelebagaan kesepakatan bersama di antara berbagai elemen yang membentuk bangsa Indonesia, saat ini kita telah menysia-nyiakan suatu kesempatan emas, meskipun harapan belum sepenuhnya pupus. Krisis yang menerpa Indonesia di penghujung kekuasaan Orde Baru telah memungkinkan artikulasi politik secara leluasa yang pada gilirannya menghasilkan semacam konsensus politik. Skema otonomi khusus (Otsus) Papua, yang dikukuhkan dalam Undang-undang No. 21 tahun 2001, sebetulnya adalah konsensus sekaligus peluang emas untuk menyelesaikan persoalan. Selain mengandung gagasan konsensual yang terungkap dalam jargon 'merdeka dalam NKRI', skema tersebut mengamatkan akselerasi pembangunan Papua. Komitmen untuk melakukan akselerasi ini diwujudkan dengan pemberlakuan diskriminasi positif: mengalokasikan 2% Dana Alokasi Umum untuk Papua, sebelum dialokasikan untuk daerah-daerah lain di Indonesia.

Setelah mengatakan skema Otsus adalah kesempatan emas, buru-buru harus dikatakan bahwa skema itu bisa diibaratkan sebagai jalan sempit dan licin yang begitu mudah menggelincirkan kita. Saya sebut peluang emas karena besarnya peluang untuk mengatasi masalah-masalah kronis. Kalangan yang pro-merdeka memilih sikap *wait and see*. Namun kesepakatan untuk melakukan akselerasi pembangunan yang tersirat dibalik alokasi dana Otsus dalam jumlah yang sangat besar, sejak dari awal tidak menjanjikan dampak yang diharapkan. Bukan saja pengalokasian dana hampir-hampir tanpa pengawasan prosedural-teknokratis untuk menghasilkan dampak, alokasi dalam jumlah besar itu sendiri menghasilkan salah tingkah, bahkan pembusukan sosial, yang justru menghalangi kemajuan yang dijanjikan.¹² Ironisnya, kalangan

¹² Patut dicatat, sungguhpun desain pembangunan untuk Papua selama ini mengandung banyak kekurangan, Papua tidak kunjung lepas dari Indonesia. Ini karena fragmentasi yang sangat kuat di Papua. Sayangnya fragmentasi inilah yang cenderung dimanipulasi oleh pemerintah pusat untuk

yang mengklaim dirinya sebagai patriotik menutup mata terhadap kenyataan ini dan tetap saja bersemboyan NKRI harga mati.

Perjuangannya untuk membangun Papua jauh dari level mati-matian, bahkan terkesan main-main. Skema Otsus yang disepakati sebagai solusi bagi konflik, juga berisi komitmen melakukan percepatan pembangunan. Isinya direduksi jauh, sekedar sebagai penyerahan dana otonomi khusus. Ini adalah bahan bakar yang mudah mengobarkan kemarahan orang Papua yang sudah menyimpan mimpi untuk merdeka. Meskipun dengan nada-dasar yang salah, sesumbar NKRI harga mati sejauh ini masih bisa dipekirakan, karena kesulitan yang muncul dari konfigurasi sosial-politik di Papua sendiri; yakni fragmentasi sosial yang kronis dan pembusukan yang diakibatkan oleh salah urus dana otonomi khusus.

Istilah merdeka dalam NKRI secara literal memang kontradiktif, tapi itulah bingkai pengelolaan konflik yang disepakati.¹³ Merdeka yang dimaksudkan adalah merdeka dari keterisolasian, dari kebodohan, dari penyakit dan seterusnya.¹⁴ Ini adalah bingkai pemikiran yang brilliant dan merujuk pada imajinasi tentang kebangsaan Indonesia yang didasarkan pada kesepakatan tentang tujuan bersama yang didasarkan pada semangat kesetaraan dan kemerdekaan. Kentalnya komitmen etik menjadikan kontradiksi itu tidak terasa. Hanya saja, hal ini menyisakan persoalan-persoalan yang sifatnya lebih teknis operasional.

mempertahankan Papua. Lihat misalnya Timmer, J, 2005, "Decentralization and Elite Politics in Papua", Discussion Paper dalam *State, Society, and Governance in Melanesia*, Australia National University

¹³ Patut dicatat bahwa tidak semua ide nasionalisme diikuti dengan tuntutan untuk mendirikan negara yang terpisah. Lihat Moore, *op.cit.*, hal. 5

¹⁴ *Ibid.*

Ada serangkaian pra-syarat agar gagasan tentang merdeka dalam NKRI bisa terwujud. Agar bisa keluar dari kebodohan perlu diselenggarakan pendidikan, namun agar pendidikan bisa berjalan perlu sekolah. Sekolah bisa beroperasi ketika ada tenaga pengajar atau guru, sementara itu guru tidak ada. Pengadaan guru mengharuskan adanya sekolah guru, dan sekolah guru ini mengharuskan pra-syarat tersendiri. Rangkaian panjang persyaratan yang saling mengunci atau menjebak ini tidak cukup detail diantisipasi, bahkan diperbincangkanpun tidak, apalagi diwujudkan secara seksama. Oleh karenanya, yang segera mengemuka adalah kekecewaan.

Secara konseptual, istilah merdeka dalam NKRI tidak hanya mengkonfirmasi urgensi melakukan percepatan melainkan juga berisi pesan agar kesatuan RI dijaga oleh penghormatan martabat Papua, bukan dengan memanfaatkan keterbatasannya. Artinya, dalam konteks Papua, semboyan NKRI harga mati hanya bisa dikumandangkan kalau kita mati-matian menjunjung tinggi martabat orang Papua. Cara mematok harga mati NKRI tidak boleh sekedar dengan kaca mata yuridis (bahwa tindakan makar tidak dapat ditolerir), melainkan harus juga memastikan menjadi bagian dari NKRI adalah pilihan terbaik yang tersedia. Pengkondisian ini, walaupun ada, tidak terartikulasi dengan baik.

Makalah ini bertujuan untuk mengajak kita semua untuk merasionalisasi kebijakan percepatan pembangunan di Papua, membuka mata mengapa janji lama Indonesia untuk mempercepat pembangunan Papua bukan hanya tidak terlaksana namun justru mengundang persoalan baru. Konflik dan manajemen konflik di Papua menjadi salah satu indikator utama efektif tidaknya kebijakan otonomi khusus di Papua. Fenomena merebaknya berbagai macam konflik di Papua saat ini menunjukkan bahwa agenda pembangunan di Papua, dan Indonesia secara umum, selama ini sekedar menjadi pengalih isu dan tidak menjadi pokok penyelesaian konflik.

Makalah ini melihat bahwa pemerintah melakukan dua kesalahan dalam kebijakan otonomi khusus untuk Papua dengan mengasumsikan bahwa, *pertama*, pembangunan bisa serta merta menyelesaikan konflik. *Kedua*, desain percepatan pembangunan melalui otonomi khusus, yang tereduksi menjadi sekedar penggelontoran dana otonomi khusus dalam jumlah besar, akan serta merta mendorong percepatan pembangunan di Papua. Ini mengindikasikan bahwa desain pembangunan di Indonesia tidak sensitif konflik. Selain itu, pemerintah seakan-akan berambisi untuk mempercepat pembangunan di wilayah di mana prasarana yang dibutuhkan untuk percepatan tersebut tidak tersedia. Tulisan ini ingin memberikan masukan untuk desain kebijakan percepatan pembangunan di Papua dengan mempertimbangkan aspek sosial politik masyarakat Papua yang terfragmentasi dan rawan konflik serta kondisi geografis Papua dengan wilayah yang luas namun tanpa infrastruktur yang memadai.

3. Kesseksamaan Aktualisasi Visi Etis

Antusiasme untuk mempercepat pembangunan, bukanlah alasan untuk melakukan kecerobohan dalam memahami dan menjabarkan pembangunan itu sendiri. Sebelum membahas percepatan pembangunan, kita perlu fahami dengan baik bergulirnya pembangunan dari ketiadaan pembangunan. Hal ini perlu dikemukakan karena di banyak kawasan di Papua, waktu seakan tidak bergerak. Apa yang kita saksikan 15 belas tahun yang lalu, tidak jauh dengan yang kita saksikan saat ini. *Point* yang perlu saya sampaikan di sini adalah bahwa pelaksana dan penanggungjawab untuk memimpin pembangunan di Papua tidak bisa dianggap sebagai sesuatu yang *taken for granted* bahwa proses pembangunan yang mungkin efektif diberlakukan di daerah lain yang relatif lebih berpengalaman akan dengan serta merta sama efektif diberlakukan di Papua.

Secara generik, pembangunan adalah perubahan menuju kondisi yang lebih baik. Definisi ini sama-sekali tidak problematik disampaikan kepada masyarakat yang sudah

terbiasa dengan pembangunan itu sendiri. Namun, bagaimana jika masyarakat di mana pembangunan tersebut hendak diimplementasikan adalah masyarakat yang tidak memiliki cukup pengalaman (referensi) perihal pembangunan itu sendiri? Bagaimana mengagendakan sesuatu yang esensinya tidak difahami?

Sehubungan dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut diatas, perlu difahami bahwa terma pembangunan sebetulnya tidak memiliki satu makna tunggal yang obyektif dan berlaku sama di setiap tempat dan setiap saat. Makna pembangunan adalah suatu konstruksi sosial. Proses konstruksi ini melibatkan proses negosiasi, kompromi, konflik, eksklusi, dan inklusi di antara mereka yang secara sosial terlibat dalam proses pengkonstruksian makna pembangunan tersebut. Setiap kali kita menemui terma ini dilekatkan pada makna tertentu ini mengimplikasikan adanya dikotomi antara apa itu pembangunan dan apa itu yang bukan pembangunan. Implikasinya, ada makna-makna lain yang pada momen yang spesifik tersebut disingkirkan dan tidak dikategorikan sebagai bagian dari pembangunan. Pada saat yang sama, ada makna-makna tertentu yang dilebih-lebihkan sebagai esensi dari pembangunan yang secara simultan dihasilkan oleh proses penegasian tersebut di atas. Melalui proses inilah simbol dan makna bertaut.

Setiap konstruksi makna pembangunan yang spesifik menghasilkan suatu mitos. Mitos di sini terkait dengan pemaknaan apa itu pembangunan yang sekaligus membangun suatu pemahaman yang bersifat normatif tentang bagaimana pembangunan itu seharusnya. Dalam praktek kebijakan, proses kebijakan secara keseluruhan didasarkan pada suatu konstruksi pemaknaan tertentu tentang apa yang menjadi obyek kebijakan dan apa esensi dari obyek kebijakan itu.

Meskipun di sini digunakan istilah mitos, tidak berarti bahwa mitos di sini dikonotasikan sebagai sesuatu yang negatif. Pemerintah di negara manapun perlu membongkai pikiran publik-nya dengan mitos tertentu untuk membangun imajinasi

suatu identitas bersama yang menjadi basis dari ke-publik-an itu sendiri.¹⁵ Pada masa Orde Baru menggunakan ‘pembangunan’ sebagai mitos untuk membangun identitas bersama Indonesia sebagai sebuah bangsa.¹⁶ Mitos ini menjadi ideal bersama yang digunakan untuk mengkonsolidasikan potensi yang ada di dalam masyarakat sekaligus sebagai basis untuk mengelola (*governing*) dinamika relasi antar berbagai elemen yang ada di masyarakat.

Sungguhpun demikian, mitos tersebut hanya bisa dijalankan ketika ada bukti-bukti yang termaterialisasi di lapangan. Kalaulah tidak serentak, ada manifestasi dari mitos-mitos tersebut yang secara bertahap muncul. Mitos ini bisa dijaga fungsionalitas-nya ketika orang-orang yang diajak untuk berimajinasi mau menerima dan mempercayainya serta bertindak sebagaimana dikonstruksikan dalam mitos tersebut. Karenanya proses konstruksi mitos tersebut adalah sebuah proses terus menerus dan tidak pernah final.

Dalam konteks Papua, mitos tentang percepatan pembangunan di Papua terkait erat dengan mitos pembangunan sebagaimana nampak semasa pemerintahan Orde Baru. Konstruksi Papua sebagai daerah yang tertinggal dalam pembangunan sehingga perlu adanya percepatan pembangunan mengimplikasikan bahwa Papua adalah elemen yang berada di luar garis batas definisi “apa itu pembangunan” dan bagaimana seharusnya pembangunan itu. Mitos percepatan pembangunan di Papua adalah upaya untuk menarik Papua sebagai elemen internal dari mitos pembangunan tersebut.

¹⁵ Lihat juga Anderson, op.cit.

¹⁶ Berbagai kajian tentang bagaimana mitos pembangunan secara resiprokal mengkonstruksi konteks sosial politik di Indonesia pada masa Orde Baru bisa dilihat dalam Anderson, B.R.O.G. dan Audery Kahin (ed.), 2010, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Singapura: Equinox Publishing; lihat juga Vickers, Adrian, “The New Order: Keeping Up Appearances” dalam Grayson, Loyd dan Shanon Smith (eds.), 2001, *Indonesia Today: Challenges of History*, Singapura: ISEAS, hal. 72 – 84.

Untuk konteks Papua, pertanyaannya kemudian, Apakah Papua selama ini bisa diajak berimajinasi dalam mitos 'pembangunan itu? Dalam konteks Papua yang memiliki wilayah yang luas dengan infrastruktur yang belum memadai mitos ini tersebar dan terlembaga secara tidak merata. Imajinasi tentang pembangunan di Papua lebih banyak tertanam di kalangan elite Papua dan di wilayah-wilayah yang menjadi pusat modernitas di Papua.¹⁷

Mitos pembangunan yang berkembang di Indonesia adalah turunan dari mitos modernisasi. Di Papua persebaran dan pelembagaan pembangunan, dan tentunya modernisasi, terbatas di kalangan elite Papua yang terserap menjadi bagian dari proses modernisasi tersebut. Pada gilirannya, mereka pula yang menjadi agen yang mereproduksi pembangunan dan modernisasi sebagai wacana dominan yang secara formal mengkonstruksikan Papua.

Sementara, sebagian besar masyarakat Papua yang lain tereksklusi oleh mitos pembangunan ini karena, jangankan menerima dan mempercayainya, mendengar tentang mitos tersebutpun tidak. Ini salah satunya dikarenakan persebaran penduduk di Papua yang luas serta relatif absennya infrastruktur yang menghubungkan masyarakat yang tersebar dibentangan wilayah yang sangat luas tersebut. Selain itu masyarakat Papua juga terbentuk oleh beragam suku yang masing-masing memiliki budaya dan bahasa sendiri.

Pengembangan infrastruktur memang menjadi salah satu prasyarat utama untuk modernisasi dan pembangunan di Papua. Yang utama adalah infrastruktur untuk membuka keterisolasian sejumlah besar sentra penduduk masyarakat Papua.¹⁸ Repotnya, kesadaran akan kebutuhan infrastruktur ini terbatas hanya di lingkaran mereka yang terserap dalam mitos pembangunan, padahal pengembangan infrastruktur ini membutuhkan biaya yang besar dan dampaknya tidak akan

¹⁷ Lihat misal Timmer, *op.cit.*

¹⁸ Sumule, Agus, 2003, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Jakarta: Gramedia, hal. 152 - 163

langsung terasa. Pada gilirannya, seperti konsentrasi dana pembangunan yang besar di sekelompok kecil elit ini akan memunculkan situasi rawan terjadinya korupsi dan memunculkan potensi konflik baru atas perebutan sumber daya mengingat kelompok ini juga terfragmentasi.

Keragaman sosio kultural di Papua memunculkan fenomena bukan hanya *dual society* antara mereka yang termodernisasi dan mereka yang tidak, namun juga terbelah secara politik (*politically fragmented society*). Ada beragam pembilahan politik yang terjadi, namun yang paling dominan melatarbelakangi kebijakan percepatan pembangunan dan otonomi khusus Papua adalah pembilahan antara pro-integrasi dengan pro-kemerdekaan Papua. Karenanya kondisi sosial masyarakat Papua bisa kita sebut sebagai *split dual society*.

Relatif tidak meratanya persebaran dan pelembagaan mitos pembangunan di antara masyarakat Papua yang secara sosio-kultural dan politik terfragmentasi membuat konflik menjadi suatu hal yang paling mungkin terjadi. Hal ini memang sudah sepatutnya menjadi pertimbangan utama ketika formula percepatan pembangunan di Papua di desain.

Kalaulah Papua sebagai bagian dari Indonesia hendak dikonstruksikan melalui mitos emansipasi dalam hal pembangunan melalui kebijakan otonomi khusus untuk percepatan pembangunan artinya nasib Papua dalam NKRI sebetulnya ditentukan oleh persebaran dan pelembagaan mitos itu sendiri.¹⁹ Namun, pemerintah tidak menyadari ini karena

¹⁹ Tentang bagaimana sebuah efektif tidaknya sebuah mitos mengkonstruksi dan mengelola suatu masyarakat bisa dibandingkan dengan bagaimana mitos tentang seks dan gender sebagai diskursus terlembaga atau tidak terlembaga dalam Glynnos, Jason, "Sex and the Limits of Discourse" dalam Howarth, David; Alleta J. Norval; and Yanis Stavrakakis (eds.), 2000, *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*, UK: Manchester University Press, hal. 217. Untuk kasus tentang Indonesia di bawah Orde Baru di tata dengan suatu mitos tentang keteraturan dan pembangunan lihat Vickers, Adrian, op.cit.

pemerintah bekerja dengan cara hafalan dan berasumsi bahwa kebijakan yang dilaksanakan di sana *self-implemented*. Pemerintah terkesan tidak sungguh-sungguh dalam mengawal pelembagaan mitos ini.

Sebagai mitos yang diputar dari Jakarta, konstruksi pembangunan yang berlangsung saat ini mengantarkan Papua keluar dari jebakan ketiadaan pembangunan sebagaimana disebutkan di atas. Lebih dari itu, dalam jangkauan yang terbatas dan elitis itupun menjadipkan Papua terbelah antara yang mendapatkan akses dengan yang tidak, dan pada saat yang sama aliran dana ke Papua tidak terkonversi menjadi kemajuan ataupun pijakan untuk maju. Justru salah tingkah elit-lah yang saat ini menggejala. Pengecualian terhadap pernyataan ini tentulah ada di sana sini, namun yang jelas ada urgensi untuk memfasilitasi pembangunan dalam konstruksi sosial Papua yang merdeka dalam NKRI. Kalaupun konstruksi sosial Papua ini beragam, secara prinsip ada konsensus bahwa, setidaknya ada empat pilar yang menopang pembangunan di Papua, yaitu: (1) pendidikan, (2) kesehatan; (3) ekonomi kerakyatan, dan (4) Infrastruktur.

4. Mematok Harga Mati, Namun Tidak Berjuang Mati-Matian

Para patriot yang dengan gagahnya bersumpah bahwa NKRI adalah harga mati, sejatinya adalah pengecut ketika hanya menuntut kepatuhan menjadi warga negara, tidak hanya dari orang Papua tetapi juga warga negara Indonesia di bagian Indonesia yang lain. Komitmen pada NKRI tidak hanya harus dilakukan dengan sebesar-besar energi yang tersedia, namun juga dengan segenap kreatifitas yang tersedia. Pelaksanaan Otonomi Khusus, adalah ilustrasi yang paling pas.

Penerapan otonomi khusus di Papua saat ini menunjukkan gejala inkonsistensi dan ketidakseriusan ber-KNRI. Hal ini diindikasikan, *pertama*, oleh eksklusi konflik sebagai pertimbangan dalam desain kebijakan otonomi khusus di Papua. Ketika kita terlalu yakin bahwa percepatan pembangunan akan menyelesaikan masalah Papua, saat itu kita sedang menukar persoalan konflik menjadi persoalan

pembangunan. Kesenjangan pembangunan adalah ‘*amplifier*’, bukan ‘bunyi’ dari persoalan Papua. *amplifier* tidak bisa menggantikan bunyi.

Kedua, otonomi khusus sebagai ekspresi komitmen pemerintah bagi percepatan pembangunan di Papua pemaknaanya tereduksi semata-mata hanya sebagai dana otonomi khusus yang berujung pada penggelontoran dana besar-besaran ke Papua, seakan-akan kalau dana sudah digulirkan maka serta merta pembangunan akan terjadi dan dampaknya segera bisa dirasakan.²⁰ Walaupun konflik dimasukkan sebagai pertimbangan, diasumsikan konflik akan selesai dengan sendirinya oleh percepatan pembangunan di Papua.²¹ Ini semua dibungkus dalam rezim birokratis-administratif yang menghegemoni, tidak hanya proses otonomi khusus di Papua, tetapi juga proses demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia pasca 1998.²²

²⁰ Hal ini juga terjadi untuk seluruh daerah di Indonesia dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. Namun besaran dana yang untuk Papua memang jauh lebih besar sebagai konsekuensi dari statusnya sebagai daerah otonomi khusus. Lihat Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken, “Pendahuluan” dalam Nordholt, Henk Schulte et.al. (eds.), 2007, *Politik Lokal di Indonesia – (Renegotiating Boundaries, local politics in post-Soeharto Indonesia* terj. oleh Bernard Hidayat), Jakarta: YOI and KITLV, hal 19.

²¹ Ini nampak dalam pernyataan tentang masalah konflik di Papua yang tercantum dalam RPJMN 2010 – 2014. Lihat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010 – 2014, Buku II Bab VI hal. II.6-9

²² Kajian tentang fenomena Indonesia sebagai sebuah negara beamtenstaat dimunculkan dalam Mc.Vey, Ruth T., “The *Beamtenstaat* in Indonesia” dalam Anderson dan Kahin (ed.), op.cit., hal. 137 – 148. Tentang bagaimana tradisi birokrasi mendominasi berbagai rezim di Indonesia lihat Anderson, B.R.O.G., “Old state, new society: Indonesia’s New Order in Comparative Historical Perspective” dalam *Journal of Asian Studies* 42, 1983, hal. 477 – 496;

Birokrasi digerakkan oleh logika hirarki dan prosedur, sehingga tidak heran ketika proses otonomi khusus didominasi oleh logika ini pemahaman dan operasionalisasinya tereduksi dalam suatu bentuk pembakuan prosedur. Ketika prosedur yang dibentuk ternyata tidak menghasilkan dampak sebagaimana diinginkan, maka dibentuk organ lain yang diharapkan untuk menutup lubang prosedural yang ada.

Dalam kasus Papua, dibentuknya Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat atau UP4B bisa dibaca sebagai organ yang dibentuk untuk menutup lubang dalam disain formal prosedur percepatan pembangunan di Papua. Tugas unit ini adalah untuk menggalang kesepakatan di antara berbagai elemen di masyarakat Papua untuk membangun legitimasi bagi kebijakan pembangunan yang dilakukan di sana. Pertanyaannya, mengapa sampai ada kebutuhan akan unit semacam UP4B, jika sudah ada berbagai lembaga lain seperti DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, Majelis Rakyat Papua-MRP dan DPR serta forum-forum perencanaan lain di Papua seperti di daerah lain di Indonesia? Jawabannya tentu karena berbagai lembaga dan forum tersebut tidak bekerja sebagaimana diharapkan ketika dioperasionalisasikan di konteks Papua.

Namun demikian, akan sulit bagi UP4B untuk menjalankan fungsi ini karena konflik memang pada dasarnya tidak menjadi pertimbangan utama dalam desain kebijakan otonomi khusus dan percepatan pembangunan di Papua. Dominasi nalar proseduralisme mengandaikan bahwa semua berjalan 'baik-baik saja' di Papua, sehingga ketika ada yang 'tidak baik-baik saja' itu menjadi bagian dari UP4B untuk menyelesaikannya.

Pada saat yang sama dominasi proseduralisme dalam implementasi otonomi khusus di Papua juga memunculkan 'pragmatisme' dalam proses implementasi otonomi khusus di Papua. Manifestasinya adalah masing-masing pihak merasa bahwa otonomi khusus sudah terlaksana ketika prosedur sudah berhasil dijalankan termasuk ketika dana besar otonomi khusus sudah dialirkan sampai pada penerima yang dituju.

Otonomi khusus dilaksanakan demi prosedur tersebut dan bukan demi tercapainya tujuan yang ingin dicapai melalui otonomi khusus. Bahkan, kalau situasi di lapangan menuntut penanganan yang tidak diatur dalam prosedur yang ada, kenyataan inilah yang harus dimanipulasi demi tegaknya prosedur tersebut. Salah satu dampak negatifnya adalah maraknya praktek korupsi dan manipulasi. Ini menjadi indikasi lain ketidakseriusan pemerintah dalam menjamin percepatan pembangunan. Dalam kajian dan praktek kebijakan, gejala ini dikenal sebagai *Dutch Disease*-Penyakit Belanda yang digolongkan sebagai patologi kebijakan.²³ Salah satu dampak negatif yang paling terasa adalah menumpuhnya sensitifitas terhadap situasi spesifik yang membutuhkan intervensi spesifik pula.

Otsus dan dana otsus dicanangkan untuk mendorong pembangunan di Papua melalui pengembangan empat sektor dasar meliputi infrastruktur, ekonomi kerakyatan, pendidikan, dan kesehatan.²⁴ Namun ini dicerai oleh dominannya logika glorifikasi rupiah dan simplifikasi proses dalam bekerjanya pemerintah mengimplementasikan kebijakan otonomi khusus.

Patut dicatat bahwa latar belakang kemunculan UU Otonomi Khusus dan kebijakan percepatan pembangunan di Papua merupakan pertarungan bersama baik dari pihak pemerintah Indonesia maupun masyarakat Papua untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kebijakan ini merupakan upaya

²³ Istilah telah lama dikenal dalam studi kebijakan. Istilah ini merujuk pada problem yang muncul dalam situasi di mana ada sumberdaya yang melimpah secara tiba-tiba, namun situasi baru ini tidak ditanggapi dengan kebijakan yang tepat, karena beranggapan bahwa kebijakan yang telah menjadi kelaziman bisa digunakan untuk merespon situasi baru tersebut. Hasilnya adalah sumberdaya yang melimpah gagal dimanfaatkan secara maksimal atau bahkan menimbulkan masalah publik yang lebih parah. Lihat misal .Macartan Humphereys, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz (ed.), *Escaping the Reourse Curse*, Columbia University Press, 2007.

²⁴ Undang-undang no.21/2011 tentang Otonomi Khusus Papua

penyelesaian konflik separatisme yang muncul di Papua.²⁵Otsus adalah jalan sempit yang harus dilalui oleh kita bersama. Namun kesadaran bahwa jalan itu sempit tidak menjadi kesadaran umum. Kerapuhan konsensus yang terbentuk diabaikan oleh pemerintah.

Sempitnya jalan tersebut dikarenakan Papua menghadirkan sebuah konteks sosial politik yang spesifik. Konflik, fragmentasi sosial politik, dan cultural gap baik antara Papua dengan bagian Indonesia lainnya maupun di antara elemen yang membentuk Papua itu sendiri merupakan fitur-fitur dari konteks sosial politik Papua.

Dampak dari sepuluh tahun implementasi percepatan pembangunan Papua dalam bingkai otonomi khusus yang seperti diharapkan saat ini sebetulnya merupakan dampak yang tidak dikehendaki dari kebijakan otonomi khusus, yang desainnya mengabaikan realitas fragmentasi dan potensi konflik sosial politik di antara elemen masyarakat Papua dan pereduksian makna percepatan pembangunan semata-mata sebagai prosedur *delivery* dana.

5. Rekomendasi

Berangkat dari hasil kajian konteks sosial politik masyarakat Papua di atas, makalah ini mengajukan dua rekomendasi untuk dipertimbangkan kembali dalam upaya mendesain ulang kebijakan percepatan pembangunan di Papua. Rekomendasi yang pertama adalah perlunya memasukkan konflik dan potensi konflik dalam desain percepatan pembangunan di Papua. Yang kedua, terkait dengan pemaknaan terhadap kebijakan percepatan pembangunan itu sendiri untuk konteks Papua.

1) *Bring the Conflict Back In*

Yang dimaksudkan di sini bukanlah memunculkan konflik melainkan menelaah dan meredam konflik-konflik pada sumbernya. Satu hal utama yang ingin disampaikan di sini adalah bahwa konflik merupakan sebuah keniscayaan

²⁵ Sumule, op.cit.

dalam setiap masyarakat. Namun, sebuah mitos dianggap berhasil dilembagakan di masyarakat salah satunya karena kapasitas mitos tersebut untuk meregulasi potensi konflik yang inheren di dalam masyarakat.

Ini merupakan problem yang saat ini dihadapi oleh mitos tentang percepatan pembangunan di Papua. Jika sebelumnya mitos ini relatif mampu memperoleh kepercayaan dari, setidaknya, mayoritas warga Papua, termasuk sebagian dari mereka yang pro-kemerdekaan Papua, kepercayaan ini nampaknya mulai luntur. Ini salah satunya disebabkan oleh ketidakmampuan mitos percepatan pembangunan tersebut untuk meregulasi konflik yang inheren dalam masyarakat Papua sebagai *split dual society*.

Satu hal yang patut dicatat di sini, fragmentasi yang kuat dalam masyarakat Papua sebetulnya berkontribusi dalam mempertahankan Papua tetap menjadi bagian dari Indonesia. Keragaman yang sangat tinggi dari masyarakat Papua membuat imajinasi bersama tentang ke-Papua-an sulit untuk dikembangkan. Imaji bersama tentang ke-Papua-an itu hanya terdiseminasi di antara segelintir orang, baik yang pro - integrasi maupun pro-kemerdekaan, dan muncul dalam relasi diferensialnya dengan Indonesia sebagai *the other*.

Namun keragaman ini pula yang membuat Papua sulit untuk dikelola. Pilihan kebijakan pemerintah pusat selama ini, dalam konteks mempertahankan Papua sebagai bagian dari Indonesia, adalah dengan mengeksploitasi fragmentasi tersebut.²⁶ Meskipun ini membutuhkan riset yang lebih mendetil logika yang sama bisa jadi juga mengatur implementasi demokratisasi dan desentralisasi di Papua.²⁷

²⁶ Ini mirip dengan tujuan dari *desentralitatie wet* yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda yang ditujukan untuk membendung terbentuknya nasionalisme Indonesia pada tahun 1903. Lihat Nordholt dan van Klinken, *op.cit*.

²⁷ Untuk kasus desain pengelolaan situasi pasca-konflik melalui demokrasi di Aceh lihat Tornquist, Olle; Stanley Adi Prasetyo

Rekomendasi yang ingin disampaikan melalui makalah ini diawali dengan pertanyaan, “Bisakah (atau maukah) semua pihak mengkonstruksi mitos percepatan pembangunan bukan untuk mengeksploitasi konflik di masyarakat Papua yang terfragmentasi namun mengkonsolidasikannya untuk mempersatukan mereka dalam bingkai ke-Indonesia-an?” Dalam hal ini konstruksi ke-Papua-an dan ke-Indonesia-an hadir bersama bukan dalam relasi yang antagonistik. Kalaupun ada ‘yang lain’ yang harus dikonstruksikan sebagai lawannya korupsi bisa dijadikan sebagai ‘negative constitutive other’ tersebut. Korupsi ini tidak hanya yang terjadi di Papua akibat dana otonomi khusus yang berlimpah, tetapi juga jaringannya di pemerintah pusat di Jakarta.

Jika jawaban terhadap pertanyaan di atas adalah “ya”, kasus berikut ini bisa menjadi ilustrasi. Korupsi dan mereka yang terlibat dalam prakteknya bisa dikonstruksikan sebagai bentuk dan agen yang melakukan penyangkalan terhadap komitmen percepatan pembangunan di Papua yang menjadi kesepakatan bersama. Dalam konstruksi mitos semacam ini, berbagai elemen yang terfragmentasi dalam masyarakat Papua bisa dikonsolidasikan dalam suatu *bloc* tersendiri yang komitmennya terhadap percepatan pembangunan di Papua diartikulasikan dalam bentuk pemberantasan korupsi. Jika berhasil dilembagakan, desain semacam ini akan mampu meregulasi konflik dan potensi konflik inheren dalam masyarakat Papua

Ini memang hanya sekedar ilustrasi. Namun logika yang bekerja di sini bisa digunakan untuk mendesain strategi-strategi baru demi keberhasilan percepatan pembangunan di Papua.

2) Rasionalisasi Percepatan Pembangunan

Rekomendasi yang kedua terkait dengan pemaknaan terhadap percepatan pembangunan di Papua. Seperti sudah

and Teresa Birks (eds.), 2011, *Aceh: the Role for Peace and Reconstruction*, Yogyakarta: PCD Press - CESSAS UGM

disampaikan kebijakan ini muncul sebagai bagian dari mitos pembangunan di mana konstruksi Papua sebagai daerah yang tertinggal itu terjadi. Artinya Papua menjadi tertinggal karena dia disandingkan dengan daerah lain di Indonesia yang telah lebih banyak tersentuh pembangunan, yang ironisnya sebagian dibiayai oleh eksploitasi sumber daya alam Papua. Kebijakan percepatan pembangunan di Papua diartikulasikan sebagai proyek mengemansipasikan Papua untuk setara dengan daerah lain dalam hal hasil pembangunan. Ini sebetulnya merupakan logika yang menyesatkan. Tulisan ini merekomendasikan redesain kebijakan percepatan pembangunan agar lebih realistis dan kontekstual tetapi lebih fungsional untuk mencapai percepatan pertumbuhan Papua.

Namun, pereduksian makna kebijakan ini sekedar sebagai proses prosedural transfer uang yang lebih besar dari pemerintah pusat ke Papua menggiring pada terbentuknya ilusi pragmatis bahwa itu semua cukup untuk mengubah wajah Papua dalam waktu dua dekade. Percepatan tidak mungkin dilakukan untuk menghasilkan sesuatu yang besar seperti percepatan pembangunan dalam jangka waktu yang sangat pendek. Ada prasyarat dan syarat, prasarana dan sarana yang harus dibangun terlebih dahulu yang tanpanya tidak akan pernah ada percepatan.

Misalnya di sektor pendidikan dan kesehatan. Infrastruktur untuk membangun sektor ini melibatkan sejumlah prasyarat dan prasarana yang harus dipenuhi. Peningkatan jumlah sekolah membutuhkan adanya tambahan guru, artinya harus ada tambahan sekolah guru yang mampu menghasilkan guru-guru yang berkualitas. Dalam konteks Papua yang serba terbatas, guru untuk sekolah guru inipun harus didatangkan dari daerah lain.

Ilustrasi ini menunjukkan bahwa ada jalan panjang yang harus ditempuh untuk mempercepat pembangunan di Papua. Sarana dan prasarana ini harus dipenuhi jika Papua ingin melakukan percepatan pembangunan. Namun

percepatan di sini bukan dalam artian berkejar-kejaran dengan daerah lain. Percepatan itu perlu dimaknai sebagai percepatan untuk Papua itu sendiri agar mampu melaksanakan pembangunan.

6. Kesimpulan

Paparan tentang proyek pembangunan imajinasi ke-Indonesia-an di Papua menunjukkan bagaimana proses kebijakan yang dilakukan oleh negara menjadi sebuah konstruksi relasi etis antara negara sebagai penguasa, dengan subyek masyarakatnya yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kebebasan mereka untuk dijalankan oleh negara. Penyerahan kebebasan ini didasarkan pada semacam kontrak bahwa dengan menyerahkan kebebasan tersebut akan dicapai suatu tujuan yang lebih mulia dan lebih bermanfaat bagi seluruh individu yang bersepakat membentuk entitas publik warga negara tersebut.

Komitmen yang terkonstruksi dari kontrak sosial yang mendasari bangunan negara-bangsa Indonesia berimplikasi pada dua pihak, negara dan warga negara. Kebijakan negara menjadi aktualisasi dari komitmennya untuk melaksanakan mandat dari warga negara yang telah berkomitmen untuk menyerahkan sebagian kebebasannya dan tunduk pada kekuasaan yang dijalankan oleh negara sebagai produk dari sebagian kebebasan yang diserahkan tersebut.

Kasus kebijakan otonomi khusus di Papua menunjukkan bahwa komitmen etik negara terhadap warga negara-nya mengalami distorsi setidaknya di dua level. Pertama, di level pembangunan imajinasi kebangsaan yang bisa diterima oleh masyarakat Papua. Kedua, distorsi di level yang lebih spesifik yaitu implementasi kebijakan otonomi khusus Papua. Distorsi di dua level ini membawa pada situasi dimana setelah lebih dari sepuluh tahun berjalan kebijakan otonomi khusus di Papua belum menunjukkan dampak yang diharapkan.

Distorsi di level yang pertama terkait dengan kesepakatan bersama yang mendasari imajinasi kebangsaan Indonesia sebagai hasil dari proses imajinasi yang melibatkan subyek yang

berimajinasi. Dalam berimajinasi, subyek yang terkait membangun imajinasinya berdasarkan apa yang dia ketahui dan diproyeksikan menjadi apa yang dia harapkan. Hal ini sangat erat terkait dengan lingkungan spesifik di mana subyek tersebut berada. Dalam kasus Papua, proyeksi harapan ini diekspresikan dalam semboyan merdeka dalam NKRI. Seperti dikatakan di atas, kemerdekaan ini dimaknai sebagai kemerdekaan dari kebodohan, keterisolasian, keterbelakangan dsb. Inilah yang diharapkan bisa diwujudkan melalui kebijakan otonomi khusus di Papua.

Kegagalan kebijakan tersebut untuk mewujudkan harapan kemerdekaan sebagaimana dibayangkan semakin mendorong tuntutan untuk merdeka di Papua. Sayangnya, kegagalan tersebut coba dilemparkan kepada orang Papua sendiri, dengan alasan keterbelakangan, kebodohan, elit yang korup dsb. Bukankah ini semua adalah penjajahan semula hendak diatasi melalui kebijakan tersebut. Namun kenapa ketika kebijakan tersebut gagal, hal-hal tersebut diartikulasikan sebagai faktor yang menghalangi performa dari kebijakan yang bersangkutan. Ini mengindikasikan imajinasi yang tidak *klop* antara pembuat kebijakan di Jakarta dengan warga negara Indonesia di Papua. Lebih parah lagi ketika hal-hal yang dianggap negatif tersebut diartikulasikan sebagai *stereotype* masyarakat Papua. Ini menggeser imajinasi kebangsaan Indonesia, dari yang semula didasarkan pada kesamaan sejarah dan pengalaman penjajahan dan cita-cita untuk menghapuskan penjajahan tersebut menjadi berdasarkan imajinasi primordial ras, suku, dsb.

Distorsi yang kedua menggeser komitmen etik negara terhadap warga negaranya di Papua menjadi komitmen pada prosedur aktualisasi tujuan berbangsa dan bernegara dan bukan pada tujuan itu sendiri. Ini nampak pada pemaknaan otonomi khusus yang tereduksi sekedar sebagai transfer dana otonomi khusus dan kenaifan pada asumsi bahwa dengan adanya dana tersebut serta merta pembangunan akan segera terwujud di Papua.

Papua dalam makalah ini hanya menjadi satu kasus yang kebetulan paling menarik untuk disoroti. Namun patut diingat, gejala kelalaian negara memahami dan melaksanakan komitmen etiknya pada warga negara seperti ditunjukkan dalam kasus Papua sebetulnya juga terjadi di bagian lain dari Indonesia. Karena itulah tidak mengherankan ketika imajinasi kewargaan yang lain, seperti suku; agama; golongan dsb. menjadi lebih mengemuka dan lebih kuat diidentifikasi oleh sebagian besar publik Indonesia.

Etika Situasi (*Relativisme Moral*)
Dalam Perilaku Pejabat Publik
Oleh. Simão de Assunção



A. Pendahuluan

Dalam waktu 10 tahun terakhir ini ruang publik Indonesia dibanjiri oleh berbagai berita tentang korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik, baik itu anggota DPR/DPRD, pejabat eksekutif, (pusat dan daerah) maupun pejabat yudikatif.

Pejabat publik itu sendiri terdiri dari dua pokok istilah yang perlu dipahami maknanya. Dalam pengertian leksikografis 'pejabat' adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan). Sedangkan istilah 'Publik' diartikan sebagai orang banyak (umum). Dari pengertian ini, dapat dipahami bahwa "Pejabat Publik" adalah pegawai/personil pemerintah yang memegang jabatan penting sebagai pimpinan yang mengurus kepentingan orang banyak. Dengan definisi yang demikian, seseorang dapat dikatakan sebagai pejabat publik apabila memenuhi 3 (tiga) elemen persyaratan, yaitu: (i) bahwa dia adalah pegawai/personil pemerintah; (ii) menjabat sebagai pimpinan; dan (iii) bahwa tugasnya adalah mengurus kepentingan orang banyak.

Pengertian pejabat publik jika dikaitkan dengan *governmental functions* (fungsi pemerintahan) yang dikemukakan oleh Almond and Powell (1966) maka pengertian pejabat publik memperoleh makna sebagai mereka yang terlibat dalam *rule making, rule application and rule adjudication functions*, dengan kata lain adalah mereka yang melakukan fungsi pemerintahan dalam proses pembuatan undang-undang, pengaplikasian/ implementasi undang-undang, dan ajudikasi undang-undang. Pendek kata pejabat publik adalah mereka yang memegang

jabatan penting (unsur pimpinan) di badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Mengenai perihal pejabat yang melakukan tindakan korupsi ini Kompas.com pada hari Rabu tanggal 28 November 2012 menulis sebagai berikut: "jumlah pejabat daerah yang bermasalah dengan kasus hukum terus bertambah. Hingga Selasa (27/11/2012), ada 1.091 pejabat yang sudah dilaporkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Hal itu disampaikan mantan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi pada waktu itu. Semua pejabat birokrat ini berbeda-beda status hukumnya. Sebanyak 173 orang masih dinyatakan tersangka, 105 sudah diajukan ke meja hijau sebagai terdakwa, 767 lainnya sudah menjadi terpidana. Adapun 46 orang berstatus sebagai saksi. Menurut mantan Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Reydonnyzar Moenek, pada waktu itu, jumlahnya diperkirakan akan bertambah karena masih ada beberapa daerah yang belum melapor".

Sebelumnya *Kompas.com* menggemakan di ruang publik berita mengenai pejabat publik yang bermental dan berperilaku koruptor ini dengan menulis: "Pemerintah juga perlu merilis pejabat-pejabat nonparpol yang juga korup sehingga tidak terkesan menyerang kader-kader parpol," kata Ketua DPP Partai Kebangkitan Bangsa Abdul Malik Haramain, di Jakarta, Senin (1/10/2012). Hal itu dikatakan Malik ketika dimintai tanggapan pernyataan Sekretaris Kabinet Dipo Alam, pada waktu itu, yang menyatakan, sepanjang Oktober 2004 sampai September 2012 ada 176 permohonan izin pemeriksaan kepala daerah yang diajukan penegak hukum kepada Presiden. Dari pejabat yang dimintakan izin pemeriksaan, sebanyak 64 orang (36,36 persen) adalah kader Partai Golkar, 32 orang (18,18 persen) dari PDI-P, dan 20 orang (11,36 persen) dari Partai Demokrat. Pejabat lainnya, sebanyak 17 orang (9,65 persen) dari PPP, 9 orang (5,11 persen) dari PKB, 7 orang (3,97 persen) dari PAN, 4 orang (2,27 persen) dari PKS, dan sejumlah partai lain masing-masing 1 orang.

Air bah berita tentang korupsi ini terus mengalir dan menghanyutkan. Kompas pada hari Senen tanggal 7 bulan Januari 2013 menulis: "Mengawali tahun 2013 ini, publik dikejutkan lagi dengan berita terbaru, dan itu membuat masyarakat kecewa, ternyata perilaku korup para legislator tersebut tidak dilakukan oleh sebagian kecil atau sering disebut oknum, tetapi perilaku tersebut telah menjadi kekuatan mayoritas mutlak. Riset Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada semester II tahun 2012 dengan fokus utama terkait korupsi dan pencucian uang oleh anggota legislatif membuktikan hal itu. Sekitar 69,7 persen legislator terindikasi melakukan tindak pidana korupsi. Dari jumlah itu, 10 persen di antara mereka adalah ketua komisi. Luar biasa. Dari 35 modus korupsi yang digunakan, modus yang paling dominan adalah transaksi tunai, yang meliputi penarikan tunai sebanyak 15,59 persen dan setoran tunai sebanyak 12,66 persen. PPATK juga fokus menelusuri transaksi mencurigakan anggota Badan Anggaran (Banggar) DPR.

Pada tahun 2014, *Kompas.com* pada 26 Desember 2014 menulis bahwa sejumlah pejabat politisi ditetapkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai tersangka. Disebut pejabat politisi, karena yang bersangkutan memiliki jabatan publik dan juga aktif sebagai pengurus bahkan ketua partai politik. Modus korupsi pejabat politisi tahun 2014 antara lain: menyalahgunakan wewenang sebagai gubernur, pencucian uang, suap, pemerasan dan menyalahgunakan jabatan sebagai menteri.

Koordinator Divisi Monitoring Hukum dan Peradilan Indonesia Corruption Watch (ICW) Emerson Yuntho dalam *Tempo.co*, Senin, 04 Agustus 2014 | 06:01 WIB, mengatakan bahwa selama periode semester pertama 2014 tren terdakwa korupsi terbanyak ada di kalangan pejabat atau pegawai pemerintah daerah. Menurut Emerson, hasil ini sama seperti hasil laporan dari dua tahun sebelumnya. "Dari 261 terdakwa korupsi tahun ini, ada 101 pejabat pemda yang terbukti sebagai koruptor," kata Emerson dalam acara rilis laporan lembaganya

terhadap jumlah vonis para koruptor selama semester pertama 2014, Ahad, 3 Agustus 2014.

Daftar pejabat yang berkorupsi, baik di pusat maupun di daerah bisa dibuat lebih panjang lagi kalau kita menghendaknya. Namun yang tidak kalah pentingnya dan yang perlu diketahui publik adalah seberapa banyak uang Negara yang dikorupsi oleh pejabat publik yang cacat integritas ini? Mengenai hal ini Kompas.com pada hari Rabu tanggal 5 Desember 2012 membahakannya sebagai berikut: "Ketika faktor integritas menjadi acuan bangsa-bangsa di dunia untuk maju, di Indonesia justru sebaliknya. Korupsi malah terus beregenerasi secara masif. Sebanyak 1.408 kasus korupsi yang merampok uang rakyat Rp 39,3 triliun selama 2004-2011 menjadi bukti buruknya korupsi. Demikian jalinan pesan penting dari pidato mantan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Busyro Muqoddas, mantan Rektor Universitas Paramadina Anies Baswedan, dan mantan Menteri Keuangan Agus DW Martowardojo saat memperingati Hari Antikorupsi Sedunia di Kantor Direktorat Jenderal Pajak (2012). Hadir dalam kesempatan itu sekitar 300 pegawai pajak. Mantan Kepala PPATK, M Yusuf, mengatakan, "terdapat 2.000 transaksi mencurigakan yang melibatkan anggota Banggar sepanjang tahun 2012, dan 1.000 transaksi telah selesai dianalisis. Sampai sekarang sudah ada 20 anggota Banggar yang dilaporkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)." Pejabat yang terindikasi melakukan tindakan korupsi ini tidak jarang bersuara lantang menentang korupsi, dan menjadikan korupsi sebagai "*common enemy*", namun ketika diberi kesempatan dan kepercayaan untuk memangku jabatan tertentu, akhirnya uang negara diembat juga.

Maraknya kasus korupsi yang melilit para politikus, baik di lembaga legislatif eksekutif, maupun di yudikatif, dan kondisinya sedemikian massif maka Indonesia dinilai oleh dunia luar sebagai Negara terkorup di dunia. Menurut hasil survey *Freedom Barometer Asia 2011* dalam *www.alampur.com*, Indonesia menempati rangking ke-6 negara terkorup dengan

total nilai merah 58,52. Sementara di Asia Pasifik, Indonesia kokoh di puncak klasemen sebagai negara terkorup. Perusahaan konsultan *Political & Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hong Kong, menempatkan Indonesia sebagai negara yang paling jago dalam hal korupsi.

Penilaian ini tidak saja dilakukan oleh orang luar tetapi orang Indonesia sendiri memandang Indonesia sebagai jawara korupsi. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2012, dalam *www.lampost.co*, menempati peringkat 118 dunia berdasarkan hasil survei yang dirilis *Transparency International Indonesia* (TII) di Jakarta, Kamis (6-12). Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia skornya 32 dari 100, itu menempatkan Indonesia pada peringkat 118 secara global, sementara, untuk kawasan Asia Tenggara Indonesia menempati peringkat 6 di bawah Singapura dengan skor IPK 87, Brunei Darussalam (55), Malaysia (49), Thailand (37), Filipina (34), dan Timor Leste (33). Bandingkan dengan Indeks Perilaku Korupsi (IPAK) Indonesia 2022 sebesar 3,93 pada skala 0 sampai 5. Angka ini lebih tinggi dibandingkan capaian 2021.

Atas dasar apa yang telah dipaparkan di atas maka bila bicara dengan bahasa olahraga maka Indonesia merupakan juara korupsi di dunia maupun di Asia, dan jika berbicara dengan bahasa silat maka Indonesia masih tetap merupakan jawara kelas wahid.

Namun suatu hal pasti bahwa para pejabat publik yang berperilaku sebagaimana tergambar di atas memiliki agama atau beragama dan hidup menurut agama yang dianutnya yang di dalamnya terdapat nilai dan kaidah Etika yang harus menjadi patokan dan pedoman dalam berperilaku. Kalau memang demikian adanya, mengapa mereka berperilaku koruptif yang tidak sejalan dengan ajaran agama yang mereka anut yang di dalamnya terkandung juga nilai-nilai dan norma-norma Etika? Marilah kita sama-sama menganalisisnya.

B. Makna Agama dan Etika *Situasi/Relativisme* Moral dalam Perilaku Pejabat Publik

Semua manusia di dunia ini dalam taraf tertentu memiliki anggapan dasar atau keyakinan bahwa sesuatu yang dipercayainya itu benar-benar ada atau nyata, apakah yang dipercayainya itu merupakan sesuatu yang bersifat transenden atau imanen, yang dinamakan kepercayaan, dan kepercayaan itu terdapat di dalam agama. Bahkan mereka yang mengaku sebagai ateis atau tidak percaya kepada Tuhan pun memiliki kepercayaan dan keyakinan tertentu yang bisa disejajarkan dengan agama. Setidak-tidaknya orang ateis itu percaya atau yakin bahwa ia tidak percaya kepada Tuhan.

Agama dipersepsikan sebagai sebuah sistem yang di dalamnya ada tata keimanan atau kepercayaan dan praktek peribadatan kepada Tuhan dan tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dengan manusia dan lingkungannya. Dari apa yang telah diketengahkan dapat dikatakan bahwa kepercayaan itu berkaitan erat dengan agama karena agama mengandung kepercayaan atau keyakinan, dan agama yang mengandung kepercayaan atau keyakinan itu mempengaruhi perilaku manusia, dalam kasus ini perilaku para pejabat publik. Mengenai hal ini Kattsoff (1992:447) mengatakan bahwa: suatu agama mengungkapkan suatu kumpulan pola tingkah laku serta kepercayaan sebagai nilai-nilai yang tertinggi dan yang terkuat. Agama bersangkutan dengan menyebutkan serta menjelaskan kumpulan pola tingkah laku serta kepercayaan.

Jadi menurut Kattsoff agama itu mengandung pola tingkah laku serta kepercayaan dan ia menyebutkan dan menjelaskan kumpulan pola tingkah laku itu. Kalau pola tingkah laku itu dikandung oleh agama, maka tingkah laku atau perilaku itu akan berjalan sesuai dengan apa yang dihendaki oleh agama atau sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh agama. Apapun suruhan agama itulah yang akan dilakukan oleh mereka yang menganut agama itu. Juga dikatakan bahwa agama menjelaskan tingkah laku, berarti agama memberi terang agar tingkah laku

tidak salah dan keliru dalam manifestasinya. Memberi terang berarti juga mengarahkan kemana harus ia tuju dan bagaimana bentuk atau polanya, yang berarti mempengaruhinya.

Sejalan dengan itu, Bellah dalam Amri Marzali (2000:27) mengatakan tentang agama/kepercayaan sebagai berikut:

"In order to understand people and their religion we need to know more than the formal creeds and doctrines to which they subscribe and in which they are enrolled. These are important facts but they tell us only about the husk of a religion. We must deal with the husk before we can come to the kernel but it is the kernel if such we can call the inner meaning of a religion in the personalities of individuals, which is really important for our understanding, though always difficult to grasp. Once we can grasp even imperfectly the place of a religion has in the thoughts, feelings, and aspirations of individuals, then we can begin to see the way their religious commitment shapes and influences the whole of their lives, and how other parts of their lives in turn affect their religion."

Bellah beranggapan bahwa kepercayaan dan doktrin yang ada dalam agama hanya merupakan kulit luarnya saja. Memang orang harus mempelajari dulu kulit sebelum masuk mencapai intinya. Inti inilah yang merupakan makna utama dari sebuah agama yang terletak dalam kepribadian penganutnya. Begitu orang dapat menangkap tempat dari sebuah agama dalam pemikiran, perasaan dan aspirasi penganutnya barulah dapat dilihat bagaimana komitmen keagamaan mereka membentuk dan mempengaruhi keseluruhan hidup mereka yang pada gilirannya mempengaruhi agama mereka.

Jadi dari definisi Bellah sebagaimana diketengahkan di atas, dapat kita lihat bahwa agama itu berada dalam pikiran, perasaan dan aspirasi mereka yang menganutnya. Dengan demikian, makna agama/kepercayaan tidak saja mempengaruhi perilaku mereka tetapi bisa membentuk dan mempengaruhi seluruh kehidupan mereka.

Lebih tegas lagi, Drijarkara (1978:159) mengatakan sebagai berikut: "istilah religi menurut asal kata berarti ikatan atau pengikatan diri. Sebab itu kata religi adalah lebih personalitis daripada kata agama, yang menurut asalnya berarti peraturan atau ajaran." Jika agama/religi dipersepsikan sebagai ikatan atau pengikatan diri, maka ia akan mengikat semua penganutnya untuk melaksanakannya. Dan jika agama/religi diartikan sebagai peraturan atau ajaran, Ia merupakan suatu kewajiban atau keharusan yang harus dijalankan, kalau tidak maka akan mendapatkan sanksi. Kalau memang seperti itu makna agama, maka pengaruhnya terhadap perilaku manusia dalam hal ini, perilaku para pejabat publik menjadi lebih hebat lagi.

Sebagai tambahan dikemukakan juga pendapat dari Augusto Saraiva (1965: 277) yang mengatakan tentang agama dalam bahasa Portugis sebagai berikut: "*Os deveres do homem para com Deus resumem-se na religião que, na expressão de Gobry, a vida em Deus e para Deus*". Artinya, kewajiban manusia terhadap Tuhan terdapat dalam agama yang dalam ungkapan Gobry adalah hidup dalam Tuhan dan untuk Tuhan. Kalau pengertian agama sebagaimana yang telah dikemukakan di atas yaitu, hidup dalam Tuhan dan untuk Tuhan, maka apa yang diperintahkan oleh agama harus dilaksanakan kalau tidak, akan dikenai sanksi oleh Tuhan sendiri yaitu masuk neraka. Dari disini agama tampil sebagai suatu kemutlakan yang harus dijalankan.

Pada masa transisi yang dihadapi oleh Indonesia dewasa ini agama seharusnya menjadi pedoman, pola yang membentuk dan memberi warna pada perilaku setiap aktor politik dan pemerintahan. Hal ini dikemukakan juga oleh (Donald Eugene Smith, 1985: 217) yang mengatakan bahwa dalam masyarakat yang berada dalam transisi sekarang ini, agama masih merupakan ekspresi ide-ide, nilai-nilai, sikap-sikap dan pandangan-pandangan pokok paling menentukan yang terdapat dalam budaya masyarakat." Para pejabat publik yang memegang jabatan publik di cabang kekuasaan legislatif,

eksekutif dan yudikatif yang ada, baik di pusat maupun di daerah, sebagai manusia, mereka beragama dan sebagai manusia yang beragama maka perilaku mereka akan mengikuti apa kata agama mereka.

Selain agama yang mengarahkan perilaku para pejabat publik, ada juga etika yang seharusnya memberi pedoman bagi pola tingkah laku para pejabat publik tersebut. Secara etimologis, etika menurut Wahyudi Kumorotomo (1996), merupakan sebuah istilah yang berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak yang parallel. Maknanya dengan kata moral yang berasal dari bahasa Latin *mos* (jamak *mores*) adalah cara hidup atau kebiasaan. Upaya untuk memahami etika dapat ditilik dari dua sudut pandang. Yang pertama berkenaan dengan etika sebagai sebuah disiplin ilmu.

Tentang hal di atas H. De Vos (1987) memandang etika sebagai cabang dari filsafat yang mempelajari tentang kesusilaan, dan kesusilaan itu sendiri dipahaminya sebagai keseluruhan aturan, kaidah, atau hukum yang mengambil bentuk amar dan larangan. Lebih lanjut H. De Vos mengatakan bahwa, baik hukum sepuluh amar (*Ten Commandments*), maupun kitab hukum Hammurabi, merupakan serangkaian ajaran kesusilaan yang berasal dari Jaman Kuno." Yang kedua, etika dilihat sebagai pokok permasalahan di dalam disiplin ilmu (cabang filsafat) itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup, hukum-hukum, aturan-aturan, kaidah-kaidah yang mengatur tingkah laku manusia.

Yang akan dilihat disini bukan etika sebagai disiplin ilmu yang merupakan Cabang dari Filsafat, melainkan Etika sebagai kesusilaan, aturan-aturan, kaidah-kaidah, hukum yang mengatur tentang bagaimana seharusnya manusia berperilaku dalam kehidupan sosial yang terkait erat dengan kaidah-kaidah atau norma-norma agama. Hubungan antara agama dengan etika sangat erat kaitannya. Kedua-duanya berhubungan erat dengan kehidupan manusia. Etika lebih cenderung terhadap hubungan antar manusia dengan sesama manusia dan manusia dengan makhluk hidup yang lain, sedangkan agama lebih

cenderung terhadap hubungan manusia dengan Allah, selain hubungan manusia dengan manusia. Tapi, etika tidak lepas dari ajaran-ajaran agama.

Barsihannor (2011) menulis bahwa apabila kita mengerti tentang agama, menghayati, mengamalkan ajaran-ajaran agama dengan baik dan dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari, kita pasti dapat beretika baik sesuai dengan tuntunan ajaran agama. Etika dan agama mempunyai persamaan dari segi sasaran dan sifatnya serta mempunyai perbedaan dari segi prinsip, ajarannya dan sumbernya. Tentang hal ini Barsihannor lebih lanjut menulis sebagai berikut: “antara Etika dengan Agama terdapat titik persamaan dan perbedaan. Persamaannya sebagai berikut :

1. Pada sasarannya : Baik etika maupun agama sama-sama bertujuan meletakkan dasar ajaran moral, supaya manusia dapat membedakan mana perbuatan yang baik dan mana tercela.
2. Pada sifatnya : Etika dan agama sama bersifat memberi peringatan, jadi tidak memaksa.. Perbedaannya sebagai berikut :
 - a. Pada segi prinsip: Agama merupakan suatu kepercayaan pengabdian (dengan segala syarat dan caranya) kepada Tuhan Yang Maha Esa. Etika bukanlah kepercayaan yang mengandung kepercayaan.
 - b. Pada bidang ajarannya: Agama membawa /mengajarkan manusia pada dua jenis dunia (alam fana dan alam baqa/akhirat). Etika hanya mempersoalkan kehidupan moral manusia di alam fana ini.
 - c. Agama (Islam) itu sumbernya dari Allah SWT. Tetapi etika dengan macam-macam jenisnya itu, sumbernya adalah dari pemikiran manusia (sesuai dengan aliran masing-masing).
 - d. Ajaran agama dapat melengkapi atau memperkuat ajaran etika, tetapi tidak semua ajaran dan pandangan etika dapat diterima oleh agama.

Dari apa yang telah dikemukakan tentang kaitan antara etika dan agama maka, pertanyaan yang menggelitikny apakah nilai agama dimana didalamnya terdapat juga nilai-nilai etika yang dianut oleh para pejabat publik tersebut mempengaruhi perilaku mereka? Atau lebih tepat lagi, apakah perilaku koruptif sebagaimana yang telah diidentifikasi sebelumnya dipengaruhi oleh nilai agama dan etika yang mereka anut?

Mengenai pertanyaan ini seorang pendeta dan seorang teman yang dalam pergaulan sosial menjalani hidupnya menurut agama yang dianutnya dengan baik yang pernah diajak berdiskusi oleh penulis mengatakan bahwa tidak mungkin nilai-nilai keagamaan, apapun agama yang dianut oleh para pejabat publik, menganjurkan untuk para penganut melakukan tindakan yang menurunkan derajat ahlak. Agama selalu menganjurkan untuk setiap penganutnya itu berbuat baik.

Dalam literatur manapun yang dibaca tentang agama, selalu ditemukan bahwa agama mengarahkan penganutnya untuk melakukan tindakan yang terpuji, dan bukan sebaliknya. Hal ini diindikasikan oleh Donald Eugene Smith (1985:218) yang mengatakan bahwa buku-buku antropologi yang membicarakan umat Hindhu, Muslim serta Katolik di Amerika Latin juga menyatakan betapa luasnya jangkauan agama dalam budaya-budaya di pedesaan."

Walaupun Donald mengatakan seperti itu, tetapi di dunia ketiga pada umumnya dan di Indonesia, pada khususnya, fakta empirik menunjukkan bahwa kehidupan politik tidak dipegang oleh orang-orang desa melainkan oleh kelompok elit terpelajar yang cenderung kepada sekularisasi.

Penulis tidak tahu persis bagaimana perkembangan agama di Amerika Latin sebagaimana diindikasikan oleh Donald, namun di Indonesia dapat kita lihat bahwa agama itu mulai diajarkan semenjak awal dalam kehidupan keluarga. Bahkan menurut teman pegawai yang sering dijuluki *ustadz* yang bergelar haji bahwa, bayi yang masih di dalam kandungan pun sudah dibisikkan ayat-ayat suci Al-Quran oleh ibunya. Anak-anak semenjak kecil sudah diharuskan untuk mengikuti

pengajian bagi mereka yang beragama Islam dan mengikuti sekolah minggu bagi yang beragama Kristen. Di dalam keluarga, semenjak kecil anak-anak sudah diajak untuk ikut sholat dan berdoa. Pendek kata sosialisasi nilai-nilai keagamaan (dan juga nilai Etika yang terkandung dalam agama) itu dilakukan sejak awal dalam kehidupan keluarga para pejabat publik tersebut.

Dalam hal ini kita sama-sama mengetahui bahwa pengaruh keluarga dalam membentuk sikap dan perilaku dengan mengintroduksi nilai-nilai keagamaan ((Etika) sangat kuat. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh (Mochtar Mas'ood & Colin MacAndrews, 1978: 35) bahwa pengaruh kehidupan keluarga baik yang langsung maupun yang tidak langsung merupakan struktur sosialisasi pertama yang dialami seseorang sangat kuat dan kekal."

Baik pendeta maupun Ustadz sama-sama mengatakan bahwa para pejabat publik, baik yang beragama Islam maupun Kristen merupakan orang-orang yang taat beragama. Hal yang sama juga dikatakan oleh sesama pejabat yang bekerja diberbagai kementerian bahwa para pejabat publik yang terlibat dalam kasus yang terindikasi korupsi menjalankan ibadah keagamaan mereka secara teratur atau selalu berusaha mengikutinya. Pada kesempatan yang lain penulis bertemu dengan seorang anggota DPRD dari Partai Golkar yang berasal dari NTT yang datang ke Jakarta dan berdiskusi dengan penulis. Terhadap pertanyaan penulis tentang kehidupan beragama para pejabat publik, baik di NTT maupun di daerah lain yang dia kenal semua beragama dan tidak ada yang tidak beragama. Dalam perbincangan yang lebih jauh dengan anggota DPRD tersebut diperoleh keterangan bahwa para anggota DPR/DPRD dan pejabat publik yang lain taat beribadah, dan mereka mengakui agama sebagai sumber inspirasi dalam kehidupan mereka.

Kalau demikian adanya seharusnya nilai-nilai keagamaan yang dipelajari sejak kecil akan senantiasa mendominasi atau mengarahkan perilaku para pejabat publik tersebut, sehingga tidak terjadi perilaku yang kurang terpuji

sebagaimana telah diidentifikasi sebelumnya. Pertanyaan yang memerlukan jawaban mendesak, mengapa perilaku politik dan pemerintahan yang diperlihatkan oleh para pejabat publik kelihatannya tidak mencerminkan nilai-nilai keagamaan yang luhur yang di dalamnya ada nilai-nilai etika yang semenjak kecil telah disosialisasikan dan ditanamkan kepada mereka?

Sebelum memberikan jawaban terhadap pertanyaan tersebut perlu dilihat sekilas dulu bahwa nilai-nilai keagamaan memiliki pengaruh yang sangat besar di bidang politik, ekonomi dan beberapa aspek kehidupan masyarakat lainnya, tak seorang pun bisa menyangkalnya. Hal ini sejalan dengan penelitian Max Weber tentang pengaruh dari nilai-nilai tersebut terhadap perkembangan kehidupan ekonomi. Dalam bukunya yang terkenal, menurut (Arief Budiman, 2000: 29) "*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism.*" Weber berusaha menjelaskan mengapa kapitalisme modern berkembang di Eropa Barat dan Amerika, dan tidak berkembang di wilayah lain. Dalam penjelasannya itu dinyatakan bahwa suatu kegiatan unik yang bersifat keagamaan dan ideologis, yaitu Reformasi Protestan, telah menelorkan nilai-nilai baru secara mendasar terutama dalam bentuk Calvinisme, telah mendorong dan memberikan pengesahan kepada usaha-usaha para kapitalis yang sedang berkembang selama dua abad berikutnya.

Lebih lanjut (Arief Budiman, 2000: 20) mengatakan tentang Etika Protestan yang dikembangkan oleh Calvin sebagai berikut; salah satu cara untuk mengetahui apakah mereka akan masuk surga atau neraka adalah keberhasilan kerjanya di dunia yang sekarang ini. Kalau seorang berhasil dalam kerjanya di dunia, hampir dapat dipastikan bahwa dia ditakdirkan untuk naik ke surga setelah dia mati nanti. Kalau kerjanya selalu gagal di dunia ini, hampir dapat dipastikan bahwa dia akan pergi ke neraka.

Adanya kepercayaan semacam ini membuat para penganut agama Protestan Calvin bekerja keras untuk meraih sukses supaya bisa masuk surga kelak. Lebih lanjut Arief

mengemukakan bahwa Etika Protestan inilah yang menjadi faktor utama bagi munculnya kapitalisme di Eropa.

Ilustrasi yang telah kami sampaikan di atas hanya sekedar menggambarkan betapa besar pengaruh nilai-nilai keagamaan terhadap salah satu aspek kehidupan yaitu aspek ekonomi. Dengan kata lain, kehidupan mereka di bidang ekonomi mencerminkan nilai-nilai keagamaan mereka. Dari gambaran di atas, penulis mengharapkan, secara *mutatis-mutandis* hal itu juga berlaku terhadap perilaku para pejabat publik di Indonesia.

Tetapi berdasarkan data-data yang telah diperoleh melalui wawancara dengan teman pendeta dan Ustadz itu dan dari berita-berita yang telah penulis kutip sebelumnya menunjukkan bahwa perilaku para pejabat publik yang dipertontonkan bukan mengikuti nilai-nilai atau kaidah-kaidah agama dan etika tetapi sebaliknya yang terjadi. Nilai-nilai keagamaan tidak tercermin dalam kehidupan politik dan pemerintahan para anggota para pejabat publik Pertanyaan yang memerlukan jawaban adalah mengapa demikian?

Ketika hal ini ditanyakan kepada seorang pendeta yang kami kenal, ia menjawab bahwa nilai-nilai keagamaan belum melembaga dalam kehidupan mereka sehari-hari. Dalam arti bahwa nilai-nilai keagamaan yang mereka terima semenjak kecil sampai mereka dewasa, hanya berada pada tataran pengakuan dan penerimaan semata-mata tetapi belum sampai pada taraf penerapan dalam kehidupan sehari-hari. Sehubungan dengan pelebagaan nilai-nilai keagamaan ini (Thomas F. O'dea, 1985: 74) menulis bahwa: "kita melihat tiga tingkat atau tiga aspek yang memantapkan proses pelebagaan. Lembaga-lembaga keagamaan berkembang sebagai pola ibadah, yakni sebagai pemujaan; pada waktu yang sama mereka berkembang sebagai pola ide-ide dan ketentuan yakni sebagai keyakinan-keyakinan; dan mereka juga tampil sebagai bentuk asosiasi atau organisasi".

Dari apa yang telah dikemukakan oleh Thomas dapat dikatakan bahwa pelebagaan nilai-nilai keagamaan terjadi pada tataran intelektual (pola ide-ide dan ketentuan), tataran pemujaan (ibadah), dan tataran organisasi. Pada ketiga tataran

sebagaimana telah diketengahkan di atas, sesuai dengan data yang ada bahwa, mereka para pejabat publik cukup aktif. Pada tataran intelektual mereka mengakui dan menerima ide-ide atau ketentuan-ketentuan yang ada dalam agama dan kaidah-kaidah Etika yang terkandung di dalam agama. Pada tataran pemujaan, sesuai dengan data yang ada diketahui bahwa para pejabat publik yang sedang menjadi fokus perbincangan kita, rajin beribadah seperti sholat jumat; sholat lima waktu bagi yang beragama Islam, dan para pejabat publik yang bergama Kristen, mereka rajin berdoa dan ke gereja. Pada tataran organisasi, para pejabat publik tersebut disinyalir masuk menjadi anggota organisasi dari berbagai asosiasi keagamaan. Tetapi pada tataran pengaplikasian atau penerapan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari mereka terasa sangat kurang. Hal ini juga sejalan dengan apa yang disampaikan kepada kami oleh seorang pastor yang kami kenal baik bahwa mereka itu baru *beragama* tetapi belum *meng-agama*. Dalam arti bahwa, para pejabat publik baru beragama atau memiliki agama tetapi belum *meng-agama*, dalam arti belum hidup seturut agama yang dianutnya itu atau belum melaksanakan nilai-nilai keagamaannya dalam kehidupannya sehari-hari.

Dari data yang telah didapatkan, penulis cenderung untuk membedakan kehidupan para pejabat publik yang bertengker di badan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam dua aspek yaitu, aspek privat dan aspek publik. Karena sesuai dengan keterangan yang diperoleh dari Pak Ustadz dan Pak Pendeta tersebut diketahui, bahwa para pejabat publik tersebut memberi zakat, menyantuni fakir miskin, bagi yang beragama Islam, dan memberikan derma dan *sepersepuluh* dari kekayaan mereka kepada gereja dan fakir miskin, bagi yang beragama Kristen. Hal ini menunjukkan bahwa ada penerapan nilai-nilai keagamaan dalam kehidupan privat masing-masing pejabat publik. Tetapi hal yang sama tidak terjadi dalam kehidupan publik mereka sebagai pejabat publik dalam bidang politik dan pemerintahan.

Berarti, dalam hal ini dapat dikatakan bahwa nilai-nilai keagamaan dan nilai etika yang terkandung di dalamnya dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari, dalam keluarga dan secara terbatas dalam kehidupan kemasyarakatan pun dilaksanakan, tetapi dalam bidang politik dan pemerintahan, ketika mengemban jabatan publik, nilai-nilai itu belum mendapat tempat dalam penerapannya. Dari apa yang telah diketengahkan di atas membawa penulis untuk mengatakan bahwa terjadi proses sekularisasi dalam kehidupan mereka di bidang politik dan pemerintahan. Sebab sekularisasi, pada umumnya, dipahami sebagai proses atau hal-hal yang membawa ke arah kehidupan yang tidak didasarkan pada ajaran agama.

Mengenai terjadinya proses sekularisasi ini, (Ignas Kleden, 1985: 223-224) mengatakan sebagai berikut: “dalam pada itu rasionalisasi dan teknik yang lambat laun menanggalkan daya pesona alam dan mengobrak-abrik tata-tertibnya yang semula, diiringi juga oleh sekularisasi yang mulai mengosongkan dunia dari kehadiran Tuhan. Jadi akibat dari perkembangan ini adalah bahwa, hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan sistem ekonomi tersingkir dari sektor publik dan masuk dalam ruang-ruang privat menjadi urusan-urusan perorangan seperti kebudayaan, kesenian, tradisi dan juga agama.”

Lebih lanjut (Kleden,1985:224) mengatakan, dengan mengacu kepada agama Kristen di dunia Barat, bahwa “pertama, agama Kristen yang selama ini menjadi agama masyarakat dan agama negara, kini beralih peran menjadi agama yang lebih banyak merupakan urusan masing-masing orang sendiri-sendiri. Kedudukannya sebagai *cultus publicus* kini beralih menjadi *cultus privatus*.”

Apa yang dipaparkan di atas menunjukkan bahwa Tuhan yang tidak lagi mendapatkan tempat dalam masyarakat dan negara yang semakin sekuler, seakan-akan menyingkir ke luar dunia dan menjadi Tuhan yang transenden. Dengan demikian maka agama yang seharusnya menjamin integrasi sosial politik,

kini beralih peran menjadi agama yang mau menyelamatkan religiositas pribadi, kehidupan batin dan intimitas masing-masing orang.

Di Indonesia, semenjak awal, para pendiri negara memisahkan urusan agama dengan urusan kenegaraan, dengan demikian maka Indonesia bukan negara yang berdasarkan pada nilai-nilai suatu agama tertentu, tetapi berdasarkan pada Pancasila yang mengandung nilai-nilai yang diharapkan dapat menjembatani perbedaan antara agama yang satu dengan agama yang lain. Sekularisasi yang dianut sejak awal dalam urusan negara dan pemerintahan ini, ditambah lagi dengan hembusan pengaruh globalisasi yang datang menerpa bangsa dan negara Indonesia membuat warganya semakin sekuler, termasuk dalam kehidupan para pejabat publik.

Tetapi kesekuleran ini hanya terjadi dalam hal urusan kenegaraan dan pemerintahan, sedangkan dalam urusan pribadi, keluarga dalam sosial, nilai-nilai keagamaan dan nilai etika yang terdapat didalamnya tetap menghiasi perilaku para politisi kita. Itulah sebabnya dalam urusan politik dan pemerintahan dan dalam mengemban tugas negara dan pemerintahan para pejabat publik tersebut tidak membiarkan nilai-nilai keagamaan yang dianut oleh mereka mengarahkan perilaku mereka, sedangkan dalam kehidupan sosial, keluarga dan pribadi, nilai-nilai keagamaan masih tetap memberi arah dan pedoman bagi perilaku mereka.

Memang harus ada keterpisahan penyelenggaraan Negara dan pemerintahan dengan urusan keagamaan, namun seharusnya moral atau etika yang terdapat dalam agama yang dinaut oleh para pejabat publik yang mengatur tentang perilaku yang baik dan buruk itu diperlakukan di dalam setiap segi kehidupan, baik privat maupun publik. Tetapi dari data yang telah diperoleh mengenai perilaku para pejabat publik, penulis cenderung menilai adanya perilaku ganda yang diperlihatkan oleh para pejabat publik dalam bertindak dan berperilaku. Sebagai pribadi perilakunya harus sejalan dengan keyakinan agama dan moralnya. Ketika ia bertindak dalam kapasitasnya

sebagai pejabat publik, tindakannya hanya diatur oleh konsekuensi praktis tanpa terikat pada pertimbangan moral.

Sebetulnya keterpisahan antara etika/moral dalam kehidupan publik dan pribadi ini pernah dikembangkan oleh Machiavelli. Hal ini sejalan dengan apa yang ditulis oleh (Henry J. Schmandt: 1960: 259) bahwa persoalan mengenai moralitas publik dan moralitas pribadi merupakan salah satu isu terpenting yang diajukan Machiavelli. Lebih lanjut (Henry J. Schmandt, 1960: 259) sebagai berikut: jika benar sebagaimana nampaknya menjadi pendirian Machiavelli, bahwa pertimbangan moral bisa dibatasi pada kehidupan pribadi individu, maka dimungkinkan penempatan pemerintahan negara di atas basis yang sepenuhnya amoral dan pragmatis. Dan jika memang demikian halnya penguasa akan bertindak dengan standar perilaku ganda.” Nampaknya para pejabat publik di Indonesia menganut pandangan Machiavelli tersebut.

Dari apa yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat kita konstantir adanya semacam etika situasi atau relativisme moral yang diterapkan oleh para pejabat publik yang membedakan penerapan etika dalam status mereka sebagai pribadi dan dalam kedudukan mereka sebagai pejabat publik.

Etika situasi atau relativisme moral berpersepsi bahwa setiap orang dan setiap situasi adalah unik, oleh karena itu tidak boleh ada aturan umum yang berlaku sama untuk setiap situasi. Hal ini ditegaskan oleh (Frans Magnis Suseno, 1989:104) bahwa setiap situasi mempunyai tuntutan sendiri. Maka etika situasi (atau relativisme moral) menolak adanya norma-norma dan peraturan moral yang berlaku umum.

Mengenai etika situasi atau relativisme moral ini juga dikatakan oleh (James Rachels, 2003: 45) bahwa bagi banyak pemikir pengamatan ini kebudayaan yang berbeda mempunyai kode moral yang berbeda tampaknya menjadi kunci untuk memahami moralitas. Gagasan mengenai kebenaran universal dalam etika, kata mereka hanyalah mitos.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa situasi yang berbeda, budaya yang berbeda-beda, bahkan kedudukan yang berbeda memiliki aturan moral atau kode etik moral yang berbeda. Demikian pula kedudukan dan posisi para pejabat publik yang dipercaya mengemban tugas pemerintahan dan negara sebagai pribadi memiliki aturan moral yang berbeda dengan aturan moral dalam kedudukan mereka sebagai pejabat publik. Inilah yang dinamakan etika situasi atau relativisme moral yang dipakai oleh para pejabat publik dalam bertindak dan perilaku dalam melaksanakan jabatan yang dipegang oleh mereka. Apakah hal ini dapat diterima? Mari kita melihatnya.

Mengenai etika situasi atau relativisme moral sebagaimana telah diketengahkan sebelumnya, dapat kita mengajukan pertanyaan: apakah setiap situasi itu hanya unik saja? Apakah tidak ada juga kesamaan? Ada perbedaan, ya, tetapi juga ada kesamaan.

Hal ini ditegaskan oleh (Magnis Suseno, 1989: 105-106) dengan memberikan contoh sebagai berikut: bagaimana kita dapat membentuk bahasa, jadi memakai kata yang sama, misalnya kuliah, bagi peristiwa yang berbeda (misalnya bagi apa yang terjadi antara saya dengan 30 orang mahasiswa pada setiap hari Senen dan Kamis selama beberapa bulan) kecuali karena peristiwa yang berbeda itu, juga mempunyai kesamaan. Rupa-rupanya etika situasi sama sekali melupakan bahwa manusia juga makhluk sosial, yang hidup dan mengembangkan identitasnya yang unik dalam struktur-struktur yang tidak unik dan tidak individual; bahwa kita berpartisipasi bersama dengan banyak orang lain dalam ruang yang sama dan dalam arus sejarah yang sama.

Senada dengan itu (James Rachels, 2003: 60) juga mengemukakan bahwa ada pokok teoritis yang umum dalam hal ini, yakni bahwa ada aturan-aturan moral tertentu yang dianut secara bersama-sama oleh semua masyarakat, karena aturan itu penting untuk kelestarian masyarakat.

Dari apa yang telah dipaparkan dapat dikatakan bahwa penolakan etika situasi dan relativisme moral terhadap norma-norma umum tidak dapat diterima. Sebab ada yang unik tetapi ada juga yang sama/umum. Bagaimana kita dapat memiliki persepsi tentang yang unik kalau tidak ada yang umum yang menjadi patokan untuk kita mengatakan atau memberi predikat bagi suatu situasi yang khusus/unik yang tidak sama dengan yang umum berlaku?

Lebih jauh lagi dapat dijelaskan bahwa, bayangkan saja, seandainya kita mencabut semua aturan lalu lintas dan sebagai gantinya menuntut agar semua pelalu-lintas, hendaknya, dalam setiap situasi lalu lintas bertindak sesuai dengan kesadaran dan tanggung jawab individual mereka masing-masing yang disesuaikan dengan setiap situasi lalu lintas itu, maka akan terjadi suatu kekacaaun berlalu lintas yang hebat yang dapat menimbulkan kecelakaan yang bisa merengut nyawa orang.

Lebih lanjut (James Rachels, 2003: 222) mengemukakan sebagai berikut: “menjadi pelaku moral berarti mengarahkan perilakunya dengan ‘hukum-hukum universal’ - aturan-aturan moral yang berlaku tanpa kekecualian dalam segala situasi. Kant beranggapan bahwa aturan yang melarang berbohong merupakan salah satu dari aturan macam itu. Tentu saja aturan ini bukan satu-satunya yang mutlak yang dibela oleh Kant”.

Dengan menstetir pendapat dari Kant, James Rachels lebih lanjut mengemukakan bahwa “alasan pokok dari pemikiran bahwa bohong selalu keliru adalah bahwa larangan bohong mengikuti langsung perintah kategoris atau imperatif kategoris”. Dengan kata lain bahwa dalam hati kita, kita tidak menghendaki agar ajakan berbohong itu menjadi hukum universal, karena ajakan itu menggagalkan dirinya sendiri. Orang akan segera mengetahui bahwa mereka tidak dapat mengandalkan diri pada apa yang dikatakan orang, dan karena itu kebohongan tidak akan dipercaya.

Selain itu perlu disadari bahwa agar kebohongan itu bisa berhasil, orang harus percaya bahwa yang lain mengatakan kebenaran. Jadi keberhasilan dari suatu kebohongan tergantung

justeru pada tidak adanya hukum universal yang mengijinkannya. Pendek kata, orang hanya bisa mengetahui suatu kebohongan bila ada yang mengatakan yang benar dan yang tidak sejalan dengan kebenaran, itulah yang dikatakan bohong. Atau orang akan berhenti percaya satu sama lain, dan kemudian tidak ada gunanya berbohong. Jadi selalu ada hukum universal atau prinsip-prinsip moral yang bersifat universal yang berlaku kapan saja dan dimana saja.

Mengenai prinsip-prinsip moral yang berlaku universal ini (Frans Magnis Suseno, 1989: 130 - 134) mengatakan bahwa ada tiga prinsip moral dasar yang berlaku universal yaitu: prinsip sikap baik atau kebaikan, prinsip keadilan dan prinsip hormat terhadap diri sendiri.

Mengenai kaidah kebaikan ini dimaksudkan bahwa kita wajib bertindak sedemikian rupa sehingga ada kelebihan dari akibat baik dibandingkan dengan akibat buruk (maksimalisasi). Artinya kita harus membuat yang baik dan mencegah yang buruk. Ini adalah sikap dasar manusia. Lantaran adanya sikap dasar inilah maka kita dapat bertemu dengan orang lain yang belum kita kenal tanpa takut. Karena sikap dasar itu kita dapat mengandaikan bahwa orang lain, kecuali mempunyai alasan tertentu, tidak akan langsung mengancam atau merugikan kita. Karena sikap dasar itu, maka kita selalu mengandaikan bahwa yang memerlukan alasan, bukan sikap yang baik, melainkan sikap yang buruk.

Prinsip ini mendahului dan mendasari prinsip-prinsip moral yang lain. Baru atas tuntutan ini semua tuntutan moral yang lain masuk akal. Hal ini digambarkan secara jelas oleh (Frans Magnis Suseno, 1989: 130) bahwa kalau tidak diandaikan bahwa pada dasarnya kita harus bersikap positif terhadap orang lain, buat apa masih menghiraukan segala macam tuntutan moral lain lagi? Kalau saya tidak harus bersikap baik, mengapa harus bersikap adil dan jujur? Jadi ini menjadi prinsip dasar moral.

Sedangkan kaidah keadilan yang menjadi prinsip dasar moral menghendaki agar kita berlaku adil dalam membagi yang baik dan yang buruk. Apabila ada dua orang yang sama sifatnya dan statusnya dan yang satu diberlakukan dengan lebih baik atau lebih buruk daripada yang lain maka itulah ketidakadilan. Tentang keadilan (Frans Magnis Suseno, 1989: 132) mengatakan bahwa adil pada hakekatnya berarti bahwa kita memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya. Dan karena pada hakekatnya semua orang sama nilai sebagai manusia, maka tuntutan paling dasarnya keadilan ialah perlakuan yang sama terhadap semua orang, tentu dalam situasi yang sama.

Sebagai ilustrasi dapat digambarkan bahwa pemerintah dewasa ini sedang membagi-bagikan beras bagi penduduk di daerah yang kurang pangan. Dalam hal ini semua kepala keluarga berhak atas bagian beras yang sama, dengan memperhitungkan jumlah warga keluarga. Tetapi penduduk yang cukup berada, yang tidak membutuhkan bantuan, tentu, tidak perlu dibantu. Inilah yang dinamakan keadilan. Dengan kata lain, prinsip keadilan menghendaki adanya kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap semua orang lain yang berada dalam situasi yang sama. Suatu perlakuan yang tidak sama adalah tidak adil. Hal ini berlaku secara universal.

Tentang prinsip hormat terhadap diri sendiri merupakan suatu prinsip yang menuntut agar orang tidak membiarkan dirinya disalahgunakan. Prinsip ini menghendaki agar manusia wajib untuk selalu memperlakukan dirinya sebagai sesuatu yang bernilai pada dirinya sendiri. Hal ini lebih jauh dijelaskan oleh (Frans Magnis Suseno, 1989: 133 - 134) sebagai berikut: prinsip ini berdasarkan pada faham bahwa manusia adalah person, pusat berpengertian dan berkehendak, yang memiliki kebebasan dan suara hati, makhluk berakal budi. Sebagai itu manusia tidak pernah boleh dianggap sebagai sarana semata-mata demi satu tujuan lebih lanjut. Ia adalah tujuan yang bernilai pada dirinya sendiri, jadi nilai bukan sekedar sebagai sarana untuk mencapai suatu maksud atau tujuan lebih jauh. Hal ini

berlaku bagi kita sendiri. Maka manusia juga wajib memperlakukan dirinya sendiri dengan hormat. Kita wajib menghormati martabat kita sendiri.

Dengan dianutnya prinsip ini maka ada dua tuntutan dilontarkan kepada kita untuk dilaksanakan. Tuntutan yang pertama mensyaratkan agar kita tidak membiarkan diri diperas, diperalat, diperkosa atau diperbudak. Tuntutan yang kedua menghendaki agar kita jangan sampai membiarkan diri kita terlantar. Kita wajib untuk mengembangkan diri. Kalau tidak, berarti kita tidak menghormati martabat kita sendiri. Kalau kita tidak menghormatani diri kita sendiri, bagaimana orang lain mau menghormati diri kita. Penghormatan terhadap martabat kita harus berangkat dari diri kita sendiri, baru merembet ke orang lain. Kemampuan berhubungan dengan orang lain, untuk menerima orang lain seadanya, untuk menghargainya, untuk bersikap baik terhadapnya, biasanya sama besar atau kecilnya dengan kemampuan kita untuk menerima diri kita sendiri. Dalam hal ini secara tegas dikemukakan oleh (Frans Magnis Suseno: 1989: 135) bahwa “Kita tidak dapat mencintai sesama kalau kita tidak mencintai diri kita sendiri”.

Sebagai solusi terhadap berbagai tingkat laku yang tidak sesuai dengan nilai-nilai keagamaan, maka ketika ditanyakan hal ini kepada tokoh masyarakat (pendeta, pastor, ustadz, kyai) dan diadakan diskusi dengan mereka, diperoleh butir-butir solusi sebagai berikut:

1. Nilai keagamaan harus dihayati dan diterapkan bukan saja dalam kehidupan pribadi tetapi dalam kehidupan publik mereka (anggota DPRD Kota Depok) sebagai pejabat. Menurut istilah pastor paroki, mereka tidak hanya sekedar *beragama* tetapi harus *mengagama*.
2. Nilai-nilai moral/etika harus dijunjung tinggi dan dilaksanakan, baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan publik sebagai pejabat pemerintah;
3. Harus ada kesadaran moral.
4. Landasan keagamaan diperkuat

5. Penghayatan dan penerapan Kode Etik masing-masing instansi
6. Budaya politik Pancasila yang terpencair dari butir-butir nilai-nilai Pancasila perlu ditumbuh kembangkan melalui sosialisasi politik atau pendidikan politik.
7. *Law enforcement* yang lebih keras lagi disertai dengan hukuman yang berat
8. Upaya memiskinkan para koruptor dengan menyita asset-aset mereka.
9. Membangun *Good Governance* (Indria Samego, 2013)

Dari sekian banyak solusi yang ditawarkan, yang banyak ditekankan oleh pendeta, pastor dan kyai adalah kesadaran moral. Kesadaran moral dipahami sebagai suatu fungsi yang menyebabkan perilaku manusia akan selalu direalisasikan sebagaimana yang seharusnya, kapan saja dan dimana saja. Hal ini dikemukakan oleh (Achmad Charis Zubair, 1995: 51) bahwa "*Kesadaran Moral* merupakan faktor penting untuk memungkinkan tindakan manusia selalu bermoral, berperilaku susila, lagi pula tindakannya akan selalu sesuai dengan norma yang berlaku". Sedangkan Augusto Saraiva seorang sarjana filsafat Portugis, (1965: 242) berpendapat sebagai berikut: "*por consciência moral entendemos (a função que nos permite distinguir o bem do mal, orientar os nosso actos e julgar estes segundo o seu valor)*". Artinya bahwa kesadaran moral itu kita pahami sebagai suatu fungsi yang memungkinkan kita untuk membedakan yang baik dari yang buruk, untuk mengarahkan perbuatan/tindakan kita dan menilai (*judge*) perbuatan/tindakan kita menurut nilainya.

Dari definisi yang telah dikemukakan di atas dapat dikatakan bahwa betapa pentingnya kesadaran moral. Karena mereka yang memiliki kesadaran moral akan selalu berindak dan berperilaku menurut norma dan kesusilaan yang berlaku. Dengan kata lain, ada semacam jaminan bahwa dengan adanya kesadaran moral maka orang akan selalu bertindak dan berperilaku yang bermoral. Karena kesadaran moral yang selalu mengarahkan perbuatan orang sebelum ia dilakukan, melalui

pembedaan antara perbuatan baik dan buruk, dan menilai apakah perbuatan itu sesuai atau tidak dengan moral yang ada.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa kesadaran moral merupakan persyaratan pertama dan utama bagi adanya moralitas. Melalui atau dengan kesadaran moral, maka kehidupan moral dimulai atau muncul. Mengenai hal ini Augusto Saraiva (1965:242) mengemukakan sebagai berikut: *“podemos assim assinalar na consciência moral três aspectos fundamentais: o discriminativo (distinção do bem e do mal), o prescritivo (orientação do comportamento) e o apreciativo (juízos de valor sobre actos realizados). Aspectos estes que (como vimos anteriormente no seu conjunto especificam o normativo moral”*. Artinya bahwa kita dapat mengkonstatir dalam kesadaran moral tiga aspek fundamental: aspek deskriminatif (pembedaan antara yang baik dan yang buruk), aspek preskriptif (arahan terhadap perbuatan/tindakan), aspek apresiatif (penilaian terhadap perbuatan/tindakan yang telah dilakukan). Aspek-aspek inilah (sebagaimana telah kita lihat sebelumnya) dalam keseluruhannya dinamakan moral normatif.

Dari definisi tersebut di atas dapat dilihat bahwa dalam kesadaran moral terdapat beberapa unsur atau elemen yang bersifat rasional yang melibatkan penilaian, pengertian dan pemahaman, unsur atau elemen yang bersifat afektif yang melibatkan perasaan, serta elemen atau unsur yang bersifat aktif yang melibatkan di dalamnya hal-hal seperti maksud, keinginan, kehendak.

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa eksistensi dari kesadaran moral pada manusia inilah yang secara fundamental membedakan manusia dari binatang, dan perkembangannya pada manusialah yang membedakan manusia dewasa dengan manusia yang masih kanak-kanak. Implikasi dari ketiga aspek (rasional, afektif dan aktif) dalam kesadaran moral dalam perbuatan dan tindakan manusia, secara jelas digambarkan lebih lanjut oleh (Agusto Saraiva, 1965: 242 – 243) sebagai berikut:

- “a) Os juízos precedem e seguem o acto moral. Antes do acto dizem-nos se ele é bom ou mau, se deve ser praticado ou evitado. Depois do acto, aprovam ou reprovam, conforme este é julgado bom ou mau. Estes juízos subentendem, por sua vez, um conjunto de noções, tais como bem e mal, coragem e covardia, dever e direito, responsabilidade e sanção, etc.*
- b) Os sentimentos morais comportam, antes do acto: a atracção pelo bem, e repulsão pelo mal; a simpatia, a antipatia ou a indiferença pelo objecto da acção moral, etc. Depois do acto: satisfação, alegria, orgulho pelo dever cumprido, ou pelo bem realizado; preocupação, vergonha, remorso ou arrependimento, pelo mal que se praticou.*
- c) Os elementos activos consistem especialmente nos actos de vontade, pelos quais a consciência se torna sucessivamente, prescritiva, imperativa e executória”.*

Artinya bahwa penilaian itu mendahului dan terjadi sesudah perbuatan/perilaku. Sebelum terjadinya perbuatan/perilaku, kesadaran moral mengatakan kepada kita apakah perbuatan/perilaku yang akan kita lakukan itu baik atau buruk, harus dilakukan atau dihindari. Sesudah perbuatan/tindakan, kesadaran moral menyetujui atau tidak terhadap perbuatan/tindakan, tergantung pada perbuatan/perilaku itu dinilai baik atau buruk. Kalau baik dia akan menyetujuinya, tetapi kalau buruk maka dia akan menolaknya. Penilaian itu pada gilirannya mengimplikasikan sekumpulan pengertian seperti kebaikan dan keburukan, keberanian dan kepengecutan, kewajiban dan hak, tanggung jawab dan sanksi, dan sebagainya. Perasaan moral itu berperan sebelum terjadinya perbuatan/perilaku: berupa ketertarikan pada yang baik, dan penolakan terhadap yang buruk; rasa simpati, rasa antipati atau perasaan apatis terhadap perbuatan/perilaku moral, dan sebagainya. Sesudah perbuatan/perilaku, ia tampil dalam bentuk, kepuasan, kegembiraan, rasa bangga atas perbuatan/perilaku yang baik yang telah dilakukan atau kewajiban yang telah terpenuhi, atau perasaan khawatir, rasa malu atau penyesalan atas perbuatan/perilaku yang buruk yang telah diperbuat. Elemen

atau unsur aktif merupakan tindakan dorongan dari kemauan/kehendak, melalui tindakan dorongan mana, kesadaran moral menjadi preskriptif, imperatif dan bersifat pelaksana.

Dari apa yang telah dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa orang-orang yg memiliki kesadaran moral, mereka akan selalu melakukan tindakan/perbuatan yang bermoral, sekalipun orang tidak melihatnya, sebab tindakannya berdasarkan atas kesadaran, bukan berdasar pada suatu kekuasaan dan juga bukan karena paksaan, tetapi berdasar atas "kekuasaan" kesadaran moral itu sendiri.

C. Penutup

Dari apa yang telah dipaparkan sebelumnya dapat dikatakan bahwa di Indonesia semakin hari semakin banyak pejabat publik yang melakukan korupsi, baik di pusat maupun di daerah, di cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif maupun di yudikatif, sehingga membuat bangsa lain menilai Indonesia sebagai salah satu Bangsa dan Negara terkorup di dunia.

Para pejabat publik yang melakukan korupsi ini adalah manusia, dan sebagai manusia, mereka beragama dan sebagai manusia yang beragama maka perilaku mereka seharusnya akan mengikuti apa kata agama mereka, dan agama yang di dalamnya mengandung nilai-nilai moral/etika yang selalu mengajurkan agar pengikut-pengikutnya melakukan tindakan-tindakan yang baik dan terpuji dan bukan sebaliknya. Tetapi realita menunjukkan bahwa para pejabat publik tersebut berperilaku sangat koruptif di satu sisi, tetapi di sisi yang lain kenyataan menunjukkan pula bahwa mereka taat beribadah.

Pada tataran intelektual mereka mengakui dan menerima ide-ide atau ketentuan-ketentuan yang ada dalam agama dan kaidah-kaidah Etika yang terkandung di dalam agama. Pada tataran pemujaan, sesuai dengan data yang ada diketahui bahwa para pejabat publik yang sedang menjadi fokus perbincangan kita, rajin beribadah seperti sholat jumat; sholat lima waktu bagi yang beragama Islam, dan para pejabat publik yang bergama

Kristen, mereka rajin berdoa dan ke gereja. Pada tataran organisasi, para pejabat publik tersebut disinyalir masuk menjadi anggota organisasi dari berbagai asosiasi keagamaan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa nilai-nilai keagamaan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari, dalam keluarga dan secara terbatas dalam kehidupan kemasyarakatan pun dilaksanakan, tetapi dalam bidang politik dan pemerintahan, ketika mengemban jabatan publik, nilai-nilai itu belum mendapat tempat dalam penerapannya.

Dengan demikian maka dapat dinilai adanya perilaku ganda yang diperlihatkan oleh para pejabat publik dalam bertindak dan berperilaku. Sebagai pribadi perilakunya harus sejalan dengan keyakinan agama dan moralnya. Namun ketika ia bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik, tindakannya hanya diatur oleh konsekuensi praktis tanpa terikat pada pertimbangan etika dan moral.

Jadi ada semacam etika situasi atau relativisme moral yang diterapkan oleh para pejabat publik yang membedakan penerapan etika dalam status mereka sebagai pribadi dan dalam kedudukan mereka sebagai pejabat publik.

**Pergeseran Perspektif Etika:
Dari Kalingga Ke Di Indonesia
Oleh. Abuhasan Asy'ari**



A. Keadilan Ratu Sima

Kisah Ratu Shima ditemukan dalam cerita Dinasti Tang tentang Ratu Jawa. Diberitakan sejak 674 rakyat Kerajaan Kaling diperintah oleh seorang raja perempuan bernama Ratu Sima yang tegas dalam menegakkan hukum.²⁸ Shima atau Sima adalah seorang ratu yang memerintah kerajaan Kalingga dari tahun 674 - 695 M. Kerajaan Kalingga terletak kira-kira di sekitar daerah Jepara, Jawa Tengah.

Pada masa beliau, pemerintahan dijalankan sangat adil. Dikabarkan, jika ada buah mangga yang jatuh ke jalan, tak akan ada orang yang berani memungutnya tanpa seizin pemiliknya. Seorang pelancong, ingin menguji cerita tersebut. Maka Ia pun meletakkan sebuah pundi berisi emas dan permata di pinggir jalan dekat pasar Kalingga. Tiga tahun berlalu tak ada seorangpun yang mengambil bahkan melewati pundi tersebut. Pada suatu hari, tanpa sengaja sang pewaris tahta Kalingga melangkahi pundi itu dan kakinya menyenggol benda tersebut. Beritanya sampai ke telinga sang Ratu, beliau murka. Maka dipanggillah sang pewaris tahta untuk diadili dihadapan seluruh rakyat dan pejabat negara. Singkat cerita Ratu memutuskan untuk menghukum mati puteranya itu.

Para menteri memohon pada sang Ratu agar hukuman bagi putera mahkota diringankan, mengingat kesalahan itu dilakukannya tak sengaja. Akhirnya sang Ratu bersabda, "kesalahanmu terletak pada kedua kakimu, maka cukuplah

²⁸ Sardiman AM (2008). *Sejarah 2 SMA Kelas XI Program Ilmu Sosial*. Quadra. Penerbit Yudistira. Halaman 26

kedua kakimu yang dipotong untuk menjadi pelajaran bagi yang lain." Versi lain menyatakan, Ratu Sima sendiri yang ingin menguji perilaku rakyatnya, menaruh sebungkus benda berharga di persimpangan jalan yang ramai dilalui orang. Ratu berfatwa, siapa yang mengambil atau menyentuh bungkus itu akan dihukumi sebagai pencuri. Beberapa lama bungkus itu terletak di sana, tak ada yang berani menyentuhnya. Mereka sadar, barang berharga itu bukan miliknya, sehingga menyentuh dan berhasrat memiliki berarti mencuri.

Diceritakan putera Sima sendirilah yang mengambil bungkus itu. Namun karena berprinsip Sabda Pandita Ratu, ia tetap memerintahkan hakim untuk mengadili puteranya. Calon pewaris mahkota Kalingga itu akhirnya dihukum potong tangan sebagai akibat tindakan pencurian. Versi cerita lain lagi menyebut kaki sang pangeranlah yang dipotong karena terbukti menyentuh barang berharga tersebut.

B. Pencurian oleh Pejabat Negara

Beberapa abad kemudian diberitakan AAL, seorang siswa kelas 1 SMK di Palu, Sulawesi Tengah diajukan ke pengadilan atas kasus dugaan pencurian sandal jepit milik seorang anggota Brimob Polda Sulawesi Tengah. Kasus yang menimpa anak di bawah umur (15 tahun) ini mendapat perhatian serius dari Dewan Pembina Komisi Nasional Perlindungan Anak, Seto Mulyadi. Menurut Seto Mulyadi, semua pihak yang terkait kasus ini baik kepolisian maupun kejaksaan bersalah. Sanksi bagi kenakalan anak-anak seharusnya dikembalikan kepada orang tua anak bersangkutan, bukan di jerat dengan hukuman penjara. Front Penyelamat Kedaulatan Rakyat mengumpulkan 1.000 sandal jepit sebagai bentuk solidaritas buat AAL. 1.000 sandal jepit itu selanjutnya dititipkan ke Mabes Polri untuk diserahkan kepada Briptu Ahmad Rusdi si pemilik sandal jepit yang hilang di curi. Sepertinya rakyat marah karena tindakan pihak yang seharusnya melindungi anak, ternyata menyeretnya ke penjara.

Mencuri adalah mengambil sesuatu yang bukan miliknya. Tindakan itu dilarang oleh peraturan. Menurut hukum agama, mencuri adalah tindakan dosa. Menurut hukum negara, mencuri adalah tindakan melawan hukum. Menurut norma adat mencuri adalah perbuatan yang melanggar adat. Wajarlah jika seseorang yang melanggar hukum agama, hukum negara, dan norma-norma adat diberi hukuman. Bagaimana dengan tindakan seorang pejabat yang mencuri uang negara alias korupsi?

Seorang anak nekat mencuri mungkin karena kemiskinan sehingga tidak mampu membelinya. Tetapi seorang pejabat mencuri uang negara, korupsi bukan karena kemiskinan, tapi demi memperkaya diri atau kelompoknya. Inilah yang membuat sebagian besar rakyat marah karena banyak para pelaku korupsi di negara ini yang belum disentuh hukum, sementara anak kurang mampu yang mencuri sandal jepit saja dijerat hukum.

C. Arti Moral

Apakah makna yang dapat ditarik dari dua cerita di atas? Dari cerita Ratu Sima dapat disimpulkan bahwa pencurian adalah tindakan yang tidak patut, karena itu harus dijauhi dan pelanggarnya dikenai hukuman, tanpa kecuali. Hal itu berlaku pada abad ketujuh Masehi. Dari peristiwa AAL yang diceritakan di atas dapat disimpulkan bahwa masyarakat Indonesia dapat menerima kenyataan seorang anak melakukan pencurian, tetapi keberatan jika yang mencuri itu adalah pejabat negara. Ini terjadi pada abad ke-21.

Rupa-rupanya telah terjadi pergeseran nilai-nilai dalam rentang waktu 14 abad sejalan dengan perubahan masyarakat sejak dari masa Kerajaan Kalingga, hingga masa Republik Indonesia yang kita alami sekarang. Bagaimanakah perubahan penilaian itu dapat dijelaskan dari perspektif teori-teori etika?

Tulisan ini akan menyorot pergeseran nilai-nilai tersebut dari perspektif teori-teori nilai etika.

Beberapa Teori Etika

1. Hedonisme Aristippos, Epicuros

Menjawab pertanyaan, apa yang menjadi hal terbaik bagi manusia? penganut Hedonisme menjawab: kesenangan (*hedone*, bahasa Yunani). **Aristippos** dari Kyrene (sekitar 433-355 SM), seorang murid Sokrates, menggagas kesenangan sebagai tujuan terakhir bagi kehidupan manusia. Buktinya sejak kecil manusia sudah tertarik akan kesenangan, bila tercapai ia tidak mencari sesuatu yang lain lagi. Sebaliknya ia selalu menjauhi ketidaksenangan.

Hakikat kesenangan adalah gerak dalam badan. Ada tiga kemungkinan: *gerak kasar*, yaitu ketidaksenangan; *gerak halus* yaitu kesenangan; dan, tiada gerak, adalah keadaan netral, misalnya di kala tidur. Kesenangan itu kini dan di sini, jadi aktual. Yang kemarin itu ingatan, yang akan datangantisipasi atas kesenangan.

Kesenangan Aristippos bersifat badani, aktual dan individual. Batas kesenangan adalah pengendalian diri, bukan meninggalkannya, mempergunakan kesenangan dengan baik, bukan membiarkan diri terbawa olehnya. Contoh: menggunakan kuda atau perahu tidak berarti meninggalkannya, tetapi menguasainya menurut kehendak kita. Menurut pendapatnya: Manusia harus membatasi diri pada kesenangan yang diperoleh dengan mudah, tidak perlu mengusahakannya dengan susah payah dan kerja keras.²⁹

Epikuros (341-270 SM), pemimpin sebuah sekolah filsafat di Athena, juga melihat kesenangan sebagai tujuan kehidupan manusia. Menurut kodratnya setiap manusia mencari kesenangan. Lebih luas dari pandangan Aristippos, walaupun tubuh manusia merupakan asas serta akar segala kesenangan, dan akibatnya kesenangan jasmani harus dianggap paling hakiki, menurut Epikuros ada kesenangan yang melebihi tahap badani. Dalam suratnya kepada Menoikeus, ia menulis: "Bila kami mempertahankan bahwa

²⁹ K. Bertens, 1997: *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 236

kesenangan adalah tujuannya, kami tidak maksudkan kesenangan inderawi, tapi kebebasan dari nyeri dalam tubuh kita dan kebebasan dari keresahan dalam jiwa.”³⁰

Epikuros membedakan **tiga macam keinginan**: keinginan alamiah *yang perlu* (seperti makanan), keinginan alamiah *yang tidak perlu* (seperti makanan yang lezat), dan keinginan *yang sia-sia* (misalnya kekayaan). Keinginan jenis pertama harus dipenuhi, dan pemuasannya secara terbatas menghasilkan kesenangan paling besar. Karena itu Epikurus menganjurkan “pola hidup sederhana”.

Dengan berusaha sedapat mungkin hidup terlepas dari keinginan manusia akan mencapai *ataraxia*, ketenangan jiwa atau keadaan yang seimbang yang tidak membiarkan diri terganggu oleh hal-hal yang lain. *Ataraxia* berperan bagi jiwa, seperti kesehatan bagi badan.³¹

2. Eudomonisme Aristoteles

Aristoteles (384-322 SM) menegaskan bahwa dalam setiap kegiatannya manusia mengejar suatu tujuan, sesuatu yang baik bagi kita. Seringkali suatu tujuan dicari untuk mencapai suatu tujuan yang lain, umpamanya kita minum obat supaya bisa tidur dan kita tidur untuk dapat memulihkan kesehatan.

Di sisi itu ada tujuan yang dikejar karena dirinya sendiri. Menurut **Aristoteles** tujuan tertinggi itu adalah **kebahagiaan** (*eudaimonia*). Tetapi kebahagiaan manusia memiliki bermacam-macam arti. Ada yang mengartikan kebahagiaan kesenangan mendapat uang dan kekayaan, ada yang menganggapnya status sosial atau nama baik. Tetapi semua itu bukan tujuan terakhir. Tujuan terakhir menurut Aristoteles adalah berlakunya fungsi dengan baik, misalnya tukang sepatu ialah membuat sepatu yang baik. Adapun manusia menjalankan fungsi sebagai manusia

³⁰ K. Bertens, 1997: *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 237

³¹ K. Bertens, 1997: *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 237

dengan baik dengan menjalankan secara paling baik kegiatan rasionalnya.

Ada dua keutamaan manusia, yaitu keutamaan intelektual dan keutamaan moral. **Keutamaan intelektual** menyempurnakan langsung *rasio*. Dengan **keutamaan moral** rasio menjalankan *pilihan-pilihan yang perlu diadakan dalam hidup sehari-hari*.

Keberanian dan kemurahan hati adalah contoh-contoh pilihan yang dilaksanakan oleh rasio. Rasio menentukan **jalan tengah antara dua ekstrem yang berlawanan**. Misalnya, keutamaan adalah keseimbangan antara "kurang' dan "terlampau banyak"; keberanian antara sikap gegabah dan pengecut, kemurahan hati antara kikir dan boros, dan seterusnya. Keutamaan yang menentukan jalan tengah itu disebut oleh Aristoteles *phronesis* (kebijaksanaan praktis). *Phronesis* menentukan apa yang bisa dianggap keutamaan dalam suatu situasi konkret, jadi merupakan inti seluruh kehidupan moral.

Manusia baik dalam arti moral jika selalu mengadakan pilihan-pilihan rasional yang tepat dalam perbuatan moralnya dan mencapai keunggulan dalam penalaran intelektual. Orang seperti itu bahagia. Kebahagiaan juga disertai kesenangan, tetapi kesenangan bukan inti dari kebahagiaan.

3. Altruisme Comte

Auguste Comte, lahir tahun 1798, menulis dalam bahasa Perancis dua karya yang sangat penting, pertama, (1830-1843): *Cours de la Philosophie Positive* (Kursus filsafat positif-ilmiah), terdiri atas enam bagian; dan yang kedua, (1851-1854): *Systeme de Politique Positive* (sistem politik positif), terdiri atas empat bagian.³² Pokok-pokok pikiran Auguste Comte adalah positivisme, hukum tiga tahap, tugas filsafat, pembagian tugas ilmu-ilmu, sosiologi, dan altruisme.

³² Harry Hamersma (1984): *Tokoh-tokoh Filsafat Barat Moderen*. PT Gramedia Jakarta.. Halaman 54

Filsafat positivisme Comte adalah anti metafisis, hanya menerima fakta-fakta yang ditemukan secara positif-ilmiah, dan menjauhkan diri dari semua pertanyaan yang mengatasi bidang ilmu-ilmu positif. *Positivisme* hanya mau berbicara tentang gejala-gejala (fenomena). Tak ada gunanya mencari hakekat kenyataan. Yang penting adalah *savoir pour prévoir*, mengetahui supaya siap untuk bertindak, mengetahui supaya manusia dapat menantikan apa yang akan terjadi.³³

Manusia harus menyelidiki gejala dan hubungan-antara gejala ini supaya dapat meramalkan apa yang akan terjadi. Comte menyebut hubungan antara gejala, konsep dan hukum-hukum. Hukum-hukum ini bersifat positif, artinya yang berguna untuk diketahui. Lawan filsafat positif adalah filsafat spekulatif atau metafisika.

Auguste Comte mengenalkan **altruisme**, yaitu prinsip tindakan menyerahkan diri kepada keseluruhan masyarakat, *l'humanité*, suku bangsa manusia pada umumnya, bukan salah satu masyarakat. Suku bangsa manusia ini dijadikan keilahian baru dalam sistem Comte, disebut *le grand être*, Maha Makhluk. Dogmanya, cinta kasih sebagai prinsip, tata tertib sebagai dasar, kemajuan sebagai tujuan.³⁴

4. Utilitarisisme Bentham; Mill

Jeremy Bentham (1748-1832), dalam bukunya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789) berpendapat bahwa umat manusia menurut kodratnya di bawah dua penguasa: ketidaksenangan dan kesenangan. Manusia mencari kesenangan dan menghindari ketidaksenangan. Kebahagiaan tercapai jika ia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan, sejalan dengan hedonisma klasik tetapi menekankan bahwa kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar.

³³ Harry Hamersma (1984): *Tokoh-tokoh Filsafat Barat Moderen*. PT Gramedia Jakarta.. Halaman 54

³⁴ Harry Hamersma (1984): *Tokoh-tokoh Filsafat Barat Moderen*. PT Gramedia Jakarta.. Halaman 57

Menurut Bentham, prinsip kegunaan ini harus diterapkan secara kuantitatif, kerana kualitas kesenangan selalu sama, yang berbeda adalah kuantitasnya. Untuk itu ia mengembangkan *the hedonistic calculus*. Sumber-sumber kesenangan dapat diukur dan diperhitungkan menurut intensitas dan lamanya perasaan yang diambil daripadanya, menurut akibatnya, menurut kepastian akan dapat menghasilkan perasaan itu, menurut jauh dekatnya perasaan, menurut kemurnian serta jangkauan perasaan, dan sebagainya. Perhitungan ini akan menghasilkan **saldo positif** jika kredit (kesenangan) melebihi debetnya (ketidaksenangan). Contoh cara Bentham memperhitungkan kadar moral dari perbuatan minum minuman keras sampai mabuk dapat digambarkan sebagai berikut:³⁵

Kemabukan

Ketidaksenangan (debet)	Kesenangan (kredit)
Lamanya : singkat	Intensitas :
Akibatnya :	membawa banyak
- kemiskinan	kesenangan
- nama buruk	Kepastian :
- tidak sanggup bekerja	kesenangan pasti terjadi
Kemurnian :	Jauh/dekat :
dapat diragukan (= dalam	kesenangan timbul
keadaan mabuk sering	cepat
tercampur unsur	
ketidaksenangan)	

Seandainya tidak ada segi negative, maka keadaan mabuk merupakan sesuatu yang secara moral baik. Tapi sebagai keseluruhan saldo adalah negative sehingga kemabukan harus dinilai secara moral sangat jelek.

³⁵ Diambil dari K. Bertens (1997): *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 249

John Stuart Mill (1806-1873) dalam bukunya *Utilitarianism*, (1864) pertama, mengeritik pandangan Bentham bahwa kesenangan dan kebahagiaan harus diukur secara kuantitatif. Menurut pendapatnya **kualitas perlu diperhitungkan** karena kesenangan ada yang lebih tinggi, ada yang lebih rendah. Kesenangan manusia lebih tinggi dari kesenangan hewan, kesenangan Sokrates lebih bermutu dari kesenangan orang dungu. Kualitas kebahagiaan dapat diukur secara empiris, yaitu kita harus berpedoman pada orang yang bijaksana dan berpengalaman dalam hal ini. Orang seperti itu dapat memberi kepastian tentang mutu kesenangan.

Pendapat Mill yang kedua, bahwa kebahagiaan yang menjadi norma etis adalah **kebahagiaan semua orang** yang terlibat dalam suatu kejadian, bukan kebahagiaan satu orang saja yang barangkali bertindak sebagai pelaku utama. Raja dan seorang bawahan dalam hal ini harus diperlakukan sama. Kebahagiaan satu orang tidak boleh dianggap lebih penting daripada kebahagiaan orang lain. Suatu perbuatan dinilai baik, jika kebahagiaan melebihi ketidakbahagiaan, di mana kebahagiaan semua orang yang terlibat dihitung dengan cara yang sama. Salah satu kekuatan *utilitarianisme* adalah mereka menggunakan prinsip jelas dan rasional.

Kekuatan lain adalah teori ini memperhatikan **hasil perbuatan**. Hasil perbuatan menentukan kualitas etis perbuatan itu. Suatu perbuatan yang mempunyai akibat jelek karena mencelakakan orang lain mempunyai peluang lebih besar untuk dianggap secara etis jelek daripada perbuatan yang mempunyai akibat baik karena, umpamanya: membantu orang lain. Contohnya kita bersimpati kepada Robinhood karena ia mencuri dari orang kaya untuk dibagikan kepada orang miskin. Dengan kerugian orang kaya tidak seberapa, orang miskin tertolong.

5. Pragmatisma James

William James, lahir di New York tahun 1842, wafat tahun 1910. Tulisan-tulisan yang terpenting: 1897, *The Will to Believe and the Essays in popular Philosophy* (Keinginan untuk percaya, dan karangan-karangan lain tentang filsafat populer); 1902, *The Varieties of Religious Experience, a Study in human Nature* (Jenis-jenis pengalaman religius, studi tentang kodrat manusia); 1907, *Pragmatism*. Pikiran-pikiran pokok: *pragmatisme, pragmatisme dan agama, inti agama*.

Tentang *Pragmatisme*, dikatakan bahwa bagi orang Amerika, pertanyaan-pertanyaan tentang kebenaran, asal dan tujuan, hakekat, dan sebagainya yang memainkan peranan dalam filsafat Barat, terasa terlalu teoritis. Mereka mau melihat hal-hal yang konkrit. Sesuatu yang penting harus kelihatan penting pula dalam kegunaannya.³⁶

Prinsip pragmatisme diuraikan oleh **Peirce**, tokoh pertama aliran ini untuk mencapai kepastian tentang arti suatu konsep intelektual harus diselidiki konsekuensi praktisnya dari kebenaran konsep itu. Jumlah total konsekuensi itu merupakan seluruh arti konsep itu. Seperti sebatang pohon dikenali dari buahnya, demikian juga suatu konsep dikenal dari konsekuensinya. Kebenaran merupakan suatu sifat dari suatu keyakinan, bukan dari benda-benda. *Realities are not true. They are, and beliefs are true of them*. Kebenaran itu berhubungan dengan keyakinan dan perkataan, tidak dengan fakta-fakta.³⁷

Pragmatisme dan agama. Dalam bidang agama, James tidak bertanya tentang kebenaran agama. Ia bertanya, **apa hasilnya** kalau agama menjadi pedoman hidup saya? Kalau ide-ide agama memperkaya hidup saya, maka ide-ide itu benar. Kalau ada suatu anggapan yang dapat menjadi dasar suatu hidup yang lebih baik, maka kita sebaiknya percaya

³⁶ Harry Hamersma (1984): *Tokoh-tokoh Filsafat Barat Moderen*. PT Gramedia Jakarta.. Halaman 89

³⁷ Harry Hamersma (1984): *Tokoh-tokoh Filsafat Barat Moderen*. PT Gramedia Jakarta.. Halaman 89

akan anggapan itu. Kalau harus memilih antara anggapan yang berbeda (misalnya antara teisme dan materialisme), kita harus berpikir dari titik akhir. Manusia dapat memilih untuk percaya akan Allah dengan alasan yang memang hanya pragmatis.

Istilah pragmatisme diangkat oleh **Kant** dan **C.S. Peirce**. Kant membedakan **yang praktis** yang berkaitan dengan kehendak dan tindakan dari **yang pragmatik** yang bertalian dengan akibat-akibat. Peirce *mengasalkan teori makna dari ide ini. Kriteria makna adalah prinsip pragmatik*: simaklah apa akibat-akibat yang mungkin mempunyai sangkut-paut praktis yang dapat dibayangkan, maka kita membayangkan objek yang akan dimiliki oleh konsepsi kita, Nah, *konsepsi kita tentang akibat-akibat ini merupakan keseluruhan konsepsi kita tentang objek ini.* Dia menjadikan teori ini sentral filsafatnya.

Barulah **William James** yang menyatakan prinsip itu secara lebih luas: **Makna proposisi** selalu dapat **lahir dari suatu akibat sementara dalam pengalaman** tertentu kita pada masa mendatang, entah pasif atau aktif. Dalam penerapan James, **kriteria** itu diterapkan pada *kebenaran* maupun *makna*, yang sanggup setidaknya untuk menghapuskan beberapa hipotesis.

Kemudian **John Dewey** yang menuntut rekonstruksi dalam filsafat, mengubah pragmatisma menjadi *Instrumentalisa*, dan **kebenaran** menjadi *warranted assertability*, seraya mengembangkan teori penelitian menyeluruh, **berdasarkan kriteria penyelesaian praktis dan teoritis**.³⁸

6. Deontologi Kant

Semua sistem etika yang disebutkan di atas memperhatikan *hasil* perbuatan. Baik tidaknya perbuatan dianggap bergantung pada konsekuensinya. Karena itu sistem-sistem tersebut dinamakan juga sistem

³⁸ Lorens Bagus (1996): *Kamus Filsafat*. PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta. halaman 877

konsekuensialitas. Sistem-sistem etika tersebut semuanya berorientasi pada *tujuan* perbuatan, seperti tujuan perbuatan moral utilitarianisma adalah memaksimalkan kegunaan atau kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. Karena itu semua sistem itu dapat juga dikatakan bersifat **teleologis** (terarah pada tujuan).

Suatu sistem etika yang tidak mengukur baik tidaknya suatu perbuatan berdasarkan hasilnya, melainkan semata-mata *berdasarkan maksud si pelaku* dalam melakukan perbuatan tersebut, tidak menyoroti tujuan yang dipilih bagi perbuatan atau keputusan kita, melainkan semata-mata *wajib tidaknya perbuatan dan keputusan* kita, teori ini sudah lama disebut *deontologi* (kata Yunani *deon* berarti: apa yang harus dilakukan; kewajiban).

Menurut **Immanuel Kant** (1724-1804), yang bisa disebut baik dalam arti sesungguhnya hanyalah *kehendak baik*. Semua hal lain disebut baik **dengan syarat**, misalnya: kesehatan, kekayaan, atau inteligensi, baik jika digunakan dengan baik oleh kehendak manusia, tetapi jika dipakai oleh kehendak yang jahat semua itu bisa menjadi jelek. Bahkan keutamaan dapat disalahgunakan oleh kehendak yang jahat.

Kehendak menjadi baik, jika bertindak *karena kewajiban*. Kalau perbuatan dilakukan dengan suatu maksud atau motif lain, perbuatan itu tidak bisa disebut baik, misalnya karena kecenderungan atau watak. Jadi perbuatan membantu orang karena senang membantu atau karena watak, bagi Kant, perbuatan-perbuatan yang berasal dari kecenderungan macam ini disebut **netral**. Perbuatan yang dilakukan karena takut atau karena senang atau cenderung, tidak patut disebut baik. Perbuatan adalah baik jika dilakukan **karena wajib** dilakukan.

Jadi belum cukup jika suatu perbuatan **sesuai** dengan kewajiban. Seharusnya perbuatan dilakukan berdasarkan kewajiban. Bertindak sesuai dengan kewajiban oleh Kant disebut *legalitas*. Dengan legalitas kita memenuhi *norma hukum*. Tidak penting dengan motif apa, asal saya membayar

pajak sesuai dengan jumlah yang sesuai dengan kewajiban saya, saya sudah memenuhi legalitas, belum memenuhi norma moral. Saya baru memasuki **taraf moral** jika saya melakukan perbuatan itu **semata-mata karena kewajiban**. Suatu perbuatan bersifat moral jika dilakukan semata-mata karena hormat untuk hukum moral. Dengan hukum moral maksudnya kewajiban.

Kant membedakan imperatif kategoris dan imperatif hipotetis. Kewajiban moral mengandung suatu **imperatif kategoris**, artinya imperatif (perintah) yang mewajibkan begitu saja tanpa syarat. Sebaliknya **imperatif hipotetis** selalu mengikutsertakan sebuah syarat. Bentuknya kalau engkau ingin mencapai suatu tujuan, maka engkau harus menghendaki juga sarana-sarana yang menuju ke tujuan tersebut. Jika ingin lulus ujian, misalnya, kita harus belajar dengan tekun. Tapi sarana itu (belajar) hanya mewajibkan kita sejauh kita ingin mencapai tujuan (lulus). Belum tentu kita semua mempunyai tujuan itu. Kalau saya tidak mempunyai tujuan itu (lulus), saya juga tidak wajib menghendaki sarananya (belajar). Di sini kewajibannya hanya hipotetis (kalau ..., maka), bertentangan dengan imperatif kategoris yang mengikat kita tanpa syarat. Bentuknya: engkau harus begitu saja (*Du sollst!*). Imperatif kategoris menjiwai semua aturan etis. Misalnya janji harus ditepati (senang atau tidak senang); barang yang dipinjam harus dikembalikan (juga bila pemiliknya sudah lupa). Di bidang moral tingkah laku manusia hanya dibimbing oleh norma yang mewajibkan begitu saja, bukan oleh pertimbangan lain.³⁹

Pemikiran moral Kant juga menyimpulkan berlakunya **otonomi kehendak**. Kalau hukum moral harus dipahami sebagai imperatif kategoris, maka dalam bertindak secara moral kehendak harus otonom. Kehendak bersifat *otonom* bila menentukan dirinya sendiri, sedangkan kehendak *heteronom*

³⁹ K. Bertens (1997): *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 256

membiarkan dirinya ditentukan oleh faktor dari luar dirinya seperti kecenderungan atau emosi. Kehendak itu menurut Kant, otonom dengan memberikan hukum moral kepada dirinya sendiri.

Manusia, Legislatur Moral

Ini tidak berarti tiap manusia membuat hukum moralnya sendiri-sendiri yang berarti subjektif. Kant maksudkan dengan otonomi manusia adalah bahwa rasio manusia pada umumnya membuat hukum moral dan kehendak menaklukkan diri kepadanya. Dengan hidup menurut hukum moral manusia tidak menyerahkan diri kepada sesuatu yang asing baginya (*heteronom*), melainkan mengikuti hukumnya sendiri. Dalam tingkah laku moralnya manusia tidak menaklukkan diri kepada instansi lain, melainkan hanya kepada hukumnya sendiri.

Dengan menemukan **otonomi kehendak**, Kant serentak menemukan *kebebasan* manusia. Otonomi kehendak pada dasarnya sama dengan kebebasan manusia, sebab kebebasan adalah kesanggupan untuk bertindak terlepas dari penguasaan oleh sebab-sebab asing. Manusia itu bebas karena mengikat dirinya sendiri dengan hukum moral. Menurut Kant, kebebasan tidak berarti bebas dari segala ikatan. Sebaliknya, manusia itu bebas dengan menaati hukum moral. Kehendak bebas dan kehendak yang menundukkan diri kepada hukum moral, bagi Kant mempunyai arti yang sama.⁴⁰

7. Integrasi Nilai-nilai Alisjahbana

Sutan Takdir Alisjahbana (1908-1994) menulis buku berjudul *Values as Integrating Forces in Personality, Society and Culture*⁴¹, yang versinya dalam bahasa Indonesia berjudul

⁴⁰ K. Bertens (1997): *Etika*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan ketiga, halaman 257.

⁴¹ S. Takdir Alisjahbana (1966). *Values As Integrating Forces in Personality, Society and Culture*. University of Malaya Press, Kuala Lumpur, First published

Antropologi Baru.⁴²Dalam buku tersebut Alisjahbana menyatakan apa yang disebutnya teori nilai, yaitu teori pengetahuan yang "menyelidiki proses dan isi penilaian yaitu proses yang mendahului, mengiringkan, malahan menentukan semua kelakuan manusia."⁴³ Karena itu teori ini menghadapi manusia sebagai makhluk yang berkelakuan sebagai objeknya.

Manusia digambarkannya tidak lengkap perkembangannya dibandingkan dengan dunia anorganik, tumbuhan dan hewan. Karena itu manusia perlu melengkapi dan menyesuaikan dirinya sebagai peseorangan, dalam perkembangan masyarakat maupun dalam perhubungan dengan sekitarnya. Proses ini dimasukkannya dalam konsep *budi*, yang menggambarkan kebebasannya untuk menilai dan memilih antara kemungkinan benda dan kejadian yang diberikan oleh sekitarnya, maupun oleh keadaan dirinya sendiri.⁴⁴

Pekerjaan *budi* manusia adalah **menilai** alam sekitarnya, termasuk juga manusia dan dirinya sendiri dan atas dasar nilai dan penilaiannya itu bermacam-macam perbuatan dan tindakan yang dilakukannya, dinamakannya *kebudayaan*. **Nilai** manusia itu tidak hanya satu, tetapi banyak dan beragam. Ada orang yang *mau tahu dengan objektif* sebatang pohon. Diputuskananya pohon itu masuk satu jenis pohon yang biasanya dirumuskan dengan bahasa Latin. Seorang yang lain ingin dengan mengembangbiakkan pohon itu supaya dapat menjual hasilnya dan menjadikannya kaya raya. Orang ini melihat pohon itu sebagai *objek ekonomi*. Tetapi mungkin juga pada suatu hari datang seorang yang dalam hatinya ingin membuat sajian dan meletakkannya pada pohon itu. Pohon itu baginya merupakan *objek agama*. Seorang yang lain mungkin datang kesana membawa cat,

⁴² S. Takdir Alisjahbana (1986). *Antropologi Baru*. Universitas Nasional – Penerbit PT Dian Rakyat Jakarta. Cetakan ketiga

⁴³ S. Takdir Alisjahbana (1986). *Antropologi Baru*. Halaman3

⁴⁴ S. Takdir Alisjahbana (1986). *Antropologi Baru*. Halaman5

pensilnya dan kanvasnya dan mulai melukis pohon itu. Dengan demikian dijadikannya pohon itu sebagai *ciptaan seni*.

Alisjahbana menyebut nilai pertama *nilai teori*, yaitu yang dengan objektif hendak mengidentitasnya, yang kedua *nilai ekonomi* yang berusaha mendapat guna dari padanya, yang ketiga *nilai agama* yang melihat penjelmaan kekudusan, kegaiban dan kesucian dalam pohon itu dan yang keempat *nilai seni*, yang mengucapkan keekspresian atau keindahan. Keempat nilai itu masing-masing mempunyai objeknya sendiri, logikanya sendiri, tujuannya sendiri, motivasinya sendiri yang berbeda-beda. Dalam segala sesuatu lain yang kelihatan dan dihargai oleh keempat nilai itu dan logika yang berlainan pula yang dipakainya. Sementara itu keempat nilai ini ada pada segala orang.

Di sisi keempat nilai ini ada lagi dua nilai yang lain, yaitu hasil penilaian kita atas sesama manusia kita. Kita selalu mau lebih dari orang lain, kita girang apabila itu mengikuti kita, tunduk kepada kita. Nilai ini dinamakannya *nilai kuasa*. Dalam perebutan kekuasaan dia berusaha sedapat mungkin menang dalam pemilihan umum supaya dapat memegang kekuasaan, yaitu memerintah. Tetapi orang yang berkuasapun ingin juga disayangi, dicintai, ingin mendapatkan sahabat, ingin bekerjasama dengan orang lain. Nilai ini dinamakannya *nilai solidaritas*. Sedangkan nilai kausa itu vertikal dari atas ke bawah, nilai solidaritas adalah horisontal, orang-orang bersahabat, dicintai, dengan siapa kita bergotong royong, orang itu sama tingkatnya dengan kita. Kita girang dapat membantunya dan berbakti kepadanya.⁴⁵

⁴⁵ S. Takdir Alisjahbana (2011). "Metoda Pengertian dan Antropologi Filsafat". Dalam Wattimena, Reza A.A. (Editor) (2011). *Metodologi Penelitian Filsafat*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta. Halaman 97

Enam jenis nilai ini masing-masing mempunyai **motivasi, tujuan**, dan **logikanya** sendiri. Keenam nilai ini ada pada tiap-tiap orang. Perbedaan antara seorang pribadi dengan pribadi yang lain bukan perbedaan tentang jumlah keenam nilai itu, tetapi adalah tentang *susunan atau konfigurasi* keenam nilai itu. Ada orang yang nilai terpentingnya adalah nilai teori atau nilai ilmu dan ia tertarik untuk menjadi ilmuwan, sedangkan orang lain nilai tertingginya nilai ekonomi, dia mungkin menjadi saudagar. Orang yang lain yang nilai terpentingnya adalah nilai kuasa, biasanya berusaha mendapatkan kekuasaan di negerinya, demikian seterusnya. Untuk mengetahui bagaimana **susunan nilai** seseorang, dapat dilakukan dengan mengemukakan sejumlah pertanyaan yang masing-masing mengemukakan nilai-nilai yang enam itu. Dari jawab-jawab pertanyaan itu dapat kita mengetahui susunan nilai seseorang, nilai mana yang tinggi dan nilai mana yang rendah. Kalau sekalian pertanyaan itu sudah dijawab, dapat kita lihat dalam jawab orang-orang itu nilai mana yang **dominan** dalam jawab orang itu. Mungkin sekali bukan satu nilai yang kuat, tetapi dua nilai yang kuat. Sering sekali misalnya nilai ilmu itu **berdekatan sama tinggi** dengan nilai ekonomi oleh karena kedua-duanya berdasarkan logika yang rasional, perhitungan, keobjektifan. Sering juga nilai agama **sejalan** dengan nilai seni, sebab kedua-duanya berdasarkan perasaan, intuisi, imajinasi, misalnya lagu dan tari-tarian di pulau Bali sering kali rapat hubungannya dengan kehidupan agama.

Bukan hanya perbuatan manusia sebagai pribadi yang bersifat kebudayaan berdasarkan susunan nilai seseorang, tetapi sekelompok manusia atau masyarakat pun berkelakuan berdasarkan susunan nilai-nilai masyarakat itu, misalnya sebuah universitas adalah suatu kelompok atau masyarakat manusia yang nilai yang tertingginya adalah nilai teori atau nilai ilmu; segala sesuatu hendaklah ditujukan untuk mencapai ilmu. Kalau ilmu tidak tercapai atau amat

rendah mutunya maka universitas itu dapat kita katakan gagal sebagai universitas. Tapi siapa mengatakan bahwa dalam sesuatu universitas itu tidak ada nilai ekonomi? Tentu saja universitas itu mesti mendapat uang, sebab hanya dengan uang, nilai ekonomi, universitas itu dapat menjalankan pendidikan ilmu sebaik-baiknya, yaitu dengan menyediakan misalnya perpustakaan yang baik, dengan membayar dosen-dosennya dengan layak, demikian seterusnya.

Pembahasan

Dapat dimaklumi jika keadilan Ratu Sima dari Kalingga di atas lebih mudah dipahami dilihat dari perspektif etika *deontologis* Immanuel Kant. Bukankah bagi Kant hanya ada satu kenyataan yang baik tanpa batas, baik pada dirinya sendiri, yaitu kehendak baik? *Kehendak baik* adalah kehendak yang mau melakukan apa yang menjadi kewajibannya, murni demi kewajiban itu sendiri. Kewajiban bagi warga Kalingga adalah membiarkan bungkusannya berharga terletak di tempatnya, tak menyentuhnya. Mereka sadar, barang berharga itu bukan miliknya sehingga menyentuh dan berhasrat memiliki berarti mencuri. Inilah yang di sebut oleh Kant *kehendak baik*.

Berhubung dengan pandangan ini, perlu diperhatikan dua hal:

1. Kant membedakan antara **bentuk** (*form*) dan **materi** (*materie*) tindakan. Tujuan atau akibat yang mau dicapai dengan suatu tindakan adalah materinya. Kehendak baik menurut Kant tidak pernah ditentukan oleh materi atau tujuan tindakan, melainkan oleh bentuknya. Maka **kehendak taat pada kewajiban**-lah yang menentukan moralitas, **bukan tujuan** tindakan.
2. Orang yang bertindak menurut **bentuk** tindakan berarti ia bertindak menurut **pertimbangan atau patokan tertentu**. Patokan ini oleh Kant di sebut **Maxime** (prinsip subjektif yang menentukan kehendak). Demikian maka rakyat Kalingga ditentukan tindakannya oleh maxime yang

melandasi perbuatan moralnya, yaitu menghormati hak orang lain.

Yang disebut Kant **kehendak** adalah akal budi praktis, artinya *akal budi* yang mengarah ke tindakan (*praxis*). Kehendak manusia tidak dapat dengan sendirinya mengikuti apa yang wajib karena juga terpengaruh oleh segala macam kecenderungan, nafsu, dan perasaan alami. Terpengaruh oleh kecenderungan, nafsu, dan perasaan alami inilah agaknya yang terjadi pada orang-orang yang mencuri uang negara dengan jalan korupsi, antara lain nafsunya untuk mengumpulkan kekayaan. Maka bagi manusia *prinsip-prinsip objektif* (yang menentukan apa yang merupakan kewajiban) adalah perintah (Imperatif). Namun patut diperhatikan bahwa suatu perintah adalah prinsip yang memuat keharusan, akan tetapi tidak memaksa.

Kant membedakan 2 bentuk perintah (Imperatif):

- Imperatif **Hipotetis**, menyuruh melakukan suatu tindakan hanya atas dasar pengandaian bahwa kita mau mencapai suatu tujuan tertentu. (misalnya, belajar kalau mau lulus ujian).
- Imperatif **Kategoris**, apa yang diperintahkan merupakan kewajiban pada dirinya sendiri, tidak tergantung dari suatu tujuan. Sifat imperatif kategoris adalah formal, artinya hanya merumuskan prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh semua tindakan agar mempunyai nilai moral yang baik apa pun tujuan materialnya.

Suatu perintah dapat bersifat kategoris dengan memperhatikan beberapa prinsip:

1. Prinsip Hukum Umum (*allgemeines Gesetz*): Apakah maxim tersebut dapat diuniversalisasikan atau tidak. Jika tidak, maka tindakan itu wajib tidak dijalankan. Jika ya, maka tindakan itu wajib kita jalankan.
2. Prinsip **Hormat terhadap Pribadi**. Prinsip ini mengatakan, bertindaklah sedemikian rupa sehingga engkau selalu memperlakukan umat manusia entah di dalam pribadimu

atau di dalam pribadi orang lain sekaligus sebagai **tujuan pada dirinya sendiri**, bukan hanya sebagai sarana. Dengan demikian, pertama kita **tidak boleh menjadikan diri** sendiri atau diri orang lain sebagai **sarana** untuk mencapai tujuan. Semua tujuan lain hanya boleh diusahakan sejauh martabat manusia tetap dijunjung tinggi. Yang kedua, dalam memilih dan menentukan tujuan/mengambil keputusan moral, kita **wajib memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari pihak lain**. Oleh karena itu, tidak seorangpun boleh diabaikan dan diremehkan.

3. Prinsip **Otonomi**. Prinsip ini menegaskan bahwa yang menghendaki dan menjalankan suatu **tindakan bukanlah pihak lain, melainkan kita sendiri**. Kant menyebut prinsip ini sebagai otonomi kehendak (*Autonomie des Willens*). Kehendak yang otonom adalah kehendak untuk melakukan sesuatu **berdasarkan hukum yang telah ditetapkannya sendiri**. Kant mengatakan Tidak ada yang lebih mengerikan daripada tindakan seseorang yang harus tunduk pada kehendak pihak lain. Kant menyebut prinsip otonomi sebagai prinsip kesucilaan paling tinggi (*oberstes Prinzip der Sittlichkeit*), karena langsung membawa kita kepada pandangan tentang kebebasan. Kita menaati hukum moral karena hal tersebut merupakan perwujudan kodrat kita sebagai pelaku yang mendasarkan tindakan pada prinsip rasional yang meyakinkan.

Kebalikan dari rakyat Kalingga, AAL diduga mencuri sandal jepit milik seorang anggota Brimob Polda Sulawesi Tengah. Perbuatan anak di bawah umur (15 tahun) itu menyeretnya ke pengadilan dan mendapat putusan dikembalikan ke orang tuanya. Di dalam proses pengadilan, banyak orang menunjukkan simpati kepada anak tersebut, bahkan ada yang mengumpulkan 1000 sandal jepit untuk diserahkan kepada anggota Brimob yang kehilangan sandal itu sebagai gantinya.

Mengambil sandal milik orang lain tidak dapat dimasukkan dalam bentuk tindakan yang tunduk kepada kehendak baik. Demikian pula dengan orang-orang yang menyatakan simpati kepadanya ketika ia sedang diproses di pengadilan, belum dapat dimasukkan dalam melaksanakan kewajiban moral. Tindakan demikian agaknya masih dipengaruhi oleh kecendrungan dan perasaan alami yang menandakan ketidakbebasan. Dengan demikian hampir mustahil menemukan tindakan yang didasari *kehendak baik* dalam kehidupan moderen sekarang.

Bagaimana dengan penerapan perspektif teori etika *hedonism, altruisma, utilitarianisma, pragmatisma* dan *integrasi nilai-nilai* terhadap sikap rakyat Kalingga, serta perbuatan AAI dan orang-orang yang bersimpati kepadanya? Dengan bingkai pikiran etika hedonisme Aristippos tampaklah perbuatan rakyat Kalingga sebagai *pengendalian hasrat* untuk memiliki barang yang bukan miliknya, sedangkan jika hedonisme Epicuroso yang dipakai jadilah tindakan rakyat Kalingga itu sebagai *kesenangan membebaskan diri dari keresahan jiwa* ingin memiliki sesuatu yang bukan menjadi milik sendiri. Dengan bingkai altruisma Comte perbuatan demikian dipahami sebagai *menyenangkan orang lain*, yaitu pemilik benda yang ditinggal di pinggir jalan tersebut; sedangkan mengikut kalkulasi cara Bentham perbuatan demikian dapat lebih *menyenangkan jumlah terbesar* dibandingkan dengan jika sekiranya oleh orang yang bukan pemiliknya diambil; kemudian bagi Mill, *kesenangan berhubung dengan putra mahkota jauh lebih bernilai* dibandingkan kesenangan rakyat biasa.

Teristimewa dengan bingkai pikiran *integrasi nilai-nilai* Alisjahbana maka tindakan Ratu Sima tampak sebagai penyelenggaraan *motivasi nilai kuasa* untuk mengatur kehidupan rakyat di dalam negeri, dengan *logika* politik menimbulkan rasa takut kepada rakyat bila menentang sabda Ratu, dan dengan *tujuan* mengukuhkan kekuasaan Ratu. Terlihat pada pelaksanaan potong kaki putera mahkota Kerajaan Kalingga, nilai kuasa mendominasi susunan nilai-nilai masyarakat dan sebagai

hasilnya, Kerajaan Kalingga menjadi negeri yang adil. Ini berkebalikan dengan kehidupan di Indonesia pada abad ke-21, yang menampakkan *dominasi nilai solidaritas* dalam susunan nilai-nilai etika masyarakat, sehingga pemeriksaan anak di bawah umur dalam proses pengadilan mendapat simpati banyak orang, dan 1000 sandal terkumpul sebagai tanda turut menyertai kesusahan anak tersebut sekiranya ia diminta mengganti sandal jepit yang dicurinya dari seorang anggota Brimob.

Tiap-tiap bingkai pikiran memiliki keunggulannya dalam menjelaskan perbuatan manusia. Bingkai-bingkai pikiran *hedonisme, eudominsme, altruisme, utilitarianisme, pragmatisme* mengunggulkan **hasil** dalam sistem penilaiannya; bingkai pikiran *deontologi* mengunggulkan **motivasi**, niat, maksud dalam sistem penilaiannya; sedangkan bingkai pikiran *integrasi nilai-nilai* menekankan pada **dinamika dominasi nilai-nilai** dari susunan nilai-nilai yang menguasai kelakuan manusia.

D. Rangkuman Penutup

1. Masyarakat cenderung memberikan penilaian terhadap tindakan warganya, entah dalam masyarakat tradisional maupun dalam masyarakat moderen. Penilaian masyarakat tersebut dapat diperjelas dengan menggunakan bingkai pikiran tertentu.
2. Dalam sejarah pemikiran terdapat tidak sedikit bingkai pikiran dalam menilai perbuatan manusia, yang dinamai etika, antara lain *hedonisme, eudomonisme, altruisme, utilitarianisme, pragmatisme, deontologi* dan *integrasi nilai-nilai*.
3. Dengan menggunakan bingkai nilai-nilai yang pernah dipikirkan oleh para pemikir masa lalu maupun masa kini, agaknya lebih mudah kita memahami pilihan etis apapun yang ditetapkan oleh manusia, entah sebagai dirinya sendiri maupun sebagai anggota sesuatu golongan masyarakat, atau zaman tertentu.

Res-Publika Dalam Politik Kebhinekaan

Oleh. Airlangga Pribadi Kusman



A. Pendahuluan

Hari-hari kian mendekat menuju pada momen Pemilihan Presiden 2024, sementara itu menyongsong pergantian kepemimpinan dan terbangunnya suatu tatanan pemerintahan yang baru, maka mempertimbangkan kembali etika pemerintahan dalam horizon etis Res-Publika (tatanan bernegara yang mengutamakan kehendak publik) menjadi penting untuk menjaga kehidupan bernegara. Seperti diutarakan oleh mendiang Nurcholish Madjid (2003) dalam karya terakhirnya *Indonesia Kita* memaknai Indonesia sebagai *nation in making* (bangsa yang terus menjadi). Pemahaman Indonesia sebagai suatu bangsa yang terus menjadi mensyaratkan pemahaman akan keindonesiaan sebagai entitas dinamis yang terus-menerus berubah, bergerak dan berproses bersama dengan tiap-tiap orang yang ada didalamnya dalam *praksis* (tindakan) dan *lexis* (kata-kata) untuk merumuskan kehidupan bersama yang lebih baik. Dalam konteks ini gerak dinamis perjalanan kebangsaan Indonesia sebagai sebuah cita-cita dimasa depan tentunya membutuhkan hadirnya pikiran-pikiran intelektual genial untuk merumuskan kebaikan untuk semua dalam ruang kemajemukan bangsa.

Ironisnya, saat ini kerja dan komunikasi kreatif dari tiap-tiap entitas kebangsaan guna merealisasikan keIndonesiaan yang manusiawi, adil dan menghormati keragamannya ini tengah menghadapi tantangan besar dalam perjalanan politik kesehariannya. Tantangan tersebut terutama berkaitan dengan maraknya sikap-sikap intoleransi, anti keragaman, dan menguatnya sikap absolutisme dan penghalalan terhadap kekerasan sebagai penyelesaian masalah. Ketika karakter anti

pluralisme dan kecenderungan mempergunakan kekerasan menjadi kultur dan gagasan hegemonik dalam ruang publik berbangsa dan bernegara, maka eksistensi demokrasi terancam hanya akan menjadi instrument bagi pemenuhan tujuan-tujuan yang bertentangan dengan nilai-nilai keadaban melalui legitimasi tirani mayoritas.

Krisis ini terjadi di saat meluruhnya kesadaran akan keragaman dan hilangnya ruang publik sebagai ajang negosiasi dan ruang pertukaran komunikasi bersama atas dasar solidaritas warganegara. Demokrasi kemudian hanya menjadi jalur antara bagi hadirnya pengukuhan tirani mayoritas dan partisipasi politik atas nama pengedepanan politik komunal via kekerasan, pengabaian terhadap hak-hak sipil warganegara dan pelecehan terhadap supremasi hukum.

Dalam kondisi seperti ini bangunan keindonesiaan sebagai sebuah *res-publika* terancam runtuh. Indonesia sebagai *res-publika* terancam runtuh, ketika paksaan dan kekerasan serta pelecehan terhadap kemajemukan realitas kebangsaan tampil sedemikian vulgar di dalam ruang publik. Dalam kondisi krisis *res-publika*, politik sebagai tindak komunikasi dan negosiasi antara agensi-agensi politik yang setara untuk mewujudkan kebaikan bersama akan dihapuskan dan digantikan oleh wacana absolutisme, penyeragaman dan pengutamaan aspirasi kelompok dengan menistakan realitas kehadiran identitas-identitas kebangsaan yang lain.

Dengan menimbang ancaman dalam kehidupan berbangsa, maka pemulihan keIndonesiaan sebagai *res-publika* membutuhkan tumbuhnya kesadaran politik baik di tingkat negara dan masyarakat sipil yang menghormati, menerima dan mau bekerja sama ditengah keragaman untuk mencapai tujuan bersama diatas prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Menata Desain Res-Publika

Setelah hampir seperempat abad Indonesia keluar dari rezime otoritarianisme Suharto, muncul kebutuhan untuk menata kembali Indonesia sebagai Res-Publika, sebagai rumah bagi setiap warganegara untuk berkomunikasi merumuskan kehidupan bersama yang lebih baik. Pembangunan keindonesiaan sebagai Res-publika membutuhkan desain fondasi arsitektural (bangunan dasarnya) yang kompleks. Keberhasilan pembentukannya akan sangat ditentukan oleh keberhasilan pembangunan tekstur dasar yang dapat menopang perkembangan masyarakat yang menghargai nilai-nilai keragaman dan turut memperjuangkannya. Untuk itu menjadi salah satu tugas kaum intelektual untuk memikirkan kembali bagaimana memikirkan desain transformatif untuk merealisasikan konfigurasi masyarakat terbuka dalam rumah kebangsaan bersama.

Salah seorang sosiolog pembangunan asal Jerman penganut mazhab kritis yaitu Dieter Senghaas (1997) dalam "*The Clash within Civilization: Coming to terms with cultural conflict*" menguraikan secara jernih, bahwa penghormatan terhadap pluralisme bukanlah sesuatu yang tumbuh dari langit ataupun sesuatu yang secara esensial merupakan karakter kultural yang dimiliki secara eksklusif oleh peradaban tertentu. Sebagai manifestasi dari karakter peradaban yang tinggi (madani), pembentukan masyarakat pluralis dan penghargaan terhadap *civic virtue* (nilai-nilai keadaban) tumbuh ditengah kerja-kerja desain transformatif pembentukan *modern nation-state, law enforcement, democratic participation*, penemuan kerangka manajemen konflik berbasis pada prinsip anti-kekerasan dan komitmen bersama dalam diskusi di ruang publik untuk merealisasikan keadilan dan fairness untuk tiap-tiap orang.

Sebaliknya kegagalan eksperimentasi desain modern nation-state akan berujung pada krisis pluralisme di masyarakat. Hal ini terjadi karena masyarakat yang hidup dalam krisis pembangunan *nation-states* merasa kehilangan pijakan ditengah runtuhnya landasan masyarakat terdahulu sementara landasan

tatanan baru belum kunjung terbangun dengan baik. Dalam kondisi seperti ini masyarakat cenderung mencari pijakan pasti dan sering menjebak mereka kedalam sikap fanatis dan ekstrem. Dinamika perubahan yang begitu cepat dan ketidakpastian di era kebebasan membuat masyarakat cenderung bersikap lari dari kebebasan (*escape from freedom*). Mereka cenderung membangun kultur defensif, bersikap eksklusif dan merasa aman untuk berpijak dalam tempurung budayanya yang terbatas sambil bersikap curiga terhadap “*the other*” sebagai sesuatu yang mengancam.

Tulisan ini mencoba menawarkan pemikiran bahwa rancang bangun pembentukan masyarakat yang menghargai kemajemukan amat bergantung pada keberhasilan pembangunan unit politik inklusif yang memiliki landasan tebal dan kuat untuk menangkal tantangan anasir-anasir tribalisme, *xenophobic* dan anti pluralitas (Jack Snyder 2000). Keberhasilan pembangunan unit politik tersebut dapat diterjemahkan dalam tiga hal penting yang sebenarnya tengah menjadi fokus perhatian utama proses reformasi yang tengah bergulir di Indonesia yaitu; Pertama, penemuan kembali aktualitas cita-cita kebangsaan kita melalui pembacaan kritis terhadap narasi histories dimasa lalu. Kedua, keberhasilan proses konsolidasi demokrasi. Ketiga, memikirkan kembali wacana pembangunan sebagai perjuangan untuk merealisasikan kemerdekaan untuk rakyat.

C. Aktualitas Cita-Cita Kebangsaan

Kita hendak mendirikan suatu negara "semua buat semua. Bukan buat satu orang, bukan satu golongan, baik golongan bangsawan maupun golongan yang kaya-tetapi semua buat semua

Ir. Soekarno dalam Pidato “Lahirnya Panca-Sila” tanggal 1 Juni
1945

Titik kulminasi dari perjuangan kaum intelegensia nasional Indonesia untuk membangun fondamen bagi karakter bangsa kemudian tercapai dengan terumuskan nilai-nilai esensial kenegaraan Pancasila. Sejak awal perumusannya kalangan intelegensia dan pemimpin Indonesia seperti Bung Karno telah merumuskan Pancasila sebagai bentuk kesepakatan diantara kekuatan-kekuatan politik yang ada untuk membangun konsensus bersama diantara setiap identitas-identitas kebangsaan. Prinsip kebangsaan Inklusif ini sejalan dengan yang diutarakan oleh Sukarno dalam pidatonya tentang Pancasila pada tanggal 1 Juni 1945, bahwa kebangsaan Indonesia bukanlah kebangsaan yang sempit. Negara yang hendak didirikan adalah negara “semua untuk satu”, “satu untuk semua” artinya semua orang berhak atas tanah air Indonesia. Indonesia yang dibangun haruslah berbasis pada suatu landasan bersama bagi berbagai aliran yang terdapat di kalangan rakyat. Namun demikian yang menarik dalam pidato tersebut adalah Soekarno tidak membiarkan landasan dasar Pancasila sebagai dasar negara yang buta terhadap setiap aspirasi yang berakar dari aspirasi *religio politics cultural* bangsa ini. Naskah Soekarno tentang Pancasila kemudian dilanjutkan bahwa tiap-tiap kekuatan politik yang berbasis agama seperti kelompok Islam maupun Kristen mendapatkan tempatnya untuk merealisasikan gagasan-gagasan politik berbasis keagamaan dalam pembentukan realitas keIndonesiaan (Soekarno 1945). Pancasila yang dirumuskan oleh Soekarno dan para intelektual bangsa lainnya menjadi dasar negara yang memiliki karakter egaliter karena menempatkan setiap warga dalam kesetaraan juga berkarakter multikultural karena mengakui keragaman kultur dan agama dan potensinya bagi penciptaan keIndonesiaan yang lebih adil dan berkeadaban.

Pembacaan terhadap sejarah kebangsaan dan Pancasila seperti telah diuraikan diatas adalah penting untuk mencerahkan langkah bangsa kita saat ini dan masa mendatang, bukanlah dalam pengertian pentingnya bagi mitologisasi dan sakralisasi Pancasila untuk dimanfaatkan bagi kepentingan

kekuasaan seperti masa-masa terdahulu terutama di masa Orde Baru. Yang paling mendasar adalah kesadaran akan etos kebangsaan inklusif yang terkulminasi pada Pancasila merupakan jembatan yang dapat menghubungkan kita pada ingatan bermakna di masa lalu. Bahwa semenjak awal berdirinya bangsa ini dibangun tidak diatas pengutamaan satu kelompok suku, ras, kelas sosial atau agama apapun diatas kelompok lainnya. Penjelajahan kreatif terhadap memori di masa lalu telah memberi kesadaran penting untuk langkah kita kini. Nilai-nilai ideal nasionalisme bangsa kita sejak awal telah dibangun berdasarkan keterlibatan partisipasi warga bersama (*civic engagement*) yang berpijak pada orientasi nilai-nilai kebebasan sipil, pluralisme, kesetaraan dan keadilan sosial.

Sebagai pengejawantahan dari kontrak sosial untuk hidup bersama dibawah payung otoritas politik, seperti berulang kali diutarakan oleh Nurcholish Madjid, Pancasila dapat disejajarkan dengan Sahifatul Madinah (sebagai bentuk eksperimentasi awal dalam pembentukan fondasi modern nation-state) sebagai sebuah piagam kontrak sosial bersama yang dibuat oleh Rasulullah SAW di Madinah yang mengatur bagaimana hubungan antara kaum muslim dan non-muslim untuk hidup bersama sebagai *ummatan wahidah* (ummat yang satu) dengan saling menghormati satu sama lain, dan menghargai *the other* (yang lain), bukan untuk dieksklusikan dalam kehidupan sosial bermasyarakat namun untuk hidup diatas basis kesetaraan, penghargaan terhadap aturan hukum ditengah kemajemukan sosial.

Sastrawan besar kita almarhum Pramoedya Ananta Toer pernah berpesan hanya bangsa yang sadar sejarah dirinya yang mampu menentukan tujuan dari bangsa tersebut. Masa lalu menjadi mutiara terpendam yang dapat menyegarkan langkah kita saat ini. Ketika kita memahami bahwa sejak awalnya negeri ini dibangun diatas nilai-nilai prinsipal yang menghormati keragaman, membela hak-hak sipil tiap warga negara dan memperjuangkan nilai-nilai keadilan sosial bagi semua, maka di masa depan memori tersebut menjadi lentera bagi kita untuk

berdiri tegar menghadapi ancaman fanatisme golongan dan manipulasi demokrasi untuk kepentingan tirani yang mengklaim legitimasi suara mayoritas.

Pemahaman kritis terhadap karakter nasionalisme Indonesia yang sejak awal memiliki kesadaran yang terbuka dan egaliter (*civic nationalism*) dapat mencerahkan jalan kita untuk berkomunikasi dengan nilai-nilai moralitas internasional seperti pluralisme, demokrasi, hak asasi manusia, karen

pada dasarnya komitmen awal kita untuk hidup berbangsa berjalan seiring dengan dinamika nilai-nilai universal kemanusiaan tersebut. Penelaahan reflektif terhadap akar-akar kebangsaan kita di masa lalu membuat kita tidak akan mengalami hambatan psikologis untuk merealisasikan nilai-nilai keadaban (*civic virtue*) dari bangunan modern nation-state saat ini. Kesadaran inklusif bahwa setiap warga negara memiliki posisi setara adalah hal fundamental untuk pemenuhan terhadap agenda demokrasi konstitusional. Sebuah bangunan politik demokrasi dimana didalamnya tindakan politik ditujukan untuk menghadirkan keadilan sosial untuk semua (Jurgen Habermas 1998). Didalam bangunan politik yang memperjuangkan keadilan, tiap warga negara berperan sebagai agensi politik dalam penentuan berbagai permasalahan komunitas mereka.

Tindakan politik menjadi aktivitas yang merealisasikan solidaritas, respek terhadap keragaman dan otonomi warga. Sementara ruang politik adalah ruang komunikasi, negosiasi antara warga yang berjalan melalui tindak persuasi yang mengharamkan tindak-tindak kekerasan. Sementara pada level negara, maka negara dan segenap institusinya harus menjadi pelayan bagi pemenuhan aspirasi publik dengan tetap tidak memihak terhadap kepentingan suatu golongan (imparsial) sekaligus menimbang suara dan aksi politik dari warga dalam mengambil kebijakan. Negara juga menjaga dan merawat agar ruang politik tetap menjadi tempat bagi proses negosiasi dan komunikasi intersubyektif dikalangan warganegara dengan menghormati kebebasan sipil, pluralisme dan anti kekerasan.

Persoalannya adalah seperti yang diutarakan oleh Muhammad Hatta dalam pidatonya di Universitas Indonesia pada tahun 1957, bahwa revolusi kita menang dalam menegakkan kebenaran baru, dalam menghidupkan kepribadian bangsa. Tetapi revolusi kita kalah dalam melaksanakan cita-cita sosialnya. Sampai saat ini apa yang diuraikan oleh Muhammad Hatta masih relevan dengan kondisi bangsa kita sekarang. Pelaksanaan cita-cita kita untuk membentuk masyarakat yang berbasis pada kesetaraan, kesejahteraan bersama dan penghormatan terhadap kemajemukan masih jauh dari berhasil. Penelaahan terhadap problem berbangsa dan bernegara ini dapat kita mulai dari proses demokratisasi yang tengah berjalan di republik ini.

D. Menuju Konsolidasi Demokrasi

Saya berkali-kali memperingatkan kepada rakyat dan pemimpin-pemimpin kita, dengan pidato maupun tulisan, bahwa demokrasi hanya bisa dijalankan apabila didukung oleh rasa tanggung jawab. Tidak ada demokrasi dengan tiada tanggung jawab. Dan demokrasi yang melewati batasnya dan meluap menjadi anarki akan menemui ajalnya dan digantikan sementara waktu oleh diktator.

Muhammad Hatta, *Tanggungjawab Kaum Inteligensia* pada Tahun 1957 di Universitas Indonesia Jakarta.

Pengalaman demokratisasi di berbagai negara yang baru saja terlepas dari kungkungan otoritarianisme menunjukkan bahwa proses demokrasi membawa paradoks dalam praktikal empirisnya. Seperti diuraikan oleh Jack Snyder (2000) dalam karyanya *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* bahwa pengalaman berdemokrasi sejak masa revolusi Prancis sampai dengan gelombang demokratisasi pada paruh akhir abad ke-20 menunjukkan bahwa proses demokrasi pada fase transisinya kerap dapat membunuh dirinya sendiri ketika dalam proses kelahirannya kerap menghadirkan pertumpahan darah. Kemunculan elit-elit politik dan wirausahawan politik

yang memainkan kartu nasionalisme SARA, serta kebangkitan kelompok-kelompok politik radikal yang bersikap eksklusif dan anti keragaman menjadi aktor-aktor politik yang berperan menghancurkan bangunan demokrasi yang baru tumbuh.

Eksperimentasi Pemilihan Umum sebagai gerbang pembuka demokratisasi acapkali menjadi sarana bagi kemunculan sentiment-sentimen nasionalisme SARA dan konflik antar golongan. Di berbagai negara yang baru saja memulai proses transisi demokrasi menunjukkan, bahwa seringkali kalangan elite-elite politik memainkan retorika sentiment ethno-nasionalisme, eksklusivitas kelompok maupun fanatisme agama dengan memanfaatkan kebebasan pers. Sementara itu proses penyesuaian ekonomi dibawah tekanan pasar bebas dan runtuhnya otoritas politik negara justru menyediakan kesempatan bagi kalangan elit-elit politik untuk mengumbar janji-janji distribusi ekonomi berdasarkan sentiment komunalistik kelompok (Jack Snyder dan Karen Ballentine 1996).

Proses demokratisasi di Indonesia saat ini yang telah berlangsung juga tidak steril dari fenomena paradoks demokrasi diatas. Hampir seperempat abad usia reformasi memberi pelajaran berharga pada kita bahwa kita menapak jalur yang terjal menaik dan berliku dalam lintasan demokrasi yang tengah kita lalui. Setidaknya pada dua Pemilihan Presiden terakhir baik tahun 2014 maupun 2019 betapa polarisasi politik yang semakin mengeras ditengah berlangsung ketegangan dan kontradiksi kehidupan bernegara berhadapan dengan problem dominasi neoliberalisme maupun pusaran politik oligarki menampilkan problem pemnfaatan strategi politik populisme oleh berbagai faksi-faksi elit oligarkis. Upaya meniti jalan menuju penguatan demokrasi di Indonesia acapkali berhadapan dengan tantangan ganda yang berupaya membajak demokrasi dari tarikan-tarikan elitisme maupun anasir-anasir komunalisme dari massa yang diprovokasi oleh kalangan elite politik sehingga mengarah pada *mobocracy* demokrasi (Kees van Dijk 2001; M.C.Ricklefs 2005).

Fenomena *mobocracy* bergulir ketika elite politik maupun kaum intelektual justru berperan besar dalam memanipulasi kebencian, amarah dan sentimen-sentimen politik identitas atau membiarkan ekspresi-ekspresi komunalistik menjadi bagian dari artikulasi politik massa. Bahasa-bahasa demagogy menggantikan diskursus publik rasional dalam arena politik sehari-hari. Luapan partisipasi politik saat ini tidak berkembang menjadi partisipasi politik yang produktif karena lemahnya kualitas diskursus demokrasi yang menyuarakan wacana politik rasional dan komunikatif di dalam ruang publik. Sementara itu pemimpin dan intelektual melepaskan tanggung jawabnya untuk mengartikulasikan diskursus publik rasional sebagai pemecahan terhadap segenap persoalan- persoalan sosial politik. Ironisnya kondisi seperti ini dimanipulasi untuk kepentingan-kepentingan politik sesaat dan menarik simpati dari massa yang berfikir kalap.

Tanggung jawab terhadap bergulirnya demokrasi inilah yang kemudian oleh Larry Diamond (2003) ditekankan secara mendalam sebagai prasyarat dari perkembangan politik menuju demokrasi yang terkonsolidasikan. Diamond menguraikan bahwa konsolidasi demokrasi membutuhkan dua hal yaitu; komitmen positif terutama dari kalangan elite politik maupun rakyat dan institusionalisasi politik yang membuat demokrasi dapat semakin terkonsolidasikan. Dalam tulisan ini saya menambahkan satu hal yang penting dalam konsolidasi demokrasi yaitu tersebarnya gagasan-gagasan demokrasi yang inklusif di ruang publik. Selanjutnya tulisan ini akan menguraikan tiga perspektif diatas dalam relevansinya bagi penciptaan masyarakat pluralis.

1. Demokrasi sebagai Konsensus Ideologis

Seperti telah diuraikan diatas tahap transisi demokrasi seringkali memunculkan artikulasi politik destruktif berupa artikulasi wacana politik identitas secara ekstrem, mobilisasi politik komunal dan munculnya semangat anti-keragaman dan konflik politik bernuansa SARA. Sementara itu kecenderungan-kecenderungan negatif tersebut dalam

perkembangannya akan semakin meredup ketika demokrasi telah terkonsolidasikan (Jack Snyder 2000). Berpijak pada tesis tersebut, maka konsolidasi demokrasi menjadi sebuah kebutuhan mendesak untuk mewujudkan masyarakat pluralis yang menghargai kebhinekaan bangsa. Agar konsolidasi demokrasi dapat direalisasikan di negeri ini, maka pertama-tama harus ada kesepakatan konsensual mutualistik diantara setiap agensi-agensi politik dari tataran elite maupun massa untuk meyakini demokrasi sebagai pilihan yang tepat diantara pilihan alternatif-alternatif lainnya.

Para pelaku-pelaku politik sudah sepatutnya menempatkan demokrasi baik dalam tataran mekanisme dan instrumen kelembagaan sampai pada nilai-nilai keadaban (*civic culture*) sebagai satu-satunya aturan main dan kerangka moralitas dalam berbangsa dan bernegara. Internalisasi demokrasi sebagai satu-satunya aturan permainan politik ini tidak hanya membutuhkan komitmen normatif dan kognitif, namun lebih dari itu keyakinan terhadap demokrasi harus memanifes dalam *habituation* (kebiasaan) dimana nilai, prosedur dan harapan terinternalisasi oleh setiap warga negara dan agensi politik di Indonesia.

Persoalan yang tengah kita hadapi saat ini adalah masih banyak kalangan elite politik yang tidak memiliki tanggung jawab untuk memelihara dan merawat demokrasi. Pemahaman normatif dan kognitif terhadap nilai-nilai demokrasi tidak mewujud menjadi *habituation* kerangka bertindak mereka dalam ranah politik dan ruang publik. Sementara saat ini kita mendapatkan elite-elite politik didalam kepemimpinan masyarakat sipil yang enggan menyemaikan suara-suara kebenaran dan nilai-nilai keadaban sipil. Yang terlihat saat ini adalah para elite-elite kepemimpinan di level masyarakat sipil tersebut hanya mengikuti kecenderungan-kecenderungan komunalistik massa dan membiarkan tindak-tindak kekerasan dan anti pluralisme meruntuhkan bangunan kehidupan demokrasi

dalam wilayah kultural maupun politik. Dimana kesemuanya itu diarahkan kepada pencapaian target-target politik jangka pendek untuk meraih kursi kekuasaan.

Di level *civil society*, kita berhadapan dengan kondisi pelemahan otonomi kekuatan masyarakat sebagai entitas yang mampu melakukan kontrol terhadap berjalannya penyelenggaraan negara ditengah dominasi kekuatan-kekuatan oligarki yang mampu mengintervensi ruang publik maupun ruang dunia virtual. Sementara di level negara, kita menyaksikan semakin melemahnya komitmen terhadap penguatan etika berdemokrasi sebagai penyelenggaraan politik republik. Dalam kondisi demikian konsensus ideologis di kalangan elite politik dan masyarakat akar rumput untuk menjadikan demokrasi sebagai aturan main kehidupan berbangsa dan bernegara kita dan cita-cita kita kedepan adalah sebuah kebutuhan mendesak. Hanya elite politik dan warga yang memiliki tanggung jawab dalam berdemokrasi maka proses eksperimentasi bernegara kita dapat menghindarkan diri dari anasir-anasir kekerasan, semangat intoleransi dan kebencian terhadap kemajemukan.

2. Menyebarkan Pemikiran Demokrasi di Ruang Publik

Seperti diuraikan sebelumnya perkembangan demokrasi saat ini tengah menghadapi ancaman pembelokan menuju kondisi *illiberal democracy* maupun *inverted totalitarianism*. Kondisi *Illiberal democracy terjadi* ketika tujuan-tujuan politik illiberal seperti penguatan sentimen komunalisme, pengedepanan isu SARA dan penolakan terhadap multikulturalitas bangsa tengah memasuki arena politik demokrasi. Sementara kondisi *inverted totalitarianism* bekerja ketika dominasi kapital dalam tatanan neoliberalisme tidak memberikan ruang bagi penguatan demokrasi sebagai artikulasi perjuangan politik yang menempatkan aspirasi warga/demos sebagai sumber kehidupan republik. Dalam kondisi demikian demokrasi sebagai kedaulatan warga hilang, ketika pemajuan kepentingan publik tersandera oleh dominasi kapital dalam ranah ekonomi-politik.

Pada konteks inilah, diseminasi gagasan-gagasan demokrasi haruslah menjalar di media massa, diskusi-diskusi di ruang publik sampai pada tingkatan pendidikan di bangku-bangku sekolah mengenai pengembangan budaya demokrasi, multikulturalisme, dan ide-ide sosialisme demokrasi. Identitas kewargaan sipil dan kajian kritis terhadap mitos-mitos yang dapat merusak kehidupan demokratis di lembaga-lembaga pendidikan harus digerakkan bersama-sama dengan pengembangan birokrasi yang imparial dan profesional serta pers berkwalitas sebagai corong terhadap nilai-nilai keadaban demokratis.

Satu hal yang menarik ketika saya membaca memoar dari salah seorang teroris bom Bali yaitu Imam Samudera dalam bukunya *Aku Melawan Teroris*, ternyata semangat fanatisme keagamaan dalam dirinya ikut dibentuk oleh kebenciannya terhadap indoktrinasi pelajaran Pancasila yang ia dapatkan semenjak Sekolah Dasar. Bagi Imam Samudera dan mungkin bagi orang-orang segenerasi yang tumbuh dibawah atmosfer ketertutupan pada masa Orde Baru, mitologisasi Pancasila dan pengajarannya sebagai indoktrinasi justru membuatnya terasing dari semangat kebangsaan yang inklusif. Represivitas negara dan jangkauan ideologis totalitarian pada masa rezim Soeharto dalam pendidikan telah memproduksi semangat resistensi dan kebencian terhadap dasar negara dan tatanan politiknya.

Sementara itu gagasan-gagasan inklusif yang dapat mengantarkan anak didik untuk mengenal pentingnya solidaritas sosial antara warga, penghormatan terhadap kemajemukan dan nilai-nilai dasar demokrasi keadaban tidak menjadi diskursus utama dalam pelajaran disekolah. Sepertinya hal ini menjadi salah satu penyebab, mengapa demokrasi pada awalnya selalu membuka kotak pandora bagi munculnya gagasan-gagasan fanatisme dan anti-pluralisme. Hal ini disebabkan karena sebelumnya terjadi krisis dalam penyebaran nilai-nilai inklusivitas dan pluralisme dalam proses pendidikan keseharian.

Demikianlah konsolidasi demokrasi mengharuskan kita untuk memperhatikan aspek-aspek mikroskopik dalam penyebaran wacana-wacana demokrasi selain di media massa dan diskusi-diskusi publik juga internalisasi gagasan nilai-nilai demokratik di sekolah-sekolah. Pada level ini maka perlu kiranya untuk memikirkan bagaimana gagasan-gagasan demokrasi dan keadaban sipil yang telah dielaborasi oleh Soekarno-Hatta-Sjahrir, Nurcholish Madjid, Abdurrahman Wahid dan para pendekar demokrasi lainnya dapat terinternalisasi sejak awal dalam materi pendidikan-pendidikan di tiap level pendidikan. Sehingga tidak hanya menjadi konsumsi intelektualitas yang canggih tapi juga dapat sosialisasikan ke dalam nilai-nilai moralitas keseharian dan membentuk karakter bangsa.

3. Prasyarat Kelembagaan Menuju Konsolidasi Demokrasi

Konsolidasi demokrasi amat ditentukan oleh hadirnya prasyarat kelembagaan bagi suksesnya proses demokratisasi. Seperti diuraikan oleh Jack Snyder dan Karen Ballentine (1997), bahwa pengalaman keberhasilan konsolidasi demokrasi di Amerika Latin maupun beberapa negara Eropa Timur menunjukkan hadirnya partai politik yang kuat dan moderat, masyarakat sipil yang matang dan lembaga-lembaga pers yang profesional merupakan salah satu penentu bagi keberhasilan proses demokratisasi. Hadirnya partai politik yang memiliki akar yang kuat di level konstituen dan melakukan *political engagement* dengan aspirasi-aspirasi warga memiliki peran besar mengartikulasikan agenda-agenda publik dan membangun tatanan politik moderat pada level masyarakat politik. Sementara pers yang profesional dan kuat memiliki peran penting dalam penyebaran gagasan-gagasan kebangsaan yang inklusif untuk meredam anasir-anasir politik identitas komunalistik.

Pada level kelembagaan inilah proses transisi demokrasi kita masih menghadapi persoalan yang rumit. Perkembangan dinamika kepartaian di Indonesia justru

menunjukkan bahwa sebagian besar partai politik yang berorientasi pada nilai-nilai *civic nationalism* memiliki masalah-masalah di dalam dirinya. Pada satu sisi beberapa partai yang diharapkan mampu mengagendakan wacana-wacana politik modern yang menghargai pluralitas belum mampu menjalankan fungsi agregasi politik dan bekerja sebagai kanalisasi bagi aspirasi politik konstituennya.

Sementara dilema lainnya adalah partai-partai politik di Indonesia dan memiliki konstituen yang cukup besar ini hampir seluruhnya terlibat dalam konflik internal yang tidak berkesudahan dan memecah belah, dan ironisnya bernuansa parokialisme dan komunalistik. Sementara itu tantangan utama bagi partai-partai politik berbasis agama saat ini adalah bagaimana mereka dapat mengartikulasikan kepada publik bahwa program-program maupun agenda politik mereka tidak hanya ditujukan bagi target-target politik untuk kepentingan kelompok mereka sendiri. Partai politik berbasis agama pertama-tama harus mampu menegosiasikan agenda mereka bagi pencapaian kehidupan berbangsa yang lebih bermartabat dan berkeadilan. Hanya ketika mereka mampu menunjukkan setiap aspirasi mereka memiliki dimensi keagamaan dan tidak bersifat egoistik, maka mereka benar-benar menunjukkan dirinya sebagai agensi politik yang berjuang bagi konsolidasi demokrasi. Dalam konteks kelembagaan politik, penyebaran gagasan pluralisme di ranah politik kekurangan agensi politik yang dapat merekonstruksi bangunan politik demokratik-pluralis yang sekaligus mampu memperjuangkan keadilan sosial, solidaritas kewargaan, *civil liberties*, hak-hak minoritas dan kesadaran akan semangat pluralisme dan multikulturalisme. Sehingga proses konsolidasi demokrasi dan perkembangan politik di Indonesia memerlukan dorongan dari kematangan institusional yang kuat (partai politik dan media massa) serta mampu mengartikulasikan wacana-wacana politik pluralis dan diskursus keadilan dalam perjuangan mengkonsolidasikan demokrasi.

E. Membangun Negara untuk Kesejahteraan Rakyat

Apabila kita berniat mengurangi kemungkinan adanya penindasan yang lebih besar pada abad ke-21, masyarakat harus belajar untuk mengembangkan saluran-saluran yang tidak diracuni dan kurang bersifat manipulatif bagi informasi, partisipasi dan aksi politik.

Soedjatmoko "Development and Freedom" 1983

Salah satu hal yang kerap kali luput namun amat fundamental dalam diskursus pluralisme dalam ruang publik di Indonesia, bahwa perkembangan karakter pluralisme dalam masyarakat modern berjalan seiring dengan menguatnya pembicaraan mengenai pentingnya wacana-wacana pembangunan dan keadilan sosial beserta implementasinya yang melibatkan partisipasi kolektif antara institusi-institusi negara, pasar dan masyarakat sipil. Sebagai salah satu contoh--seperti diuraikan dalam catatan perjalanan Alexis de Tocqueville--keberhasilan pengalaman masyarakat Amerika dalam membangun asosiasi-asosiasi bebas yang menghargai pluralisme, menghormati hak-hak politik maupun sipil dan berbasis kesetaraan sangat dibanyak dibantu oleh keberhasilan relasi antara masyarakat sipil dan negara dalam memanfaatkan ekonomi pasar bebas untuk membangun fondasi demokrasi ekonomi yang berbasis pada kesetaraan. Disini berkembangnya kesadaran pluralis memerlukan topangan infrastruktur yang kuat bagi perwujudannya.

Dalam kaitannya dengan krisis pluralisme dan fanatisme kelompok di negeri kita yang merebak akhir-akhir ini, salah satu persoalan utama adalah partisipasi politik negatif berbasis politik identitas saat ini berjalan ditengah alienasi sebagian besar warganegara dalam proses pembangunan ekonomi, partisipasi politik dan globalisasi yang turut menentukan kualitas dan taraf kehidupan mereka. Sebagian besar warganegara kenyataannya tidak mendapatkan manfaat utama dan akses yang signifikan

dalam pembukaan pasar bebas dan proses-proses bernegara yang tengah berlangsung di era globalisasi.

Riset terhadap fenomena penyebaran reformasi pasar bebas dan transisi demokrasi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia yang dilakukan oleh Amy Chua (2003) dalam karyanya *World On Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability* menunjukkan di negara-negara dunia ketiga formula demokrasi pasar bebas tidak dapat secara langsung mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial karena hambatan dominasi minoritas yang menguasai pasar (*market-dominant-minorities*) menyebabkan kebebasan politik paska rezim otoritarian justru membuka partisipasi politik bernuansa SARA dan penyebaran wacana-wacana intoleransi di masyarakat. Kebencian mayoritas masyarakat terhadap kondisi ketimpangan sosial ekonomi yang begitu akut, menyebabkan demokrasi mudah dimanipulasi oleh pemimpin-pemimpin oportunist yang mengipasi masyarakat dengan kebencian berbasis etnik maupun agama dan semangat komunalisme.

Dalam konteks ini maka strategi mengadopsi pasar bebas dan demokrasi di negara-negara berkembang sudah semestinya mempertimbangkan ketimpangan sosial ekonomi yang menempatkan sebagian kecil pemain ekonomi kuat yang berhasil mengarahkan pasar bebas ditengah kepapaan dan kenestapaan mayoritas masyarakat yang tidak mendapatkan akses dan berkah dari persebaran kapitalisme. Untuk itu maka pada bagian dibawah ini saya mencoba mengeksplorasi beberapa strategi-strategi yang dapat digunakan agar penyebaran demokrasi dan pasar bebas berjalan sebagai proses pembangunan untuk pembebasan sehingga dapat mendorong pada perubahan transformatif yang lebih bermakna bagi realisasi pembangunan masyarakat pluralis kedepan.

1. Menyebarkan Keuntungan Pasar untuk Kesejahteraan Rakyat

Dilema utama dalam integrasi masyarakat di negara miskin dan berkembang dalam proses globalisasi ekonomi terjadi ketika wacana *laissez faire capitalism* terbukti mengeksklusikan mayoritas warga dalam proses-proses keterbukaan pasar yang tengah berlangsung. Kemarahan mereka dalam medan sosial-politik acapkali menghancurkan capaian-capaian demokrasi politik dan reformasi ekonomi yang dijalankan. Sehubungan dengan realitas yang pahit ini, satu hal yang patut untuk dipertimbangkan adalah model fundamentalisme pasar yang menempatkan pasar bebas tanpa regulasi dan pengkondisian hanya akan melahirkan tragedi sosial-ekonomi bagi masyarakat banyak. Sampai saat ini bahkan tidak ada negara Eropa maupun Amerika yang berhasil mematangkan demokrasi dan pasar bebas yang mengadopsi secara total prinsip fundamentalisme pasar, ketika kampanye terhadap gagasan tersebut dijalankan keseluruhan negara-negara non-Barat.

Sejarah formasi sosial masyarakat modern Eropa—seperti diuraikan oleh Edwards McNall Burns (1954) dalam karyanya *Western Civilizations: Their History and Their Culture*—menampilkan perkembangan kapitalisme pasar bebas di Eropa berjalan dengan baik karena tidak saja ditopang oleh demokrasi politik namun juga oleh demokrasi ekonomi. Perkembangan ekonomi pasar bebas sejak paruh akhir abad ke-19 diikuti oleh perkembangan gagasan-gagasan sosial-demokrasi untuk mereformasi perjalanan kapitalisme. Sejak saat itu muncul wacana-wacana tentang kesejahteraan sosial yang meregulasi banyak hal berkaitan dengan kesejahteraan bagi kelas pekerja, jam kerja yang memadai sehingga kelas pekerja tidak dikenai beban kerja yang berat, penerapan pajak progresif, jaring pengaman sosial bagi warga yang paling tidak diuntungkan dalam sistem kapitalisme dan berbagai reformasi lainnya demi keadilan sosial.

Tidak saja berkembang pada level wacana, gagasan-gagasan tersebut direalisasikan oleh negara-negara Eropa seperti di Jerman dibawah arahan Oto Van Bismarck, pemerintahan Austria sejak 1885, Amerika yang dipelopori oleh pemikiran Alexander Hamilton, dan kemudian diikuti oleh Prancis maupun Italia. Sampai saat inipun ketika doktrin neo-liberalisme tengah menjadi gelombang pasang yang menyebar keseluruh dunia, negara-negara Eropa maupun Amerika tidak meninggalkan jaringan pengaman sosial bagi warganya.

Berkaca pada ilustrasi historis diatas, menjadi kebutuhan mendesak bagi negara-negara berkembang khususnya di Indonesia untuk menyebarkan keuntungan dari proses integrasi pasar bebas agar dapat dinikmati oleh mayoritas warga yang dilanda kemiskinan. Berbagai mekanisme sosial yang memerlukan inisiatif negara diperlukan disini untuk membawa kapitalisme dan demokrasi menjadi berkah bagi semua. Pertama-tama perhatian terhadap redistribusi melalui pajak, program jaring pengaman sosial pada kualitas dasar kehidupan warga (pendidikan, kesehatan, sanitasi), pelatihan dan pendidikan untuk menyiapkan tenaga kerja yang berkualitas, penegakan dan perawatan hak-hak sipil dan politik menjadi komitmen mendasar dari pelaksanaan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik meliputi jejaring negara, pasar dan masyarakat sipil).

2. Pembangunan dan Partisipasi Kolektif Warga Sebagai Aksi Pembebasan

Penghormatan terhadap keragaman atau semangat pluralisme tidak hadir untuk memenuhi dirinya sendiri, pluralisme bukan saja perlu dibela untuk kepentingan pluralisme itu sendiri! Ia pantas dibela, dipertahankan dan diperjuangkan untuk tujuan yang lebih bermakna yaitu untuk merealisasikan kemerdekaan bagi tiap-tiap manusia. Secara lebih mendalam kemerdekaan bagi tiap-tiap manusia adalah bahwa tiap-tiap orang memiliki hak untuk

memperoleh kualitas hidup dan terbuka terhadap pilihan-pilihan hidup yang bermartabat. Disini penghormatan terhadap kebhinekaan--dalam konteks keIndonesiaan--menjadi penting bagi pemenuhan kemerdekaan bagi tiap-tiap orang Indonesia.

Untuk memulai bagian ini saya akan mencoba menghubungkan antara pluralisme, partisipasi, pembangunan, dan kemerdekaan. Di negara-negara yang telah mengadopsi demokratisasi, keran-keran partisipasi politik terbuka lebar dengan tingkat partisipasi politik yang tinggi. Persoalannya adalah tanpa dibangun diatas kualitas nilai-nilai demokrasi yang tinggi, maka partisipasi politik tersebut bergerak menuju kebencian terhadap kemajemukan, politisasi etnis, agama, dan kelompok untuk menyerang "*the other*", dan pengabaian demokrasi untuk partisipasi dalam proses pembangunan yang lebih substansial (pemberantasan kemiskinan dan kelaparan, pemenuhan hak-hak sipil dan politik dari warga, serta perbaikan kualitas hidup seperti kesehatan, pendidikan dan hak-hak sosial dari masyarakat).

Kebebasan politik tidak mengarah pada kemerdekaan bagi tiap-tiap warganya, ketika partisipasi politik tidak menciptakan jejaring masyarakat sipil yang berkomitmen untuk menjalankan proses pembangunan sebagai upaya pemerdekaan manusia. Kekerasan dan politik identitas yang fanatik berpotensi menghancurkan lintasan demokrasi sebagai perjuangan warga untuk meningkatkan kualitas kehidupan yang lebih baik. Hal ini dikarenakan terbukanya saluran-saluran partisipasi politik, media massa dan pasar bebas tidak berfungsi optimal untuk mengarahkan warga melakukan kontrol terhadap jalannya tata pemerintahan serta terlibat dalam penentuan kebijakan-kebijakan bermakna bagi kepentingan publik. Partisipasi politik dalam lingkungan yang sarat dengan kekerasan politik identitas hanya akan menampilkan dominasi satu kelompok terhadap yang lain dan menangnya elite politik yang berhasil

memanipulasi massa dengan slogan-slogan etnis, agama dan keunggulan suatu kelompok.

Proses demokrasi sejak awal harus bersinergi dengan peningkatan kualitas wacana demokrasi dan penumbuhan respek terhadap keragaman dalam kehidupan sosial. Pembelajaran kolektif terhadap nilai-nilai pluralisme melalui jejaring masyarakat sipil akan berperan efektif untuk mengarahkan demokrasi menjadi bagian integral dari proses pembangunan sebagai pemerdekaan bagi tiap-tiap manusia (Amartya Sen 2000). Sampai disini saya bermaksud untuk mengarahkan pentingnya kualitas demokrasi yang baik bagi proses pembangunan sebagai proses humanistik—dalam perspektif Amartya Sen--untuk meningkatkan kualitas hidup manusia mulai dari pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi (mulai dari bebas dari kemiskinan, kelaparan, kesahatan dan standar pendidikan yang baik) sampai dengan hak-hak sipil dan politik. Dalam lingkungan politik demokratik yang menghargai keragaman, warga memiliki kesempatan untuk mengembangkan diri sebagai agensi politik aktif dalam membentuk arus sejarahnya sendiri, dan bukan sebagai pelaku pasif baik sebagai penikmat maupun korban dari hasil pembangunan. Negara dan masyarakat sipil bersama-sama memiliki peran penting untuk memperkuat kualitas hidup kemanusiaan melalui model pembangunan demokratik berwawasan manusiawi.

Salah seorang akademisi politik Jose Maria Maravall (1995) menguraikan pandangan optimistik tentang demokrasi. Menurutnya berbagai contoh kasus di beberapa negara yang berhasil meniti jalan demokrasi berbagai elemen-elemen demokrasi seperti pluralisme politik, oposisi politik, pemberdayaan masyarakat sipil dan kebebasan pers memberikan dorongan yang positif bagi keberhasilan pembangunan sebagai upaya pemerdekaan manusia. Praksis asas-asas transparansi dan akuntabilitas secara konsisten menjadi pendorong dan pembuka jalan bagi proses pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan warga.

Monitoring yang intensif dan kontrol yang ketat dalam pelaksanaan pemerintahan oleh warga dan kekuatan-kekuatan politik serta akses informasi yang terbuka lebar dari media massa dalam sistem demokrasi justru mereduksi korupsi terhadap sumber daya publik sehingga membawa berkah bagi penataan reformasi ekonomi yang efisien. Sanksi dan dukungan yang diberikan oleh warga terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan dalam mekanisme demokrasi justru menuntut pemerintah untuk memiliki komitmen sepenuhnya dan sensitive terhadap aspirasi warga.

Satu hal yang tidak dapat dilupakan bahwa hal itu berlangsung ketika demokratisasi dan luapan partisipasi politik rakyat juga harus diikuti dengan penguatan kapabilitas negara (*capable state*). Penguatan kelembagaan negara seperti penguatan administrasi publik dan birokrasi yang professional, efisien dan bersih, maupun lembaga-lembaga politik seperti lembaga legislative yang memiliki komitmen publik yang tinggi dan sensitive terhadap agenda rakyat menjadi prasyarat utama untuk keberhasilan proses pembangunan sebagai upaya pemerdekaan tiap-tiap manusia. Sudah saatnya kaum intelektual menjadi agensi-agensis aktif dalam perjalanan panjang untuk membela pluralisme dan merealisasikan terbangunnya masyarakat yang terbuka dan majemuk. Untuk mengawalinya, maka sudah saatnya bagi kita menjadi pelayan dari rakyat dan republik ini dengan berfikir dalam spektrum yang lebih luas bagi proses yang tak pernah henti untuk memerdekakan manusia.



**BAGIAN KEDUA
ETIKA DALAM DIALEKTIKA
AKADEMIK**



Etika Pemerintahan Dalam Perspektif Administrasi Publik

Oleh. Muchlis Hamdi



Pendahuluan

Manusia adalah makhluk hidup ciptaan Tuhan yang unik. Sifat unik manusia bermula dari akal dan pikiran yang dimilikinya. Tidak ada makhluk hidup lain di muka bumi yang secerdas manusia. Dengan kecerdasan tersebut, manusia menciptakan teknologi untuk kemudahan hidup mereka. Beriringan dengan kecerdasan, manusia juga memiliki hati dan perasaan. Dengan hati dan perasaan tersebut, manusia meronakan keindahan dalam kehidupan mereka. Secara bersamaan, kecerdasan dan keindahan tersebut memberikan landasan bagi manusia untuk mengembangkan diri dan membangun lingkungannya. Secara perorangan, manusia membangun keahlian: mulai dari keahlian sebagai pemakai sampai pada keahlian sebagai pencipta. Secara kolektif, manusia membangun kemaslahatan bersama: mulai dari lingkup komunitas sampai pada masyarakat global.

Dalam kehidupan bernegara, manusia secara perorangan berstatus sebagai warganegara. Dengan keunikan yang dimilikinya, warganegara memainkan peran yang beranekaragaman: mulai dari rakyat biasa sampai pada pejabat negara. Sebagai rakyat biasa, warganegara berperilaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan beriringan dengan nilai agama yang diyakininya dan nilai sosial yang melingkupinya. Di sisi lain, sebagai pejabat negara, warganegara tertentu mempunyai kewenangan untuk memutuskan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menentukan kebijakan penegakannya.

Keunikan manusia dan peran warganegara melahirkan suatu jalinan suasana yang dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Suasana tersebut berkaitan dengan hubungan antara

negara dan warganegara serta hubungan antara sesama warganegara. Salah satu dimensi hubungan tersebut berupa nilai-nilai yang menjadi landasan dalam menilai kepatutan hubungan, yang lazim disebut sebagai etika pemerintahan.

Makna Etika Pemerintahan

Semakin besar peranan yang dimainkan oleh suatu pemerintah, maka akan semakin besar pula kecenderungannya untuk tidak berfungsi sebagaimana mestinya, yakni: mengubah dirinya dari sarana mencapai tujuan menjadi tujuan itu sendiri. Ketika keadaan itu terjadi, proses perwujudan kedaulatan rakyat akan dimanipulasi, hukum dibuat untuk kenyamanan dan membenaran diri, dan kepentingan rakyat hanya kata pemanis belaka. Dalam kondisi tersebut semakin mudah terjadinya gejala *fraud, waste, and abuse* (Wilson 1989, 323). Kemungkinan terjadinya keadaan tersebut sekaligus menggaris-bawahi urgensi etika pemerintahan.

Secara umum, etika dimaknai sebagai suatu sistem prinsip-prinsip moral, yang berfungsi sebagai ukuran atau standar kepatutan perilaku atau tindakan, baik secara individual maupun secara institusional atau profesional. Sedangkan moral bermakna prinsip-prinsip penilaian terhadap salah benarnya suatu karakter, perilaku atau tindakan (Riker 1978, 61). Moral juga dapat dipahami sebagai suatu disiplin yang tujuannya adalah untuk menentukan bagaimana kita sepatutnya bertindak tatkala kepentingan setiap orang dipertimbangkan (Thompson 1990, 254).

Sejalan dengan itu, pemerintahan adalah kenyataan yang berkaitan dengan pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan nilai-nilai. Brewster (1963,7) menyatakan bahwa pemerintah adalah suatu badan melalui mana negara bertindak, dan karenanya diberi kekuasaan penegakan hukum yang terakhir, dan yang kemudian juga menjadikan pemerintah sebagai tempat pembuatan keputusan akhir dari masalah-masalah sosial. Dalam ungkapan yang lain, Mund (1955, 2) menyatakan bahwa pemerintahan adalah suatu bentuk khusus pengaturan mengenai pemeliharaan hubungan-hubungan yang tertata dalam suatu masyarakat. Secara lebih

umum, Hamdi (2002) menyatakan bahwa pemerintahan sebagai suatu aktivitas, proses, dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warganegara adalah pencerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warganegara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar.

Pengamalan etika pemerintahan, dengan demikian, merupakan pencerminan dari kesadaran untuk mewujudkan nilai-nilai yang patut dalam kehidupan bersama masyarakat, baik secara perorangan ataupun secara bersama-sama. Salah satu dari nilai yang patut tersebut adalah berkenaan dengan makna pemerintahan itu sendiri. Dalam hal ini dapat direnungkan pandangan yang menyatakan: "pemerintahan adalah sebuah amanah, dan aparat pemerintah adalah orang yang diberi amanah, dan keduanya diciptakan untuk kemanfaatan bagi masyarakat (Henry Clay dalam Lewis 1945, 97).

Dengan pemahaman tersebut, etika pemerintahan diartikan sebagai suatu ukuran kepatutan atau keutamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terutama tercermin dari kepatutan perilaku dan tindakan aparat dan lembaga pemerintahan. Kepatutan ini dapat dilihat dari derajat keterkaitannya dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yakni terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara wajar dan nyaman. Etika pemerintahan ini berkaitan dengan tanggungjawab, yang menurut Herman Finer bermakna bahwa seorang aparat merasa atau mengerti suatu kewajiban secara subyektif ataupun secara eksternal (Finer dalam Cooper 1988, 356). Gambaran dari keadaan ini dapat diamati dari esensi perilaku aparat, yang oleh Stephen K. Bailey (dalam Stillman 1992, 489) disebut sebagai kualitas moral, yang terdiri dari: optimisme, keberanian, dan kejujuran yang disemangati oleh kedermawanan. Optimisme adalah kemampuan untuk berurusan dengan situasi yang kabur dengan penuh percaya diri dan bertujuan. Keberanian adalah kemampuan untuk memutuskan dan bertindak di tengah situasi ketika solusi dapat dengan mudah diperoleh melalui pilihan untuk

tidak bertindak, tidak memutuskan, atau bersepakat dengan kecenderungan populer. Kejujuran yang disemangati kedermawanan memungkinkan pemeliharaan standar keadilan dalam keputusan yang mempengaruhi kepentingan umum.

Perspektif Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan suatu fenomena pemerintahan modern. Tidak ada satu negara modern tanpa administrasi publik. Administrasi publik dipahami, baik sebagai suatu proses maupun sebagai suatu institusi. Sebagai suatu proses, administrasi berkaitan dengan semua aktivitas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu institusi, administrasi publik umumnya dimaknai sama dengan birokrasi. Administrasi publik juga dapat dimaknai menurut berbagai perspektif atau pendekatan, yang mencerminkan kerangka doktrin, seperangkat nilai, kumpulan instrumen, dan kumpulan prosedur. Lazimnya berbagai perspektif tersebut adalah: manajemen, politik dan hukum (Rosenblomm 1993, xvii). Perspektif manajemen yang dipraktekkan pada cabang eksekutif bersifat administratif, manajerial, birokratik dan menekankan pada efektivitas dan efisiensi. Perspektif politik yang dipraktekkan pada cabang legislatif bersifat politis dan berkaitan dengan pembuatan kebijakan dengan menekankan pada nilai-nilai keterwakilan dan responsivitas. Perspektif hukum yang dipraktekkan pada cabang yudikatif bersifat legal dan menekankan pada integritas konstitusional pada satu sisi dan pada sisi lain juga menekankan pada proteksi substantif dan prosedural bagi perorangan.

Berdasarkan perspektif tersebut, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai penggunaan teori dan proses manajerial, politik dan hukum untuk melaksanakan mandat pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka penyediaan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan bagi masyarakat, secara keseluruhan ataupun secara sebagian-sebagian (*Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the*

society as a whole or for some segments of it. (Rosenbloom 1993, 6). Sebagai bandingan, administrasi publik antara lain, sebagaimana termuat dalam Rosenbloom (1993, 6-7) juga dapat didefinisikan sebagai tindakan pemerintahan yang merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pemerintahan (John J. Corson and J.P. Harris), sarana untuk mengimplementasikan nilai-nilai politik (John Pfiffner and Robert Presthus), cabang eksekutif dari pemerintahan (James W. Davis, Jr.), dan berkepentingan dengan pelaksanaan hukum, yang dibuat oleh legislatif dan diinterpretasikan oleh pengadilan melalui proses organisasi dan manajemen (Dwight Waldo). Selain itu, administrasi publik juga dipahami memiliki peranan penting dalam formulasi kebijakan publik, dan karenanya menjadi bagian dari proses politik (*public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus a part of the political process*, Nigro & Nigro 1977, 18).

Bermula dari pemahaman posisi dan peranan administrasi publik yang signifikan tersebut, maka masalah-masalah aktual administrasi publik akan banyak berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang dimiliki oleh administrasi publik serta dengan kemampuan administrasi publik untuk melaksanakan kewenangan tersebut secara profesional. Administrasi publik adalah bagian dari sarana dengan mana rakyat membuat dan menegakkan keputusan kolektif mengenai bagaimana masyarakat seharusnya diurus. McCurdy (dalam Shafritz & Hyde 1997) mengemukakan bahwa administrasi publik adalah lebih dari sekedar manajemen yang baik; administrasi publik adalah juga pemerintahan yang baik. Ringkasnya, administrasi publik berkaitan dengan pengelolaan kewenangan, sumberdaya dan kondisi pemerintahan. Fokus kajian administrasi publik terutama pada efektivitas dan sustainabilitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Secara lebih spesifik, ilmu administrasi publik berfokus pada pertanyaan: bagaimana birokrasi pemerintahan melakukan tugasnya?, dan mengapa birokrasi pemerintahan melakukannya seperti itu? Dengan fokus tersebut, maka etika pemerintahan dalam perspektif administrasi publik berkaitan dengan nilai-nilai yang menjadi dasar bagi patut tidaknya

kebijakan dan program pemerintahan dalam pengelolaan kewenangan, sumberdaya dan kondisi pemerintahan.

Nilai Utama Etika Pemerintahan

Pemerintahan sebagai rangkaian pengelolaan kekuasaan negara untuk kesejahteraan rakyat tidak jarang berlangsung dengan menyalahi kodratnya. Penguasa negara yang zalim, pejabat pemerintahan yang korup, dan penegak hukum yang tidak amanah merupakan sebagian contoh yang telah terjadi. Contoh ini terjadi karena penguasa negara, pejabat pemerintahan, dan penegak hukum tidak lagi menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongannya. Dengan contoh tersebut, maka nilai utama dari kepatutan penyelenggaraan pemerintahan adalah nilai pengutamaan kepentingan umum.

Pengaitan antara administrasi publik dan pengutamaan kepentingan umum tersebut tercermin dalam konsep universalisme dalam administrasi publik. Brady (2003, 525) mengungkapkan konsep tersebut sebagai berikut:

Most research in ethics in public administration focuses on universals-understanding and applying the law, constructing public policy, administering the rules, building ideals, promoting the common good, seeking the public interest, and so on. Its primary focus is the construction and sharing of norms that broaden the scope of conformity and define and strengthen convention. Thus, it is thought that ethical universals help to bind us together and help to secure unity, oneness of mind and purpose, and shared values. The word "public" is almost a synonym for "universal."

Paling tidak pendapat Brady tersebut menegaskan empat butir pemikiran sebagai berikut:

1. Etika dalam administrasi publik cenderung berfokus pada pemahaman universal dan penerapan hukum, pembangunan kebijakan publik, pelaksanaan peraturan, pembangunan gagasan, promosi barang publik, dan pencarian kepentingan umum.

2. Fokus utama etika dalam administrasi publik adalah konstruksi dan penyebaran (*sharing*) norma-norma yang memperluas ruang lingkup kesepakatan serta merumuskan dan memperkuat kebiasaan.
3. Etika yang berwujud universalitas membantu kita untuk menjadi bersama, disamping membantu kita untuk menjamin terwujudnya persatuan, kesatuan pikiran dan tujuan, serta keberbagian nilai.
4. Kata publik hampir menjadi sinonim dari kata universal.

Dengan penyimpulan pandangan bahwa kata publik dapat diartikan sebagai kata lain dari kata universal, maka kepentingan umum cenderung akan selalu diartikan sebagai kepentingan rakyat. Pengutamaan kepentingan umum berarti pengutamaan kepentingan rakyat. Hanya saja nilai kepatutan dalam mengutamakan kepentingan rakyat tersebut tidak berarti selalu memenuhi kepentingan *seluruh* rakyat dalam setiap kebijakan pemerintahan. Keterbatasan ruang lingkup penerapan pengutamaan kepentingan umum tersebut terjadi bermula dari sifat kebijakan pemerintahan itu sendiri. Hamdi (2014, 161) menyatakan bahwa:

Kebijakan publik adalah produk dari proses penyelenggaraan pemerintahan dan merupakan model pilihan tindakan yang akan menentukan nasib warganegara. Sebagai sebuah model, setiap kebijakan publik tidak dapat mengakomodasi semua kenyataan hidup warganegara, dan karenanya pasti akan memiliki kekuatan dan kelemahan berdasarkan sudut pandang setiap kelompok masyarakat. Untuk itu diperlukan responsivitas dari semua *stakeholders* setiap kebijakan publik dalam menjaga kesinambungan kemanfaatan kebijakan publik bagi kemaslahatan hidup warganegara.

Selanjutnya, Hamdi (2014, 161-162) menegaskan bahwa manusia sebagai pengemban nilai dan moral merupakan determinan utama bagi efektivitas setiap sistem pembuatan kebijakan publik yang dipilih. Kenyataan tersebut memberikan pemahaman bahwa penyelenggaraan pemerintahan akan dinilai patut atau tidak patut berdasarkan pada ada tidaknya

keseimbangan pemenuhan dari kepentingan-kepentingan kelompok yang menjadi unsur dari kepentingan umum.

Pengakuan terhadap perlunya keseimbangan pemenuhan terhadap hampan kepentingan kelompok berhadapan dengan kepentingan keseluruhan diungkapkan oleh Brady (2003, 525) sebagai berikut:

But we are not just public administrators; we are also administrators of various "publics," in the form of communities, neighborhoods, interest groups, and a wide variety of wildly diverging but very concrete citizens, residents, persons. And it is the reality of these diverse publics that makes the application of universals difficult. How does ethics, thought of in terms of universals, help us when our attention is directed at concrete particulars? Are ethical particulars just problems, or are they the substance of alternative ways of thinking about ethics? While the public administrator attempts to spread the ethical umbrella wider, the "publics administrator" does something different.

Dari kutipan tersebut tampak bahwa administrator publik memainkan dua peranan. Di satu sisi, administrator publik memainkan peran sebagai aktor yang membangun dan mengamalkan nilai-nilai universal, dan di sisi lain juga menjadi aktor yang harus melayani nilai-nilai spesifik atau partikular. Dengan peran ini, administrator publik juga bekerja untuk berbagai kelompok, yang terjelma dalam bentuk komunitas, rukun warga, kelompok kepentingan, dan keanekaragaman warganegara, penduduk, dan perorangan yang nyata tetapi sangat berbeda satu sama lain. Realita publik yang beranekaragam ini membuat penerapan nilai-nilai universal menjadi sulit. Pertanyaan yang muncul adalah: bagaimana etika dengan nilai universal membantu administrator publik ketika perhatian mereka tertuju pada kekhususan yang konkrit? Pertanyaan berikutnya adalah: apakah kekhususan konkrit tersebut merupakan masalah, ataukah justru menjadi substansi dari cara-cara berpikir alternatif mengenai etika?

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, penerapan antara nilai universal dan nilai partikular merupakan gambaran pilihan keseimbangan yang dinamis. Dinamika ini berpijak pada pemikiran bahwa etika tanpa nilai universal adalah buta, dan etika

tanpa nilai kekhususan adalah hampa (*Ethics without universals is blind, but ethics without particulars is empty*, Immanuel Kant dalam Brady 2003, 526). Contoh penerapan keseimbangan nilai tersebut terlihat dari kepatutan dari diskresi dan afirmasi.

Diskresi adalah suatu kenyataan dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan kebutuhan untuk secara terus menerus menjamin kehadiran pemerintahan dalam kehidupan masyarakat. Dengan diskresi, pelayanan pemerintahan diharapkan dapat terus berlangsung, baik kepada seluruh masyarakat maupun kepada sebagian atau sekelompok masyarakat. Cooper (1988, 224) mengemukakan arti penting diskresi dengan menyatakan bahwa "*administrative discretion is both necessary and, to some degree, desirable.*" Kebutuhan dan keinginan tersebut menurut Cooper berdasarkan empat alasan: struktural, berperilaku (*behavioral*), fungsional, dan teknis (*technical*). Secara struktural, diskresi dibutuhkan karena tidaklah mungkin membuat suatu peraturan yang dengan jelas dan rinci mengatur setiap tindakan di masa yang akan datang. Secara berperilaku (*behavioral*), diskresi dibutuhkan karena walaupun mungkin untuk membuat aturan yang luar biasa rinci adalah sangat sulit untuk mencapai kesepakatan dalam pengaturan lebih lanjut dari semua rincian tersebut. Secara fungsional, diskresi dibutuhkan karena keinginan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi administrasi melalui peningkatan fleksibilitas dalam pengelolaan masalah-masalah administratif. Yang terakhir, secara teknis, diskresi dibutuhkan karena keahlian teknis yang menjadi dasar bagi pelaksanaan kegiatan administrasi berubah secara konstan. Dengan perubahan tersebut, lembaga pemerintahan yang tidak cukup fleksibel dalam memungkinkan pengambilan tindakan penyesuaian dapat bersifat menghambat pencapaian tujuan atau *counterproductive*.

Pemikiran bahwa diskresi berfungsi untuk menggenapi peraturan, dinyatakan oleh Garvey (1997, 144) sebagai berikut:

What happens if a new rule makes it to formal publication? The discretion of administrators will have been reduced, to be sure --- reduced but not eliminated. As we've noted, the rule will itself be subject to a process of continual rethinking and reinterpretation,

particularly if it deals with a changeable area of public policy; if it covers subjects that can't be described with mathematical precision; or if it has been framed in the form of a general standard rather than as the kind of precise command that ... "binds a decision maker to respond in a determinate way to the presence of delimited triggering facts."

Kutipan di atas menggambarkan pertanyaan Garvey mengenai apa yang terjadi pada saat suatu peraturan baru telah diundangkan. Dia memberikan jawaban bahwa dengan dibentuknya peraturan baru, maka diskresi para pejabat akan dikurangi, namun tidak dapat dihilangkan. Alasannya, pertama, bahwa peraturan akan dengan sendirinya mengalami proses pemikiran kembali dan penafsiran kembali secara berkesinambungan. Kedua, diskresi dibutuhkan apabila peraturan memuat subyek yang tidak dapat dikemukakan dengan ketepatan matematik. Ketiga, diskresi dibutuhkan apabila peraturan dibingkai dalam bentuk standar umum ketimbang sejenis perintah yang persis yang mengikat pengambil keputusan untuk merespons dengan cara yang telah ditentukan terhadap kehadiran dari fakta pemicu yang tak dapat dibatasi."

Kebutuhan untuk merespons situasi baru yang tak terbatas tersebut dapat juga berkenaan dengan pelayanan kepada kelompok-kelompok masyarakat atau bersifat partikular. Dalam pernyataan yang lebih ringkas, pemenuhan kepentingan partikular dari diskresi dinyatakan oleh Harmon & Mayer (1986, 14), yakni: *"Discretion ... allows the administrator and client to shape the general rule of the specific circumstance"* (diskresi membolehkan administrator dan klien membentuk aturan umum dari lingkungan spesifik). Lebih lanjut, Harmon & Mayer (1986, 32) memaparkan bahwa: *"Discretion gives the officer authority to make choices which are based, on the one hand, on the rules, standards, and guidelines of the program and on his professional judgment and expertise, and on the other hand, on the requests, information, reasons, and arguments of the client "* (diskresi memberi petugas kewenangan untuk membuat pilihan-pilihan, yang di satu sisi, didasarkan pada peraturan, standar, dan pedoman program serta didasarkan pada putusan dan keahlian

profesionalnya, dan di sisi lain, juga didasarkan pada permintaan, informasi, alasan, dan argumen klien).

Contoh lain dari nilai partikular dari etika pemerintahan dalam perspektif administrasi publik adalah afirmasi, atau tindakan pemihakan. Urgensi tindakan pemihakan ini bermula dari pandangan bahwa negara selalu dipahami memiliki posisi puncak yang melingkupi kehidupan orang yang hidup dalam wilayahnya. Dengan posisi tersebut, negara diharapkan memberikan perlakuan yang sama dan adil kepada orang per orang. Sama, dalam arti bahwa setiap orang memperoleh jaminan untuk diperlakukan sebagai warganegara yang duduk sama rendah, berdiri sama tinggi dalam pengaturan dan pelayanan yang diberikan oleh negara. Adil dalam arti bahwa setiap warganegara mendapat manfaat sesuai dengan usahanya dalam bingkai kesempatan dan batasan yang diberikan oleh negara. Perlakuan yang sama dan adil tersebut bagi setiap warganegara, dalam artian ekonomi misalnya, memungkinkan dirinya untuk menjadi orang yang kaya karena berhasil usahanya, atau sebaliknya, menjadi orang miskin karena keterbatasan yang dimilikinya. Dengan kata lain, sebagian warganegara menjadi pemenang atau dominan, dan sebagian lainnya menerima kenyataan menjadi yang gagal atau rentan.

Dalam suasana tersebut, negara dituntut untuk mampu mewujudkan makna adil, baik bagi si pemenang atau yang dominan maupun bagi si gagal atau yang rentan. Konkritnya, kepada si pemenang atau yang dominan didorong untuk berbagi, dan kepada si gagal atau yang rentan difasilitasi untuk mampu berdiri sendiri. Perbuatan negara tersebut disebut sebagai tindakan afirmatif (*affirmative action*). Konsep ini telah dipraktekkan secara luas di banyak negara untuk kelompok masyarakat yang dinilai minoritas dan rentan terhadap praktek atau akibat tindakan negara yang pernah ada.

Secara teoritis, Rosenbloom dkk (2009, 52) mengungkapkan bahwa “tindakan afirmatif berisikan penetapan tujuan dan jadwal untuk hiring, promosi, dan atau pelatihan jabatan bagi anggota kelompok minoritas tertentu, baik laki-laki maupun perempuan.” Dengan kecenderungan tindakan yang memihak tersebut,

Rosenbloom lebih jauh menyatakan bahwa tindakan afirmatif dikritik karena mengandalkan perlakuan preferensial didasarkan atas ras, etnik, dan jenis kelamin. Kritik tersebut bermula dari suatu penilaian bahwa tindakan afirmatif justru menyimpangi semangat demokrasi yang mensyaratkan duduk sama rendah, berdiri sama tinggi, dan tidak boleh ada diskriminasi untuk penerapan nilai tersebut bagi setiap warganegara dalam menggunakan kesempatan yang diberikan oleh negara.

Salah satu contoh dari penerapan tindakan afirmatif adalah dalam bidang aparatur pemerintah. Secara ideal, setiap warganegara memiliki kesempatan yang sama, misalnya, untuk menjadi pegawai negeri. Artinya, negara memberikan jaminan bahwa peluang kepada setiap warganegara yang memenuhi persyaratan untuk melamar menjadi pegawai negeri. Selain itu, negara juga menjamin bahwa setiap warganegara yang melamar akan memiliki kesempatan berhasil sesuai dengan kemampuannya memenuhi persyaratan penerimaan yang ditentukan oleh negara. Tindakan afirmatif justru cenderung mengabaikan prinsip tersebut. Dalam ungkapan Rosenbloom dkk (2009, 52) ketimbang mencari jaminan kesempatan yang sama untuk bersaing bagi posisi pegawai negeri (*civil service*), tindakan administratif justru mencari jaminan kesamaan dalam akibat kompetisi bagi posisi tersebut. Bagi Rosenbloom dkk, hal tersebut terjadi karena tindakan administratif pada dasarnya dimaksudkan untuk mengupayakan representasi proporsional dari berbagai kelompok sosial dalam jabatan administrasi publik pada semua level dan dalam semua tingkatan pemerintahan.

Pemahaman terhadap filosofi tindakan afirmatif dapat dimulai dengan membaca kembali lembaran sejarah pemerintahan dunia. Di Amerika Serikat, misalnya, pernah terjadi fase perbudakan dan segregasi penduduk. Pada zaman tersebut terdapat sebagian warganegara yang berperan sebagai warganegara kelas dua. Kelompok warganegara ini umumnya memperoleh perlakuan diskriminatif, yang sejak awal memang tidak mencerminkan semangat demokrasi, namun tetap menjadi suatu peristiwa yang nyata. Kenyataan diskriminatif tersebut

membuat mereka dalam keadaan lemah atau kalah. Apabila nilai demokrasi akan memberikan kesempatan kepada mereka untuk berkembang bersaing dengan kelompok warganegara kelas satu yang telah mapan, maka pilihannya hanya satu, yakni tindakan pemberdayaan. Satu di antara pilihan pemberdayaan tersebut adalah tindakan yang oleh Rosenbloom dkk disebut sebagai “perlakuan khusus dan memperoleh kompensasi sampai akibat dari praktek masa lalu telah ditiadakan. Preferensi yang demikian itu dapat mencakup upaya rekrutmen khusus, alokasi preferensial dari kesempatan pelatihan, dan pengevaluasian kembali dari sistem klasifikasi posisi untuk memfasilitasi mobilitas ke atas dari orang-orang yang termasuk dalam kelompok yang didiskriminasikan tersebut.”

Dalam perkembangan lebih lanjut, penerapan tindakan afirmatif di suatu negara adalah cerminan dari pilihan kebijakan masing-masing. Namun demikian, pertimbangan pilihan tersebut pada dasarnya mencerminkan penerimaan terhadap dua hal dari tindakan afirmatif. Pertama, penerimaan bahwa untuk kelompok yang dinilai rentan atau pecundang diperlukan kompensasi pemberdayaan yang bersifat relatif pasti berupa suatu penjatahan atau kuota tertentu. Kedua, penerimaan bahwa penentuan kuota tersebut, walaupun sekilas mencederai nilai demokrasi (baca: kesempatan yang sama bagi semua warganegara), justru dibutuhkan untuk memperkuat makna demokrasi yang sesungguhnya (baca: kompetisi yang adil). Tindakan afirmatif menghadirkan dikotomi antara pertimbangan kompetensi yang dipersyaratkan oleh setiap profesi, dan keterwakilan yang menjadi cermin dari nilai persamaan dalam demokrasi.

Pemahaman ini sekaligus menegaskan bahwa nilai utama etika pemerintahan, selain pengutamaan kepentingan umum, adalah juga keseimbangan pemenuhan kepentingan umum. Keseimbangan pemenuhan kepentingan umum setidaknya-tidaknya dapat dilakukan dalam tiga ruang kepatutan penyelenggaraan pemerintahan, yakni: antara keputusan dan tindakan, antara hak dan kewajiban, serta antara tugas dan tanggungjawab.

Pengaturan Etika Pemerintahan

Nilai-nilai etika penyelenggaraan pemerintahan secara empirik dapat dibedakan dalam dua bentuk, yakni sebagai suatu hukum positif dan sebagai keputusan moral. J.S. Bowman dan R. Williams (dalam Guras & Garofalo 2002, 11) menyebutnya masing-masing sebagai kode perilaku (*code of conduct*) dan kode etika (*code of ethics*). Menurut mereka terdapat perbedaan antara kode etik dan kode perilaku, yakni kode perilaku yang berbasis peraturan seringkali dijumpai dalam peraturan-peraturan atau dalam perintah eksekutif. Kode perilaku bersifat direktif dan top-down, dan karenanya secara tipikal ditekankan pada (dan seringkali dirasakan sebagai gangguan oleh) karyawan tanpa disertai nasehat untuk pelaksanaan, pelatihan dan pengembangan, atau pengakuan pentingnya pemodelan kepemimpinan yang efektif. Bowman dan Williams juga mendeskripsikan kode perilaku sebagai "*coercive-quick-fix strategy*" yang mengurangi etika menjadi legalisme dengan memfokuskan baik pada denominator umum yang paling rendah maupun pada hukuman penyimpangan yang paling rendah. Dengan demikian, dalam pandangan mereka strategi tersebut hanya berperan minimal dalam mempromosikan falsafah kesempurnaan atau dalam meningkatkan rasa tanggungjawab perorangan. Seraya mengakui kelemahan pada aspek peraturan ini, Cooper (1988,259) menyatakan bahwa pengaturan etika pemerintahan dalam suatu bentuk hukum positif akan mendorong aparat pemerintah untuk mencatat dan bertindak pada kemungkinan konflik kepentingan, dan berupaya untuk mempromosikan dukungan publik bagi aparat pemerintah dengan mempublikasikan upaya-upaya mereka untuk mencegah praktek-praktek yang tidak etis.

Pada sisi lain, kode etik menuntut lebih daripada sekedar penyesuaian yang sederhana. Kode etik, menurut Bowman dan Williams (dalam Guras & Garofalo 2002, 12), mewajibkan penerapan pertimbangan dan penerimaan tanggungjawab untuk setiap keputusan yang dibuat, yang merupakan pekerjaan utama dari etika. Dalam hal ini, Bowman dan Williams menyatakan bahwa apa yang dilakukan oleh etika adalah mengakui ambiguitas dan

kompleksitas dari pelayanan publik, dan menawarkan bingkai penafsiran untuk mengklarifikasi dilema pembuatan keputusan.

Kode etik memiliki beberapa manfaat. Terry Cooper (dalam Guras & Garofalo 2002, 107) menyatakan bahwa kode etik dapat membangun status etika yang mungkin menjadi aspirasi anggota. Selain itu, kode etik juga disesuaikan dengan kebutuhan dan lingkungan spesifik instansi dan dapat membantu mensosialisasikan karyawan dengan suatu profesi. Pada sisi lain, Cooper juga menyatakan beberapa kelemahan kode etik, terutama karena kode etik seringkali bersifat kabur dan abstrak, dan karenanya sulit untuk dilaksanakan pada suatu situasi yang spesifik. Selain itu, kode etik juga bersifat kurang menggigit, karena seringkali hanya merupakan pernyataan elegan yang tergantung di tembok dan setelah itu diabaikan.

Di beberapa negara, pengaturan mengenai etika pemerintahan dilakukan dalam bentuk undang-undang. Di Amerika Serikat dikenal dengan sebutan Undang-Undang tentang Etika Dalam Pemerintahan (*The Ethics in Government Act*). Undang-Undang tersebut merupakan undang-undang Pemerintah Federal dan dibentuk pada tahun 1978 saat terjadinya Skandal Watergate semasa pemerintahan Presiden Richard Nixon. Materi pengaturannya menyangkut dua hal utama. Pertama berkaitan dengan kewajiban untuk pembuatan pernyataan finansial dan riwayat pekerjaan bagi pegawai pemerintah dan keluarga dekatnya. Kedua, berkaitan dengan pembatasan terhadap upaya lobby oleh pejabat pemerintah untuk jangka waktu tertentu setelah yang bersangkutan berhenti atau pensiun dari jabatan pemerintah. Di Kenya, undang-undang yang mengatur tentang etika pemerintahan dibentuk pada tahun 2003, dan disebut dengan istilah undang-undang Etika Pegawai Pemerintah (*The Public Officer Ethics Act*). Materi pengaturannya mencakup pengaturan tentang: (kinerja kewajiban secara umum (*general performance of duties*); profesionalisme (*professionalism*); kekuasaan aturan (*rule of law*); tidak adanya pengayaan yang tidak benar (*no improper enrichment*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); koleksi dan barang haram (*collections and harambees*); bertindak untuk orang asing (*acting for*

foreigners); perawatan properti (*care of property*); netralitas politik (*political neutrality*); neoptisme dan lain-lain (*nepotism, etc*); pemberian nasehat (*giving of advice*); pembingungan masyarakat (*misleading the public, etc*); perilaku untuk urusan perorangan (*conduct of private affairs*); pelecehan seksual (*sexual harassment*); seleksi dan lain-lain mengenai pejabat pemerintah (*selection, etc. of public officers*); penyerahan pernyataan (*submitting of declarations, etc.*); bertindak melalui pihak lain (*acting through others*); dan pelaporan perintah yang tidak benar (*reporting improper orders*).

Di Indonesia belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur tentang etika pemerintahan. Namun demikian, beberapa undang-undang telah memuat nilai-nilai kesesestian penyelenggaraan pemerintahan, yang lazim disebut dengan istilah asas umum penyelenggaraan pemerintahan. Dua di antara berbagai undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 mengatur perlunya penyelenggara negara menaati asas umum pemerintahan negara yang baik, yakni asas asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Undang-Undang ini mengartikan korupsi sebagai tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Sedangkan kolusi diartikan sebagai permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara. Selanjutnya, nepotisme diartikan sebagai setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Nilai-nilai mengenai kesemestian penyelenggaraan pemerintahan dalam UU Nomor 28 tahun 1999 berupa tujuh asas umum penyelenggaraan negara, yakni: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Penjelasan mengenai ketujuh asas tersebut dalam UU Nomor 28 tahun 1999 tersebut sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
5. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang

dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Pengaturan tersebut mencakup asas penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berupa: asas legalitas; asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AUPB). Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas legalitas adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan asas perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

AUPB dalam UU Nomor 30 tahun 2014 meliputi delapan asas, yakni: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik. Dalam Penjelasan pasal demi pasal termuat pemaknaan dari kedelapan asas tersebut sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6)

kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau dalam menetapkan Keputusan dan/atau mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.
6. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain kedelapan asas tersebut, UU Nomor 30 tahun 2014 juga mengakui berlakunya asas-asas umum lain, yang diartikan sebagai asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Penutup

Pemerintahan dalam perspektif administrasi publik semestinya selalu berarti rangkaian pengaturan dan pelayanan yang menghasilkan kemanfaatan bagi rakyat dalam mewujudkan kehidupan mereka yang lebih baik dari waktu ke waktu. Penentuan ruang lingkup dan derajat kemanfaatan tersebut sebagian besar bukanlah tindakan preskriptif dan matematis. Kegiatan penentuan tersebut berlangsung atas dasar pertimbangan seberapa patut kemanfaatan tersebut semestinya bagi masyarakat, secara keseluruhan atau secara sebagian.

Etika pemerintahan dalam perspektif administrasi publik hendaknya dimaknai sebagai kesemestian penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan nilai-nilai yang secara seimbang memenuhi kepentingan keseluruhan dan kepentingan sebagian. Kepatutan universal membangun kesatuan, dan kepatutan partikular menjamin pemenuhan keadilan. Pembangunan etika pemerintahan tersebut dapat dilakukan dengan banyak pilihan cara, yang di antaranya dapat berupa: keteladanan pemimpin, penegakan regulasi, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta pembangunan budaya organisasi.

Dimensi Etika Politik dan Pemerintahan

Oleh. Achmad Charris Zubair



Pendahuluan

Binatang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan makhluk lain. Kelebihan tersebut adalah naluri yang sangat didukung oleh kemampuan fisik binatang tersebut dalam rangka kelangsungan hidupnya. Organ tubuh seekor rusa misalnya telah menyesuaikan untuk hidup di padang rumput, dan organ seekor kera telah mencocokkannya untuk hidup di antara pohon-pohon. Meskipun gerak binatang jauh lebih tidak terikat dibandingkan tumbuh-tumbuhan, tetapi sesungguhnya binatang juga merupakan makhluk yang hidup dalam simbiosis kuat dengan alam. Binatang membutuhkan dan mengharapkan hal-hal sangat tertentu dari alam, seperti lingkungan, makanan, perlindungan, kebersamaan dengan jenisnya, dan mencari secara aktif untuk memperolehnya dan untuk meloloskan diri dari ancaman atas hidup dan kelangsungan kehidupan. Kedudukannya terhadap lingkungannya bersifat stabil, terikat, dan tidak bebas; binatang tidak pernah memiliki pilihan hidup (Kleden 1987:142-143). Sehingga binatang akan punah apabila habitatnya rusak. Disatu sisi binatang diciptakan untuk 'siap pakai' tetapi disisi lain binatang tidak disiapkan untuk memanipulasi habitatnya. Karena itu setiap gerak dan aktifitas binatang bersifat alamiah. Oleh karena itu tidak ada baik buruk, benar salah dalam gerak aktifitas binatang. Binatang tidak menyadari perlunya moralitas dan tidak memerlukan moralitas.

Manusia memang secara prinsipial juga memiliki pengetahuan naluriah. Tetapi untuk mempertahankan mengada dan kelangsungan hidupnya, baik secara pribadi maupun secara sosial, manusia tidak cukup hanya mengandalkan pengetahuan naluriahnya yang cenderung bersifat natural spontan. Di samping

itu nalurnya juga tidak sepenuhnya didukung oleh kemampuan fisik yang tepat sebagaimana pada binatang, dan oleh karena itu tidak pernah ada manusia yang siap jalan dalam hubungannya dengan alam yang siap pakai (Bakker dan Charris 1990: 23). Meskipun demikian, manusia memiliki kekuatan non-fisik yang terpadu berupa kemampuan rasional, imajinasi, hati nurani dan keyakinan terhadap kebenaran, sehingga manusia mampu membangun alam sesuai dengan kebutuhannya. Karena itu manusia tidak stabil dan memiliki pilihan hidup yang beragam. Di mana akhirnya keyakinan terhadap moralitas, pengetahuan tentang baik-buruk, benar-salah pilihan hidupnya menjadi sangat menentukan. Karena tanpa moralitas, kehidupan manusia akan menjadi sangat mengerikan, tidak hanya anarkhi tapi barangkali akan terjadi saling membunuh dan dampaknya akan merusak secara total sistem dan tatanan alam itu sendiri.

Berbicara soal moralitas cukup pelik. Sebab moralitas bukan sekedar tugas pemberian nasihat yang hanya menyentuh dan berupa himbuan yang bersifat teoretik serta tidak sampai pada upaya pemecahan masalah konkret. Etika sebagai sistem pengkajian terhadap moral pun bukan sekedar bertugas menyusun sederetan daftar perbuatan baik yang harus dikerjakan serta perbuatan buruk yang harus ditinggalkan. Etika justru memiliki sifat dasar kritis, yang mempertanyakan hak berlakunya suatu norma. Hak perorangan, masyarakat, lembaga masyarakat, untuk memberlakukan norma yang harus ditaati oleh orang lain, sehingga orang lain tersebut wajib taat terhadap norma tersebut. Dengan kata lain etika dapat mengantarkan orang memiliki kemampuan bersikap rasional dan kritis untuk membentuk pendapatnya sendiri dan bertindak sesuai dengan keyakinan dan kebebasannya, kemampuannya untuk menentukan pilihan hidupnya, sehingga ia dapat dengan sungguh-sungguh mempertanggungjawabkan pendapat serta pilihan tindakannya.

Dimensi etis dalam politik dan pemerintahan merupakan lingkup pembahasan etika normatif yang merupakan suatu pedoman yang mengarahkan secara konkret, tentang bagaimana manusia dalam salah satu keputusan tindakannya seharusnya di-

jalankan. Konsep moral yang masih berupa nilai dasar umum bersifat hitam dan putih, tegas karena disusun semata-mata berdasarkan hati nurani manusia yang universal. Akan dihadapkan pada realitas yang namanya politik dan pemerintahan. Realitas hidup manusia yang empiric semacam itu akan “memaksa” konsep moral umum mencari dataran baru. Konsep moral umum memerlukan penjabaran kriterianya. Persoalan penting yang muncul adalah apabila dikaitkan dengan analisis metaetika yang mempertanyakan relevansi etika normatif dalam kedudukannya sebagai etika makro. Berbagai pengalaman seringkali menunjukkan terjadinya kesenjangan, ketika konsep moral umum diturunkan ke tingkat normatif serta dihadapkan pada kasus empirik. Larangan “membunuh” menjadi rumit apabila dihadapkan pada kasus euthanasia, atau bahkan seolah kehilangan makna apabila terjadi pada perang, di mana membunuh lawan menjadi bagian dari kewajiban. Sehingga pertanyaan dapat dilanjutkan, apakah pada dasarnya konsep moral tidak membutuhkan pelembagaan khusus. Kalau kesan tersebut benar sepatutnya kedudukan etika normatif sebagai suatu pedoman bertingkah laku ditinjau kembali. Persoalan baru yang muncul, atas dasar apakah perbuatan manusia akan dinilai. Kita mengetahui bahwa manusia tidak dapat hidup tanpa pedoman. benturan antara kebutuhan terhadap etika normatif dengan keterbatasannya mengisyaratkan adanya kaitan metaetika dalam hal ini. Persoalan yang ingin diselesaikan adalah kelurusan antara konsep moral umum dengan etika normatif serta kasus konkret yang dihadapi.

Etika merupakan filsafat praksis (*praksiologis*). Etika politik merupakan tema yang meletakkan etika sebagai praksiologi serta melibatkan secara langsung persoalan politik dalam dimensi benar-salah, baik-buruk yang tidak semata-mata bersifat teknis tetapi manusiawi. C.A. van Peursen mengatakan bahwa dewasa ini pengetahuan dan perbuatan, ilmu dan etika saling bertautan. Tak ada pengetahuan yang pada akhirnya tidak terbentur pertanyaan, apakah sesuatu tindakan manusia itu baik atau buruk, bajik atau jahat. Apa yang dikerjakan oleh pertanyaan pengetahuan, harus dibarengi bagaimana seharusnya dari etika. Sehingga di sini Etika

dapat diterangkan sebagai suatu penilaian yang memperbincangkan bagaimana akibat teknik yang mengelola kelakuan manusia. Dengan demikian lapangan yang dinilai etika jauh lebih luas daripada sejumlah kaidah bagi perorangan, mengenai yang baik atau yang buruk, yang halal atau yang haram, tetapi berkembang menjadi-apa yang diistilahkan oleh van Peursen-sebagai etika makro; yaitu merencanakan masyarakat sedemikian rupa sehingga kita belajar mempertanggungjawabkan kekuatan-kekuatan yang kita bangkitkan sendiri. Semakin maju, semakin kaya suatu kebudayaan, semakin banyak persoalan yang kita hadapi, semakin banyak kita dihadapkan dengan situasi-situasi baru. Etika akhirnya merupakan suatu perencanaan atau strategi menyeluruh yang mengaitkan daya kekuatan alam dan masyarakat dengan bidang tanggung jawab manusiawi (Van Peursen 1976: 178-193).

Kebijaksanaan kita dalam bidang tersebut adalah pemahaman tentang etika yang tidak hanya menyebut peraturan-peraturan yang tidak pernah berubah, melainkan secara kritis mengajukan pertanyaan, bagaimana manusia bertanggung jawab terhadap hasil-hasil rekayasa manusia modern, hasil karya kebudayaan manusia, efek dari keputusan manusia baik dibidang sosial, ekonomi maupun politik. Etika semacam itu harus membuktikan keampuhannya dalam menangani kasus-kasus konkret. Yang tidak lagi hanya memberi isyarat-isyarat normatif umum, melainkan langsung melibatkan diri dalam peristiwa konkret. Sehingga terjadi hubungan timbal balik antara etika dengan apa yang sebenarnya sedang terjadi. Etika serupa itu berdasarkan interaksi, yaitu hubungan timbal balik antara etika sebagai pedoman dengan masalah-masalah yang membumi.

Politik, Politisi dan Pemerintah

Pengertian politik secara umum sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari pengertian organisasi yang umumnya didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa apabila ada dua orang yang

bekerja bersama-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh seorang di antara mereka, pada saat itu organisasi dan politik telah diperlukan dan « harus » ada. Dari pengertian di atas, maka dapat dikatakan bahwa khusus pengertian politik di atas mempunyai pengertian yang lebih luas daripada pengertian kekuasaan sebagaimana yang sering kita dengar.

Dengan mengadopsi pada tulisan Siagian (1984a: 30-33), Politik sebagai konsep ideal dapat dilihat dari faktor-faktor: Tujuan, Motif, Pelayanan, Wilayah yurisdiksi, Kekuasaan, Orientasi politik, serta Cara bekerja yang rinciannya adalah sebagai berikut: (1) Politik ideal bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat karena, terlepas dari sistem politik dan perekonomian yang dianut oleh suatu negara, semua negara yang berpandangan modern menyatakan bahwa negara itu adalah *welfare state*. (2) Politik dalam proses pelaksanaan kegiatannya bermotifkan pemberian pelayanan yang seefisien, seekonomis dan seefektif mungkin kepada setiap warganegara yang harus dilayaninya. Pemberian service yang efisien, ekonomis, dan efektif itu merupakan *conditio sine qua non* politik karena seperti telah dikatakan tujuan yang hendak dicapai oleh negara tidak terbatas, sedangkan alat-alat pemuasannya selalu terbatas. Karenanya, sumber yang dipergunakan harus diusahakan agar supaya sesedikit mungkin dengan mengendalikan out put sebesar mungkin. (3) Etika Politik berarti pula-aparat pemerintah-berkewajiban melayani semua warganegara dengan perlakuan yang sama karena warganegara itu di mata hukum berkedudukan sama, oleh karenanya harus diberi pula sifat pelayanan yang sama. Hal ini sangat penting karena dalam abad modern sekarang ini pemerintah beserta seluruh personalia aparaturnya adalah abdi dari rakyat. (4) Politik memperoleh kekuasaannya dari rakyat melalui lembaga perwakilan karena dalam suatu negara yang demokratis rakyatlah yang merupakan sumber dari semua kekuasaan. (5) Politik mempunyai wilayah kekuasaan yang sama luasnya dengan wilayah kekuasaan negara. (6) Politik dan seluruh aparat dan personalianya sebagai abdi dari rakyat berorientasi

politik netral. Artinya sebagai alat pelaksanaan kebijaksanaan demi kepentingan rakyat ia tidak memihak dan berdiri di atas semua golongan, aliran dari lapisan yang ada di dalam masyarakat. (7) Pada umumnya jalannya proses politik lebih lamban dibandingkan kewenangan yang semata-mata diakibatkan oleh pendekatan legalitas.

Dengan melihat acuan di atas, dapat dilihat unsur penting dari Politik yang meliputi rakyat (manusia) sebagai dasar tumpuan, serta rakyat (manusia) sebagai tujuan. Proses politik dimulai oleh manusia, dimaksudkan demi kepentingan manusia, dan kan diakhiri pula oleh manusia. Ini harus menjadi dasar kesadaran bagi para politisi. Orang-orang yang berniat bekerja di bidang politik. Bukan sekedar mencari kekuasaan atau keuntungan pribadi maupun kelompok, golongan, atau partainya semata-mata. Kata kunci MANUSIA sudah menunjukkan keharusan untuk menjunjung tinggi dimensi moralitas.

Politik praktis pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari praktek Pemerintah(an), karena pada praktek Pemerintahanlah, Politik mendapatkan aktualisasi sesungguhnya. Sebagaimana termaktub dalam pustaka klasik, « pemerintahan modern » merupakan suatu fenomena yang kompleks terdiri dari *democratic values* sebagai *normative rules, political process, the role of institution, political environment, source of public policy, interest group in modern society, public opinion*, dan *implementation of public policy* dalam bidang *legislative, executive, and administrative process functions of judiciary* (Meehan dkk 1966).

Sebuah realitas yang mencakup wilayah normatif dan faktual yang luas. Melintasi pokok soal sumber normatif aturan, bergumul dengan persoalan proses terbentuknya aturan, hingga implementasi dan penegakan aturan normatif tersebut (Mustansyir dkk 2002 :65).

Bahkan sebagai ilmu, kajian tentang pemerintahan merupakan ilmu yang multidimensi, memiliki kajian yang demikian kompleks dan luas (Surianingrat 1980 : 46-48) Realitas objek ilmu pemerintahan yang kompleks tersebut menjadikannya bertumpangtindih dengan beberapa cabang ilmu sosial lain,

misalnya ilmu administrasi publik, ilmu negara, dan ilmu politik (Surianingrat 1980 : 49, 77).

Etika Politik dan Pemerintahan merupakan salahsatu aspek normatif dan faktual dari realitas pemerintahan yang meliputi sistem nilai, institusi, proses perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, penegakan kesinambungan kebijakan, latarbelakang kultural, keterkaitan dengan kebutuhan lokal dan global berikut dengan manajemen, administrasi, hukum, sistem kontrol eksternal-internal sebagai penjabaran dari paradigma masyarakat yang diidamkan. Muatan normatif aksiologis itu menuntut untuk berpegang pada diktum pada kriteria pa yang harus dilakukan oleh politik dan pemerintahan itu.

Etika Politik dan Pemerintahan, khususnya yang hendak dibangun berdasarkan bentuk normatif politik dan pemerintahan yang pada satu sisi sesuai dengan prinsip-prinsip koeksistensi berbangsa bernegara sebagaimana terumuskan dalam Pancasila, pada sisi lain searah dengan prinsip prinsip universal sebagaimana muncul dalam wacana kontemporer tentang elemen-elemen pemerintahan masa depan.

Dimensi Etis dalam Politik dan Pemerintahan

Suatu persoalan menjadi persoalan moral dan bukan sekedar persoalan teknis, atau intelektual semata-mata, apabila keputusan yang (bakal) diambil menyangkut antara beberapa nilai yang langsung dikaitkan dengan dasar kemanusiaan. Hal ini akan melibatkan masalah kebebasan, tanggung jawab moral serta tolok ukur apa yang dipakai.

Manusia memiliki kebebasan yang berwujud di dalam dan berupa kebebasan berkehendak dan kebebasan menentukan pilihan tindakan. Kebebasan merupakan kualitas atau sikap pribadi yang tidak tergantung pada dan ditentukan semata-mata oleh keadaan di luar dirinya. Kebebasan mengandung pengertian, kemampuan menentukan dirinya dan kedewasaan, serta keseluruhan kondisi yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan tujuan hidupnya, sehingga ia mampu bertanggung jawab. Besar kecilnya tanggung jawab sebanding dengan besar kecilnya kebebasan yang

dimilikinya. Sebagai catatan, dalam kenyataan hidup ada faktor-faktor yang mempengaruhi kebebasan dan merupakan faktor yang berada di luar jangkauan kemampuan manusia, sesuatu yang sudah merupakan *built in* yakni: (1) *faktor subjektif* berupa kondisi dalam diri, fisik atau non-fisik yang pada gilirannya akan terwujud dan membentuk kemampuan. Serta faktor yang dapat direkayasa manusia, sehingga ada tuntutan moral yakni: (2) *faktor objektif* berupa kondisi luar diri yaitu tempat, waktu maupun suasana lingkungan yang pada gilirannya akan terwujud dan membentuk faktor kemungkinan dan kesempatan.

Sedangkan tolok ukur yang dapat dipakai sebagai kaidah dasar moralitas ada tiga, yakni: (1) *Kaidah kebaikan*, pada prinsipnya mendasari semua norma moral bahwa pada dasarnya kita mesti bersikap baik terhadap apa saja. Berarti memandang seseorang atau sesuatu tidak hanya sejauh berguna bagi saya. Bagaimana sikap baik itu harus dinyatakan secara konkret tergantung dari apa yang baik dalam situasi konkret itu. Kaidah ini berdasarkan kesadaran bahwa apa saja yang ada karena ada nya saja, pantas kita hargai, dan pantas apabila kita bersikap baik terhadap nya. (2) *Kaidah keadilan*, berlaku bagi manusia dengan martabatnya, fungsinya menjamin agar tidak ada seorang pun yang dirampas hak nya demi keuntungan orang lain atau mengatasnamakan seluruh masyarakat. Nilai yang hendak dijamin oleh kaidah ini adalah tidak ternilainya manusia, sehingga ia tidak boleh digunakan sebagai alat semata-mata. Tidak ada nilai apa pun yang lebih besar dari nilai setiap orang manusia, sehingga demi nilai itu kita tidak akan berhak mengorbankan bahkan sekedar satu manusia juga. Itulah sebab nya hak asasi dari seseorang tidak boleh dikorbankan walaupun dengan dalih kepentingan masyarakat. Masyarakat dan juga individu pendukungnya, berkewajiban menjamin hak hak ini. (3) *Kaidah kebenaran*, merupakan kaidah transendental. Moralitas merupakan tuntutan kodrati bagi manusia, namun dalam berpikir tentang moralitas, manusia mempunyai kecenderungan mencari dasar pijakan yang lebih tinggi. Itulah sebabnya moralitas harus selalu dihubungkan dengan Tuhan, moralitas harus didukung oleh

kepercayaan terhadap adanya Tuhan untuk mengendalikan kebebasan perilaku manusia.

Dalam politik dan pemerintahan, aturan moral pertama yang harus dilakukan adalah kekuasaan yang didapatkan berdasarkan atas kondisi bebas rakyat, bukan dari mengadu-domba rakyat atau bahkan bukan berasal dari menindas rakyat. Artinya rakyat sebagai sumber kekuasaan berfungsi aktif menentukan segala bentuk dan pelaksanaan kekuasaan. Rakyat harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi secara terus menerus. Tapi tentu saja kita tidak boleh menggunakan rakyat sebagai objek alat semata-mata. Rakyat dibohongi untuk saling berkelahi, bahkan saling membunuh. Rakyat dibodohkan dengan cara-cara kampanye yang menipu, bahkan membuat keributan dengan konvoi knalpot terbuka, dengan cara-cara mengerikan karena membawa senjata dan dikawal oleh satgas yang sangar. Mestinya para politisi harus sadar dan tidak tega, bahwa mencari makan dengan mengorbankan darah dan airmata rakyat adalah tindakan yang sangat dzalim. Di dalam hal ini kaidah kebaikan dan keadilan langsung diterapkan. Tentu saja tanggung jawab untuk menciptakan kondisi bebas objektif ada pada semuanya dengan pemimpin selaku peran utama. Sebab bagaimanapun pemimpin memiliki faktor kemungkinan dan kesempatan yang lebih besar dan tentu saja memiliki faktor kemampuan yang lebih besar.

Sebagaimana yang kita lihat di atas, semula tujuan politik yang diaktualisasikan dalam pemerintahan adalah meningkatkan kemakmuran rakyat dan ini merupakan kewajiban para politisi, aparatur negara dan atau pemerintah untuk memperjuangkannya. Sehingga pada saat tercapai apa yang menjadi tujuan yakni keadilan dan kemakmuran, maka rakyat banyak lah yang seharusnya terlebih dulu merasakan nikmatnya keadilan dan kemakmuran. Jangan sampai terjadi pemimpin nya telah makmur, sedangkan rakyat masih menderita dan selalu dalam keadaan ketakutan. Secara etis politik yang dijalankan negara adalah demi kepentingan umum-dalam hal ini berarti demi kesejahteraan rakyat-sehingga tidak ada prinsip perbedaan antara rakyat yang satu dengan rakyat yang lain. Berbeda dengan politik yang

dijalankan demi untuk meraih keuntungan finansial, di mana ada perbedaan pelayanan yang tergantung oleh tingkat daya beli pelanggan misalnya.

Ungkapan yang menyebutkan bahwa *power tends to corrupt*, kekuasaan cenderung untuk korupsi, dalam realitas memang menjadi kendala utama pelaksanaan moralitas dalam politik. Pada persoalan ini di samping kesadaran terhadap dasar pijak dan tujuan dan tujuan politik, diperlukan pula kesadaran moralitas berdasarkan agama sebagai pendukung utama kaidah kebenaran. Sebab meletakkan otoritas efisiensi, efektifitas, ekonomis dalam arti pencapaian keuntungan finansial di atas segala-galanya, berarti menyeret manusia menjadi melulu teknokratis. Hal ini hanya akan membentuk politik tidak berbeda dengan pabrik penghasil barang-barang mati. Yakni mengukur kemakmuran dan kesejahteraan semata-mata materialistik, yang berakibat aparatur pemerintah akan cenderung korup, karena tujuan jangka panjang yang bersifat transenden tidak nampak. Hanya persoalannya menjadi lebih rumit apabila agama yang diharapkan sebagai pengendali perilaku manusia, karena mengandung gagasan hidup sesudah kematian justru dipakai untuk alasan pembenaran bagi perilaku menyimpangnya. Agama justru disalahgunakan untuk membenarkan perilaku jangka pendek dan duniawinya.

Tentu dengan melihat fakta politik dan pemerintahan yang begitu kompleks, bisa dilakukan dialog keduanya ditambah dengan pemahaman akan Administrasi publik dan Administarsi Negara, kiranya dapat dibangun arah yang dapat ditempuh untuk membentuk paradigma politik dan pemerintahan yang etis.

Selain memiliki wilayah, penduduk, dan kebebasan politik dari negara-negara lain, suatu negara juga harus memiliki pemerintah. Tanpa pemerintah negara tak dapat ada, karena pemerintahlah yang menjalankan kekuasaan dan fungsi-fungsi negara. Sehingga negara menjadi realitas politik.

Etika Politik dan Pemerintahan mengembangkan objek formalnya bertumpu pada *concern* pemerintah untuk:

1. Perlindungan hidup dan hak-hak milik semua orang yang ada dalam komunitas.

2. Perlindungan dari musuh-musuh asing atau pertahanan nasional.
3. Promosi kebaikan bersama, atau mengupayakan kesejahteraan bagi semua dan individu.
4. Memungkinkan orang-orang melakukan secara kolektif banyak hal yang tidak dapat dilakukan secara individual,
5. Mencegah terjadinya konflik kepentingan antara individu dan kelompok.

Secara umum, pemerintah melakukan aktivitas legislatif atau pembuatan hukum dan aktivitas administratif atau penerapan hukum secara efektif. Serta terinci menjadi empat fungsi utama. Pertama, Fungsi *regulatif* menyangkut pembuatan peraturan-peraturan hukum yang dapat mencegah penindasan dan ketidakadilan. Kedua, Fungsi *asistif* menyangkut pemberian bantuan yang diperlukan warganegara. Termasuk pengadaan sarana dan prasarana, pendidikan, subsidi pertanian, ilmiah produksi dan lain-lain. Ketiga, Fungsi *produktif*, terkait peningkatan produktivitas masyarakat secara umum dan Keempat, Fungsi *humanistik*, terkait peran pemerintah untuk menegakkan hak asasi manusia (Maran 2001: 196-199).

Adapun aspek metateori yang bisa dipakai sebagai pegangan untuk melihat paradigma politik dan pemerintahan adalah Model Gestalt. Dengan memakai model ini, unsur-unsur pembentuk politik dan pemerintahan masih tetap, namun dipandang dari perspektif yang berbeda sesuai dengan paradigma politik dan pemerintahan yang diidamkan dan ideal.

Sebagai contoh, unsur-unsur hukum, administrasi dan manajemen pemerintahan antara pemerintahan demokratis dan pemerintahan otokratis mungkin sama, namun per paradigmatic keduanya sangat berbeda. Pada pemerintahan demokratis prinsip-prinsip yang dibangun dan juga semua unsure pemerintahan diorientasikan dan dirancang untuk pelayanan public. Sedangkan pada pemerintahan otokratis diarahkan untuk melayani penguasa (Mustansyir dkk 2002: 68).

Untuk itu pertama ditelusuri secara singkat dimensi politik ideal paradigma kontemporer tentang pemerintahan, dan selanjutnya disinggung pula administrasi, manajemen, dan hukum yang sesuai dengan dimensi politik-ideal tersebut. Terkait dengan dimensi etik politik ideal salah satu isu paling penting terkait dengan pemerintahan modern adalah dapatkah pemerintah demokratis disatukan dengan nilai-nilai birokrasi? Dimanakah tempat birokrasi dalam tatanan politik demokratis? (Woller 1998:85) Terhadap pertanyaan itu terdapat nilai-nilai yang harus dipertimbangkan untuk dikembangkan dalam pemerintahan terkait dengan administrasi Negara yang secara etis, ideal: (1) Keadilan social, disamping nilai manajemen yang efisien dan ekonomis (2) Keberpihakan pada yang lemah secara struktural (3) Administrasi Negara harus dipayungi dengan nilai etis yang berupa kejujuran dan kepercayaan (4) Mengangkat konsep-konsep yang meningkatkan potensi yang mendorong perubahan kearah peningkatan keadilan social (5) Peningkatan partisipasi terbuka dalam lingkungan yang demokratis (Frederickson 1994:9-20)

Penutup

Etika Politik dan Pemerintahan tidak hanya mengatur perilaku politikus atau politisi. Namun juga berhubungan juga dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik, ekonomi. Perilaku politikus hanya salah satu dimensi etika politik. Kehendak baik yang berfungsi mempertajam makna tanggungjawab perlu ditopang institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) yang berperan mengorganisasi tanggungjawab.

Ada tiga dimensi politik yang harus diperhatikan: Pertama adalah *Tujuan Politik*, mencapai kesejahteraan masyarakat dan hidup yang didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Dalam negara demokratis, pemerintah mempunyai komitmen terhadap hal tersebut. Dimensi moralnya terletak pada kemampuan menentukan arah yang jelas kebijakan umum (*policy*) dan akuntabilitasnya. Kedua adalah *Sarana Politik*, yang memungkinkan pencapaian tujuan (*polity*). Meliputi sistem dan prinsip-prinsip

dasar pengorganisasian praktik penyelenggaraan negara dan yang mendasari institusi-institusi sosial. Dimensi moralnya terletak pada peran etika dalam menguji dan mengkritisi legitimasi keputusan-keputusan, institusi-institusi dan praktik-praktik politik. Ketiga adalah *Aksi politik*, dimana pelaku memegang peran dalam menentukan rasionalitas politik dimana keutamaan, penguasaan diri, *fair* serta menghindari kekerasan menjadi syarat aksi politik (*politics*) yang etis. Makna etis akan semakin dalam bila tindakan politikus didasari oleh keberpihakan kepada yang lemah.

Wilayah Yurisdiksi Politik

Politik memperoleh kekuasaannya dari rakyat melalui lembaga perwakilan karena dalam suatu negara yang demokratis rakyat lah yang merupakan sumber dari semua kekuasaan

Kekuasaan dan Orientasi Ideal Politik

- Politik mempunyai wilayah kekuasaan yang sama luasnya dengan wilayah kekuasaan negara.
- Politik dan politisi apabila sudah bekerja, berorientasi politik netral. Artinya sebagai alat pelaksanaan kebijaksanaan demi kepentingan rakyat ia tidak memihak dan berdiri di atas semua golongan, aliran dari lapisan yang ada di dalam masyarakat.
- Dengan melihat acuan di atas, dapat dilihat unsur penting dari Politik yang meliputi rakyat (manusia) sebagai dasar tumpuan, serta rakyat (manusia) sebagai tujuan. Proses politik dimulai oleh manusia, dimaksudkan demi kepentingan manusia, dan kan diakhiri pula oleh manusia. Ini harus menjadi dasar kesadaran bagi para politisi. Orang-orang yang berniat “bekerja” di bidang politik. Bukan sekedar mencari kekuasaan atau keuntungan pribadi maupun kelompok, golongan, atau partainya semata-mata.

Moral Politik

- Dalam politik, aturan moral pertama yang harus dilakukan adalah kekuasaan yang didapatkan berdasarkan atas kondisi bebas rakyat, bukan dari mengadu-domba rakyat atau bahkan bukan berasal dari menindas rakyat. Artinya rakyat sebagai

sumber kekuasaan berfungsi aktif menentukan segala bentuk dan pelaksanaan kekuasaan. Rakyat harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi secara terus menerus.

- tujuan politik adalah meningkatkan kemakmuran rakyat dan ini merupakan kewajiban para politisi, aparatur negara dan atau pemerintah untuk memperjuangkannya. Sehingga pada saat tercapai apa yang menjadi tujuan yakni keadilan dan kemakmuran, maka rakyat banyak lah yang seharusnya terlebih dulu merasakan nikmatnya keadilan dan kemakmuran. Jangan sampai terjadi pemimpinnya telah makmur, sedangkan rakyat masih menderita dan selalu dalam keadaan ketakutan. Secara etis politik yang dijalankan negara adalah demi kepentingan umum-dalam hal ini berarti demi kesejahteraan rakyat-sehingga tidak ada prinsip perbedaan antara rakyat yang satu dengan rakyat yang lain.
- Ungkapan yang menyebutkan bahwa *power tends to corrupt*”, kekuasaan cenderung untuk korupsi, dalam realitas memang menjadi kendala utama pelaksanaan moralitas dalam politik. Pada persoalan ini di samping kesadaran terhadap dasar pijak dan tujuan dan tujuan politik, diperlukan pula kesadaran moralitas berdasarkan agama sebagai pendukung utama kaidah kebenaran. Sebab meletakkan otoritas efisiensi, efektifitas, ekonomis dalam arti pencapaian keuntungan finansial di atas segala-galanya, berarti menyeret manusia menjadi melulu teknokratis.

Kejahatan Moral Politik yang harus dihindarkan; Praktik kekuasaan dijalankan untuk mempertahankan kekuasaan. Agama yang seharusnya sebagai salah satu dasar etika terjebak di dalam politik kekuasaan. Penyalahgunaan demokrasi melalui intimidasi, pengerahan massa dan demagogi, korupsi, kolusi dan nepotism.

Wasana Kata

Mari kita kembangkan diskusi dan pemahaman akan makna Etika Politik sebagai membangun kesadaran akan hakikat kemanusiaan. Kode etik sebagai pengejawantahan etika politik

yang disusun hendaklah mencerminkan aturan main yang tidak hanya berlaku bagi politisi melainkan juga bagi institusi maupun sistem politik yang hendak dikembangkan demi kemaslahatan rakyat dalam arti luas.

Untuk di Indonesia, Kita beruntung oleh para pendiri republik di"tinggali" *ideology* Pancasila dapat dikembangkan sebagai paradigma penyusunan konsep moral politik ala Indonesia yang sangat majemuk ini. Justru karena di samping mempunyai sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, yang kesemuanya berdasar kaidah kebaikan, kemudian sila Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia sebagai kaidah keadilan. Pancasila mempunyai sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai kaidah kebenaran. Suatu kaidah dasar yang membuka suatu pemecahan alternatif yang mengatasi semua konsep tujuan hidup jangka pendek. Bahwa hidup tidak lah semata-mata mengejar keuntungan finansial dan kemakmuran material. Melainkan juga kebutuhan spiritual, yang bermakna kesadaran atas sesuatu yang ber ada di luar pengalaman keseharian manusia. Saya pikir, konsep semacam ini perlu ditata lebih serius dalam rangka menjawab tantangan jaman, serta perkembangan politik modern. Masalahnya apakah kita semua ini sesudah memiliki kesadaran moral, kebebasan moral juga mempunyai keberanian moral dalam arti berani menanggung akibat apapun dari keputusan sadar pilihan kita atas dasar kebenaran yang kita yakini.

Reformasi di Indonesia bagaimana? 14 tahun yang lalu dalam kurun waktu Maret sampai Mei 1998 muncul gerakan reformasi di Indonesia, yang ditandai dengan turun tahtanya Suharto sebagai simbol kekuasaan yang "menyimpang" dari peran dan fungsi berbangsa-bernegara Indonesia yang dimotori Orde baru. Setidak-tidaknya dari wacana yang kerap diangkat "dosa" Orde Baru adalah sebagai berikut: Membiarkan terjadinya Kolusi, Korupsi dan Nepotisma, Mengingkari kemajemukan dengan mengangkat Pancasila sebagai asas tunggal, Membunuh dan mengebiri demokrasi dengan menutup perbedaan pendapat serta

menggunakan Pancasila tidak sebagai ideologi tapi lebih dari itu sebagai alat kekuasaan bahkan penindasan dengan menggunakan stigma anti Pancasila bagi yang tidak sependapat dan kriminal. Melakukan penyimpangan dengan mengatasnamakan Pancasila dan UUD 1945.

Tapi kita semua juga tahu bahwa gerakan Reformasi di Indonesia dalam proses banyak mengecewakan rakyat. Pasca Orde baru krisis multi-dimensi bangsa dan negara tidak terselesaikan dengan tuntas, bahkan cenderung makin rusak. Seminar “Meluruskan Jalan Reformasi” yang diselenggarakan UGM bulan September 2003 memetakan kegagalan reformasi pada tiga hal:

Lemahnya komitmen elite politik terhadap penyelesaian agenda reformasi, merosotnya komitmen moral elite politik, serta pengkhianatan terhadap ideologi Pancasila. Terjadinya disorientasi nilai dan kehilangan pegangan dari elite maupun masyarakat. Gerakan reformasi dalam banyak kasus terkooptasi oleh partai politik untuk mengejar tujuan sempit dan jangka pendek.

Terjadinya kerapuhan bingkai yuridis dan kelembagaan. Harus diakui amandemen UUD 1945 telah menciptakan inkonsistensi antara landasan filosofis dan ideologis dengan aturan dasar tentang bentuk, susunan serta tata penyelenggaraan pemerintahan negara bahkan melahirkan anomali konstitusi.

Apa yang harus dilakukan?

Pertama, belajar sejarah bagaimana Indonesia terbangun atas dasar pluralitas yang menonjol dan upaya untuk membangun sendi-sendi berbangsa dan bernegara atas dasar pluralitas tersebut. Peristiwa penting seperti Hari Kebangkitan Nasional 1908, Soempah Pemoeda 1928, Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang melahirkan Piagam Jakarta, UUD 1945 dengan Pembukaan dan Batang Tubuhnya. Menunjukkan komitmen para “*Founding Fathers*” terhadap pengelolaan pluralitas dan multi-kulturalitas yang luar biasa.

Kedua, menyadari bahwa membangun kesadaran berbangsa dan bernegara yang bertumpu pada realitas pluralitas merupakan proses yang harus terus menerus ditumbuhkan dan tidak menganggap sebagai finalitas yang sudah selesai.

Ketiga, mengembalikan Pancasila sebagai ideologi bangsa, yang dalam istilah Koentowidjojo, sebagai upaya radikalisasi dan revitalisasi Pancasila, dengan mengangkat nilai yang terkandung di dalamnya: ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, nasionalisme dan demokrasi. Disesuaikan dengan tataran idealitas, realitas dan fleksibilitas masyarakat.

Keempat, merekonstruksi budaya, moral, sosial, politik masyarakat melalui pendidikan karakter yang didasarkan atas "*trust*" diantara masyarakat.

Kelima, secara konkret mengembalikan pengejawantahan demokrasi Pancasila yang berdasar musyawarah dan mufakat dengan cara mengembalikan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara, yang merumuskan Garis2 Besar Haluan Negara yang menjadi pedoman bagi pemerintahan Negara. Sehingga Presiden yang sedang menjalankan pemerintahan adalah memang merupakan mandataris MPR yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui lembaga tersebut.

Bagaimanapun mendewasakan kesadaran politik rakyat dan juga terutama para politisi adalah tugas moral politik yang bersifat prinsipial.

Demokrasi dan Etika Politik

Oleh. Haryatmoko



Mengamati perkembangan demokrasi di Indonesia, nampak ada masalah besar yang membelit, yaitu partisipasi demokrasi dalam masyarakat dengan tingkat pendidikan yang belum merata sangat rentan rekayasa. Ternyata mekanisme keputusan demokrasi hanya di tangan sekelompok orang terbatas, yaitu pimpinan partai politik, pengusaha dan birokrat. Dalam banyak kasus, kelompok tersebut beraliansi dengan media. Masalah lemahnya partisipasi dan representasi itu tidak bisa dilepaskan dari peran partai politik yang terlalu dominan dengan dampak korupsi kartel-elite. Wakil rakyat lebih tunduk kepada pimpinan partai atau kepentingan mereka sendiri. Akuntabilitas hanya untuk memenuhi formalitas. Jadi partai politik sebagai instrumen demokrasi justru menjadi bagian masalah.

Lemahnya akuntabilitas dan transparansi menyebabkan korupsi merasuki semua bidang kehidupan, dari eselon paling atas sampai tingkat paling bawah dalam pelayanan publik, dari sektor swasta ke lembaga swadaya masyarakat. Jadi korupsi tidak hanya menjangkiti *political society*, tetapi juga *civil society*. Refleksi kritis atas memburuknya pelayanan publik dan integritas publik menjadi keprihatinan utama etika publik. Etika publik sangat peduli terhadap modalitas tindakan, tidak berhenti pada niat baik. Etika publik diperlukan untuk pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi yang berbelit menyebabkan buruknya pelayanan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *fair*), namun juga pada sistem yang tidak kondusif.

Etika Publik dan Masalah Pelayanan Publik

Etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggungjawab pelayanan publik. Keprihatinan utama etika publik adalah pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Etika publik membantu menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etisnya. Upaya politik, sosial, budaya dan ekonomi dikatakan sesuai dengan standar etika bila mampu menciptakan institusi-institusi yang lebih adil.

Etika publik tidak bisa hanya berhenti pada norma moral dan subyek moral, namun harus memperhitungkan dimensi-dimensinya. Etika publik memiliki tiga dimensi: tujuan, sarana dan kualitas tindakan. Tujuannya untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Sarananya meliputi akuntabilitas, transparansi dan netralitas. Ketiga hal ini merupakan infrastruktur etika. Sedangkan kualitas tindakannya mencerminkan integritas untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.

Dimensi sarana meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktek pelayanan publik dengan perhatian khusus pada membangun institusi-institusi sosial yang lebih adil. Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada (i) peran etika publik dalam menguji dan mengkritisi legitimitas keputusan, institusi dan praktek politik; (ii) sikap dalam menilai sistem yang diterapkan, yaitu menyetujui atau menolak tatanan sosial, ekonomi dan politik hidup bersama; (iii) prinsip subsidiaritas dalam pelayanan publik, artinya kalau masyarakat sendiri, asosiasi, LSM atau lembaga nir-laba mampu mengorganisir atau menyelesaikan masalah atau urusan dengan kemampuan dan sarana yang dimiliki, negara tidak perlu campur tangan. Prinsip ini menumbuhkan inisiatif dan keberanian untuk mengambil tanggungjawab.

Menyangkut kualitas tindakan, politisi dan pejabat publik dituntut memiliki **integritas**: jujur dan menghindari kekerasan menjadi imperatif moral, maka penguasaan manajemen konflik adalah syarat aksi politik etis. Kebijakan publik bermakna ketika

memperhitungkan kepentingan publik dan responsif terhadap harapan, keluhan, protes, kritik, persetujuan, penolakan.

Etika publik mengatur terutama *political society*, semua orang yang terlibat di lembaga-lembaga negara. Semua pejabat publik, baik yang memperoleh jabatan karena terpilih dalam pemilu atau pilkada, maupun yang menjabat karena ditunjuk atau berkat karir. Mereka itu harus mengarahkan tanggungjawab, penilaian dan proses pengambilan keputusan berdasarkan etika publik. Integritas menuntut pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian lembaga, dimensi pribadi dan kebijakan di dalam pelayanan publik.

Etika publik pertama-tama berusaha membangun infrastruktur etika, maka perlu memperhitungkan interaksi sosial: (i) kerangka penafsiran baru yang dibentuk berkat budaya etika dalam organisasi, pelatihan etika, komisi etika, evaluasi kerja yang fokus pada audit etika; (ii) norma yang dirumuskan dalam hukum, aturan atau kebiasaan disertai sanksi yang tegas, hukum anti-korupsi, kode etik yang disusun dengan keikutsertaan representasi, mekanisme pelaporan, *hotlines*, *ombudsman*; (iii) pengawasan dalam bentuk audit internal, audit independen, mekanisme *whistle-blowing*, rotasi jabatan, media dan kontrol *civil society*. Ketiga bentuk modalitas itu merupakan unsur-unsur yang menopang akuntabilitas.

Akuntabilitas: Mandat Rakyat untuk Kinerja Pelayanan Publik

Akuntabilitas berarti pemerintah harus bertanggungjawab secara moral, hukum dan politik atas kebijakan dan tindakan-tindakannya kepada rakyat. Akuntabilitas dipakai untuk mengukur atau menilai apakah 'mandat rakyat' dijalankan dengan baik. Dalam akuntabilitas, setidaknya ada tiga aspek: (i) tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban kekuasaan melalui keterbukaan pemerintah atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi pemerintah (G.E.Caiden); (ii) memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggungjawab dan *liabilitas* sehingga tekanan lebih pada sisi hukum, ganti rugi dan organisasi (J.G.Jabbara); (iii) tekanan lebih pada hak warganegara untuk bisa

mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik sehingga akuntabilitas disamakan dengan transparansi (B.Guy Peters).

Menurut Caiden, akuntabilitas: “memenuhi tanggungjawab untuk melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, menjawab, menjalankan kewajiban, memperhitungkan dan menyerahkan apa yang dilakukan dan diminta sebagai pertanggungjawaban atau yang ingin diketahui oleh pihak di luar organisasi” (1988:25), terutama publik yang dilayani. Pejabat publik harus bertanggungjawab terhadap semua yang dilakukan dengan memberi informasi/laporan apa yang telah dilakukan atau gagal dilakukan dengan harapan siap untuk mengoreksi atau menanggung sanksi baik secara hukum dan moral setelah dievaluasi oleh pihak internal maupun pihak luar.

Akuntabilitas mengandaikan hubungan kekuasaan: di satu pihak, pemerintah bisa memberi pertanggungjawaban dengan melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, membuat perhitungan dan menyerahkan penilaian kepada pihak di luar organisasi atau publik; di lain pihak, ada instansi/organisasi yang bisa meminta pejabat publik memberi pembenaran atas apa yang dilakukan, atau memberi hukuman/sanksi bila kinerja jelek. *Liabilitas* adalah bertanggungjawab untuk menjalankan tugas dengan baik, mengoreksi kekeliruan, mengganti kerugian, atau membayar kesalahan, pelanggaran atau keputusan yang salah.

Biasanya dalam akuntabilitas, aspek hukum menonjol. Akuntabilitas hukum menekankan transparansi dengan struktur aturan dan norma yang jelas: kepada siapa keluhan ditujukan, siapakah otoritas publik yang menjadi subyek norma hukum, pendakuan macam apa yang dapat dikualifikasi sebagai legal, melalui prosedur administratif atau hukum mana pertimbangan akan bisa diperoleh, dan batas-batas kompetensi lembaga untuk merevisinya (J.L.Mashaw, in: Dowdle, *Public Accountability*, 2006: 120).

Sulit mengukur apakah hasil pemilu merupakan persetujuan atau sanksi terhadap kebijakan-kebijakan publik dari partai yang sedang berkuasa, hanya karena pengaruh figur politisi atau karena harapan akan suatu masa depan. Maka akuntabilitas sebaiknya

tidak hanya diukur dari sisi politik (Pemilu atau Pilkada) karena yang dipertaruhkan mencakup banyak bidang. Dalam kebijakan publik, pertaruhannya mencakup organisasi, administrasi, hukum, profesionalitas, politik dan moral (J.G.Jabbara, 1989: 5).

Memahami akuntabilitas dari sisi hak warganegara nampak dari cara B.Guy Peters mendefinisikannya: "Akuntabilitas adalah nilai dasariah sistem politik. Warganegara memiliki hak untuk mengetahui tindakan pemerintah karena kekuasaan itu mandat rakyat. Warganegara seharusnya mempunyai sarana untuk melakukan koreksi ketika pemerintah melakukan sesuatu yang melawan hukum atau moral. Setiap warganegara berhak menuntut ganti rugi bila hak mereka dilanggar oleh pemerintah atau tidak mendapatkan pelayanan memadai yang seharusnya diterima" (2007: 15).

Ada tiga bentuk akuntabilitas, menurut Guy Peeters (2007: 16):

1. Akuntabilitas disamakan dengan transparansi: tuntutan terhadap organisasi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan. Harus ada laporan terbuka terhadap pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) yang dipublikasikan. Pengertian akuntabilitas yang pertama itu menekankan pentingnya institusi yang adil untuk mendorong perilaku pejabat agar sesuai etika dengan memungkinkan pihak dari luar organisasi pemerintah mengidentifikasi, mempertanyakan dan mengoreksi apa yang sudah dilakukan atau terjadi.
2. Akuntabilitas dipahami dalam kerangka tanggungjawab, yaitu menjamin perilaku pejabat agar sesuai dengan deontologi yang mengatur pelayanan publik. Akuntabilitas jenis ini lebih menekankan nilai-nilai yang telah dibatinkan sebagai pelayan publik sesuai tuntutan etis. Akuntabilitas ini menolong mempertajam makna tanggung jawab. Bentuk ini mengandaikan adanya sistem pelayanan publik yang telah terlembagakan secara baik. Kurangnya komitmen terhadap standar perilaku dan kelemahan dalam mengontrol kepentingan diri atau kelompok akan membahayakan sistem pelayanan

publik yang sudah berjalan baik. Maka akuntabilitas sangat tergantung pada etos administrasi yang berlaku, termasuk standar pelayanan publik, dedikasi dan pengakuan atas kinerja, komitmen dan partisipasi aktif dalam asosiasi yang memperjuangkan efisiensi pelayanan publik di mana yang tidak kompeten dengan sendirinya akan tersingkir.

3. Akuntabilitas dipahami sebagai kemampuan merespon kebutuhan publik atau kemampuan pelayan publik bertanggungjawab terhadap pimpinan politiknya. Dua tuntutan ini sering bisa bertentangan, artinya upaya untuk menjawab kepentingan publik bisa saja bertentangan dengan kehendak atasan politiknya, atau hasrat untuk menjawab tuntutan atasannya berlawanan dengan kebutuhan publik (2007: 16-17).

Akuntabilitas membutuhkan adanya aturan, prosedur dan standar yang harus dipenuhi untuk bisa responsif terhadap harapan-harapan publik. Pejabat publik dituntut mempertanggungjawabkan dana publik, termasuk uang pajak rakyat. Akuntabilitas mendorong *fairness*, menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan menjamin kinerja (R.D. Behn, 2001: 7-10).

1. Akuntabilitas menuntut pemerintah atau pejabat publik berlaku *fair* terhadap yang dilayani, pekerjanya, kontraktor, dan mitra kerja. Perlakuan *fair* terhadap publik atau warganegara, terutama perlakuan bila ada konflik, bila dituduh melakukan pelanggaran. Pemerintah atau pejabat publik bisa dituntut bila lalai tidak memenuhi pelayanan tersebut. Maka penting mendefinisikan etika yang harus dipenuhi pejabat publik (2001: 8).
2. Akuntabilitas mau menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat terpilih atau pejabat yang ditunjuk. Pejabat publik memiliki kekuasaan yang besar karena bisa menentukan kontrak miliaran sehingga menentukan siapa memperoleh kontrak; mereka bisa menentukan siapa dituntut di pengadilan dan dihukum/tidak; menentukan siapa diterima bekerja atau tidak; menentukan siapa didenda atau mendapat pembayaran

kembali. Maka pejabat publik akuntabel harus mengikuti hukum dan aturan sehingga bisa dikontrol.

3. Akuntabilitas pejabat publik bisa menunjukkan kinerja yang memenuhi tujuan pelayanan publik. Kebijakan, program dan kegiatan pemerintah harus memberi hasil sesuai dengan perencanaannya. Jadi harus ada *benchmark* terhadap kinerja pemerintah atau pejabat publik yang diukur atas dasar standar pelayanan publik yang berkualitas dan relevan (2001: 10). Jadi akuntabilitas identik dengan akses ke informasi tentang kebijakan dan pertanggungjawabannya. Transparansi merupakan sisi penting akuntabilitas.

Prosedur untuk Menjamin Akuntabilitas

Pada dasarnya akuntabilitas merupakan prinsip masyarakat yang transparan. Bila ternyata pemerintah lalai terhadap kewajibannya, orang bisa menuntut tanggung jawab terhadap akibat yang harus diderita. Jadi masyarakat yang terkena dampaknya berhak untuk didengar dan diperhitungkan pandangannya. Agar hak-hak dan kewajiban mereka diperhatikan, masyarakat perlu menentukan sanksi.

Sesungguhnya akuntabilitas tidak hanya terbatas pada masalah administrasi publik, tetapi merupakan prinsip dasar regulasi dan harapan di semua hubungan sosial. Maka sektor swasta, asosiasi nir-laba, organisasi swadaya masyarakat harus akuntabel terhadap publik dan lembaga-lembaga yang terkait (H.Drücke, 2007: 60-61).

Akuntabilitas merupakan bentuk demokrasi keseharian karena merupakan upaya memperluas lingkup partisipasi masyarakat di dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. "Pemerintahan yang demokratis menekankan interaksi antara warganegara, wakil rakyat dan mesin administrasi dengan memberi kesempatan kepada gagasan-gagasan khas warganegara untuk ikut mempengaruhi dan ambil bagian di dalam proses pengambilan kebijakan, pembangunan dan pelayanan" (H.Drücke, 2007, 62).

Akuntabilitas melibatkan lima proses pendelegasian (P.G.Thomas, 2008:37): (i) pendelegasian tanggungjawab; idealnya harus didasarkan pada harapan-harapan dan standar-standar yang disetujui; (ii) harus ada otoritas, sumberdaya dan lingkungan yang mendukung agar memungkinkan pelaksanaan tanggungjawab; (iii) mewajibkan pihak yang akuntabel untuk memenuhi kinerja dengan memberi informasi yang dapat dipercaya dan relevan; (iv) mewajibkan pihak yang memberi mandat untuk memonitor kinerja dan melakukan koreksi bila ada masalah yang muncul; (v) harus ada sistem pemberian imbalan dan sanksi didasarkan atas kinerja. Kelima syarat akuntabilitas itu mengandaikan kompetensi teknis di dalam manajemen administrasi publik. Tidak dipenuhinya syarat itu membuat pelayan publik mudah terjebak dalam konflik kepentingan dan korupsi.

Anggaran pemerintah untuk pelayanan publik sangat tinggi, maka program dan organisasi pelayanan publik harus bisa dipertanggungjawabkan. Program-program pelayanan publik dan keberlangsungan organisasinya legitim bila pejabat publik memenuhi akuntabilitas politik, yaitu pelayan publik mengakui otoritas politik untuk mengatur, menentukan prioritas, redistribusi sumberdaya dan menjamin ketertiban. Akuntabilitas politik mencakup akuntabilitas administratif dan organisasional, terutama karena politisi yang terpilih berarti memegang tanggungjawab baik politik maupun hukum. Resikonya sering terjadi politisasi akuntabilitas administratif, dalam arti politisi akan senang menerima pujian, penghargaan atau reputasi baik, tetapi enggan mengakui kesalahan atau menerima kritik. Sebagai gantinya politisi sering mengalihkan tanggung jawab ke administrator. Mencari keuntungan politik dengan secara sistematis menggeser tanggungjawab sering dilakukan politisi (K.Kernaghan, 1993: 6).

Menurut R.D.Behn, ada empat bidang akuntabilitas (2001: 59), yaitu akuntabilitas birokrasi, akuntabilitas hukum, akuntabilitas politik dan akuntabilitas profesional.

1. Akuntabilitas birokrasi berjalan melalui hierarki organisasi birokrasi. Model akuntabilitas ini sering dikritik tidak efektif karena pengawasan atau kontrol masih menjadi bagian dari

sistem. Pembedaan siapa yang mengambil keputusan penting dan siapa pelaksana administrasi utama sering tidak jelas. Salah satu bentuk akuntabilitas pelayanan publik yang mampu menyingkap kesalahan birokrasi berasal dari kontrol internal, yaitu akuntabilitas hukum.

2. Akuntabilitas hukum ini terkait dengan tindakan di publik untuk menentukan proses perundangan atau hukum melalui legislator, keputusan badan pemerintah yang berhak mengatur atau komisi pelayanan publik. Proses akuntabilitas ini bisa dipenuhi melalui uji materi di pengadilan atau *judicial review* terhadap tindakan administratif ketika organisasi atau pejabat dianggap bertanggung jawab karena tidak mengikuti maksud hukum, prosedur hukum yang benar atau kewajiban hukum. Hukum atau perundangan yang terlalu membuka peluang penafsiran yang beragam cepat atau lambat harus berubah (Kernaghan, 1993: 6) agar tidak mendua dan disesuaikan dengan tuntutan atau kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas hukum menunjukkan bahwa interpretasi hukum bukan monopoli pemerintah, namun masyarakat, *civil society*, swasta bisa meminta arbitrase atas penafsiran atau pelaksanaan hukum yang merugikan kepentingan mereka.
3. Akuntabilitas politik berjalan dengan keterlibatan berbagai pihak dalam kerangka sistem demokrasi. Ada yang langsung bekerja sama, ada yang melalui representasi para pejabat yang terpilih. Akuntabilitas dalam sistem demokratis terletak di dalam pembagian kekuasaan dengan beragam lembaga, tetapi juga peran *civil society*. Akuntabilitas politik melibatkan selain pihak pemerintah, tetapi juga swasta, LSM, asosiasi nir-laba, organisasi keagamaan. Maka perlu adanya mekanisme cek-silang, auditor, investigator yang secara kolektif ikut bekerjasama.
4. Akuntabilitas profesional terkait dengan kompetensi teknis dan *leadership*. Dengan profesionalisasi organisasi sektor publik, banyak masalah bisa dipecahkan secara teknis dan berkat *leadership* profesional tanpa harus menjadi dilema moral. Maka pejabat publik semakin dituntut menguasai kompetensi teknis.

Dengan demikian pejabat publik memiliki keleluasaan pilihan karena menguasai bidangnya di dalam menentukan kebijakan publik. Sering kecenderungan pemerintah teknokratis semakin tergantung pada masukan para pakar. Akuntabilitas profesional menuntut ada keseimbangan antara kode profesi dan konteks masyarakat majemuk. Legitimasi profesi harus mengedepankan kepentingan publik sebagai syarat menentukan tanggungjawab dan akuntabilitas profesional (Kernaghan, 1993: 6-7).

Akuntabilitas profesional mengandaikan kompetensi *leadership* karena manajemen baru dalam pelayanan publik membutuhkan kepemimpinan yang mampu secara akurat menilai atau menganalisa situasi, efektif dalam negosiasi dan kreatif dalam menangani perubahan (bdk. J.S. Bowman, 2010: 31). Jadi pimpinan harus memiliki ketrampilan manajemen keras dan lunak yang dikombinasikan dengan integritas pribadi, ketrampilan politik dalam negosiasi, serta evaluasi perilaku pribadi dan organisasional. Dengan demikian pimpinan akan mampu menciptakan budaya etika di dalam organisasi. Maka tuntutan akuntabilitas dan transparansi tidak membuat takut atau khawatir. Kontrol atau tuntutan transparansi dari pihak di luar organisasi pemerintah seperti dari legislator (DPR), *Ombudsmans*, KPK, *Corruption Watch* justru bisa memacu efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.

Mengontrol Akuntabilitas Pemerintah

Korupsi dan kegagalan pemerintah dalam memberi pelayanan publik yang bersih dan berkualitas membuat istilah akuntabilitas bergeser tidak terlalu menekankan aspek hukum, politik atau organisasi, tetapi lebih dilihat dalam kerangka integritas dan moralitas. Namun integritas ini hanya bermakna bila organisasi dan kinerjanya bisa dievaluasi. Maka dalam sistem demokrasi, integritas publik menjadi kongkrit dalam akuntabilitas politik, artinya pemerintah harus bisa mempertanggungjawabkan kepada wakil rakyat.

Secara politis dan pribadi seorang menteri bertanggungjawab terhadap aktivitas di departemennya. Menteri secara politis selain bertanggungjawab terhadap Presiden, sebagai bagian dari pemerintah harus akuntabel terhadap DPR dalam hal kebijakan departemennya. Akuntabilitas menteri termasuk tanggungjawab untuk menjelaskan dan memberi pembenaran terhadap kebijakan dan penilaiannya. Jadi bukan sekedar tanggungjawab hukum. Sedangkan pejabat publik di bawahnya bertanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan dan urusan administrasi.

Pejabat publik di bawah menteri harus memegang prinsip netralitas politik karena mereka akan membantu menteri yang silih berganti yang mungkin berasal dari partai politik yang berbeda. Netralitas politik punya dua makna: (i) pelayan publik tidak diperbolehkan terlibat di dalam aktivitas partisan partai politik tertentu dan tidak boleh membuat pernyataan politik secara publik yang bertentangan dengan kebijakan menteri; (ii) seorang anggota partai politik tertentu ketika sudah mengemban jabatan menteri, ia melayani warganegara dari semua kelompok, bukan hanya dari kelompok partai atau agamanya. Maka dituntut bijaksana dalam pernyataan-pernyataannya, adil dan *fair* dalam mengambil keputusan dan bertindak.

Akuntabilitas dalam bingkai tuntutan netralitas ini dimaksudkan agar dalam pelayanan publik, menteri tidak diskriminatif dalam kebijakan dan perlakuan terhadap warganegara. Komitmen yang diminta dari para pemimpin politik dan para menteri secara khusus dimaksudkan untuk membatasi diri agar tidak menggunakan posisi otoritas mereka untuk terlalu mempengaruhi berfungsinya administrasi yang sudah berjalan baik (J.G.Jabbara, 1989:9).

Dalam upaya menjamin akuntabilitas pemerintah, DPR memegang peran sangat penting entah dalam bentuk dukungan atau pengawasan. Pertama, DPR akan mendukung pemerintahan yang kuat dan responsif. Caranya dengan membuat perundangan dalam waktu yang tepat, menjaga atau menjamin pelaksana politik dan administratif akuntabel dalam pelaksanaan kekuasaan dan

pelayanan publik sehingga pemerintah lebih responsif dan peka terhadap kebutuhan masyarakat (P.G.Thomas, 2008: 45).

Kedua, DPR mengawasi. Menurut Thomas, peran pengawasan dan koreksi ini mempunyai tiga tujuan: (i) menuntut para menteri akuntabel; (ii) menjamin agar hukum diterapkan seperti yang dimaksudkan dalam pembuatan; (iii) mau menentukan perlu/tidaknya hukum, kebijakan dan program diubah (2008:45).

Dalam sistem demokrasi, DPR perlu mengembangkan prasarana pengawasan untuk menjamin adanya akuntabilitas pejabat publik. P.G.Thomas mengusulkan sepuluh perangkat (2008:46-47): (i) mengorganisir diskusi tentang rencana undang-undang dan peninjauan perundang-undangan secara teratur; (ii) memeriksa dan menyetujui anggaran, termasuk memeriksa rancangan kinerja departemen-departemen pemerintah dan laporannya. (iii) membentuk komisi tetap yang mengawasi dan memeriksa sektor-sektor kebijakan pemerintah. Juga melalui komisi-komisi DPR melakukan pemeriksaan serta tuntutan agar para menteri menjawab laporan-laporan. (iv) meminta para menteri memberi informasi ke DPR tentang laporan tahunan pelayanan publik; (v) untuk tugas-tugasnya, DPR harus mempunyai staf ahli, baik untuk membantu sebagai anggota komisi maupun sebagai anggota DPR; (vi) memberi mandat komisi gabungan untuk pemeriksaan regulasi-regulasi untuk meninjau pelaksanaan kekuasaan dalam membuat UU yang didelegasikan; (vii) harus membuat UU yang memungkinkan akses ke informasi agar ada keterbukaan pemerintah dan penunjukkan komisi informasi yang harus selalu melaporkan ke DPR; (viii) perlu ada UU perlindungan *privacy*, informasi pribadi dan perlindungan dokumen elektronik dan penunjukkan suatu komisi *privacy* yang harus melaporkan ke parlemen; (ix) perlu dibentuk komisi etika untuk mengatur masalah konflik kepentingan anggota DPR dan membuat/menerapkan kode etik DPR; (x) mempublikasikan pertanggungjawaban publik, laporan auditor untuk meninjau pembelanjaan dan praktek manajemen keuangan, dan operasi komisi pertanggungjawaban publik yang diketuai oleh anggota DPR dari partai oposisi.

Untuk tujuan ini, komisi informasi yang dibentuk DPR perlu membuat laporan tentang informasi program dan keuangan pemerintah yang setidaknya berisi tiga hal (O.P.Dwivedi, 1988: 93-94): (i) rencana belanja pemerintah yang berisi tentang garis besar rencana keseluruhan pembelanjaan pemerintah dengan dilengkapi analisa tajam untuk memahami secara kritis dan menyeluruh alasan pembelanjaan pemerintah; (ii) perkiraan pembelanjaan setiap departemen dan programnya; (iii) rencana program pembelanjaan yang terdiri dari revisi program terhadap setiap departemen, yang menekankan pada tujuan dan efektivitas, analisa kebutuhan/persyaratan keuangan dan kinerja yang diharapkan bisa memberi pembenaran pembelanjaan, dan informasi tambahan tentang perkiraan pembelanjaan untuk gaji per tahun.

UU akuntabilitas perlu untuk mengevaluasi cara dan prosedur penunjukkan komisi-komisi atau badan-badan pengawas. Tentu saja disertai komisi budget yang membantu DPR melihat obyektivitas ekonomi negara dan situasi keuangan pemerintah. Bila mau konsisten dalam pemberantasan korupsi, perlu dibentuk komisi integritas di sektor publik yang salah satu fungsinya adalah mengawasi UU perlindungan terhadap *whistle-blowers*. Komisi integritas itu bisa dibentuk atau diusulkan oleh Komisi Etika.

Akuntabilitas: Peran *Civil Society* dan *E-Governance*

Akuntabilitas dengan menuntut pemerintah untuk terbuka terhadap pemeriksaan dari pihak luar organisasi, bisa menjadi sarana untuk mengidentifikasi, mempertanyakan kebijakan dan tindakan pemerintah serta beroperasinya birokrasi. Bukan hanya pemerintah yang terbantu untuk memperbaiki pelayanan publik, tetapi sekaligus merupakan bentuk pemberdayaan *civil society* karena memungkinkan publik untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik agar semakin bisa profesional. Bentuk pengawasan ini sebetulnya merupakan partisipasi di dalam persiapan dan penerapan kebijakan publik (Guy Peeters, 2007: 17).

Kalau kinerja pelayanan publik jelek, publik belum tentu akan termobilisasi untuk menuntut perubahan. Sedangkan kalau akses publik ke informasi besar, lalu pemberdayaan *civil society*

untuk ikut mengawasi kinerja pemerintah menjadi mungkin. Bila publik ikut mengawasi, terutama kalau media ikut meliput, daya tawar politik *civil society* untuk ikut mengoreksi kebijakan akan meningkat. Tujuannya bukan untuk memberi sanksi, namun akuntabilitas yang mendasarkan pada hasil lebih diarahkan untuk perbaikan kinerja. Fokusnya adalah mengembangkan instrumen untuk mengukur hasil, melaporkan dan menafsirkan hasil evaluasi kinerja pemerintah. Dengan demikian akuntabilitas yang mendasarkan pada hasil lebih untuk memberi kesempatan untuk memperbaiki kesulitan dan kesalahan, mengevaluasi proses sehingga menjadi umpan balik untuk koreksi individual maupun organisasi. Jadi semakin terbukanya partisipasi publik membuat pengawasan semakin efektif karena menuntut perbaikan.

Manajemen partisipatif di dalam organisasi pemerintahan bisa dipacu dengan pendelegasian tugas atau desentralisasi keputusan, artinya bila seseorang atau kelompok yang lebih kecil dengan kemampuan dan sarana yang ada bisa menyelesaikan dengan baik, maka kelompok yang lebih besar atau tingkat kekuasaan yang lebih tinggi tidak perlu campur tangan. Pimpinan menyerahkan tanggung jawab penyelesaian masalah kepada bawahan, atau pusat memberi kewenangan ke daerah atau cabang. Sebaliknya, tingkat yang lebih tinggi juga terbuka terhadap masukan atau evaluasi yang berasal dari tingkat yang di bawahnya. Ukuran yang dipakai adalah hasilnya.

Berkembangnya lembaga-lembaga swadaya masyarakat seperti *Corruption Watch*, Lembaga Advokasi Konsumen, *Police Watch*, Asosiasi Perlindungan Saksi, selain sebagai bentuk kritik terhadap sistem representasi yang tidak berjalan bagus, juga merupakan tempat konsultasi dan pengawasan publik yang terorganisir baik. Meski harus diakui peran mereka masih terbatas karena masih dipertanyakan sejauh mana bisa mengisi fungsi perwakilan *civil society* dan kepentingannya. Kenyataan bahwa mereka merupakan lembaga-lembaga yang mandiri terhadap pemerintah dianggap cukup responsif terhadap kebutuhan atau permintaan masyarakat dan menumbuhkan kepercayaan yang tidak dinikmati oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Kemampuan organisasi *civil society* untuk menyumbang dalam meningkatkan akuntabilitas, menurut R.Jenkins, tergantung pada enam faktor: (i) sumberdaya baik tenaga maupun dukungan finansial; (ii) jaringan sosial dan politik yang dimiliki; (iii) kemampuan berinteraksi dengan sikap lembaga-lembaga resmi yang diurusi atau diawasi; (iv) kekuatan media dan komposisi media yang mendukungnya melalui penyebaran pesan dan pengungkapan kasus hasil penelitian atau investigasi mereka; (v) budaya politik yang berlaku, dalam arti cara-cara yang sudah berjalan untuk mempertanyakan bagaimana memperoleh, mengalokasikan dan melaksanakan kekuasaan ditangani di dalam konteks sosial tertentu; (vi) akuntabilitas *civil society* itu sendiri (2007: 159). Maka kepemimpinan, manajemen dan integritas pengurusnya menentukan tersedianya ke enam faktor tersebut.

Keterlibatan *civil society* di dalam proses pengambilan kebijakan publik dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik semakin besar dengan pengembangan *E-Governance*. T. Bergman membedakan istilah "*government*" dari "*governance*". "*Government*" dipahami sebagai serangkaian institusi untuk pembuatan kebijakan publik, sedangkan "*governance*" adalah proses kebijakan publik yang berlangsung sebagian di dalam institusi-institusi tersebut, tetapi juga menuntut keterlibatan hubungan antara warganegara dan politisi (K.Stróm, 2003:110).

Berkat kemajuan teknologi informasi berkembang pola baru dalam interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Pola baru itu menyentuh pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan dan koordinasi kegiatan:

1. *E-governance* membuat teknologi informasi menjadi perantara dalam interaksi antara pemerintah, masyarakat, swasta, asosiasi nir-laba dalam sistem politik, pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik (S.Borins, 2008:178 dlm *Public sector transparency and accountability*).
2. *E-governance* mengintensifkan hubungan timbal balik antara warganegara, organisasi pemerintahan dan pejabat-pejabat publik (H.Drúke, 2007: 63). Kongkritnya, penggunaan teknologi informasi mendukung proses pengambilan keputusan dan

memperluas lingkup partisipasi karena memungkinkan pencarian informasi secara cepat, pembentukan opini, pengambilan keputusan bersama, negosiasi, atau penanganan konflik.

3. *E-governance* meningkatkan transparansi administrasi publik karena memungkinkan warganegara untuk memonitor proses administrasi, bisa menelusuri sistem yang harus dilewati, bahkan bisa mengikuti tahap demi tahap prosedurnya ketika warganegara mengajukan permohonan pelayanan publik, ijin mendirikan bangunan, ijin usaha, memperpanjang KTP, membayar pajak, meminta keringanan pajak atau mengurus tanah dan warisan.
4. Sistem *E-governance* bisa digunakan juga untuk mengajukan keluhan, protes atau keberatan sehingga pejabat publik mau tidak mau harus menjawab atau memberi penjelasan. Warganegara dengan mudah bisa menghubungi dewan penasehat daerah atau staf administrasi melalui internet.

Upaya meningkatkan akuntabilitas melalui *E-Governance* ini sekaligus merupakan cara untuk melawan korupsi, karena (i) Semua proses kontrak, tender atau kerjasama dengan swasta, asosiasi nir-laba atau LSM diproses melalui teknologi informasi sehingga setiap pihak membatasi resiko yang harus ditanggung, lalu kepentingan masing-masing bisa terbaca. (ii) Dengan menggunakan teknologi informasi kerjasama swasta dan pemerintah terpaksa harus mengikuti prosedur yang lebih pasti misal dalam hal ijin bangunan, pengadaan barang, perekrutan tenaga, outsourcing atau kontrak jangka panjang dan pendek. (iii) Dengan model pengadaan barang secara elektronik dijamin anonimitas pemasok barang sampai tawaran dibuka. (iv) Prosedur ini menjamin transparansi karena setiap pihak yang mendaftarkan diri dalam transaksi memiliki akses dan menekan serendah mungkin favoritisme, diskriminasi atau subjektivitas dalam pemenangan tender. (v) Dengan *E-Governance* itu prediktibilitas aturan-aturan dan prosedur dalam kontrak dan tender semakin ditingkatkan.

E-Governance memberi kemungkinan luas agar warganegara memperoleh informasi yang memadai dan relevan tentang kebijakan, program, budget, hukum atau aturan-aturan pemerintah, meski harus diakui belum tentu menjamin akses ke dokumen-dokumen penting. Namun interaksi antara pejabat publik, *civil society*, swasta, publik pada umumnya merupakan tempat pendidikan politik di mana warganegara dibiasakan untuk diskusi, negosiasi, menengahi serta mencari jalan keluar bersama. Pemberdayaan *civil society* semacam ini membangun koalisi di antara pihak-pihak yang ingin mengubah negara yang lemah menjadi negara yang memungkinkan pemerintahan yang kompeten (H.Drüker, 2007: 79).

Intensifikasi interaksi antara lembaga-lembaga negara dengan *civil society* berkat *E-Governance* itu ikut meningkatkan empat fungsi *civil society* di dalam memajukan akuntabilitas pelayanan publik seperti dikutip Jenkins. (i) meningkatkan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan; (ii) memonitor dan mengkaji ulang kebijakan-kebijakan publik; (iii) mengusahakan perbaikan atau ganti rugi yang diderita publik karena kebijakan pemerintah yang keliru; dan (iv) mendorong penciptaan mekanisme akuntabilitas yang formal (R.Jenkins, 2007: 159). Berkat *E-Governance*, pengalihan sebagian tugas pelayanan publik ke pihak swasta atau asosiasi nir-laba bisa membantu memecah kekakuan birokrasi yang disebabkan oleh sentralisasi dan pengkotak kewenangan. *E-Governance* memudahkan koordinasi manajemen sehingga tidak akan kesulitan bila dilakukan pengalihan tugas semacam itu asal tetap berpegang pada prinsip subsidiaritas.

Hambatan Penerapan Akuntabilitas

Dampak kasus-kasus korupsi dan mafia peradilan yang dibiarkan dalam *impunity* atau tanpa penyelesaian adil akan melemahkan komitmen reformasi manajemen publik serta semakin memperkuat ketidakpercayaan publik terhadap penegak hukum. Hal ini menghambat proses akuntabilisasi, yang ingin menjawab tuntutan rasa keadilan masyarakat. Menurut G.E.Caiden kegagalan dalam menerapkan akuntabilitas disebabkan: (i) lemahnya

kompetensi wakil rakyat dalam bertugas mengawasi; (ii) pejabat publik korup; (iii) etos yang bertentangan dengan semangat demokrasi; (iv) kelambanan birokrasi, dan (v) anonimitas (1988: 26).

Lemahnya kompetensi politisi yang bertugas mengawasi disebabkan oleh kurangnya kemampuan audit dan penguasaan mekanisme. Kebanyakan politisi sering lebih mengutamakan kepentingan dirinya atau partainya dari pada publik. Lalu sering melindungi pejabat korup. Mereka menyalahgunakan dan mengambil keuntungan dari administrasi publik, mengalihkan pengawasan, membohongi publik dan mengancam orang yang melaporkan korupsi atau kesalahan (*whistleblower*).

Etos anti-demokrasi, menurut Caiden, terlihat dari rendahnya penghormatan terhadap martabat manusia dan hak-hak azasi; menolak memberi ganti rugi; publik sering dijadikan alat permainan oleh para pejabat publik. Keluhan sering hanya ditanggapi sebagai hal yang mengganggu. Publik dianggap tidak tahu. Lemahnya akuntabilitas bukan karena pejabat publik tidak kompeten, tetapi karena politik mengabaikan kedaulatan rakyat. Perangkat pemerintah dianggap lamban karena partisipasi masyarakat tidak sampai menjangkau perubahan birokrasi. Organisasi publik mengalami kesulitan dalam memperbaiki penyakit birokrasi seperti pemborosan, rendahnya produktivitas, pelayanan yang jelek, lamban mengambil keputusan, penundaan dan tidak mau bertanggung jawab (1988: 27). Sistem birokrasi itu sendiri menghambat pembaharuan dan melemahkan kreativitas.

Mengenai anonimitas yang menghambat akuntabilitas, Caiden mengatakan bahwa administrasi publik cenderung lebih bersifat impersonal sehingga pejabat publik terlindungi dari konsekuensi tindakan mereka dan mencegah publik bisa mengidentifikasi pejabat yang harus bertanggung jawab. Tekanan pada peraturan dan prosedur memudahkan para pejabat publik untuk melempar tanggungjawab dan menunda penilaian mereka sehingga dimungkinkan untuk mengambil jarak dari pilihan moral.

Penerapan akuntabilitas mudah gagal, terutama bila menyangkut orang miskin atau kelompok marjinal. Biasanya bukan pertama-tama karena korupsi, tetapi pengambilan keputusan

cenderung memihak kepada yang kuat. Jadi ada hambatan yang sifatnya institusional sehingga tidak membantu memperbaiki nasib kelompok miskin: (i) akuntabilitas bisa dikatakan gagal ketika ada kebijakan publik yang merugikan kelompok miskin dan tidak ada ganti rugi resmi atau memadai untuk mereka. Hal yang sering terjadi adalah kasus penggusuran. Hal ini terjadi bisa karena tiadanya konsistensi dalam perlindungan hak-hak warganegara atau karena kriteria resmi ditafsirkan secara curang (R.Jenkins, 2007:143). (ii) Kegagalan akuntabilitas karena keberpihakan kepada yang kuat bisa dalam arti mengorbankan kelompok miskin, marjinal tetapi juga minoritas. Kesaksian kelompok ini bisa diabaikan oleh polisi, jaksa atau hakim di dalam suatu perkara entah perdata atau pidana karena berhadapan dengan pihak berkuasa (negara, mayoritas, kelompok gender, cendekiawan, orang kaya).

Untuk menghindari keberpihakan yang mengakibatkan gagalnya akuntabilitas, perlu mengenali adanya bentuk akuntabilitas formal. Dalam bidang politik, secara formal seharusnya anggota DPR akuntabel terhadap rakyat atau warganegara, tetapi *de facto* mereka lebih patuh dan takut terhadap pimpinan partai, donatur dan media. Maka akuntabilitas yang dikontrol melalui pemilihan umum setiap lima tahun tidak cukup efektif sebagai sanksi. Ada dua alasan: (i) *habitus* opini politik suatu kelompok masyarakat tidak mudah berubah karena ikatan emosional; (ii) beberapa penelitian menunjukkan bahwa pemilih cenderung mempertimbangkan apa yang akan dilakukan dari pada apa yang telah dibuat.

Akuntabilitas menjadi sangat menentukan dalam rangka pembaharuan implementasi hak-hak asasi atau restrukturisasi aturan hukum. Maka akuntabilitas harus memperhitungkan penilaian pribadi sebelum ketetapan hukum dibuat. Mengikuti aturan demi aturan berarti menyingkirkan rasa keadilan dalam menilai kasus-kasus khusus. Padahal kekhasan suatu kasus justru harus ditemukan di dalam substansi situasi kongkrit kasus itu, bukan dalam aturan-aturan formal yang seakan bisa disesuaikan dengan kasus. Tebbit, dengan mengutip Holmes (2000:27),

menyatakan bahwa akar seluruh prosedur itu adalah penilaian di balik penalarannya yang sering tidak terungkap dan tanpa disadari. Maksudnya penilaian pribadi yang mendahului ketetapan hukum, penilaian sebelum proses penalaran, lebih menentukan.

Akuntabilitas hukum berarti upaya yang perlu dilakukan untuk mengangkat ke permukaan argumen yang disembunyikan oleh rasionalisasi logis penilaian itu. Caranya, menggeser fokus studi tentang logika hukum ke studi tentang faktor-faktor yang eksplisit dan yang tidak disadari padahal justru yang paling berpengaruh dalam menyeleksi kesimpulan dan keputusan hakim. Faktor-faktor tersebut adalah politik, ekonomi/uang, sosial dan pribadi (Tebbit, 2000:29). Keadilan tidak bisa dilepaskan dari penilaian moral individu riil hakim. Sedangkan pertimbangan logika hukum formal biasanya hanya untuk mencek dan mendukung keputusannya (2000:33). Maka vitalitas hukum akan terjamin bila masuknya pertimbangan dari luar hukum dibuat eksplisit dan legitim. Maka terlalu cepat melegalisir pelanggaran moral akan berbahaya karena bisa semakin memperparah diskriminasi.

Good Governance dan Infrastruktur Akuntabilitas

Transparansi sulit terlaksana bila pemerintah tidak membenahi manajemen pelayanan publik. Pembenahan manajemen yang utama adalah dalam menjamin transparansi keuangan. Bila manajemen keuangan beres, pemerintah tidak perlu takut terhadap tuntutan transparansi. Pembenahan keuangan butuh membangun infrastruktur untuk akses publik ke informasi sehingga memperkuat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (S. Kondo, 7-10.)

Dengan mendorong ke perbaikan manajemen, terutama hubungan antara politik dan manajemen keuangan, akuntabilitas bisa menjadi alat utama *good governance*. "Kalau *governance* dimengerti sebagai upaya pihak yang berwenang di bidang ekonomi, politik dan administrasi untuk mengatur urusan-urusan negara. *Good governance* dipahami sebagai proses pengambilan keputusan dan bagaimana mengimplementasikan keputusan-

keputusan tersebut. Jadi *good governance* dilihat sebagai proses dan struktur yang mengarahkan hubungan-hubungan politik dan sosial-ekonomi” (K.Q-I.Elahi, *UNDP On Good Governance*, dlm. *International Journal of Social-Economics*, 2009: 36 (12), 1167-1180).

Menurut Elahi, ada tujuh syarat *good governance*: (i) ada partisipasi baik langsung maupun melalui lembaga-lembaga perantara yang sah; (ii) berlakunya aturan adil dan tidak memihak yang dijamin oleh hukum positif; (iii) transparansi dalam arti semua proses, lembaga dan informasi bisa diakses langsung oleh publik; (iv) responsif karena lembaga-lembaga dan proses dimaksudkan untuk melayani publik; (v) kesetaraan karena semua warganegara mempunyai kesempatan sama untuk memperbaiki atau menjaga kesejahteraan; (vi) efektif dan efisien berarti semua proses dan lembaga membawa hasil yang memenuhi kebutuhan masyarakat dengan menggunakan secara maksimal semua sumberdaya; (vii) akuntabilitas, artinya pengambil keputusan pemerintah, swasta, *civil society* akuntabel terhadap publik.

Dalam konteks pelayanan publik, istilah *good governance* mencerminkan harapan-harapan baru masyarakat terhadap cara bagaimana para pejabat pemerintah meningkatkan kualitas pelayanan publik. Jadi *good governance* melihat yang diperintah sebagai warganegara yang memiliki cita-cita dan harapan-harapan dengan memperhatikan hasilnya dan prosesnya (H. Drüker, 2007: 61). Asumsi *good governance*: warganegara adalah subyek pemerintahan yang memiliki hak atas pilihan bebas. Jadi kriterianya adalah partisipasi dalam pengambilan kebijakan publik dan pengawasan, berorientasi pada konsensus, ada akuntabilitas, responsif terhadap kepentingan warganegara karena efektif dan efisien, peduli terhadap keadilan serta inklusif dan menghormati hukum (2007: 62).

Keprihatinan utama dalam *good governance* bagaimana pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien melalui peningkatan kesadaran etika publik. Maka prioritasnya menumbuhkan budaya etis dalam pelayanan publik. Untuk tujuan ini, harus masuk ke perbaikan sistem norma, artinya norma harus mampu membantu meningkatkan kesadaran etika; penguatan

integritas pejabat publik; perbaiki mekanisme, prosedur kerja dan proses pengambilan keputusan agar bisa secara lebih efektif dikontrol, seperti dijelaskan dalam tiga poin di bawah ini (PUMA *Note de Synthèse, Service de la Gestion Publique, OCDE* 23 April 1998):

(i) Untuk menumbuhkan kesadaran moral dalam mengarahkan perilaku pejabat publik, norma-norma etika yang diterapkan pada pelayanan publik harus jelas. Para penanggung jawab publik harus mengetahui prinsip-prinsip dan norma-norma dasar yang diandaikan dalam pekerjaan mereka. Mengetahui berarti juga menetapkan batas-batas perilaku yang masih bisa diterima. Oleh karena itu, pernyataannya harus ringkas. Dengan rumusan yang ringkas, penyampaian nilai-nilai dan prinsip-prinsip etika dasar mudah dipahami. Pernyataan itu dirumuskan dalam bentuk kode perilaku. Kepedulian terhadap perilaku etis ini akan menyumbang mengembangkan budaya etika dengan menciptakan konsepsi umum di dalam administrasi publik dan dalam masyarakat.

Agar tidak hanya berhenti pada niat baik, norma-norma etika harus tercantum dalam kerangka hukum. Kerangka hukum merupakan titik tolak suatu komunikasi norma dan prinsip perilaku yang diwajibkan terhadap semua penanggung jawab tugas publik. Hukum harus mencerminkan nilai-nilai dasar pelayanan publik dan merupakan kerangka untuk mendefinisikan orientasi, prosedur penyelidikan dan menimpakan sanksi disiplin melalui proses hukum. Maka hukum harus mencerminkan keadilan dan *fairness*. Tekanan pada keadilan prosedural menjadi penting, artinya aturan harus mengandung pengawasan yang mengarahkan orang bertindak adil sehingga pelanggaran, selain pihak lain dirugikan, bisa langsung merugikan dirinya sendiri. Prinsipnya, semua pihak harus diperlakukan sama. Bila ada ketidaksetaraan di dalam perlakuan, pertimbangannya harus menguntungkan semua pihak, terutama pihak yang paling tidak beruntung (J.Rawls, 1971). Dari prinsip ini, muncul kewajiban agar pelayanan publik peduli terhadap kelompok masyarakat miskin atau termajinalisasi karena secara struktural posisi mereka sudah lemah dan rentan dirugikan.

Norma etika harus memberi petunjuk yang jelas dalam hal hubungan antara sektor publik dan swasta, terutama dalam hal pasar, kontrak, subkontrak, *outsourcing* atau syarat-syarat pekerjaan dalam sektor publik. Interaksi yang semakin banyak antara sektor publik dan swasta menuntut perhatian lebih besar terhadap nilai-nilai pelayanan publik dan menuntut agar mitra dari luar juga menghormati nilai-nilai yang sama yang diperjuangkan dalam pelayanan publik. Jangan sampai efisiensi dan efektivitas yang diharapkan dalam kerjasama dengan swasta atau asosiasi nir-laba justru akan mengorbankan pelayanan publik.

(ii) Penguatan integritas pejabat publik harus mulai dari perekrutan, pendidikan, pendampingan dan evaluasi. Sejak perekrutan tenaga yang akan menduduki jabatan-jabatan dalam pelayanan publik, aspek etika harus menjadi kriteria penerimaan dan evaluasi cara kerja serta hasil kerja.

Perlu dibentuk komisi etika. Komisi etika berperan menumbuhkan kesadaran etika dalam pelayanan publik untuk meningkatkan kinerja etis para pejabat publik (Kernaghan, 1993: 18). Peran Komisi Etika: (a) mengingatkan pemerintah agar memerangi praktik-praktik yang tidak etis dengan mencegah dan menghukum; (b) melakukan penyadaran para pejabat maupun calon pejabat publik untuk peka terhadap dimensi etika dalam keputusan-keputusan birokratis. Perilaku etis akan mengurangi ketidakpastian dalam kebijakan publik berkat prosedur yang jelas dan kepastian hukum; (c) Komisi etika juga membantu mengembangkan ketrampilan dalam menganalisa masalah-masalah etika dan nilai. Membantu pejabat publik memecahkan masalah etika dan dilema etika sehingga memajukan perkembangan kesadaran moral.

Faktor utama *good governance* adalah Komisi Etik Pemerintahan. Komisi Etika ini bertanggungjawab untuk (i) merumuskan etika pelayanan publik; (ii) menentukan prinsip-prinsip pengaturan konflik kepentingan dan menafsirkan hukum yang mengatur konflik kepentingan; (iii) memberi nasehat dan pendidikan etika dalam pelayanan publik. Komisi Etika Pemerintahan ini bukan merupakan instansi yang melakukan

investigasi atau penuntutan perkara pelanggaran (K.Kernaghan,1993: 20).

Dalam pencegahan korupsi, Komisi Etika perlu memiliki program yang jelas (Kernaghan, 1993: 20): (i) mengeluarkan aturan mengenai standar perilaku pejabat, mengumumkan daftar kekayaan, surat pembebasan dari konflik kepentingan, pembatasan masa jabatan, dan pelatihan etika; (ii) memberi petunjuk dan penafsiran dari sudut pandang etika serta menerbitkan tulisan-tulisan opini; (iii) mengawasi sistem transparansi dalam penyingkapan keuangan publik, dan memeriksa kembali laporan-laporan pengumuman keuangan.

Mengintegrasikan Nilai Etika ke Manajemen Organisasi

Nilai-nilai etika tercermin di dalam tanggungjawab pejabat publik. Pertanggungjawaban yang dirumuskan dalam aturan (boleh atau dilarang) selalu tetap dibutuhkan dalam membangun kesadaran moral. Sesuai dengan tahap-tahap kesadaran moral menurut Kohlberg, akuntabilitas dan transparansi ini memenuhi tuntutan tahap 1 sampai 4, yaitu fokus moral pada larangan, hukuman, kesesuaian dengan tuntutan masyarakat. Tekanannya pada bagaimana memecahkan masalah yang berupa gejala dan mengatur perilaku/tindakan. Orientasi semacam itu masih sangat diperlukan dalam tahap ini karena kepentingan pribadi dan kelompok masih terlalu menonjol.

Masing-masing tahap itu, menurut Bowman, meski mengikuti kedua pola perilaku di atas tetap mempunyai persoalan masing-masing (2010:86), seperti dijelaskan di bawah ini. Tahap pertama pelembagaan etika memfokuskan pada rambu-rambu untuk mencegah upaya mengalihkan pelayanan publik ke kepentingan pribadi. Pada tahap kedua, masih mau mengejar keberhasilan diri sendiri dengan memanipulasi pihak lain. Lalu kecenderungannya tujuan menghalalkan cara. Maka rumusan etika publik harus menekankan pencegahan terhadap perilaku/tindak pelanggaran atau kriminal. Pada tahap ketiga, organisasi nir-laba, badan pemerintah atau perusahaan sudah terbuka untuk menyesuaikan dengan praktek-praktek lembaga sejenis, tetapi

kebiasaan kelompok masih menentukan yang benar atau salah. Pada tahap ke empat, arah organisasi sudah mengikuti otoritas yang sah untuk menentukan standar perilaku dan kebijakannya. Acuan moralnya mendasarkan pada struktur legal masyarakat.

Strategi etika keempat tahap itu meliputi: (i) menyesuaikan standar perilaku yang berasal dari luar; (ii) tujuannya untuk mencegah tindak kriminal atau pelanggaran; (iii) maka tipe *leadership*nya, menurut Bowman, adalah *lawyer-driven*, artinya lebih menekankan pada yang memiliki orientasi legalistik. Asumsi yang mendasarinya ialah bahwa motivasi utama pelayan publik masih kepentingan diri untuk mendapatkan keuntungan materi. Untuk menghadapi situasi organisasi yang masih didominasi oleh tahap kesadaran moral seperti itu dibutuhkan pelatihan etika publik yang berkelanjutan, diskresi yang terbatas, sistem pengawasan yang ketat dan sanksi yang jelas dan tegas (Bowman, 2010: 87).

Strategi etika tahap ke lima dan enam ini, menurut Bowman (2010: 87) memiliki ciri-ciri khas: (i) menekankan pada etos kemampuan mengatur diri sendiri sesuai dengan standar etika yang telah dipilih dan disetujui bersama; (ii) tujuannya mendorong atau memungkinkan tindakan atau perilaku yang bertanggungjawab; (iii) tipe kepemimpinannya mengandalkan pada kemampuan manajemen; (iv) metode yang diterapkan ialah menyelenggarakan pendidikan yang berkesinambungan dalam hal etika publik dan kompetensi etika; memberi latihan kepemimpinan dan pengalaman melalui karir jabatan; dan menjamin akuntabilitas. Asumsi yang mendasari budaya etika organisasi ini adalah bahwa orang sudah diarahkan oleh cita-cita humanistik, tidak terbelenggu oleh kepentingan kelompok.

Memang tidak mudah menciptakan budaya etika dalam lembaga negara seperti DPR karena kuatnya konflik kepentingan dan pertarungan kekuasaan. Kode etik sangat penting. Namun sinisme muncul ketika banyak organisasi pemerintah/swasta yang mengadopsi kode etik tetap saja tidak mengurangi perilaku korup. Maka upaya memberlakukannya secara efektif harus dengan mengintegrasikannya ke dalam manajemen organisasi di kegiatan sehari-hari, artinya: (i) dalam menyusun kode etik harus

mengikutsertakan anggota-anggota representatif sehingga ada partisipasi dan memungkinkan membentuk istilah/konsep yang sama. Lalu akan meningkatkan rasa memiliki dan komitmen pada aturan yang dibuat; (ii) memasukkan komisi etika agar berperan dalam pengambilan keputusan untuk mengangkat masalah etika dalam setiap pertemuan staf; (iii) disediakan konsultasi etika dan dibangun saluran pelaporan untuk membantu membahas masalah-masalah etika, menetapkan prosedur menyalurkan keluhan, ketidakpuasan atau protes, mekanisme *whistle-blowing* (*hotlines*, komunikasi konfidensial), sistem perlindungan bagi pelapor untuk mencegah balas dendam, dan *ombudsman* (Bowman, 2010:88). (iv) manajemen personalia mengikuti etika publik: merevisi cara perekrutan calon anggota legislatif; pendidikan dan pelatihan etika publik secara berkala; proses evaluasi kinerja diarahkan ke identifikasi dimensi-dimensi etikanya; (v) audit etika secara berkala meliputi: melihat kembali dokumen, menilai kerentanan masalah, wawancara dan survei karyawan, dan evaluasi terhadap sistem yang ada; (vi) meningkatkan sosialisasi kesadaran etis dengan memasang kode etik di setiap tempat berkumpul, mencetak dan memuat secara tematik kode etik yang sedang aktual di media internal; menciptakan program award untuk kasus-kasus yang bisa dijadikan contoh yang menyumbang budaya etika organisasi (2010: 88).

Keenam syarat budaya etika itu dimaksudkan untuk mendorong partisipasi, menerjemahkan nilai-nilai etika dalam kegiatan organisasi secara nyata, menyediakan prosedur untuk menafsirkannya dan menjamin pemberlakuan nilai-nilai etika secara efektif (2010: 88). Model manajemen partisipatif dan peduli etika publik seperti itu, ironisnya, justru semakin membutuhkan kepemimpinan yang kuat sekaligus bisa memberi teladan. Bila budaya etika bisa berkembang dalam lembaga negara seperti DPR, akan lebih mudah mengembangkan ke lembaga negara lain, organisasi pemerintah, swasta, organisasi nir-laba, dan organisasi keagamaan.

**Komunikasi dan Pelayanan Publik:
Paradigma Komunikasi Dalam
Perspektif Etika Pemerintahan
Oleh. AG. Eka Wenats Wuryanta**



Prawacana: *Good Governance* dan Perkembangan Informasi

Sejak awal 1990-an, *Good Governance* yang di dalamnya terdapat seperangkat etika pemerintahan telah menjadi pernyataan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kendati demikian, masih terdapat beberapa perbedaan penekanan, walaupun terdapat persamaan fokus dan ide utamanya. UNDP, misalnya, memberikan penekanan khusus pada pembangunan manusia yang berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, dan transformasi administrasi publik (UN Report, 1998). Sementara itu, Bank Dunia lebih memberikan perhatian pada pendayagunaan sumber daya sosial dan ekonomi bagi pembangunan. Sedangkan *Organisation for Economic Cooperation dan Development* (OECD) menekankan pada penghargaan hak-hak asasi manusia, demokrasi dan legitimasi pemerintah. Secara konseptual, *Good Governance* dan etika pemerintahan oleh UNDP dipahami sebagai implementasi otoritas politik, ekonomi, dan administratif dalam proses manajemen berbagai urusan publik pada berbagai level dalam suatu negara. Merujuk pada konsepsi tersebut, *Good Governance* berikut di dalamnya etika pemerintahan memiliki beberapa atribut kunci seperti efektif, partisipatif, transparan, akuntabel, produktif, dan sejajar serta mampu mempromosikan penegakan hukum.

Di atas semua itu, atribut utama *Good Governance* adalah bagaimana penggunaan kekuasaan dan otoritas dalam penyelesaian berbagai persoalan publik. Dalam konteks itu, mekanisme kontrol (*check and balance*) perlu ditegakkan sehingga tidak ada satu komponen pun yang memegang kekuasaan absolut. Salah satu mekanisme yang digunakan adalah dengan menegakkan

akuntabilitas sistem, struktur, organisasi dan staf atas apa yang menjadi tanggung jawab, fungsi, tugasnya yang antara lain terlihat dari perilaku atau budaya kerjanya, dalam hal ini Negara sebagai sebuah Organisasi.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan ikut berkembang, dahulu fungsi pemerintah hanya membuat dan menegakkan sistem hukum, akan tetapi pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk mengimplementasikan politik negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Perubahan paradigma pemerintahan dari penguasa menjadi pelayanan, pada dasarnya pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Di kebanyakan negara berkembang, perhatian utama terhadap *Good Governance* dan etika pemerintahan dalam kaitan dengan penggunaan otoritas dan manajemen sektor publik, adalah pervasifnya korupsi yang cenderung menjadi karakter tipikal yang melekat. Bahkan di beberapa negara terbukti bahwa budaya korupsi telah begitu melekat di dalam birokrasi pemerintah yang justru ditandai oleh kelangkaan sumber daya. Dalam konteks itu, absennya akuntabilitas sangat menonjol dan menjadi satu karakter dominan budaya administrasi selama periode tertentu. Gejala perbaikan kualitas pola kepemimpinan dan ethos kepamongan pemerintah juga tidak bisa dipisahkan dengan perkembangan masyarakat yang berbasis informasi dan komunikasi.

Ledakan informasi dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang terjadi membawa perubahan dalam masyarakat saat ini. Perubahan itu meliputi perubahan teknologi, perubahan sikap masyarakat dalam interaksi sosial

sehari-hari atau perubahan yang terjadi pada pranata sosial yang ada dimasyarakat saat ini.

Perubahan sosial yang terjadi dalam konteks sikap masyarakat dapat dilihat dari pola interaksi masyarakat dan bagaimana masyarakat bersikap dengan informasi yang ada. Saat ini masyarakat semakin kritis, cerdas dan berani. Kritis yang dimaksudkan disini adalah sikap kritis untuk mengkritisi berbagai persoalan yang ada disekitarnya mulai itu dalam bidang sosial kemasyarakatan bahkan sampai politik termasuk kritik pada level etika sosial politik. Masyarakat mulai berani mengungkapkan pendapat apabila sesuatu persoalan tidak sepeham dengan pendapat yang dimilikinya. Kondisi ini terjadi karena informasi saat ini dapat diperoleh dengan mudah dan saat ini kita berada dalam era keterbukaan. Semua dapat berkomentar di era semacam ini tentunya dengan etika tersebut harus didasari oleh teori atau informasi yang dapat dipertanggung jawabkan. Ini tentu tidak mungkin dilakukan jika berada pada masa berberapa tahun lalu terutama sebelum era reformasi.

Dinamika informasi yang terjadi memotivasi masyarakat dan mencerdaskan masyarakat. Saat ini setiap orang dapat memanfaatkan informasi dengan tujuan menambah wawasan, belajar atau hanya sekedar untuk hiburan, mereka dapat mengakses informasi tanpa membedakan status sosial yang disandang seiring dengan demokratisasi informasi. Fenomena ini tentu sangat menggembirakan bangsa ini karena dapat berperan dalam mencerdaskan bangsa Indonesia.

Tulisan ini hendak mengeksplorasi ragam jamak dalam pembahasan komunikasi dan etika pemerintahan sebagai wacana yang perlu dikembangkan dalam melihat proses pemerintahan sebagai cara dan sistem yang berkait dengan pengembangan hidup politik publik yang sehat, rasional dan beradab.

Wacana I: Etika Politik sebagai Perspektif Etika Pemerintahan

Filsafat dibagi menjadi beberapa cabang, terutama dalam hubungannya dengan bidang yang dibahas. Jikalau dikelompokkan cirinya, maka filsafat dibedakan atas filsafat teoritis dan filsafat

praktis. Filsafat teoritis membahas tentang makna hakiki segala sesuatu, antara lain manusia, alam, benda fisik, pengetahuan bahkan juga tentang hakekat tersenden. Dalam hubungan ini filsafat teoritis pun pada akhirnya sebagai sumber pengembangan hal-hal yang bersifat praktis termasuk ilmu pengetahuan dan teknologi. Filsafat praksis sebagai bidang kedua, membahas dan mempertanyakan aspek praktis dengan implementasinya dalam kehidupan manusia, yaitu etika yang mempertanyakan dan membahas tanggung jawab dan kewajiban manusia dalam hubungannya dengan sesama manusia, masyarakat, bangsa dan Negara, lingkungan alam serta terhadap Tuhannya (Suseno, 1987:12).

Pengelompokan etika sebagaimana dibahas di muka, dibedakan atas etika umum dan etika khusus. Etika umum dan etika khusus. Etika umum membahas prinsip-prinsip dasar bagi segenap tindakan manusia, sedangkan etika khusus membahas prinsip-prinsip itu dalam hubungannya dengan kewajiban manusia dalam berbagai lingkungan kehidupannya. Etika sosial memuat banyak etika yang secara khusus mencakup wilayah-wilayah kehidupan manusia tertentu, misalnya etika keluarga, etika profesi, etika lingkungan, etika pendidikan, etika seksual dan termasuk juga etika politik yang menyangkut dimensi politis manusia.

Secara substantif, pengertian dan terminologi etika politik tidak dapat dipisahkan dengan subjek sebagai pelaku etika yaitu manusia. Oleh karena itu etika politik berkait erat dengan bidang pembahasan moral dalam hal ini adalah moral politik. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa pengertian 'moral' senantiasa menunjuk kepada manusia sebagai subjek etika. Maka kewajiban moral dibedakan dengan pengertian kewajiban-kewajiban lainnya, karena yang dimaksud adalah kewajiban manusia sebagai manusia. Walaupun dalam hubungannya dengan masyarakat, bangsa maupun Negara, etika politik tetap meletakkan dasar fundamental manusia sebagai manusia. Dasar ini lebih meneguhkan akar etika politik bahwa kebaikan senantiasa didasarkan kepada hakekat manusia sebagai makhluk yang beradab dan berbudaya. Berdasarkan suatu kenyataan bahwa masyarakat,

bangsa maupun negara bias berkembang kearah keadaan yang tidak baik dalam arti moral. Oleh karena itu aktualisasi etika harus senantiasa mendasarkan kepada ukuran harkat dan martabat manusia sebagai manusia (Suseno, 1987:15).

Etika politik merupakan sikap yang ditunjukkan oleh individu maupun lembaga dalam berbicara atau berpolitis di depan khalayak luas. Pada abad ke-17, filsafat mengembangkan pokok etika menjadi 7 bagian, yaitu: Perpisahan antara kekuasaan gereja dan kekuasaan Negara (John Locke), kebebasan berpikir dan beragama (Locke), pembagian kekuasaan (Locke, Montesquieu), kedaulatan rakyat (Rousseau), Negara hukum demokratis/ republican (Kant), Hak-hak asasi manusia (Locke, dsb) dan Keadilan sosial. Etika politik juga mempertanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia sebagai manusia—dan bukan hanya sebagai warga negara pada negarannya, selain itu juga tanggung jawab pada hukum yang berlaku dan sebagainya (Magnis, et al, 2001: 14). Fungsi Etika Politik adalah menyediakan alat-alat normative dan teoretis untuk mempertanyakan dan menjelaskan legitimasi politik secara bertanggungjawab. Artinya, emosi dan prasangka tidak akan digunakan, hanya pikiran yang rasional, objektif, dan argumentatif.

Dalam etika pemerintahan, terdapat asumsi yang berlaku bahwa melalui penghayatan yang etis yang baik, seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan menjaga moralitas pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi, akan senantiasa menjaga dirinya agar dapat terhindar dari perbuatan tercela, karena ia terpenggil untuk menjaga tugas dan kewajiban yang diberikan, melalui pencitraan perilaku hidup. Dalam lingkup profesi pemerintahan misalnya, ada nilai- nilai tertentu yang harus tetap ditegakkan- demi menjaga citra pemerintah dan yang dapat menjadikan pemerintah, mampu menjalankan tugas dan fungsinya. Diantara nilai- nilai tersebut, ada yang tetap menjadi bagian dari etika dan ada pula yang telah ditransformasikan ke dalam hukum positif.

Secara umum, tugas pokok pemerintahan mencakup 7 bidang pelayanan, akan tetapi dapat lebih difokuskan lagi menjadi 3 fungsi yang utama, yaitu : pelayanan (*service*), penguatan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Dipandang dari sudut etika, keberhasilan seseorang dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang diamanahkan, harus dapat diukur dari ketiga fungsi utama di atas. Pelayanan yang baik- yang berperikeadilan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan yang setara- jelas-jelas mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan yang merata- akan menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Etika pemerintahan dikembangkan dalam upaya pencapaian misi tersebut, artinya- setiap tindakan yang dinilai tidak sesuai- dianggap tidak mendukung- apalagi dirasakan dapat menghambat pencapaian misi dimaksud. Itu juga bisa disebut sebagai satu pelanggaran etik. Pegawai pemerintah yang malas masuk kantor, tidak secara sungguh-sungguh melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya, minimal dapat dinilai- telah melanggar etika profesi pegawai negeri sipil. Mereka yang menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi- kelompok- atau golongan- dengan merugikan kepentingan umum, pada hakikatnya telah melanggar etika pemerintahan. Urgensi suatu pemerintahan pada level manapun, untuk memiliki pedoman tentang landasan etika bagi para aparatnya dalam rangka mengemban tiga fungsi pemerintahan, menjadi semakin penting dan dibutuhkan. Hanya dengan modal dasar kepribadian yang baik, aparatur pemerintah dapat dibina lebih lanjut- agar membangun komitmen moral yang lebih spesifik untuk mentaati nilai- nilai etika profesinya. Pada saat yang sama, kewenangan- kewenangan yang melekat pada kekuasaan pemerintahan- perlu disusun dan dibagi kedalam struktur- struktur yang mengikat secara kolektif, saling membatasi, saling mengawasi dan saling terkait satu sama lain sebagai satu mata rantai yang saling menguatkan. Sehingga, dengan memperkuat kepribadian dan berupaya mengakomodasi kepribadian yang baik- kedalam sistem yang baik, kecenderungan

terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, akan dapat ditekan sampai pada tingkat terendah.

Wacana II: Politik sebagai Keadaban

Bertitik tolak dari pemikiran tentang masyarakat politis maka hubungan bidang politik harus mengarah pada penciptaan dan pematangan sekaligus membulatkan masyarakat yang demokratis. Yang paling menarik dalam karya-karya mengenai demokratisasi akhir-akhir ini adalah bahwa mayoritas ilmuwan itu menghasilkan kesimpulan yang sama. Kesimpulan tersebut menyatakan variabel yang paling penting dalam menjelaskan transisi ke demokrasi sejak 1970-an adalah perilaku elit.

Linz dan Stepan mencoba menjelaskan kejatuhan dan kebangkitan kembali demokrasi tidak dengan menelaah variabel-variabel konflik kelas atau kendala ekonomi, tetapi dengan mencurahkan perhatian pada perilaku elit atau kepemimpinan mereka. Walaupun kedua faktor tersebut tidak mengatakan bahwa kendala struktural tidak penting. Mereka yakin bahwa kalau terdapat lingkungan struktural yang sangat tidak menguntungkan bagi demokratisasi, seringkali itu terjadi sebagian karena ketidakmampuan para politisi untuk menghasilkan reformasi ekonomi dan inovasi pelebagaan yang diperlukan bagi tumbuhnya demokrasi. Para teoretisi ini sangat menekankan pentingnya komitmen para pemimpin politik yang kuat terhadap demokrasi. Pemimpin yang setia pada demokrasi menolak penerapan kekerasan dan sarana yang ilegal dan tidak konstitusional untuk mengejar kekuasaan. Pemimpin demikian juga tidak mentolerir tindak anti-demokratis oleh partisipan lain. Penekanan pada variabel politik di atas memungkinkan analisis untuk menelaah pengalaman demokratisasi dalam masyarakat yang tidak memiliki kualitas ekonomi, sosial dan kultural yang digambarkan dalam model Barat. Dalam keadaan tidak ada kondisi itupun masih ada harapan untuk demokratisasi. Yang sangat krusial adalah "*human action*", bukan variabel-variabel kondisional itu. Dengan kata lain, transisi menuju demokrasi adalah "*a matter of*

political crafting". Karena itu persoalan strategi dan taktik menjadi sangat relevan.

Strategi dan taktik apa yang dianggap tepat untuk menjalankan demokratisasi? Diamond, Linz, Lipset, O'Donnell, Schmitter dan beberapa ilmuwan lain yang memberikan penekanan bahwa variabel perilaku elit itu juga sepakat untuk mengikuti jalan yang dirintis oleh Dahl, yang yakin bahwa gradualisme, moderasi dan kompromi adalah kunci menuju keberhasilan transisi ke arah demokrasi. Ini dianggap tindakan politik yang bijaksana untuk me"redemokratisasi"kan pemerintahan yang otoriter. Namun beberapa ilmuwan lain yang mengajukan argumen berbeda. Pengalaman berbagai masyarakat yang melakukan demokratisasi dalam lingkungan otoriterisme sejak akhir 1970-an menunjukkan bahwa umumnya transisi itu berlangsung dalam suasana mobilisasi, keriuhan dan ketidaksabaran. Bahkan tidak jarang disertai dengan tindak kekerasan.

Untuk memahami ini Share mengajukan sebuah tipologi yang menarik. Ilmuwan ini menelaah pola-pola transisi menuju demokrasi berdasar dua kriteria, yaitu keterlibatan pemerintah yang sedang berkuasa dan jangka waktu. Dua pertanyaan yang diajukan adalah: (1) Apakah transisi itu dilakukan dengan partisipasi atau persetujuan para pemimpin rezim otoriter yang berkuasa, atau tidak?; dan (2) Apakah transisi itu berlangsung secara bertahap, melewati masa lebih dari satu generasi, atau berjalan cepat? Hasilnya adalah tipologi berikut.

Demokratisasi Melibatkan Para Pemimpin Rezim?

YA (Konsensual)

TIDAK (Non-Konsensual)

Bertahap	Demokratisasi inkremental	Transisi melalui perjuangan revolusioner berkepanjangan
Kecapatan	Transisi melalui transaksi	Transisi melalui perpecahan: (a) revolusi (b) kudeta (c) keruntuhan (d) "extrication"
Cepat		

Sumber: Donald Share, "Transition to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies*, vol.19, No.4 (January 1987), h.530.

Secara logika, hanya transisi melalui transaksi yang menjadikan bentuk demokratisasi secara damai dan cepat. Hanya sayangnya, transisi melalui transaksi menuntut serangkaian syarat khusus yang mungkin sulit dipenuhi di sebagian besar rezim otoriter masakini. Barangkali yang paling sulit adalah prasyarat adanya kehendak rezim otoriter untuk mengambil inisiatif ke arah transisi menuju demokrasi. Banyak pihak penyangsikan ini. Kalau perubahan itu hanya akan menimbulkan resiko yang merugikan dirinya sendiri, apa yang menarik bagi pemimpin rezim otoriter untuk mengambil inisiatif itu.

Karenanya, akan lebih tepat kita mengajukan strategi demokratisasi lewat penguatan (*empowerment*) terhadap *civil-society*. Vaclav Havel menyatakan bahwa lewat strategi gradual transformatif demikian, rakyat sebagai warga negara mampu “belajar tentang aturan-aturan main lewat dialog demokratis dan penciptaan bersama esensi politik partisipatoris yang murni.” Dari situlah, politik dilihat sebagai adab, peradaban.

Gerakan penguatan *civil society* sama sekali bukan diarahkan sebagai strategi destruktif total bagai tatanan yang ada. Gerakan *civil society* adalah, “gerakan untuk merekonstruksi ikatan solidaritas dalam masyarakat yang telah hancur” akibat kekuasaan yang monolitik. Secara normatif-politik, poin pokok dan utama dari strategi ini adalah upaya “memulihkan kembali pemahaman asasi bahwa rakyat sebagai warga negara memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban kepada para penguasa atas apa yang mereka lakukan atas nama bangsa.”

Proses penguatan *civil society* adalah sebuah upaya multivalensi. Proses ini bisa terwujud dalam penyebaran ide-ide demokratis. Tapi juga bisa dalam bentuk kiprah menciptakan dan mempertahankan lembaga-lembaga otonom dalam masyarakat dan negara. Ia mengambil sumber inspirasinya baik dari dunia penghayatan (*lifeworld*) tradisional maupun dari nilai-nilai modern hasil dari “proyek pencerahan”, sambil tetap kritis atas distorsi-distorsi normatifnya. Tak heran apabila di negara-negara Eropa Timur dan Tengah, penguatan menampilkan dirinya dalam spektrum yang luas: serikat kerja otonom, asosiasi profesi

independen, lembaga-lembaga keagamaan mandiri, gerakan-gerakan lingkungan dan anti kekerasan serta feminis, serta berbagai bentuk gerakan masyarakat yang pada intinya ingin menyelamatkan kemandirian individu dan sosial dari cengkeraman negara totaliter.

Sebagai sebuah proses, tentulah perjuangan demokrasi lewat penguatan ini tidak berpretensi menawarkan jawaban paripurna. Sukses menumbangkan rezim totaliter dan membangun sistem politik demokratik di beberapa negara, misalnya, bisa saja dinodai oleh godaan partikularisme, rasialisme dan sektarianisme di negara lain seperti kita saksikan di Bosnia, Serbia, Jerman, dan negara-negara bagian bekas Uni Soviet. Bahkan kita saksikan sekarang pun negara-negara seperti Ceko dan Polandia masih belum stabil secara sosial dan ekonomi di bawah rezim demokratis.

Kesadaran bahwa transformasi ke arah masyarakat demokratis adalah proses terbuka dan berkesinambungan inilah justru yang membedakan strategi ini dari strategi revolusioner ala Marxis dan strategi teknokratis kaum modernis. Kedua strategi belakangan dilandasi oleh pandangan yang kurang menghargai kemampuan manusia sebagai individu untuk melakukan transformasi lewat kemampuan sendiri. Dalam visi Marxian, individu ditundukkan oleh hubungan dan kekuatan produksi yang dominan dalam masyarakat, sementara kaum modernis cenderung menyerahkan pemecahan sosial, ekonomi, dan politik lewat rekayasa teknokratik. Keduanya bersikap elitis dan tertutup, berlawanan dengan sifat alami proses kemasyarakatan yang menuntut keterbukaan, walau bukan berarti tanpa tujuan.

Keyakinan atas kemandirian dan kemampuan individu inilah yang mendasari kiprah manusia yang oleh Hannah Arendt disebut *vita activa*. Hanya ketika manusia mampu mandiri saja, menurut Arendt (1958), demokrasi mampu berjalan karena pada saat itu pula mereka menjadi warga negara (*citizens*) yang sebenarnya. Manusia mandiri adalah mereka yang tidak lagi terhimpit pada dunia tuntutan dasar (*the realm of necessity*) dan pada saat yang sama mampu berperan serta dalam proses wacana dalam ruang public yang bebas. Pandangan Arendt itulah yang antara lain

menjadi dasar normatif pendekatan *civil society*. Karenanya, tiga prasyarat di atas, yaitu otonomi, kebebasan dari tuntutan dasar dan kemampuan berwacana dalam ruang publik, merupakan landasan bagi bangunan masyarakat demokratis dan komponen itulah yang ingin diraih lewat penguatan *civil society*. Dari asas itu pula kita bisa mencari berbagai strategi perjuangan yang pas dan pengejawantahannya dalam realitas sosial yang ada. Perjuangan meraih otonomi bisa dilakukan lewat setiap kiprah yang bertujuan pembebasan dari kungkungan sistem politik-ekonomi dan hegemoni budaya yang ujungnya melenyapkan kapasitas inspiratif, kreatif, dan partisipatoris individu maupun kelompok.

Upaya-upaya membentuk serikat buruh yang mandiri, aksi-aksi penyadaran dan pembelaan hak-hak dasar oleh LSM, perbaikan aturan main dalam politik untuk meningkatkan partisipasi warga negara dan kontrol terhadap lembaga-lembaga negara, pembelaan atas kaum tertindas dan minoritas. Merupakan berbagai agenda yang tercakup di dalamnya. Pembebasan manusia dari himpitan keperluan (ekonomi) dasar menyiratkan sebuah tuntutan bagi perluasan dan penyeimbangan distribusi sumber daya ekonomi dan hasil-hasil pembangunan, pengentasan kemiskinan, dan kritik atas wacana dan praktek kapitalisme yang secara nyata maupun tersembunyi dipraktekkan. Upaya untuk mengurangi dan mengeliminasi praktek oligopoli, monopoli, dan kolusi antara penguasa dan pengusaha yang menjadi patologi sistem ekonomi, menjadi agenda utama di sini. Kesemua kiprah tersebut memerlukan ruang publik yang semakin bebas dan luas. Ini menyiratkan bukan saja tuntutan bagi jaminan kebebasan berpendapat, tetapi juga kualitas tinggi wacana yang ada dalam publik itu sendiri.

Wacana III: Komunikasi sebagai Adab Politik

Istilah politik telah lama dikenal. Bahkan beberapa ahli yang menyatakan bahwa politik sama tuanya dengan peradaban manusia. Aristoteles juga pernah menyatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon* atau makhluk yang berpolitik. Kata kunci penting dalam kajian politik adalah kekuasaan. Dapat dikatakan

bahwa unsur utama dalam pembahasan politik adalah apa dan bagaimana manusia mengelola kekuasaan.

Perspektif dasar dalam pembahasan tentang politik adalah usaha untuk mendapatkan, memanfaatkan, mendistribusikan, mengimplementasikan dan mempertahankan kekuasaan kepada manusia yang lain. Politik adalah siapa memperoleh apa, kapan dan bagaimana kekuasaan itu sendiri (mengutip Lasswell). Politik adalah proses dan aktivitas sosial manusia untuk mengatur tindakan manusia.

Politik adalah kajian dan praksis sistematis, metodis dan rasional yang ingin memahami dan menjelaskan proses-kegiatan serta tindakan individu atau kelompok dalam mendapatkan, memanfaatkan, mendistribusikan, mengimplementasikan dan mempertahankan kekuasaan yang ada. Ilmu ini mau menjelaskan prinsip-prinsip dasar dan bagaimana proses serta tindakan politik bisa dilakukan dalam kehidupan sosial. Proses politik sebagai pola interaksi yang berganda, setara, bekerja sama, dan persaingan yang menghubungkan warga negara partisipan yang aktif dalam posisi utama pembuat keputusan.

Perspektif politik terhadap komunikasi lebih mendasarkan pada asumsi bahwa politik adalah sebuah proses. Politik melibatkan komunikasi. Proses komunikasi dalam ruang lingkup politik menempati posisi yang penting. Setiap sistem politik, sosialisasi dan perekrutan politik, kelompok-kelompok kepentingan, penguasa, peraturan, dan sebagainya dianggap bermuatan komunikasi. Dengan kata lain, sejauh mana proses politik menentukan struktur dan pola komunikasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Perspektif ilmu komunikasi terhadap politik. Kerangka yang mengekspresikan atau menyatakan pesan politik tentunya melalui proses komunikasi. Dalam arti tertentu, politik berada dalam domain komunikasi. Proses komunikasi akan menentukan struktur, efektivitas, proses dan aktivitas politik yang ada. Atau dengan kata lain, sejauh mana komunikasi menentukan proses pencarian, mempertahankan dan mendistribusikan pola kekuasaan dalam masyarakat.

Dalam proses politik, komunikasi menjadi alat atau media yang mampu mengalirkan pesan politik (tuntutan dan dukungan) ke kekuasaan untuk diproses. Dalam suatu sistem politik yang demokratis, terdapat subsistem suprastruktur politik (lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif) dan subsistem infrastruktur politik (partai politik, organisasi kemasyarakatan, kelompok kepentingan) -nya. Proses politik berkenaan dengan proses input dan output sistem politik. Dalam model komunikasi politik, dijelaskan bahwa komunikasi politik model input merupakan proses opini berupa gagasan, tuntutan, kritikan, dukungan mengenai suatu isu-isu aktual yang datang dari infrastruktur ditujukan kepada suprastruktur politiknya untuk diproses menjadi suatu keputusan politik (berupa undang-undang, peraturan pemerintah, surat keputusan, dan sebagainya). Sedangkan komunikasi politik model output adalah proses penyampaian atau sosialisasi keputusan-keputusan politik dari suprastruktur politik kepada infrastruktur politik dalam suatu sistem politik.

Wacana IV: Pelayanan Publik sebagai Komunikasi Politik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik

dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri. Itulah sebabnya pelayanan publik mempunyai hubungan dengan faktor politik pemerintahan dan aspek komunikasi sebagai media ekspresi. Ini dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan salah satu

bentuk komunikasi politik dalam konteks implementasi etika pemerintahan yang menjadi pedoman arah dan tindakan publik birokrasi (pemerintah).

Model komunikasi politik dalam pelayanan publik sebetulnya bisa dibangun dari konsep perencanaan partisipatif (*participatory planning*) sehingga polanya menjadi semakin formal dan informal. Model ini tidak hanya bermanfaat bagi kemudahan interaksi tetapi juga bisa dimanfaatkan sebagai media pencerdasan rakyat di luar lembaga pendidikan formal yang sudah ada. Konsep ini menekankan keterlibatan aktif rakyat dalam perencanaan pelayanan publik dalam sebuah pembangunan. Konsekuensi logisnya adalah bahwa rakyat harus memiliki kemampuan yang cukup dalam bidang pengetahuan dan manajemen. Hal ini tidak berarti harus membangun lembaga atau infrastruktur yang baru untuk mewujudkannya. Karena perangkat birokrasi pemerintahan dapat digunakan sebagai elemen penting di dalam model komunikasi tersebut. Pertanyaannya, apakah selama ini perangkat birokrasi pemerintahan tersebut sudah terlibat dalam proses komunikasi pembangunan?

Perangkat birokrasi pemerintahan dalam konteks etika pemerintahan dan pelayanan bisa dioptimalkan menjadi sentra-sentra pelayanan publik yang efektif. Ini akan memudahkan penyerapan gagasan, aspirasi, dan kehendak rakyat secara cepat dan terkontrol. Cepat karena perangkat ini bisa bekerja secara simultan di setiap wilayah dan bidang kekarayaan dalam waktu kerja yang ditentukan, sedangkan terkontrol karena didukung oleh data base kependudukan dan luas interaksi sosialnya sangat jelas. Penyediaan sentra-sentra pelayanan sangatlah perlu untuk mendukung proses pembangunan. Sisi inilah yang selama ini jarang diperhatikan oleh pemerintah.

Optimalisasi perangkat birokrasi pemerintahan dari skala paling bawah sampai atas sebagai sentra pelayanan harus dilengkapi dengan prinsip organisasi pembelajaran. Prinsip ini akan memungkinkan terjadinya transfer kemampuan (*life skill*), pengetahuan, dan kemampuan manajemen. Hal ini akan menstimulasi kesiapan masyarakat dalam mengatasi permasalahan

yang langsung dihadapi dan semakin memantapkan kesiapannya dalam menyusun gagasan yang dapat dijadikan material dasar dalam perencanaan pembangunan. Dengan kata lain, prinsip tersebut bisa membantu rakyat untuk mencapai kondisi kepastian dalam menyikapi kehidupan yang mereka jalani. Langkah ini dapat dipandang sebagai upaya preventif menjaga sinergisitas pembangunan dan persatuan (*cohesiveness*). Dengan adanya model komunikasi pembangunan, maka sikap keberpihakan dan good will pemerintah semakin bisa diukur secara objektif. Karena, wacana yang berkembang ditingkat bawah, keinginan, kritik, saran, dan lain sebagainya yang bersumber dari rakyat semakin bisa terfasilitasi, tersalurkan, dan terealisasi dengan jelas. Hal ini tidak hanya akan berdampak kepada pengurangan potensi konflik yang marak terjadi, tetapi juga dapat menstimulasi keilmuan dan kedewasaan rakyat itu sendiri. Secara operasional, model komunikasi pembangunan ini akan berdampak langsung dalam memberikan kemudahan kinerja dinas-dinas terkait untuk mengaktualisasikan program pembangunan. Ini sangat memungkinkan karena potensi dan kendala yang dihadapi rakyat semakin terpetakan dengan jelas dan terserap secara baik, karena perangkat birokrasi pemerintahan tersebut dapat mengakses sistem komunikasi struktural yang sudah ada. Langkah tersebut tidak berarti bahwa pemerintah harus kehilangan peluang kerjasama dengan pihak investor atau pengusaha yang menjalankan perusahaan sebagai komponen penting dalam dunia industri saat ini. Justru disinilah dituntut kepiawaian pimpinan suatu daerah atau dinas tertentu dalam mengkomunikasikan gagasan pembangunan dan pengembangan wilayahnya. Konstelasi di atas memperlihatkan hubungan yang erat antara komunikasi politik kepada publik dengan pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Inilah yang akhirnya penting untuk membangun komunikasi publik yang sehat dalam konteks *good governance* dan etika pemerintahan yang rasional. Membangun komunikasi publik dalam menciptakan *good governance* dan etika pemerintahan menyangkut beberapa hal penting, yaitu pertama, pentingnya mendengarkan suara publik. Suara rakyat adalah suara Tuhan begitu bunyi adagium yang

menekankan betapa pentingnya kita mendengar suara rakyat dalam pengambilan kebijakan dan keputusan publik. Suara rakyat merupakan inti dari demokrasi yang telah disepakati sebagai sistem pemerintahan. Kualitas suara rakyat mencerminkan kualitas dalam berdemokrasi.

Dalam ilmu politik, ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik. Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi atau etika pemerintahan yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintah diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat. Sedangkan pendekatan empirik mendekati pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik. Secara empirik sulit menerangkan kedaulatan rakyat secara utuh. Selain beragam dan seringkali saling bertentangan, suara rakyat juga sulit dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Untuk itu perlu ada lembaga perwakilan, yang anggota-anggotanya dipilih dari partai politik sebagai agregasi dari berbagai kepentingan. Meskipun secara empirik keyataan ini sudah dibantah, tetapi pendekatan ini masih menyisakan beberapa kelemahan. Sejahteramana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat luas? Sejahteramana kita mengetahui bahwa orang yang dipilih dan didudukkan dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan menjalankan mandat pemilihnya? Bagaimana bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban orang yang dipilih terhadap pemilihnya? Siapa yang menanggung akibat kesalahan keputusan dari wakil yang dipilih? Bagaimana jika orang yang dipilih mengkhianati mandatnya? Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dapat dijawab secara memuaskan oleh pendekatan secara demokrasi prosedural. Artinya apapun sistem dan prosedur pemilihan yang dirancang untuk menjalankan demokrasi perwakilan mempunyai potensi untuk mendistorsi demokrasi dalam pengertiannya yang hakiki. Untuk menutupi kelemahan demokrasi prosedural, maka beberapa ahli ilmu politik dan aktivis masyarakat sipil mengintrodukir gagasan demokrasi akar rumput (*grassroots democracy*). Inti dari gagasan ini adalah bahwa dalam pemberian mandat terhadap orang

yang dipilihnya untuk duduk di lembaga perwakilan dan pemerintahan, bukan berarti hak politik rakyat hilang. Pemberian mandat bersifat parsial, yaitu mendudukkan wakilnya untuk membahas dan memutuskan urusan publik di lembaga formal kenegaraan. Sedangkan hak politik sebagai hak azasi manusia tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.

Untuk itu adalah hak setiap warga negara untuk menjadi ruang publik dari intervensi negara, mengagregasikan persoalan dan berbagai kepentingan publik di ruang publik, merancang agenda publik, dan terus menerus mengawasi lembaga perwakilan dan pemerintah agar bekerja sesuai mandat yang diberikan. Selain sebagai hak, partisipasi publik di tingkat akar rumput juga dapat menjawab beberapa kelemahan demokrasi perwakilan.

Pertama, perubahan ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat saat ini berlangsung sangat cepat sehingga tidak mungkin dapat dijawab hanya dengan institusi formal negara. Kelompok masyarakat sipil dan dunia bisnis justru terbukti lebih responsif terhadap perubahan. Karena itu tidak mungkin bagi lembaga formal pemerintahan untuk meninggalkan masyarakat sipil dan masyarakat bisnis dalam pengambilan keputusan. Karena itu komunikasi dan pelibatan masyarakat sipil dan sektor bisnis merupakan langkah penting untuk *democratizing democracy* (mendemokraskan lembaga formal yang dipilih secara demokratis).

Kedua, demokrasi akar rumput lebih menjamin terwujudnya kebijakan yang memihak orang miskin dan karenanya lebih menjamin terwujudnya keadilan sosial. Karena itu pendekatan *grassroots democracy* juga dikenal dengan istilah *pro-poor democracy*. Logikanya adalah dengan memformulasikan kebijakan sejak dari bawah, melibatkan banyak konstituen, dan kontrol yang massif dari masyarakat sipil maka berbagai kepentingan terutama dari masyarakat bawah yang secara ekonomi menduduki strata terendah akan terakomodasi.

Dorongan organisasi rakyat untuk menjadi kekuatan pengimbang dari birokrasi negara perlu diintenskan. Hal ini disebabkan selama 32 tahun masa pemerintah rezim Orde baru dan

belum terlihatnya tanda-tanda perbaikan dari reformasi yang kita gagas sejak tahun 1998, masyarakat Indonesia ada dalam tantangan sistem negara-meminjam istilah O'Donnel, Mohtar Mas'ud, dan A.S Hikam - birokratis dan korporatis. Dalam tatanan ini seluruh kekuatan masyarakat ada dalam kontrol negara. Melalui kontrol yang sistemis terhadap kekuatan masyarakat sampai kearus bawah, negara tampil sebagai kekuatan politik yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukungnya serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Dalam ungkapan lain negara memainkan peran sentral dan selalu mengoptimalkan kapabilitas yang dimiliki untuk mengatur hubungan sosial, menekan masyarakat, dan memiliki hak prerogatif untuk mengelola sumber daya. Negara dalam sistem birokrasi otoriter dan korporatis melakukan invasi organisasi sosial formal maupun non formal sehingga masyarakat memiliki derajat homogenitas yang tinggi. Dalam ungkapan yang lebih ekstrem birokrasi negara menjadi predator yang memangsa segala kekuatan sosial di masyarakat. Kekuatan dan kemandirian masyarakat pun lumpuh. Untuk mengimbangi kekuatan birokrasi negara kita memerlukan organisasi rakyat yang mandiri, cerdas, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Sistem tata pengelolaan bersama tata pemerintahan (*governance*) yang berpusat rakyat (*society-centered*) merupakan pilihan yang harus ditempuh untuk menjamin keberlanjutan pembangunan dan keadilan sosial. Pilihan ini mengandung konsekuensi harus semakin menguatnya peran masyarakat disatu sisi dan disisi yang lain birokrasi harus mengambil peran yang berbeda dari peran selama ini yaitu sebagai penentu dan penyedia barang publik. Penguatan masyarakat tidak dapat tumbuh dengan sendirinya melainkan harus didorong melalui proses belajar bersama. Komunikasi dan sharing dalam membahas persoalan publik merupakan media untuk proses belajar bersama tersebut.

Wacana Akhir: Etika Pelayanan Publik sebagai Fundamen Etika Pemerintahan yang Komunikatif

Isu tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik dan administrasi publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri dalam hal ini pemerintah.

Dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dsb. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik.

Dalam arti yang luas, konsep pelayanan publik (*public service*) identik dengan *public administration* yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (lihat J.L.Perry, 1989: 625). Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi

tanggung jawab. Karya Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service* (1988) merupakan contoh dari pandangan ini, dimana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik.

Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya *public interest* atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki "tanggung jawab" atau *responsibility*. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki "independensi" dalam bertindak etis, atau dengan kata lain, tidak ada "otonomi dalam beretika".

Alasan lain lebih berkenaan dengan lingkungan didalam birokrasi yang memberikan pelayanan itu sendiri. Desakan untuk memberi perhatian kepada aspek kemanusiaan dalam organisasi (*organizational humanism*) telah disampaikan oleh Denhardt. Dalam literature tentang aliran *human relations* dan *human resources*, telah dianjurkan agar manajer harus bersikap etis, yaitu memperlakukan manusia atau anggota organisasi secara manusiawi. Alasannya adalah bahwa perhatian terhadap manusia (*concern for people*) dan pengembangannya sangat relevan dengan upaya peningkatan produktivitas, kepuasan dan pengembangan kelembagaan.

Alasan penting lainnya adalah peluang untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik sangat besar. Pelayanan publik tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan, atau dengan kata lain begitu kompleksitas sifatnya baik berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu sendiri maupun mengenai cara terbaik

pemberian pelayanan publik itu sendiri. Kompleksitas dan ketidakmenentuan ini mendorong pemberi pelayanan publik mengambil langkah-langkah profesional yang didasarkan kepada “keleluasaan bertindak” (*discretion*). Dan keleluasaan inilah yang sering menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan kode etik atau tuntunan perilaku yang ada. Dalam pemberian pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat diamati mulai dari proses kebijakan publik (pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan), desain organisasi pelayanan public (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dsb.), yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dsb. Dan tidak dapat disangkal, semua pelanggaran moral dan etika ini telah diungkapkan sebagai salah satu penyebab melemahnya pemerintahan kita. Alasan utama yang menimbulkan tragedi tersebut sangat kompleks, mulai dari kelemahan aturan hukum dan perundangundangan kita, sikap mental manusia, nilai-nilai sosial budaya yang kurang mendukung, sejarah dan latarbelakang kenegaraan, globalisasi yang tak terkendali, sistim pemerintahan, kedewasaan dalam berpolitik, dsb. Bagi Indonesia, pembenahan moralitas yang terjadi selama ini masih sebatas *lip service* tidak menyentuh sungguh-sungguh substansi pembenahan moral itu sendiri. Karena itu pembenahan moral merupakan “beban besar” di masa mendatang dan apabila tidak diperhatikan secara serius maka proses “pembusukan” terus terjadi dan dapat berdampak pada disintegrasi bangsa.

**Dimensi Etika Dalam
Pusaran Pemerintahan Yang Baik
Oleh. Baharuddin Thahir**



Pendahuluan

Setiap aktifitas politik dan pemerintahan bergerak dalam ruang yang dinamis. Dinamika politik dan pemerintahan itu akan bersentuhan dengan individu, masyarakat termasuk didalamnya sistem nilai dan norma. Dalam kondisi demikian eksistensi etika menjadi penting disamping perlunya penegakan hukum. Etika menjadi krusial karena penilaian atasnya seringkali tidak diiringi oleh indikator dan parameter yang konkret sehingga sulit dibuktikan. Penghukuman atas pelanggaran etikapun lebih cenderung berdimensi social dan politik dalam bentuk *reward and punishmen*.

Etika pemerintahan tidak hanya sekedar baik-buruk, wajar-tidak wajar, etis dan tidak etis namun juga pantas dan tidak pantas. Bahkan perilaku etis saat ini bisa menjadi lebih luas, yang berarti ia dapat memasuki wilayah perasaan (merasa atau tidak merasa) atau lebih sering kita dengar dengan *sense of cricis*. Sebagai contoh kehidupan mewah yang diperlihatkan oleh sebagian anggota dewan yang sebenarnya dapat dipandang wajar karena mereka memperoleh penghasilan yang memungkinkan untuk itu, namun ketika dipersandingkan dengan realitas sosial masyarakat yang diwakilinya maka perilaku itu menjadi tidak etis. Selain itu beberapa fenomena yang kita jumpai seperti besarnya anggaran toilet dan ruang rapat banggar, adanya perselingkungan antara penguasa dan pengusaha (*collusion*), penggunaan kekuasaan untuk kepentingan diri, kelompok dengan merugikan kepentingan umum (*power abuse*), kebohongan publik, dan lain-lain. Berbagai fenomena itu mengindikasikan adanya pelanggaran etika, meski secara hukum seringkali kali sulit dijerat.

Meski perdebatan terhadap pentingnya etika pemerintahan diatur dan dijadikan suatu hukum positif, namun melihat fenomena politik dan pemerintahan dewasa ini, menuntut masyarakat untuk selalu bersuara atas maraknya pelanggaran etika dari para pelaku politik dan pemerintahan.

Secara teoritis, penerapan pemerintahan yang prosedural dan cenderung *artificial* ditengarai menjadi penyebab terkikisnya keinginan menjalankan kekuasaan yang sepenuhnya diabdikan bagi sebesar-besar kemaslahatan umum. Hal yang lebih mengerikan lagi adalah fenomena birokrasi yang cenderung mempertahankan nilai dan budaya yang lama, disamping munculnya aktor-aktor baru dalam pentas politik yang memanfaatkan peluang demokratisasi untuk kepentingan mereka.

Sebagai konsekuensi dari semua itu adalah terbangunnya prosedur dan institusi pemerintahan yang demokrasi modern secara formal diadopsi namun substansi permainan berada di luar skenario yang sebenarnya diinginkan oleh demokrasi murni. Dampak yang lebih jauh adalah pemerintahan tidak mampu mewujudkan kesejahteraan.

Tulisan ini akan menguraikan beberapa hal yang berkaitan dengan etika termasuk prakteknya di dalam lapangan pemerintahan khususnya birokrasi. Beberapa bagian yang dimaksud antara lain dimensi etika di dalam politik dan pemerintahan demokratis, dan Pancasila sebagai landasan etis pemerintahan. Selain itu eksistensi birokrasi pemerintahan dari persepektif sejarah dihadirkan dalam kerangka praktek etis yang dihubungkan dengan kondisi sosial pada masing-masing masa. Pada bagian akhir, dikemukakan suatu harapan tentang hadirnya pemerintahan yang ideal, amanah, cerdas, terbuka dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Faktor Penggoda Dalam Pelanggaran Etika Pemerintahan

Banyaknya pelanggaran etika dalam pemerintahan dewasa ini disebabkan banyak faktor penggoda sehingga setiap pelaku pemerintahan tidak ragu menanggalkan etika. Faktor-faktor pengaruh tersebut antara lain, *pertama* adanya kebutuhan

individu. Kebutuhan itu bisa diidentikkan dengan teori kebutuhan yang pernah diungkapkan oleh Maslow. Namun yang mengemuka adalah kebutuhan ekonomi. Adanya kesulitan ekonomi yang beriringan dengan banyaknya kebutuhan menjadi salah satu pemicu terjadinya pelanggaran etika. Dengan kata lain, kebutuhan individu menyebabkan banyak orang melakukan penyimpangan dengan cara menggunakan segala potensi yang dimilikinya untuk memenuhi kebutuhannya.

Kedua, terjadinya pelanggaran etika karena adanya kekosongan pedoman. Dalam banyak kasus, pelanggaran etika sulit untuk diproses karena tidak adanya pedoman. Salah satu pemicu yang menyebabkan ketiadaan pedoman adalah berkembangnya asumsi bahwa etika adalah sesuatu yang bersifat abstrak dan tidak diatur oleh hukum positif, pada saat yang sama dalam pemikiran sebagian orang bahwa selama tidak ada aturan yang melarang maka hal itu dapat dilakukan, termasuk melakukan pelanggaran etika politik dan pemerintahan. *Ketiga*, adanya perilaku dan kebiasaan individu yang terakumulasi dan tak dikoreksi bahkan terkesan ada pembiaran. pembiaran dapat saja dilakukan oleh orang yang berada di dalam sistem seperti pimpinan, mungkin pula dilakukan oleh masyarakat. Adanya pembiaran menjadi pembenaran bagi orang-orang untuk terus mempertahankan prilakunya yang mungkin saja terjadi pelanggaran etika.

Keempat, perilaku dan lingkungan-komunitas yang tidak etis. Adanya ungkapan bahwa korupsi yang sudah membudaya menunjukkan terdapat gejala perilaku dan komunitas yang tidak etis. Dalam lingkungan yang demikian itu perbuatan baik justru dinilai aneh dan menyimpang. Sebagai contoh seorang alim akan menjadi asing jika berada dalam lingkungan atau komunitas pencuri. *Kelima*, tuntutan gaya hidup (*life style*). Isu gaya hidup menjadi hal yang menarik jika mencermati perilaku elit dewasa ini. Adanya asumsi bahwa penghasilan yang besar 'harus' diimbangi oleh gaya hidup yang sepadan. Gaya hidup yang mengarah pada hedonis dan materialis itulah yang menyebabkan banyak elit berlomba untuk bergaya hidup mewah dalam bentuk rumah

mewah, kendaraan mewah, melancong ke luar negeri bersama keluarganya dan banyak lagi.

Keenam, disorientasi atau adalah kesalahan dalam memahami makna jabatan politik-pemerintahan yang dimilikinya. Jabatan politik yang diperolehnya melalui perjuangan panjang dan berat termasuk mengeluarkan biaya yang banyak menjadi alasan untuk mengembalikan modalnya dan mengambil tindakan yang menguntungkan dirinya, keluarga, kelompok ataupun partainya.

Ketujuh, ketidakjujuran (*dishonesty*). Ketidakjujuran bisa merupakan potensi personal, namun bisa pula dipengaruhi oleh lingkungan yang memaksa seseorang untuk tidak jujur. Ketidakjujuran bisa pula lahir sebagai akibat adanya akumulasi dari berbagai factor penggoda seperti yang dijelaskan di atas.

Dimensi Etika Pemerintahan

Berbicara soal etika, tidak terkecuali etika politik dan pemerintahan, biasanya tertuju pada perilaku orang yang berkecimpung di dalam dunia politik-pemerintahan. Etika yang dimaksud dihubungkan dengan hal kejujuran, korupsi, dan lain-lain. Muara dari diskusi tersebut adalah perlunya dari kehendak baik dari siapa saja yang berinteraksi dengan politik dan pemerintahan (termasuk birokrasi)

Persoalan etika politik-pemerintahan muncul karena praktek yang selama ini dijumpai tidak nyambung dengan kehendak rakyat. Demokratisasi dalam praktek politik dan pemerintahan sesungguhnya dimaksudkan agar cara-cara yang ditempuh dalam melaksanakan politik dan pemerintahan sesuai dengan keinginan rakyat. Karena bagaimanapun, rakyat merupakan pihak yang berkepentingan sekaligus pemilik kedaulatan.

Dalam konteks pelaksanaan etika pemerintahan, konsep demokrasi mengandaikan bahwa masyarakat pada setiap lapisan, senantiasa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut hajat hidup mereka. Dengan demikian adanya upaya monopoli dari para pelaku politik dan pejabat pemerintahan seyogianya dihapus karena secara hakiki

kekuasaan yang mereka peroleh adalah amanah (legitimasi) dari rakyat.

Menurut Wayne, A.R Leys (1961), etika pemerintahan mengandung tiga dimensi yang menentukan dinamika politik-pemerintahan. *Dimensi pertama* adalah tujuan politik-pemerintahan yang dirumuskan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat dan hidup damai yang didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Dalam konteks etika, didalam menghadapi masalah-masalah negara, kebijakan umum pemerintah harus terumus jelas dalam prioritas, program, metode, dan landasan filosofis, dan transparansi.

Atas dasar kebijakan umum ini setiap pihak diluar pemerintahan bisa membuat pengawasan sekaligus evaluasi terhadap kinerja pemerintah dan menuntut pertanggungjawaban apabila terdapat program dan kegiatan yang menyimpang. Dimensi moral dari semua itu adalah adanya kemampuan menentukan arah yang jelas kebijakan umum dan akuntabilitasnya.

Dimensi kedua menyangkut masalah pilihan sarana yang memungkinkan pencapaian tujuan (*polity*). Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip dasar pengorganisasian praktik penyelenggaraan pemerintahan dan institusi sosial lainnya. Perlu digaris bawahi bahwa institusi sosial ikut menentukan pengaturan perilaku masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah dasar. Dimensi sarana setidaknya mengandung dua pola normatif, yaitu **pola pertama** tatanan politik, termasuk hukum dan institusi yang harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiaritas, penerimaan pluralitas, **pola kedua**, struktur sosial yang ditata secara politik menurut prinsip keadilan.

Dalam praktek politik dan pemerintahan, tidak sedikit politisi-birokrat mengabaikan dimensi etika. Mereka hanya berpikir untuk kepentingan jangka pendek (instan), berpikir untuk dirinya (termasuk kelompok, golongan dan partainya) sendiri dan tidak mampu menempatkan pada posisi orang lain. Hal ini yang membuat mereka tidak peka terhadap kebutuhan dan aspirasi rakyat. Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada peran etika dalam menguji dan mengkritisi legitimitas keputusan-

keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik, yang pada gilirannya akan membentuk struktur-struktur.

Dimensi ketiga etika politik adalah aksi politik (*politics*). Pelaku menentukan rasionalitas politik. Rasionalitas politik itu sendiri terdiri dari rasionalitas tindakan dan keutamaan (kualitas moral pelaku). Tindakan politik digolongkan rasional apabila subyek atau pelaku mempunyai orientasi terhadap situasi dan pada saat yang sama memahami permasalahan. Tindakan politik rasional ini mengandaikan kemampuan mempersepsi aneka kepentingan yang dipertaruhkan berdasar peta kekuatan politik yang ada. Pilihan-pilihan yang ditempuh oleh praktisi politik dan pemerintahan ini berlandaskan pada penguasaan diri dan keberanian memutuskan serta menghadapi risikonya. Sampai disini kita dapat mengatakan bahwa etika identik dengan tindakan rasional dan bermakna. Politik bermakna karena memperhitungkan reaksi yang lain, khususnya dalam bentuk harapan, protes, kritik, persetujuan, penolakan. Akan lebih bermakna lagi jika tindakan politisi-birokrat didasari pada suatu keberpihakan kepada yang lemah, dalam hal ini rakyat.

Pancasila Sebagai Landasan Etis Pemerintahan Di Indonesia

Akhir-akhir ini sering kita menyaksikan iklan layanan sosial di media massa yang menunjukkan bahwa terdapat keinginan untuk mengembalikan nilai-nilai Pancasila ke dalam praktek politik dan pemerintahan. Sejak Indonesia memasuki era reformasi pada tahun 1998 retorika tentang Pancasila telah tersingkir secara drastik dari wacana politik para elit. Beberapa hal yang mengeliminasi pancasila di dalam wacana politik dan pemerintahan diantaranya Pancasila pernah dimanfaatkan untuk kepentingan kekuasaan, baik itu dipraktekkan oleh orde lama maupun orde baru.

Terlepas dari semua realitas sejarah, patut disadari bahwa pancasila adalah nilai yang lahir dan milik bangsa Indonesia. Hal itu berarti kita memiliki potensi untuk maju jika menjadikan nilai pancasila sebagai spirit di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali didalam berpolitik dan berpemerintahan. Max Weber pernah menyatakan bahwa

Konghucu menghalangi bagi bangsa China menuju era kemajauan, namun dengan *Asian Value*, termasuk china justru menjadi basis kemajuan negara-negara Asia. Dalam konteks yang sama penulis ingin mengatakan bahwa bangsa Indonesia memiliki banyak sumber nilai dalam membentuk etika politik. Sumber nilai itu berupa keanekaragaman suku, agama, ras dan adat termasuk Pancasila.

Melalui praktek politik-pemerintahan, pengamalan nilai-nilai Pancasila yang seyogianya menjadi landasan etis selanjutnya tercermin di dalam proses perumusan kebijakan dan penyelenggaraan kekuasaan Negara, serta di dalam seluruh tingkah laku aparatur Negara.

Dalam konteks pemerintahan, Ryaas (2007) menilai beberapa gejala yang melekat pada realitas kehidupan bermasyarakat yang juga dapat dianggap sebagai ganjalan terhadap upaya pembudayaan Pancasila. Gejala-gejala itu antara lain:

1. Perilaku sosial, ekonomi dan politik yang cenderung berorientasi pada kekuasaan;
2. Orientasi materialisme yang bersifat vulgar;
3. Feodalisme dan primordialisme; dan
4. Budaya santai, kemiskinan dan sikap minder masih mewarnai kehidupan masyarakat.

Mencermati gejala kerawanan dan tantangan tersebut di atas seyogianya diatasi dan dijawab secara konsepsional. Dalam hubungan ini, Ryaas mengemukakan beberapa pendekatan strategis yang dapat dipertimbangkan, yaitu: **pertama** Pendekatan kepemimpinan dalam arti pembangunan suatu model kepemimpinan yang secara konsisten merefleksikan pengamalan nilai-nilai Pancasila; **kedua** Pendekatan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada keadilan sosial; dan **ketiga** Pendekatan hukum dalam arti penegakan hukum dan peningkatan ketaatan pada hukum.

Sementara itu menurut Moeljarto Tjokrowinoto(1999:202) dalam pengelolaan Negara, nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam Pancasila dari sebuah pemahaman *geistlichen*

hintergrund yang pernah dipahami oleh pendiri bangsa kita, meliputi:

1. Negara mengatasi segala golongan, mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara adalah persatuan yang melindungi dan meliputi segenap bangsa. Pokok pikiran ini mencerminkan sikap inklusif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Negara menganut azas kekeluargaan berdasar hidup kekeluargaan, bukan saja kehidupan kekeluargaan ke dalam akan tetapi juga keluar. Pokok pikiran ini bukan hanya mewarnai penyelenggaraan kehidupan demokrasi baik di dalam bidang politik maupun dalam bidang ekonomi, akan tetapi juga menegaskan sikap Indonesia dalam keluarga bangsa-bangsa.
3. Negara berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Pokok pikiran ini melandasi prinsip demokrasi Pancasila yang di dalam perwujudannya tidak dapat dilepaskan dari pokok pikiran lain, khususnya prinsip inklusivisme dan kekeluargaan.
4. Negara berdasar Ketuhanan yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang beradab. Hal ini mewajibkan penyelenggara Negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral yang luhur.
5. Sistem perekonomian Negara merupakan usaha bersama yang diselenggarakan secara keseluruhan.

Mencermati berbagai pendapat di atas dan dihubungkan dengan kondisi sosial politik yang *anomaly* ditambah munculnya perilaku pejabat yang senantiasa menjadi sorotan. Keadaan itu pada akhirnya membuat kita berpikir dan berpendirian bahwa Pancasila memberi ruang bagi hadirnya pemerintahan yang berhikmat kepada rakyat dengan dilandasi pertanggungjawaban kepada rakyat itu sendiri dan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Praktek Etika: Masa Lalu, Kini Dan Akan Datang

Berbicara mengenai praktek etika pemerintahan di Indonesia tidak akan bisa dilepaskan pada sejarah masa lalu, praktek saat ini dan cita-cita masa datang. Adanya keinginan perbaikan dan

penegakan etika selalu didasarkan pada kesalahan pada masa lalu yang ingin diperbaiki. Perlu menjadi catatan kita bahwa alpanya pemerintah di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat karena suatu keniscayaan sebagai suatu Negara yang baru terbentuk. Selain itu, pernah pula birokrasi menjadi instrument politik yang digunakan untuk mempertahankan kekuasaan suatu rezim.

Etika Pemerintahan Masa Lalu dan Kini dalam Kondisi Terkendala

Cita-cita tentang birokrasi yang baik dapat berupa hadirnya lembaga pemerintahan yang memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat tanpa adanya muatan diskriminasi dan politisasi. Idealisme Max Weber yang memandang birokrasi sebagai suatu organisasi yang rasional bisa saja dihadirkan sepanjang kita mampu melepaskan diri dari pengelolaan pemerintahan yang tradisional.

Jika kita berkaca pada pandangan ideal di atas untuk menilai praktek birokrasi pemerintahan di Indonesia maka sesungguhnya banyak hal yang dapat kita paparkan. Karena bagaimanapun, praktek pemerintahan Indonesia telah berjalan selama lebih dari setengah abad dengan segala dinamika ketatanegaraan, politik, sosial maupun budaya yang mengiringinya.

Paparan dengan nuansa "*history*" sesungguhnya menunjukkan praktek pemerintahan yang lebih sibuk dengan urusan perpolitikan dan kelangsungan Negara. Meski diakui bahwa hal itu merupakan keniscayaan sebagai Negara yang baru merdeka dan adanya faktor politik dan kepemimpinan. Uraian itu dimulai ketika Indonesia resmi menjadi Negara modern dan independen. Pada era kepemimpinan Soekarno tersebut, fungsi utama pemerintahan adalah mempertahankan kemerdekaan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keinginan untuk melaksanakan tujuan tersebut, secara sadar usaha mengakomodasi paham dan aliran yang diintegrasikan dalam suatu ajaran menjadi tidak terhindarkan. Pada saat itulah Soekarno menggaungkan ajaran NASAKOM (nasionalisme, agama, dan komunisme). Celaknya konsepsi integrasi politik tersebut justru melahirkan

konflik antara ketiga aliran tersebut yang berujung pada terjadinya pemberontakan G. 30S/ PKI. Pada masa itu birokrasi sangat jauh dari fungsi idealnya, yaitu melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan pemerintah lebih disibukkan dengan menangani berbagai pemberontakan yang terjadi di berbagai daerah.

Selanjutnya pada era demokrasi parlementer, pemerintah pusat dihadapkan pada berbagai lanjutan pemberontakan yang disinyalir muncul sebagai bentuk kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat yang dianggap mengabaikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Di masa Orde Baru, pelayanan publik nyaris tidak memperoleh perhatian dari Birokrasi pemerintahan. Birokrasi yang memiliki cakupan urusan pemerintahan mulai dari bagaimana pelayanan terhadap bayi yang baru lahir sampai pada pengurusan kerangka yang sudah lama terkubur tidak begitu nampak pada masa Orde tersebut. Birokrasi justru lebih tampil sebagai *safeguard* dari persatuan dan kesatuan bangsa. Ada beberapa kendala utama dari birokrasi yang menyebabkan hal tersebut, yaitu adanya desakan untuk menjaga kemerdekaan dan kesatuan, rendahnya tingkat kedewasaan politik yang membentuk sistem politik yang bukan saja pluralistik, namun juga anomik-anarkik. Iklim internasional yang masih mengacu pada pembentukan geo-politik daripada geo-ekonomi. Ketiga kendala tersebut yang membuat organisasi publik gagal membuat kebijakan publik yang adaptif terhadap perubahan jaman (Riant Nugroho Dwidjowijoto:2000)

Pada zaman ini pula, birokrasi benar-benar dikonsolidasikan dan diefektifkan di bawah kekuasaan Negara dan partai penguasa. Sepanjang 32 tahun, organisasi publik memberikan kontribusi yang signifikan. Manajemen yang terpusat senantiasa mengacu pada kebijakan prioritas kepada pengajaran ketertinggalan secara ekonomi daripada pengembangan demokrasi. Fungsi ini diperankan oleh birokrasi mulai dari pusat hingga ke daerah. Dampak dari proses pemanfaatan birokrasi oleh penguasa adalah organisasi publik cenderung menjadi sebuah entitas tersendiri yang menjadi kuat daripada publiknya. Birokrasi dalam beberapa tingkat

menyublim menjadi bagian dari kekuasaan, bahkan identik dengan kekuasaan itu sendiri. Birokrasi menjadi kelas tersendiri dalam masyarakat yang pada gilirannya menjadikan mereka tidak mampu lagi merespons kepentingan publik karena adanya kecenderungan lebih memenuhi kebutuhan dan kepentingan penguasa dan dirinya. Pada era Orde Baru tersebut kondisi birokrasi relatif sama dengan yang dialami oleh negara berkembang lainnya yaitu birokrasi serba lamban dan tidak efisien. Keadaan demikian dijelaskan oleh Fred W. Riggs (1996) bahwa Fenomena Birokrasi pemerintahan di Negara berkembang di mana keadaan masyarakatnya sedang dalam proses transisi dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri atau dari tradisional menuju masyarakat modern masih cenderung bersifat paternalistik, formalistik, tumpang tindih, nepotis, dan mekanistik. Keadaan tersebut mengakibatkan pertanggungjawaban pegawai tidak pada apa yang baik atau apa yang perlu dikerjakan, namun hanya mengikuti petunjuk pimpinannya semata.

Selanjutnya jika mengamati praktik pemerintahan di era reformasi terkait dengan pelayanan publik, maka akan nampak adanya realitas arah dan kebijakan layanan yang tidak pasti. Masyarakat atau rakyat sebagai pihak pemilik hak-hak dasar, yang harus menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya. Berbagai kebijakan dibuat oleh pemerintah dengan alasan bermaksud hendak melindungi hak-hak dasar tadi meski dalam prakteknya tidak sedikit yang melanggar kepentingan warga negara, misalnya konflik lahan, seperti yang terjadi di Bima dan Mesuji dan lain-lain. Pelayanan publik yang buruk merupakan salah satu bentuk penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, dan maladministrasi yang dapat dipastikan sebagai pelanggaran etika pemerintahan.

Tidak sedikit pemerhati pemerintahan yang menilai bahwa pemerintah tidak memiliki paradigma yang jelas dalam soal layanan publik dan mempertahankan birokrasi yang feodal.

Pemerintahan Di Indonesia Masa Depan (Sebuah Cita-Cita)

Uraian di atas menunjukkan bahwa banyak pekerjaan rumah yang perlu segera diselesaikan oleh siapapun yang menjadi pemerintah di negara Indonesia. Perbaikan pemerintahan bukan hanya untuk memperbaiki berbagai hal yang selama ini kita nilai salah dan menyimpang, namun juga karena adanya tantangan dan tuntutan. Tuntutan itu bersifat internal dan eksternal. Jika ditinjau dari perspektif lingkungan, tantangan dapat bersifat lokal, nasional maupun internasional dalam hal ini globalisasi.

Dalam konteks globalisasi dan penegakan etika pemerintahan maka diperlukan peran administrasi negara dan pemerintahan dalam memberikan pelayanan secara efektif, efisien dan secara profesional. Pemerintah dituntut meminimalisir kesenjangan antara tuntutan pelayanan masyarakat dengan kemampuan aparatur pemerintah untuk memenuhinya. Pemerintah tidak lagi boleh menjadikan keterbatasan sarana dan prasarana sebagai alasan pembenar tentang rendahnya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsinya merupakan syarat munculnya kepercayaan masyarakat.

Dalam kaitan itu adanya ide penataan ulang pemerintahan ini sejalan dengan pemikiran dan perkembangan administrasi negara yang berusaha melakukan *reinventing government*. Salah satu ide pokok dari perubahan administrasi negara tersebut adalah pentingnya pelayanan kepada masyarakat sebagai orientasi dari birokrasi pemerintahan. Penataan birokrasi pemerintahan dibuat dalam rangka membangun kinerja pemerintahan yang efektif, efisien, dan profesional.

Adanya penempatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan pemilik hak-hak dasar, disamping berbagai tuntutan lainnya seperti globalisasi, demokratisasi dan hak asasi manusia menjadikan prinsip-prinsip *good governance* menjadi substansial keberadaannya. Adapun prinsip pemerintahan yang baik seperti partisipasi Masyarakat, tegaknya Supremasi Hukum, transparansi, kesetaraan, efektifitas dan Efisiensi serta akuntabilitas.

Lembaga pemerintahan dituntut menjadi organisasi yang hidup dimana kehadirannya tidak dalam pengertian fisik semata, namun dapat memberi makna dan senantiasa merespons adanya dinamika yang berkembang. Jika lembaga publik (birokrasi) mengalami kegagalan yang diakibatkan ketidakpekaan terhadap lingkungan dan pada akhirnya tidak mampu merespon perubahan, dan ketika perubahan, sementara perubahan sebagai sebuah keniscayaan, maka organisasi publik tersebut cenderung dihadapkan pada dua pilihan yang tidak produktif, yaitu menjadi kaku atau menolak, serta menjadi lamban dan masa bodoh.

Kepemimpinan Sebagai Penjaga Etika Pemerintahan

Secara sederhana, kepemimpinan diartikan sebagai seseorang yang terus-menerus membuktikan bahwa ia mampu mempengaruhi sikap dan tingkah laku orang lain, lebih dari kemampuan mereka (orang lain itu) mempengaruhi dirinya. Kepemimpinan adalah sebuah konsep yang merangkum berbagai segi dari interaksi pengaruh antara pemimpin dengan pengikut dalam mengejar tujuan bersama. Dalam kajian pemerintahan berlaku asumsi bahwa jika pemimpin berperilaku baik maka rakyatnya akan baik, demikian pula sebaliknya. Artinya jika menginginkan rakyat beretika maka penghargaan etika harus dimulai dari pemerintahnya, yang mana hal itu hanya dapat dilakukan oleh mereka yang memiliki kepemimpinan.

Kepemimpinan merupakan modal penting dalam menghadirkan *Good governance*. Melalui bekal kepemimpinan itu seorang kepala pemerintahan dapat mengelola modal sosial, ekonomi dan politik yang dimiliki untuk membangun daerahnya. Pilkada langsung seyogianya menjadi instrumen penguat kepemimpinan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan. Hal itu berarti kepala daerah hadir sebagai *problem solving* untuk setiap masyarakat di daerahnya dan ia bukan hanya pembuat kebijakan yang berpihak kepada pendukung dan pemilihnya semata. Melalui mekanisme pilkada itu pula kepala daerah yang diharapkan hadir adalah pemimpin yang berkarakter sensitif dan responsif atas

segala dinamika pemerintahan yang berlangsung baik untuk level daerah, regional bahkan nasional. Semua bisa terbangun melalui komunikasi pemerintahan yang baik antara kepala daerah, lembaga pemerintahan lainnya, swasta dan masyarakat.

Sehubungan dengan itu, Ryaas (2007) mengatakan bahwa pengembangan perilaku kepemimpinan yang berkualitas demokratis itu seyogianya ditujukan pada peningkatan empat kapasitas, yaitu:

1. Kepekaan terhadap situasi lingkungan, yaitu kemampuan untuk membaca perkembangan yang terjadi disekitarnya, sehingga bisa secara tepat mengantisipasi kecenderungan perubahan yang akan dihadapi;
2. Penjagaan atas moral masyarakat, yaitu kemampuan untuk menahan diri agar tidak terjebak melakukan sesuatu yang dapat menciptakan atau meningkatkan keresahan dalam masyarakat;
3. Keterbukaan pikiran, yaitu kemampuan untuk memahami bahwa dalam interaksi politik, khususnya dalam pertarungan kepentingan, tidak ada kebenaran yang bersifat tunggal dan tidak ada satu kelompok yang memiliki hak monopoli atas kebenaran; dan
4. Mendengar, mempelajari, dan menterjemahkan suara orang banyak, yaitu kemampuan untuk dekat dan mau repot menurut kepentingan orang banyak, dalam demokrasi dukungan orang banyak merupakan salah satu kunci pokok keberhasilan seorang pemimpin.

Penutup

Berbicara soal etika pemerintahan, seringkali terfokus pada perilaku pejabat dalam hal kejujuran, korupsi, dan lain-lain. Bila etika pemerintahan hanya menekankan perilaku pejabat maka konsekuensinya direduksi menjadi sekadar masalah kehendak baik. Diskusi etika pemerintahan yang mengemuka dewasa ini dilatarbelakangi adanya praktek berpemerintahan yang tidak cocok dengan kehendak rakyat.

Sementara itu para pendiri bangsa ini telah bekerja keras untuk menghadirkan pegangan bagi kita yang dapat dijadikan ideologi yang selanjutnya disebut dengan Pancasila. Sebagai sebuah ideologi dan falsafah yang bersumber dari budaya sendiri, seyogianya Pancasila dapat dipahami dan diamalkan oleh segenap lapisan masyarakat mulai dari tataran masyarakat maupun pada golongan elit politik dan pemerintahan. Begitu tinggi kedudukan Pancasila, ia pernah menjadi nafas dalam kehidupan politik, ekonomi, dan budaya di Indonesia bahkan dijadikan identitas dari sebuah demokrasi.

Meski wacana ideologi telah mengalami pergeseran, seiring dengan era globalisasi, bukan berarti kita mengabaikan ajaran moral yang terkandung di dalam Pancasila. Realitas kemajemukan negeri justru menjadi pemicu bagi kita untuk menjadikan Pancasila sebagai kekuatan pemersatu (*integrating force*) yang relatif masih utuh sebagai *common platform* bagi Negara bangsa Indonesia.

Memperhatikan dinamika pemerintahan yang terus berjalan di tengah krisis multidimensi dan berinteraksi dengan dunia global, maka tidak ada salahnya Pancasila kembali dihadirkan sebagai sebuah roh pergerakan proses pemerintahan dan pembangunan, terlebih lagi ketika kita mengalami krisis teladan dan panutan. Padahal pemimpin pemerintahan merupakan pihak yang akan membawa bangsa Indonesia ke depan gerbang kemerdekaan, kesejahteraan, dan keadilan dengan cara menerapkan pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik dipandang sebagai suatu proses dan pola hubungan lembaga pemerintahan dalam rangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan dengan dasar-dasar prinsip tertentu untuk menterjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat. Pemerintahan yang baik berusaha menterjemahkan keinginan rakyat menjadi kebijakan. Melalui *good governance* itu pula akan menjamin berlangsungnya aktivitas pemerintahan yang stabil dalam jangka panjang. Untuk mendukung tercapainya pemerintahan baik, maka perlu suatu upaya serius untuk menguatkan berbagai elemen pemerintahan bagi kebijakan yang aspiratif dan jenis elemen-elemen tersebut sangat tergantung pada

jenis pemerintahan yang hendak dibangun. Adanya komitmen dan keinginan serius tentu dimulai dari adanya itikat baik dari seluruh penyelenggara pemerintahan sehingga pelaksanaan etika pemerintahan menjadi suatu keniscayaan.

Etika Komunikasi Politik Pemerintahan

Oleh. Lely Arrianie



Perilaku Komunikasi Politik pemerintahan

K Bertens (1989) pernah mensiyalir bahwa Etika seharusnya dipahami sebagai nilai nilai dan norma norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilaku, karena itu perilaku komunikasi politik pemerintahan seharusnya memperhatikan berbagai dimensi etika dan harus mampu mengatur interaksi, relasi komunikasi dan perilaku komunikasi tiap komunikator pemerintah dari berbagai jenjang kekuasaan dalam relasinya dengan pengguna layanan publik pemerintah, etika komunikasi politik itulah yang akan mengarahkan tiap komunikator pemerintahan untuk membangun institusi yang adil.

Thomson dalam bukunya *“political Ethics dan public office”* (1997) menyatakan etika itu sebagai sebuah praktik yang dapat dipahami sebagai bentuk penilaian etis atas tindakan politik dan pemerintahan, Thomson yang seorang pengajar di Harvard University ini nampaknya paham benar bahwa bahwa unsur penilaian etis menjadi suatu yang diperlukan ditiap komponen kekuasaan yang dijalankan pemerintah. Ada berbagai dimensi yang diharapkan bisa dilakukan untuk mewujudkan etika komunikasi politik pemerintahan yang baik yakni dimensi tujuan, dimensi sarana dan dimensi etika komunikasi politik pemerintahan.

Tujuan Komunikasi Politik Pemerintah dan Pemerintahan

Pada dimensi tujuan, etis kiranya tiap pemerintahan menginginkan dan mengelola roda pemerintahan untuk ditujukan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat, dan itu adalah pekerjaan pemerintah. Frans Magnis Suseno bahkan menyatakan : “

pekerjaan dan komunikasi adalah dua macam tindakan dasar manusia, pun demikian manusia yang bekerja di pemerintahan, meskipun saling mengandalkan, saling mengantarkan dan saling berkaitan, namun satu dengan lainnya tidak dapat saling dipertukarkan dengan alasan, bahwa bekerja adalah sikap manusia terhadap alam, komunikasi adalah sikap manusia terhadap manusia lain". (Magnis, 1993).

Bekerja di pemerintahan dan sebagai pemerintah, komunikasi dan interaksi dengan masyarakat berjalan simetris, tetapi hubungan manusia pekerja di lingkungan pemerintahan dengan alam lingkungan kerja justru tidak simetris. Jikapun manusia mengerjakan pekerjaan alam maka ia bersifat aktif sedangkan alam bersifat bahan pasif. Sebaliknya lingkungan kerja yang bukan alam sama sama aktif. Karena itulah dituntut proses komunikasi dan interaksi plus kemampuan komunikasi politik pemerintahan yang mampu memproduksi pesan pemerintah dengan efektif, tepat sasaran dan mengena. Sebab pekerjaan di pemerintah berkaitan dengan hubungan kekuasaan, termasuk esensi bagaimana manusia menguasai alam melalui pekerjaan, juga pekerjaan yang dibebankan sebagai pemerintah.

Komunikasi pemerintahan harus dipandang sebagai hubungan yang simetris dan timbal balik, baik antara mereka yang sama kedudukan dan jabatannya di pemerintahan. maupun mereka yang berbeda level kedudukan dan jabatannya di dalam pemerintahan, antara pemerintah pusat dan daerah maupun antara pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah daerah lainnya. Tetapi komunikasi pemerintah bukanlah tentang hubungan kekuasaan antara pemerintah yang satu dengan pemerintahan lainnya, melainkan sebuah upaya untuk mengakui kebebasan masing masing, untuk bisa saling berkomunikasi, misalnya berkaitan dengan kebijakan politik dan pembangunan, termasuk politik anggaran yang mencerminkan adanya kebebasan melalui otonomi daerah.

Kepercayaan publik terhadap peran pemerintah haruslah dimanifestasikan melalui kemampuan komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan. Ketrampilan komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan, tidak akan mengembangkan kemampuan komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan itu sendiri, jika figur pemerintah dan pemerintahannya tidak memberikan ruang untuk menginternalisasikan peran peran sosial pemerintahan agar tiap komponen pemerintah mampu berkomunikasi politik, jika tidak, maka komunikasi politik yang dilakukan justru akan berakibat sanksi yang diberikan masyarakat atas ketidak mampuan mengelola komunikasi politik di bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Perilaku komunikasi politik pemerintah, pasti akan direspon masyarakat, apalagi di era keberlimpahan informasi yang sulit dibatasi, masyarakat mencari tau informasi apapun bisa melalui jemari tangan lewat media smart digenggamannya, alhasil, belum sempat informasi resmi tentang kebijakan pemerintah diumumkan, masyarakat sudah lebih dulu tahu lewat media sosial tentang tindakan komunikasi politik pemerintah tersebut, alhasil, respon positif dan negatif langsung bertebaran ditingkah sindiran dan meme yang memuji dan mencaci maki pemerintah terhadap kebijakan di pemerintahannya.

Sejalan dengan tindakan komunikatif dan perilaku komunikasi politik pemerintah itu pula, berbagai persepsi publik terutama berkaitan dengan pandemi misalnya yang sempat menempatkan komunikasi publik dan politik pemerintah dinilai berada pada titik terendah karena simpang siurnya informasi tentang kebijakan penanganan pandemi, menyebabkan kelompok masyarakat yang mengalami bencana pandemi terpola kedalam masyarakat yang terkorbankan menjadi masyarakat yang timpang, persis seperti yang ditemukan Hardiman (1990) melalui pendekatan teori kriti, misalnya bagaimana melakukan pembaharuan terhadap teori marxis yang menghendaki emansi bagi mereka yang tertindas dan ternista oleh kekuasaan dan kebijakan kekuasaan yang tidak cakap.

Pernyataan pemerintah melalui komunikasi politik pemerintahannya seolah menasbihkan proposisi hipotetiko-deduktif : “Bila X berlaku, maka I terjadi” pernyataan pemerintah yang disampaikan melalui jajarannya tentang pandemi yang seringkali tidak sama, menyebabkan komunikasi politik pemerintah begitu “bising,” padahal, tiap pernyataan pemerintah sejatinya bisa dinilai sebagai pernyataan empiris yang isinya bisa dicek secara indrawi. Seperti halnya : “ bila air dipanaskan 100 derajat , air akan mendidih “ pernyataan Prognosis” (ramalan ilmiah) semacam ini dapat membuktikan tepat atau kelirunya sebuah pernyataan, tetapi ini tidak sama dengan pernyataan pemerintah soal penanganan covid 19 yang menjadi pandemi bukan? Banyak tindakan komunikasi politik pemerintah yang menyebabkan reaksi publik pastinya tidak seperti harapan pemerintah saat itu. Misalnya, ada sekelompok masyarakat yang menghalangi petugas gugus tugas penanganan covid 19 yang ingin menjemput pasien reaktif covid 19 di daerah mereka, dan mereka beramai ramai menghalangi petugas medis agar anggota masyarakat mereka yang reaktif covid 19 itu tidak dibawa. Ini sekaligus membuktikan bahwa informasi penanganan pandemi covid 19 belum menemukan pola yang ajeg sebagai sebuah kebijakan komunikasi politik.

Disisi lain, Ada kelompok masyarakat yang justru tidak menerima dan menghalangi anggota masyarakat di daerah mereka yang reaktif atau positif covid 19 yang berada dilingkungan mereka, bahkan ada perawat yang diusir dari rumah kosnya, karena pemilik rumah kos takut akan tertular covid 19 dari perawat itu. Sekali lagi, pemerintah juga seolah belum menemukan pola komunikasi politik yang menyebabkan etika komunikasi politik pemerintah gagal mempertukarkan pesan politik pemerintahannya. tindakan rasional pemerintah yang bertujuan menentukan tujuan ketika pertamakali covid 19 datang ke Indonesia, saat sebelum menjadi wabah pandemi, menjadi tindakan komunikasi politik dibawah kondisi yang telah adapun akhirnya malah meruakkan wabah covid 19 menjadi pandemi, lucunya ditengah suasana itu masih ada masyarakat yang menolak untuk

diperiksa SWAB dan dengan marah, perabot rumah wargapun beterbangan untuk mengusir petugas agar tidak memeriksa mereka.

Itu baru empat ironi yang berkelindang ditengah pandemi covid 19 di Indonesia, belum lagi persoalan PSBB yang akan dilonggarkan saat itu, bandelnya masyarakat untuk tidak mengikuti protokol kesehatan, atau pro kontra *new normal* yang meruak keberbagai sektor kehidupan yang akan dinormalkan, yang sosialisasi dan komunikasinya masih amburadul, sekaligus menyiratkan, betapa lemahnya komunikasi politik pemerintah kepada publik, bahkan bisa dikatakan mengarah kepada krisis komunikasi.terutama komunikasi bencana.

Dimensi Sarana dan Prasarana dalam etika Komunikasi Politik Pemerintah

Prinsip prinsip dasar yang mendasari institusi sosial pemerintah, akan sangat memungkinkan apakah pemerintah akan mencapai dimensi tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik sistem pemerintahan maupun prinsip dasar yang bersifat praktis dalam praktek pemerintahan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Karena itu, aspek kemampuan komunikasi politik pemerintah dalam bentuk interaksi dan komunikasi politik dengan masyarakat terutama dalam menatur sarana instrumental yang cocok dan tidak cocok menurut kriteria kekuasaan yang sesuai dengan fenomena nyata yang tengah dihadapi jika disandingkan dengan apa menurut Hubermas (1990) bahwa: “tindakan strategis sangat tergantung pada evaluasi yang tepat atas pilihan alternatif yang mungkin dilakukan dan dihasilkan dari kalkulasi yang dilengkapi dengan nilai nilai, norma dan etika pemerintahan dan aspek komunikasi yang dikelola didalamnya termasuk retorika publik pemerintah, terutama dalam menghadapi krisis komunikasi publik pemerintahannya”.

Retorika publik di forum forum resmi atau jalanan kerap tidak seragam, dan tentu saja akan merugikan pemerintah sendiri, karenanya masyarakat yang semula dikenal begitu sangat penyayang tiba tiba menjadi pembenci, terjadinya pengusiran

petugas medis, menghalangi penguburan korban covid 19, atau yang justru menghalangi petugas medis menjemput pasien covid, menunjukkan adanya sendi sendi komunikasi yang merapuh sehubungan dahsyatnya krisis komunikasi yang terjadi sepanjang pandemi, yang sampai kini masih terjadi yang hingga diujung tahun 2022 belum juga berakhir.

Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan jajaran dibawahnya yang bertanggung jawab dengan percepatan penanganan covid, mempunyai legitimasi formal, yang kandungan, muatan, sumber dan dukungannya adalah suprastruktur politik. Tetapi semua seolah dilemahkan oleh ketidak mampuan mengelola informasi publik, baik input maupun outputnya. Sehingga komunikasi politik pemerintah justru makin melemahkan kepercayaan publik terhadap pemerintah itu sendiri.

Mengapa semua pesan politik yang dipertukarkan sejak awal menjadi seperti intermanipulatif? sejauh mungkin, para komunikator politik disekeliling kekuasaan, tim gugus tugas, juru bicara presiden dari Kantor Staf Presiden (KSP), kepala daerah dan mereka yang merasa dekat dengan kekuasaan, berusaha memaksakan kehendak mereka agar simbol simbol komunikasi politik mereka terhadap masyarakat sebagai audiens “wajib “ diterima. Padahal. ini yang kemudian menjadikan pesan itu berubah menjadi mubazir, kemubaziran yang terjadi langsung pada kedua belah pihak. Bukan pada penyampai pesan saja, melainkan juga pada penerima pesan komunikasi politik yang disampaikan pemerintah.

Pelibatan publik yang berkepentingan seolah diabaikan dalam proses ini, transfertasi dan transformasi simbol komunikasi politik juga diabaikan sehingga membuat masyarakat bingung, saling tuding dan menjelekkan pihak lain dan ada kelompok yang justru menganggap paling benar, lalu muncullah *heteronomi* komunikasi, yakni pemerintah dan masyarakat secara bersama sama justru kehilangan kemampuan bertahan dari serangan informasi publik dan komunikasi politik sepanjang pandemi.

Dimensi Aksi Politik dan Pleonasme Komunikasi politik Pemerintah

Seharusnya pemerintah sebagai komunikator politik utama bisa bertindak sebagai “makelar” untuk membujuk masyarakat penerima pesan politik agar bersedia mengikuti, memberikan dukungan dan menyetujui gagasan yang ditawarkan pemerintah, persis seperti yang dinyatakan Talcott Parsons (1963) tentang pemerintah: “mereka adalah pesilat lidah yang menawarkan gagasan yang dianggap “selalu” lebih baik,”

Akan tetapi, Parsons nampaknya harus kecewa, seperti kecewanya banyak masyarakat, karena pesilat lidah yang diharapkan mampu menampilkan gagasan lewat kemampuan komunikasi itu, realitasnya tidak cukup mampu melakukan pengoperan lambang lambang yang mengandung makna politik, paling tidak sebagai proses *sharing of mind*, harapan (*hope*) dan interes seperti yang dikemukakan oleh hampir semua ahli komunikasi politik, agar pesan pesan politik yang berseliweran itu tidak menimbulkan kemubaziran (*pleonasmé*) semata. Dan pemerintah yang tanggap merespon seharusnya ditampilkan sebagai sebuah kemampuan berkomunikasi politik, sesuai tanggung jawab utk menjalankan roda pemerintahan yang tindakan komunikatifnya ditentukan oleh norma norma yang konsensual dan mengikat masyarakatnya.

Realitasnya, komunikasi politik itu terhenti ditengah krisis, bukan krisis pandemi tapi komunikasinya yang mengalami krisis. Seolah penyampai pesan mengabaikan prinsip untuk membentuk kebersamaan antara kehendak dan harapan, kebutuhan dan kepentingan yang bisa meminimalisir keresahan, dipihak lain pencarian informasi publik oleh publik sendiri masih minim, jadi informasi publik dari pemerintah yang minim makin menambah runyam pleonasme komunikasi itu.

Semua soal ini, mengisyaratkan, bahwa seharusnya tidak ada satupun individu atau kelompok yang seolah memiliki kekuatan mutlak sebagai pemegang informasi paling benar dan mengabaikan *sharing*, sebab, itulah yang kemudian menimbulkan ketimpangan komunikasi lainnya. Janganlah lagi berprinsip menggunakan aras

tindakan komunikasi Harold Lasswell (1948) yang tidak lagi relevan untuk mengkomunikasikan pesan politik sepanjang pandemi yang terjadi di negeri ini. Laswell berhenti pada prinsip akibatnya apa? bukannya umpan baliknya apa? Padahal sepanjang pandemi ini yang dibutuhkan adalah *sharing* atau berbagi simbol, gagasan, maksud, dan kepentingan bagi semua pihak. Baik pihak pemerintah maupun masyarakat yang menantikan pemerintah mengkomunikasikan pesan politiknya berkaitan dengan penanganan covid 19.

Itu sebabnya mengapa Dan Nimmo (1989) misalnya menyatakan bahwa: Cakupan komunikasi politik itu dibagi menjadi beberapa unsur: komunikator politik, pesan politik, media politik, khalayak komunikasi politik dan akibat komunikasi politik. Sementara Karl Popper menambahkan bahwa komunikator politiklah yang memiliki peran sebagai *public opinion*, karena itu mereka seharusnya "bisa" membuat gagasan yang mungkin pada awalnya ditolak, kemudian dipertimbangkan dan pada akhirnya diterima massa. Intinya, tiap pemerintah harusnya memiliki semua kemampuan itu, kemampuan untuk membuat masyarakat menerima secara positif menerima informasi dan kebijakan pemerintah melalui komunikasi pemerintahan yang dilakukannya.

Sampai sejauh ini, nyaris semua gagasan itu sebagian masih dianggap "main-main" oleh masyarakat, bahkan ketidak taatan terhadap protokol kesehatan yang paling mendasar tentang memakai masker misalnya, masyarakat pelanggar dengan enteng mengatakan; " lupa bawa masker, ketinggalan dirumah, buru-buru tadi berangkatnya, atau merasa sesak napas kalau memakai masker" bukan pesan tentang betapa sebenarnya masker bisa melindungi dari penularan covid 19, tapi justru pesan tentang masker itu tidak penting bagi masyarakat penerima pesan, betapa krisisnya komunikasi politik pemerintah kala itu bukan? Padahal tiap pembicaraan politik, pesan politik atau komunikasi politik pemerintah, paling tidak memiliki tiga kepentingan politik antara lain;

* pembicaraan tentang kekuasaan (mempengaruhi dengan ancaman),

- * pembicaraan pengaruh (mempengaruhii tanpa ancaman) dan
- * pembicaraan otoriter (pemberian perintah).

David Bell (1972) pernah menyatakan bahwa : “pembicaraan politik selayaknya tidak sekedar berbicara tentang kekuasaan dan pengaruh kekuasaan, melainkan tentang kemungkinan terjadinya “konflik.” Karena itu perlu dipahami oleh pemerintah yang tengah berkomunikasi politik, bahwa konflik adalah konsekuensi logis komunikasi politik, oleh karena itu, tiap komunikator politik pemerintah, seharusnya menguasai kiat kiat mengelola konflik sehingga tidak menimbulkan atau malah memperbesar krisis komunikasi di pemerintahan``.

Ujung dari komunikasi politik adalah simpati dan empati serta partisipasi publik, tetapi harus disadari oleh komunikator politik bahwa, bisa juga terjadi sebaliknya, yakni bmunculnya sinisme, antipati hingga perlawanan politik, artinya ada dua sisi mata uang yang bisa dihasilkan dalam satu proses komunikasi politik, yakni pembentukan dan perubahan sikap serta perilaku positif, tetapi bisa juga bermakna negatif bagi komunikator politik.

Apa yang terjadi sepanjang pandemi covid 19, semua gagasan yang disampaikan komunikator politik dari pemerintah pusat, daerah dan tim lainnya seolah tidak dipercayai publik atau minimal kurang dipercayai dan diragukan bisa memenuhi harapan publik, padahal publik berkepentingan. Ini yang aneh dalam situasi sepanjang pandemi covid 19, pengelolaan isu isu baik mengenai protokol kesehatan maupun tindakan dan kebijakan tambahan sebagai upaya menekan penyebaran covid 19 itu. krisis komunikasi ini menampakkan bentuknya berupa kurangnya partisipasi publik dalam bentuk peralihan kepentingan kepentingan personal kepada kepentingan sosial seperti yang dimaksudkan oleh komunikator politik saat pesan politik dilemparkan. Kita simak peristiwa komunikasi politik dan perilaku komunikasi politik yang terjadi melalui gambaran dialog berikut ini.

“ Jangan Mudik” kata pemerintah, mereka mudik,

“ pake masker/”

masih banyak yang tidak merasa penting memakai masker.

“Jaga jarak fisik dan sosial” ,

malah ada yang ngamuk istrinya diminta pindah kebelakang saat mengemudi mobil pribadinya, bahkan sampai membawa ayat ayat Tuhan untuk berdebat dengan petugas.

“ jangan anggap penderita covid 19 sebagai aib , karena mereka harus di support,’ himbau pemerintah eh malah ada yang diusir dari pemukiman, “ yang sudah mudik jangan balik dulu ke Jakarta, bertahan dulu dikampung”

Nyatanya arus balik mudik tetap banyak.

Dibalik semua pelanggaran itu, banyak lagi pelanggaran dari segi pemenuhan regulasi lainnya, misalnya mereka yang akan masuk ke Jakarta harus mengantongi surat izin keluar masuk Jakarta (SIKM) ditambah surat surat lainnya, banyak yang tidak mengantongi itu, nyatanya mereka sampai juga kembali ke Jakarta ,bahkan banyak yang mengelabui petugas pemerintah dengan cara melakukan apa saja untuk pulang mudik dan balik lagi ke Jakarta, sepintar pintar komunikator politiknya, lebih pintar lagi audiensnya.

Jadi, apa yang sukses dari komunikasi politik pemerintah sepanjang pandemi, belum selesai menata kebandelan publik, pesan politik sudah dirubah untuk mempersiapkan penerimaan masyarakat atas realisasi rencana pelanggaran PSBB dengan *new normal* pada saat itu, Sementara krisis komunikasi belum dikelola dengan cara yang ajeg. Sekali lagi interaksi dan komunikasi politik pemerintah kepada masyarakat yang seharusnya dilakukan berdasarkan tindakan komunikatif yang ditentukan oleh norma norma konsensual yang mengikat yang menentukan harapan timbal balik yang harus dimengerti oleh sekurang kurangnya dua subjek yang berkomunikasi.

Ada ketimpangan komunikasi yang berasal dari kemampuan mengelola dan menterjemahkan pesan politik dari hierarki tertinggi kepada jajaran dibawahnya, persepsi dalam menterjemahkan aturan yang tidak seragam. Kontra komunikasi antara supra dan infrastruktur politik di pemerintahan ,saat infra struktur politik lemah dalam hal *bergaining position* dengan sejawat di suprastruktur politik, maka krisis komunikasi ini akan sulit dikelola. ada beberapa kemungkinan yang akan terus terjadi sementara kita belum

sepenuhnya keluar dari bencana pandemi ini. Jika saluran opini publik macet karena ketergantungan komunikator politik ditingkat infrastruktur kepada komunikator politik di tingkat suprastruktur, maka krisis komunikasi juga akan berlanjut. Jika kontrol infrastruktur terhadap suprastruktur melemah, maka krisis komunikasi tidak akan selesai, pandemi ini masih akan menghantam dan menghalangi uji coba, masa transisi dan pelaksanaan *new normal life*. Yang bahkan sampaimenjelang berakhirnya tahun 2022, rumah sakit masih berisi pasien pasien pandemi covid 19.

Manajemen krisis komunikasi seperti apa yang seharusnya dijalankan oleh pemerintahpun seolah masih menjadi pertanyaan publik dan pertanyaan pemerintah selaku pengelola informasi publik? paling tidak pemerintah harus berpikir ulang agar tidak merasa menjadi pemilik dominan sebuah pesan komunikasi politik yang "**beretos**" penguasa. sehingga melemahkan fungsi kontrol masyarakat. Demikian juga fungsi simbol komunikasi yang secara teoritis diterapkan oleh negara yang sepertinya menjadi kehilangan makna kontrol oleh masyarakat.

Masyarakat harus didorong untuk mengurai sistem kepercayaan dan nilai yang menggambarkan kondisi kejiwaan publik termasuk pemenuhan hak konstituional masyarakat, jangan terlalu memperketat simbol komunikasi sekedar mencitrakan kepentingan sektoral , wilayah atau nasional yang justru bisa menimbulkan sikap pertentangan oleh publik, bahkan merusak pesan komunikasi politik itu sendiri. Masyarakat justru akan terus dibayangi ketakutan, tapi seking ketakutannya malah memungkinkan mengabaikan semua pesan politik pemerintah . Padahal, inti pesan politik terkait adalah partisipasi publik, bukan monopilisasi publik. Oleh sebab itulah maka semua tidak boleh menutup mata dan diam dalam melihat realitas publik, baik masyarakat maupun pemerintah. Hubermas (1990) pernah menyatakan bahwa: "kesahihan norma dan etika itu didasarkan pada intersubjektivitas saling pemahaman maksud maksud yang diamankan oleh pengetahuan masyarakat dan pemerintah tentang kewajiban masing masing "

Tindakan rasional bertujuan yang dilakukan pemerintah maupun dalam tindakan komunikasi politik yang menyalahi etika dan aturan serta norma norma akan menimbulkan berbagai akibat, seperti yang terus diingatkan oleh Habermas (1990); "pelanggaran suatu aturan, memiliki akibat yang berbeda menurut tipe, tingkah laku komunikatif yang tidak profesional, melanggar aturan teknis dan strategi yang ditetapkan, dipastikan "*per se*" untuk gagal. Hukuman untuk kegagalan itu bisa berupa penolakan terhadap kenyataan apapun yang dinyatakan pemerintah, tingkah laku yang menyimpang, melanggar etika, norma dan konsensus bersama mengakibatkan munculnya sanksi eksternal berupa konvensi.

Etik dan Etika Komunikasi Politik Pemerintah dan Pemerintahan

Menurut Teori kritis, Pekerjaan dan komunikasi mempunyai perbedaan, dan implikasinya kita harus mampu membedakan bahwa pekerjaan adalah memiliki rasionalitas sasaran, karena esensi komunikasi politik pemerintah adalah mengatur jalannya pemerintahan dengan seluruh aspek yang dijalankan untuk menjalankan pemerintahan itu, (Arriane,2010), maka tiap komunikator politik pemerintahan harus memahami apa yang disyaratkan dalam "tindakan instrumental". Bahwa tujuan sebenarnya terletak diluar pekerjaan itu sendiri, sebab orang bekerja demi hasil pekerjaan, dan komunikasi yang dilakukan merupakan interaksi yang diantarakan secara simbolis mengikuti bahasa komunikasi yang disampaikan secara jujur, tepat sasaran dan memahami realitas kehidupan masyarakat diimbangi dengan norma norma yang berdasarkan kesepakatan berbangsa dan bernegara, untuk itu kita mengakui bahwa kita terikat olehnya.

Dengan kata lain, etika dan norma komunikasi politik pemerintahan dan pemerintahan itu bersandar pada ketentuan bahwa yang berhak mengklaim keabsahan adalah norma norma yang disepakati atau minimal dapat disepakati oleh semua partisipan komunikasi politik pemerintahan itu sendiri, jika ada yang tidak dapat disepakati, maka norma dan etika itu bisa menjadi bias dan ditolak.

Meta Institusi Pemerintah dan Pemerintahan

Komunitas komunikasi ideal di pemerintahan sejatinya bisa diciptakan, bahkan menjadikan lebih berfungsinya komunikasi politik pemerintahan, baik berdasarkan etika komunikasi politik, juga bersandarkan pada meta institusi dan birokrasi pemerintahan yang dipahami secara intersubektif. Bahasa komunikasi politik pemerintah dalam berbagai argumentasi yang berkaitan dengan birokrasi, dilihat sebagai bahasa komunikasi pemerintah yang menjadi semacam medium pengetahuan, disertai penggunaan tanda tanda linguistik saat pemerintah meluncurkan pesan komunikasi politiknya.

Rasionalitas komunikasi semacam itu juga diingatkan oleh Hubermas, bahwa syarat syarat komunikasi yang berkaitan dengan kehidupan sosial termasuk diantara budaya birokrasi yang berbeda, seharusnya tetap mengedepankan rasionalitas yang sama bagi tiap tindakan komunikasi politik pemerintah, yang dalam komunikasi politik pemerintahannya mempertimbangkan dialog eksplisit pada taraf kemampuan dan ketrampilan komunikasi, bahkan dipertimbangkan sampai pada pengetahuan intuitif *prateoritis* yang biasanya mendasari tiap tindakan komunikasi, termasuk ketika “berbicara”. Karena semuanya akan dinilai, dipahami, dan diberi reaksi. Oleh sebab itulah, komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan seharusnya dipahami sebagai sebuah proses yang tidak lagi dikonsepsi sebagai komunikasi linier. Persis seperti apa yang terjadi sepanjang 32 tahun pemerintah orde baru.

Komunikasi politik pemerintah realitasnya harus sudah bergeser kearah yang lebih interaksional, konvergen, sirkuler bahkan seringkali transaksional, disinilah kelemahan teori komunikasi Harold Laswell (1966) itu yang sejatinya bisa dipertimbangkan untuk digugurkan, terutama jika institusi pemerintah ingin kuat dalam komunikasi politiknya, sebab Laswell dalam teorinya tidak pernah mempertimbangkan unsur timbal balik, Laswell hanya berhenti pada efek komunikasi, padahal, ditengah arus kehidupan politik bahkan komunikasi politik transaksional nampak demikian nyata terjadi dari panggung ke

panggung, baik panggung politik maupun panggung pemerintahan. Oleh

Panggung pemerintahan, adalah wilayah depan panggung pertunjukkan politik, persis yang pernah disinyalir Erving Goffman dalam teori Dramaturgisnya, melalui bukunya *The presentation of self in everyday life* (1959), berpuluh tahun berlalu, teori itu relevan diperbincangkan, sebab sampai kapanpun, panggung depan (*front stage*) pertunjukkan politik pemerintah itu akan tetap ada dan pasti berlangsung sepanjang negara ini ada, tokoh tokoh yang memimpin institusi pemerintah boleh saja berganti, yang biasanya disesuaikan dengan tokoh yang berafiliasi pada partai pemenang pemilu, baik pemilihan legislatif (pileg) maupun pemilihan presiden (pilpres). Namun, dinamika komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan harus tetap berlangsung berdasarkan standar etik dan etika institusi dan birokrasi yang dikelola semata mata untuk kepentingan masyarakat bangsa dan negara.

Ibarat aktor yang tengah memainkan lakonnya, tiap birokrat pemerintahan dengan birokrasi pemerintahan yang dijalankan disyaratkan memahami *hermeneutika* komunikasi, karena sebagai subjek penyampai pesan komunikasi politik pemerintah, yang subjek lain menafsirkannya, kemampuan komunikasi politik diuji dan teruji sepanjang kepemimpinan dan peran di institusi pemerintah dijalankan. Apa yang dikomunikasikan bukan sekedar bicara tentang fakta, sebagai pemerintah, komunikasi politik pemerintahan yang dipertukarkan haruslah menawarkan makna tertentu yang memberi arah bagi khalayak yang menafsirkannya (Arriane, 2010).

Panggung depan (*front stage*) pertunjukkan politik oleh setiap komunikator politik, baik aktivis, profesional pemerintah, politisi maupun oleh masyarakat yang menyampaikan aspirasi dan apresiasinya ke panggung politik maupun melalui apa yang dituangkan jurnalis peliput siaran politik di medianya, haruslah hanya menampilkan sesuatu yang “ideal” dilihat dari kosa kata politiknya, sesuai dengan etika, norma, aturan, adab dan budaya serta nilai nilai agama, pokoknya harus ideal, artinya perilaku tidak layak harus tersembunyi di belakang panggung dan steril dari

penonton, sebaliknya di panggung belakang (*back stage*) dinamika internal sebagai pemerintah yang membincang kepentingan rakyat jika diperdebatkan sepanjang untuk masyarakat bangsa dan negara, atau sampai mengerahkan otak dan otot sekalipun barangkali bisa dimaklumi .karena ia berhenti dibalik layar institusi,

Barangkali prinsip *heurmenutika* etika komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan yang dibangun diatas pemahaman intersubjektifitas dan terbuka, dimana semua tindakan komunikatif saling tergantung akan mampu menghindarkan kemacetan komunikasi yang bisanya terjadi karena adanya “birokrasi” yang berlebihan, sebab, dalam dimensi sosial semua kategori baik relasi komunikasi vertikal di pemerintahan, maupun relasi komunikasi horizontal yang biasanya mengalami kendala bagi individu yang hidup di birokrasi, jarak komunikasi yang dibangun dengan penempatan jabatan dan eselon sangat tidak memungkinkan bagi tiap individu yang posisinya lebih rendah di intitusi untuk berkomunikasi,bahkan bagi yang melihat birokrasi sangat “birokratis” pasti lebih sulit lagi, lebih lebih wilayah “*praxis*” tiap individu yang berbeda budaya, jabatan dan kedudukan masih menjadi kendala tentang bagaimana “etika” komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan direalisasikan.

Relasi kuasa antara legislatif dan eksekutifpun juga menjadi kendala etika komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan, berpuluh tahun politisi di legislatif dimanjakan oleh komunikasi satu arah yang ditandai dengan koor “setuju” dalam tiap pertukaran pesan politiknya dengan pemerintah, kemudian berubah garang setelah pemerintah orde baru digulingkan, lalu ketika memasuki era transisi reformasi, komunikasi politik di parlemenpun berubah, politisi yang nampak galak dan garang seringkali menempatkan posisi eksekutif dalam suasana konflik, bahkan ada komisi di legislatif yang batal melakukan rapat kerja dengan kementerian mitranya hanya karena yang hadir adalah setingkat direktur jendral (dirjen), bukan mentrinya .

Dinamika komunikasi politik semacam inilah yang seringkali menempatkan pemerintah dalam dilema, sehingga perlu dipertimbangkan “etika emansipatoris” antara eksekutif dan

legislatif, agar paling tidak bisa melahirkan kebijakan moral praktis. “setiap kebijaksanaan harus bersedia dikritik oleh kebijaksanaan kebijaksanaan lain,” jika dalam rapat kerja dengan DPR misalnya, pemerintah tidak bisa menghadirkan menternya dan hanya menghadirkan dirjen atau sekjen, polistisi DPR tidak perlu murka lalu menganggap pemerintah melecehkan DPR, pemerintah perlu menjelaskan mengapa mentrinya tidak hadir sehingga mengirimkan dirjen mewakilinya, apabila alasan tepat dan bisa dipahami pihak legislatif tetap melanjutkan rapat kerjanya, sebaliknya pemerintah juga memahami pentingnya kehadiran di DPR dengan kebijaksanaan, bahwa fungsi DPR yang salah satunya adalah fungsi pengawasan selainan fungsi legislasi dan anggaran, sehingga pemerintah juga perlu menyadari pentingnya menghadiri rapat kerja tanpa mewakilkannya dengan pejabat lain dari institusinya.

Jadi, apa yang secara etika dan moral dipahami sebagai kebijaksanaan bagi institusi tertentu harus dipahami sebagai kebijaksanaan pula bagi institusi lain, keyakinan keyakinan moral suatu institusi tidak boleh menisbuhkan dan dipertentangkan dengan keyakinan moral institusi lain hanya karena institusi yang satu merasa memiliki keyakinan sebagai “moralitas universal,” melainkan harus mau dan mampu mendialogkan dan memperluas konteks etika dan moralitasnya sesuai dengan nilai nilai budaya institusi lain. Berlakunya sebuah nilai universal harus mampu menjawab konfrontasi dengan pihak lain yang berpikir lain” baru demikian keadaban birokrasi dan komunikasi politik politik pemerintah dan pemerintahan dapat disesuaikan dengan etika penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Penutup

Dalam lingkungan yang lebih makro kepercayaan pada sebuah institusi yang mengedepankan etika komunikasi politiknya dan moral dalam penyelenggaraan pemerintahannya hanya dapat diterima jika dalam tataran praktis mengedepankan dan membuka diri terhadap tantangan yang bersifat dialogis, semua masalah strutural dan fundamental bisa dikomunikasikan dengan cara yang

beretika, etika birokrasi yang bersifat makro menyediakan dirkursus terbuka bisa menjadikan birokrasi berjalan berdasarkan prinsip prinsip moral sebuah institusi. Karena itu *dogmatis* moral tidak perlu dipertahankan, keyakinan akan harkat sebuah institusi akan teruji jika mampu ditantang secara diskursif dengan tetap menanggapi pandangan pandangan etis alternatif.

Etika komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan harus dibangun diatas pondasi tata nilai yang digunakan dalam berkomunikasi baik secara vertikal maupun horizontal. Isi pesan politik pemerintah yang dikomunikasikan baik untuk jajaran institusinya maupun kepada masyarakat harus mampu memberikan suasana damai rasa aman, tertib yang menuju pada keadilan dan kesejahteraan.

Etika komunikasi politik pemerintahan sangat berkaitan dengan refleksi kritis terhadap praktik praktik komunikasi politik dan pemerintahan itu sendiri, dan mencoba memahami sekaligus mengevaluasi, mengapa pemerintah gagal mengkomunikasikan pesan politiknya, mengapa terjadi distorsi bahasa komunikasi politik pemerintah dan pemerintahannya, mengapa media komunikasi politik tidak bisa dimaksimalkan penerapannya dalam praktik komunikasi politik pemerintah yang dapat menaikkan citra pemerintahannya, yang jelas, esensi komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan itu akhirnya hanya dapat dipahami dengan tiga hal saja, yakni tentang bagaimana informasi itu dihadirkan, dimana "*setting*" informasi disebar dan bagaimana fungsi sebagai komunikator politik dijalankan semuanya dibungkus dalam satu kalimat "*how elegant can you go*" disaat lain, kajian tentang peran humas pemerintah dalam etika komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan perlu dikaji dan diteliti sebagai sebuah persepektif untuk melihat komunikasi politik pemerintah dan pemerintahan secara lebih *general*.

Etika Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan

Oleh. Murtir Jeddawi



A. Pendahuluan

Dalam Negara hukum, apalagi Negara hukum kesejahteraan, kewenangan pemerintahan memiliki kedudukan penting. Dengan kewenangan pemerintahan yang merupakan inti hukum tata pemerintahan/hukum Administrasi, peran negara dan pemerintah dalam mengatur seluruh kehidupan sosial ekonomi masyarakat dari hulu ke hilir (*staatsbemoeienis*) demikian besar. Mengatur sendi kehidupan masyarakat *from the cradle to the grave*. Kondisi berbeda bagi Negara hukum formal (*legal state*), yang menempatkan negara dan pemerintah sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Adanya pembatasan kewenangan pemerintahan (*staatsonthouding*), memberikan implikasi keterbatasan peran pemerintah. Yang kemudian melahirkan dalil “*The least government is the best government*” atau prinsip *laissez faire, laissez aller*.” Dengan pembatasan tersebut, negara dan pemerintah menjadi pasif, yang pada akhirnya menimbulkan gelombang reaksi dan kerusuhan sosial (Ridwan, 2020). Pada negara hukum formal, hukum tata pemerintahan/hukum administrasi tidak dinamis, mrngingat keterbatasan kewenangan pemerintah.

Dalam perjalanan kemudian lahirnya negara hukum kesejahteraan modern, setidaknya memiliki dua dimensi. Pertama, negara dan pemerintah memiliki kewenangan pemerintahan yang luas untuk terlibat dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, agar tercipta keseimbangan. Kedua, dengan kewenangan pemerintahan yang luas, menjadi potensi penyalahgunaan kewenangan, - dimana paada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan pemerintahan yang dikonstatir

sebagai kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah publik,- meliputi tindakan pemerintahan melampaui wewenang, tindakan pemerintahan mencampuradukkan wewenang dan tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang.

Dalam kaitan itulah, hukum tata pemerintahan sebagai bagian dari hukum publik, sebagai himpunan nilai, asas, etika dan norma, esensi keberadaannya adalah mengatur pembatasan perilaku manusia agar tercipta keteraturan (order) dalam hubungan antar manusia. Dalam konteks bernegara, hukum berfungsi sebagai pengatur lalu lintas penggunaan kewenangan penguasa, agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. (Lord Acton : *power tends to corrupt, absolutely power tend to corrupt absolutely*, James Madison : *the essence of government is power, and power lodged as it must be in human hands will ever be liable to abuse*, Amazon.com, 2020).

Adanya kewenangan pemerintahan melalui asas legalitas (*legaliteitbeginsel*), cerminan negara hukum dalam sistem kontenental (*rechtstaat*), yang menegaskan, tidak ada kewenangan tanpa aturan sebelumnya. Asas legalitas dalam hukum administrasi memiliki makna “ *dat het bestuur aan de wet is onderworpen*’ (HD Stout dalam Ridwan, 2002), bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang/peraturan perundang-undangan. Asas legaluitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah, memberikan adanya kepastian hukum. Namun demikian, menurut Bagir Manan (Ridwan, 2002), penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan pada peraturan tertulis, senantiasa mengandung kelemahan atau cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*). Menurut Bagir Manan, ketentuan tertulis atau hukum tertulis, peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan terbatas, sekedar moment opname dari unsur politik, ekonomi, budaya, sosial dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan

peraturan perundang-undangan tersebut. Sehingga mudah sekali ketinggalan dari dinamika perkembangan masyarakat. Pelaksanaan fungsi- fungsi pemerintahan tidak boleh terhenti atau *vacuum*, maka, penyelenggara Negara diberikan kewenangan kebebasan bertindak sesuai kondisi pada saat tertentu (*discretionary power*). Kewenangan pemerintahan berbasis legalistik apalagi kewenangan pemerintahan berbasis diskretif, memiliki potensi untuk disalahgunakan, sehingga kewenangan – kewenangan pemerintahan dari penyelenggara negara tersebut seharusnya terbingkai pelaksanaannya selain asas legalitas juga berbasis nilai dan etika pemeritahan.

B. Esensi Negara Hukum

Keberadaan hukum merupakan sebuah prasyarat untuk keteraturan kehidupan dalam bermasyarakat. Dalam perkembangannya, hukum tidak hanya mengatur tingkah laku masyarakat dan mempertahankan kebiasaan yang telah ada. Lebih dari itu semua, hukum telah mengarah pada suatu alat atau sarana serta hukum merupakan ekspresi atau kehendak yang terwujud dalam masyarakat. Pada sisi lain ketika berbicara mengenai negara hukum (Ufran dalam Rahardjo, 2009), selama ini dipahami sebatas bagaimana suatu negara mengakui bahkan mengklaim telah memiliki berbagai syarat normatif, yang dianggap sudah merupakan negara hukum. Ukuran negara hukum diukur dari terpenuhinya unsur-unsur kategorikal seperti supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), proses hukum yang adil (*due process of law*), serta peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*). Dengan pemenuhan syarat-syarat tersebut, dianggap negara hukum sudah ada.

Pemahaman negara hukum terkadang dilihat dari aspek pemenuhan kriteria dan normatif- positivistik. Padahal negara hukum tidak menjadi sempurna dan akhir dari segalanya, melainkan negara hukum merupakan sebuah sosok yang terus menjadi dan mengada. Sesuatu yang harus terus dimaknai dan diperjuangkan. Negara hukum merupakan suatu proses panjang

karena menyangkut perubahan perilaku, tatanan sosial dan kultur, termasuk perubahan perilaku penyelenggara Negara dalam menggunakan kewenangannya. Negara hukum modern membutuhkan suatu predisposisi sosial dan kultural tertentu untuk dapat berhasil dengan baik, yang di Eropah sebagai tempat kelahirannya membutuhkan waktu sekitar seribu tahun (Ufran dalam Satjipto Rahardjo, 2019). Kebutuhan preposisi sosial dan kultural dimaksud sekaligus menguatkan argument bahwa hukum itu bukan hanya peraturan tertulis dalam bentuk peraturan peundang-undangan, akan tetapi lebih dari itu, hukum sebagai norma adalah tatanan yang tidak tertulis atau tata kebiasaan yang terinstitusionalisasi, hidup dan berkembang serta ditaati masyarakat sebagai sesuatu yang mengikat. Sesuatu nilai yang ditaati tanpa paksaan, tanpa ancaman, tapi diyakini secara internalisasi baik dilakukan atau tidak baik dilakukan untuk kemaslahatan bersama. Pandangan positivistik dengan beragam dan dinamika masyarakat, peraturan tidak tertulis termasuk etika pemerintahan menjadi urgen sebagai pedoman dan penuntun dalam pemecahan masalah yang dihadapi dalam penggunaan kewenangan pemerintahan.

Perkembangan negara hukum kemudian mewujud sesuai dengan zamannya, dikenalah negara hukum formal dan substansial, negara hukum liberal, negara hukum sosial, Nomokrasi Islam, Negara Hukum Kesejahteraan dan Negara Hukum Pancasila. Berbagai bentuk negara hukum dimaksud pada dasarnya memiliki nilai universal (*universal values*) dan nilai lokal (*local values*) masing-masing wilayah negara.

Sekalipun beragam bentuk negara hukum, namun, pada dasarnya, negara hukum itu lahir sebagai reaksi atas kekuasaan absolut dan kesewenang-wenangan. Sebagai reaksi atas ketidakhormatan dan ketidakadaan pengakuan terhadap hak – hak dasar manusia sebagai Mahluk Ciptaan Allah Subhanahu Wata’ala. Reaksi atas negara otoritarian, - ‘*L-etat c’est moi* – negara adalah saya, ungkapan Raja Louis XIV di Prancis, tahun 1651, yang memiliki kekuasaan mutlak.. Hal ini menjadi penting dipahami karena dalam perkembangan Negara hukum,

sekalipun terdapat pembatasan kekuasaan, akan tetapi sering muncul paham pemegang kewenangan pemerintahan menggunakan kewenangan secara refresif. Suatu kekuasaan dikatakan refresif, apabila kekuasaan tersebut tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah. Dalam analisis Nonet dan Selznick (2007), kekuasaan pemerintahan yang refresif, adalah setiap tindakan yang dilakukan atau keputusan yang dibuat pemerintah, mensyaratkan ditempatkannya beberapa kepentingan di bawah kepentingan lainnya. Tidak semua tuntutan dapat dikabulkan, dan tidak pula semua kepentingan dapat diberikan pengakuan yang sama. Lebih lanjut Nonet dan Selznick menawarkan hukum *responsif*, yaitu hukum yang mengatur kewenangan pemerintahan yang menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, selektif dan tidak serampangan. Dikatakan suatu institusi yang responsif adalah mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritas, namun tetap memperhatikan keberadaan kekuatan baru di dalam lingkungannya, dengan memaduserasikan keterbukaan dan integritas, dan tidak saling dipertentangkan.

Soetandyo Wignjosoebroto (jeddawi, 2016), juga menegaskan, sesungguhnya tidak ada satu konsep tunggal tentang apa yang disebut hukum. Dikatakan, apabila diketahui bahwa yang disebut konsep itu sesungguhnya merupakan penentu suatu bangunan teori, '*concepts is the building blocks of theories*' dapatlah disimpulkan bahwa tiadanya kesamaan konsep akan berkonsekuensi pada akan tiadanya satu teori semata tentang apa yang disebut hukum itu. Hukum yang dikonsepkan sebagai aturan undang-undang tentulah akan diteorikan lain dari hukum yang dikonsepkan sebagai seluruh hasil proses yudisial yang berujung pada putusan hakim. Demikian pula apabila hukum dikonsepkan dalam wujud realitas yang tertampak sebagai ketaraturan perilaku manusia dalam kehidupan masyarakatnya. Namun demikian disepakati, konsep hukum sebagai kumpulan peraturan tertulis

dan tidak tertulis yang mengatur tingkah laku manusia dan terkadang memiliki unsur paksaan.

Dalam bahasa yang lebih sempit untuk peraturan tertulis dimaknai dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku di suatu Negara, suatu *ius constitum* bukan *iusconstituendum*. Sementara peraturan tidak tertulis itu kemudian dikenal antara lain dengan norma kesopanan dan norma kesusilaan. Penerapan norma kesusilaan dan norma kesopanan tersebut adaptif dengan kondisi masyarakat, mengenai sesuatu yang patut dan tidak patut dilakukan, berkaitan dengan kata hati dan situasional masyarakat dengan filterisasi nilai universal dan *local value*.

Hukum positif / *ius constitum* berlaku dan ditegakkan di Indoenesia menurut Bagir Manan, untuk menunjukkan bahwa hukum positif adalah aturan yang bersifat nasional, bahkan mungkin lokal. Sekaligus untuk membedakan dengan hukum positif Filipina, Hukum Positif Singapura dan lain-lain. Berdasarkan hal tersebut, dari aspek lingkungan territorial, sebagai tempat berlaku, di Indonesia terdapat dua macam hukum positif, yaitu, hukum positif yang berlaku di seluruh wilayah Negara Indonesia (nasional) dan yang berlaku untuk daerah atau lingkungan masyarakat hukum tertentu atau dapat disebut hukum positif lokal. Hukum positif lokal dibedakan antara hukum positif yang lahir atau dibuat dan berlaku dalam pemerintahan otonom berupa peraturan daerah dan hukum adat yang berlaku untuk lingkungan masyarakat hukum territorial atau geneologis tertentu.

Secara normatif konstitusional, landasan utama peraturan perundang-undangan dalam negara hukum Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI tahun 1945. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 1 ayat (3), Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Ketentuan tersebut selain menegaskan bentuk negara, juga mengisyaratkan implikasi yang timbul dengan bentuk

negara kesatuan tersebut. Sejalan dengan hal tersebut menurut Bagir Manan dalam Jeddawi (2005) pada setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sentralisasi dan desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama dengan aparatnya di daerah. Dalam Negara kesatuan, wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata dilakukan pemerintah pusat, tetapi juga oleh satuan – satuan pemerintahan yang mandiri dan otonom (Bagir Manan, 2001), dalam bingkai Negara Kesatuan RI berdasarkan hukum.

Menurut Hans Kelsen dalam Jeddawi (2005), hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu system aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (*legal order*) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia.. Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam kondisi tertentu. Kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun, kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan jika terkait dengan tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat. Perbedaan pengaturan apakah suatu perbuatan, suatu kondisi yang dihasilkan, ataukah keduanya memiliki pengaruh terhadap pertanggungjawaban atas perbuatan tersebut menentukan unsur-unsur suatu delik (Jimly Assiddique, dalam Jeddawi, 2016).

Dimensi pendekatan teoritik, bahwa hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara

umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia (Bagir Manan, 2004). Apabila pengertian tersebut dikonstruksi lebih mikro dalam bidang pemerintahan dalam arti sempit, dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum positif pemerintahan adalah kumpulan asas dan kaidah hukum yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh pemerintah baik pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah.

Kumpulan kaidah hukum tersebut memiliki daya *dwingendrecht* atau *imperatifrecht* (memaksa) atau *normatiefrecht* dan *regelendrecht* atau *anvullenrecht* yaitu tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak. Dengan demikian hukum positif pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan tertulis, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri/Lembaga Negara, dan Peraturan Daerah merupakan instrumen utama dalam mewujudkan fungsi - fungsi pemerintahan terutama fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pengaturan, melalui kewenangan pemerintahan penyelenggara Negara. Hukum positif tersebut sesuai dengan hakekatnya memiliki kepastian dan kejelasan tekstual sehingga peristiwa pemerintahan dapat diberlakukan secara mutatis mutandis sesuai dengan kondisi peruntukannya dilandasi penyesuaian kondisional kontekstual.

Apabila dalam rumusan peraturan perundang-undangan dimaksud secara kontekstual tidak dapat memecahkan peristiwa pemerintahan yang ada, mengingat tingginya dinamika dan heterogenitas kepentingan masyarakat serta adanya multi suku, budaya dan persoalan lokal di 38 provinsi dan 514 kabupaten/kota (416 kabupaten, 96 kota), 7.094 kecamatan, 8.490 kelurahan dan 74.957 desa, dengan 1.340 suku bangsa/etnik, 718 bahasa daerah, sekalipun hukum pemerintahan mengalami dinamika yang intensitas tinggi. Dalam teori dan norma, terdapat hukum positif lainnya berupa peraturan kebijakan (*beleid regels/policy rules*) yang dapat menjadi

instrumen untuk mengatasi dinamika dan tuntutan pelayanan masyarakat. Peraturan kebijakan secara teoritis tersebut, beberapa hal telah dinormakan dalam Undang - Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengenal adanya diskresi. Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menegaskan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur dan tidak lengkap.

Bertolak dari pendapat tersebut, patut disimak apa yang telah didefinisikan Sudikno Mertokusumo. Menurutnya, hukum merupakan keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam kehidupan bersama, yang dapat dilaksanakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Senada dengan apa yang dikatakan Sudikno Mertokusumo (1986). Utrecht menegaskan bahwa hukum merupakan himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus suatu tata tertib masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu. Berbagai macam definisi beragam tersebut sebenarnya memperlihatkan ciri-ciri hukum yang sama antara satu definisi hukum dengan definisi yang lain.

Fungsi hukum yang paling menarik adalah hukum dipandang sebagai realitas kodrati. Sebuah bagian dari sifat alami manusia yang senantiasa tertanamkan, tanpa bisa dielakkan dalam setiap perilaku manusia itu sendiri. Menurut logika seperti ini, maka hukum dipandang sebagai sebuah realitas yang sangat mendasar. Keadaan seperti itu harus dipandang sebagai integral eksistensi manusia, dan yang karena itu pula niscaya sudah eksis sebelum perilaku hukum manusia diwujudkan di alam pengalaman yang nyata. Dalam posisi seperti itulah, hukum adalah pengarah atau pengontrol atau sebuah tolak ukur guna menilai benar salahnya (etika) setiap bentuk tindakan manusia (Soetandyo, 2002)

Selain pandangan diatas, fungsi hukum yang lain adalah ketika hukum dipandang berfungsi sebagai penjaga ketertiban dan memberikan keadilan. Sedikit banyak, hukum juga berorientasi kepada sebuah perubahan. Dalam fungsi tersebut diatas, sifat hukum tidak statis, dan harus mengikuti perkembangan jaman agar bisa membawa keadilan dan ketertiban di tengah masyarakat. Fungsi seperti ini membuat hukum tidak dapat dilihat semata-mata dari kumpulan sebuah materi hukum saja, seperti perundang-undangan dan putusan pengadilan. Dalam hal ini, hukum memiliki sosok atau jati diri. Hukum sebagai perwujudan nilai-nilai mengandung arti, bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya. Dari pendapat para ahli tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya hukum merupakan kristalisasi nilai dalam kehidupan kemasyarakatan, diberi bentuk tertentu agar dapat dikenali dan memiliki daya kekuatan mengikat. Hukum sebagai norma meliputi norma Agama, norma kesusilaan, norma kesopanan dan norma hukum (tertulis- peraturan perundang-undangan). Dengan demikian, pemerintahan berdasarkan hukum itu, termasuk di dalam hukum/norma tidak tertulis, yang di dalamnya tercakup etika pemerintahan. Dengan konstruksi pemikiran tersebut, maka penerapan hukum tertulis (legalitas), seharusnya dilihat dari satu sisi, karena di sisi lain, terdapat norma tidak tertulis yang merupakan refleksi nurani dan kondisi masyarakat mengenai sesuatu peristiwa hukum. Dalam kondisi tersebut, etika menjadi urgen sebagai ladang tempat hukum ditemukan dalam praktek pemerintahan.

C. Etika Hukum

Dalam perkembangan dinamika masyarakat, hukum memerlukan sarana untuk bisa eksis di hadapan masyarakat. Tujuannya agar masyarakat mengetahui secara kasatmata apa yang dinamakan sebagai hukum. Ini artinya, hukum haruslah berdasarkan atas sebuah sarana untuk menampilkan norma hukum sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat secara luas.

Peraturan perundang-undangan yang dituntut dinamis mengikuti perubahan sesuai dengan tingkatan dan prosedurnya sesuai adagium dimana ada masyarakat di situ adahukum, *ubi societas obi ius*, adanya peraturan kebijakan haruslah pula didukung dengan kemampuan diskretif. Eksistensi hukum sangat diperlukan dalam mengatur kehidupan manusia/ masyarakat. Tanpa hukum kehidupan manusia akan liar, siapa yang kuat dialah yang menang. Tentu keadaan tersebut tidak diharapkan lagi sesuai esensi keberadaan negara hukum dengan perangkat hukumnya adalah untuk melindungi masyarakat dari praktek kesewenang-wenangan, termasuk dari kesewenang-wenangan penyelenggara Negara yang memiliki kewenangan pemerintahan..

Yang lebih dinamis dan anomali lainnya adalah adalah peraturan yang menjadi kewenangan pemerintah yang disebut legislatif semu, seperti Peraturan Pemerintah, Perpres, Permen, Pergub dan Perbub, mengalami dinamika yang sangat tinggi, dengan materi muatan yang variatif dengan implikasi atau fakta banyak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan di atasnya atau bertentangan dengan nilai kepatutan (etika), yang dikenal dengan ribuan peraturan bermasalah bermasalah yang beberapa telah dibatalkan Mendagri dan atau dibatalkan Mahkamah Agung (MA) untuk pengujian Peraturan Pemerintah (PP) ke bawah terhadap Undang-Undang dan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dengan melihat luasnya ruang yang harus diisi dalam peraturan perundang-undangan semu tersebut, disinilah diperlukan kearifan atau etika yang menjadi filter materi muatan yang akan diatur dalam peraturan semu (salah satu fungsi pengaturan), tersebut yang dalam praktek justru begitu desisif dan mengikat,

Melihat dinamika yang ada dan karena hukum tata pemerintahan substansinya adalah adalah sebagai penuntun dan pemberi legitimasi pemerintah/ penyelenggara negara dalam berhubungan dng masyarakat juga sekaligus menjadi penjamin agar pemerintah/ penyelenggara negara tidak menyalahguna-

kan kewenangan pemerintahan dan menindas masyarakat yang diaturnya, baik masyarakat umum maupun masyarakat pegawai yang ada di lingkungan organisasi penyelenggara negara itu sendiri. Pemerintahan berbasis hukum menjadi pengatur hubungan antara penyelenggara negara dengan masyarakat, antara sesama penyelenggara negara dan di internal penyelenggara itu sendiri, dengan pendekatan tidak semata dogmatis legalistik untuk menjamin kepastian tetapi juga kemanfaatan kearifan lokal..

Dengan konstalasi berfikir tersebut, pemerintahan berdasarsn hukum yang humasnistik menurut penulis tidak saja dalam rumusan dan implementasi mengakui menghormati dan menegakkan hak - hak asasi manusia tetapi juga rumusan norma yang berpeluang ditsfsirkan ganda (diskresi) yang dapat merugikan atau mengurangi kesempatan masyarakat dalam mendapatkan hak hak dasarnya baik dalam penggunaan anggaran maupun dalam penggunaan fasilitas negara. Walau dalam aspek ajaran legisme suatu ajaran yg melihat hukum sama dengan undang-undang dan menganggap semua persoalan akan selesai dengan adanya undang-undang tidak bertentangan, akan tetapi dalam perspektif riil berlebihan atau tidak efisien kalau hal tersebut berkaitan dengan anggaran misalnya. Dalam kondisi seperti ini, penyelenggara Negara seharusnya menggunakan demarkasi etika pemerintahan. Eksistensi wujud pengaturan dimaksud, pada perkembangannya kemudian menjadi salah satu fungsi wajib dari kegiatan pemerintahan oleh pemerintah dengan kekuasaan pemerintahan (*bestuur, Verwaltung*).

Prakke - C.A.J Kortman dalam Philipus Hadjon (2015), mengurai, konsep pemerintahan (*bestuur;Verwaltung*), dibedakan dalam dua makna, yakni materil dan formal. Dalam konsep materil, konsep pemerintahan sering dirumuskan dengan kekuasaan Negara yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisil (*Tatigkeits des States die nicht Gesetzgebung oder justiz ist*). Dalam makna formal, diartikan

sebagai bentuk tertentu tindak pemerintahan (*een bepaalde vorm van overheidsoptreden*).

Tindak pemerintahan oleh pemerintah dengan kewenangan pemerintahan yang dimiliki baik kewenangan atributif maupun kewenangan delegatif, seiring dinamika paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang saat ini pada paradigma desentralisasi, demokratisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, aspek kesetaraan subyek kemanusiaan menjadi penting. Pemerintahan yang masih menerapkan paradigma sentralistik, paradigma otoriteristik dan *bad governance* cenderung mengabaikan aspek kemanusiaan. Sebaliknya, pemerintahan yang desentralistik, demokratis, dan penerapan dimensi pemerintahan yang baik, aspek kemanusiaan dan etika pemerintahan dalam perwujudan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan menjadi terhargai/teraktualisasi, baik dalam norma tertulis maupun dalam praktek.

Penyelenggaraan pemerintahan modern dewasa ini, sebagai pengejawantahan Negara hukum kesejahteraan modern, yang mengatur seluruh sendi kehidupan masyarakat dari hulu sampai ke hilir, seiring dinamika dan heterogenitas karakter, kebiasaan, tuntutan dan kepentingan manusia, permasalahan semakin kompleks, baik dalam pengaturan maupun dalam implementasi kebijakan pembatasan mengenai apa yang semestinya dilakukan atau tidak dilakukan berbasis nilai (etika), menjadi penting diperhatikan. Adalah suatu hal yang ironis dalam pemerintahan yang berdasarkan Negara hukum kesejahteraan moders dengan penerapan prinsip demokrasi, prinsip legalitas yang utama. Sudah seharusnya aspek kepastian (legalitas) senantiasa juga memperhatikan nilai kepatutan, nilai baik dan tidak baik, terhadap materi muatan suatu peraturan tertulis yang memang dapat saja sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakatnya, sehingga diperlukan penyesuaian, dimana untuk penyesuaiannya memerlukan waktu dan prasyarat tertentu.

Banyak hal yang sebelumnya tidak terlalu menjadi perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan, kini menjadi masalah penting dan krusial yang memerlukan penanganan secara komprehensif baik dalam eskalasi lokal, regional, nasional dan global.. Demikian halnya dengan penghargaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia hingga saat ini tetap menjadi universal, baik dalam Negara maupun antar Negara. Belum lagi perubahan-perubahan paradigma pemerintahan yang tentunya selalu berkembang mengikuti situasi dan kondisi internal maupun eksternal suatu Negara. Mulai dari berkembangnya konsep *Good Governance* sampai dengan *Dynamic Governance*, sebagai koreksi atau antitesa praktek pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian. Hal ini menunjukkan bagaimana cepatnya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan agar mampu menjadikan pemerintah benar-benar melaksanakan tugas dan kewajibannya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melalui fungsi pengaturan, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan.

Indonesia sendiri dalam kaitannya penyelenggaraan pemerintahan, yang sentralistik sealam ini, tidak lepas dari momentum *big bang* desentralisasi sejak reformasi pada tahun 1999. Praktek desentralisasi substantive merupakan *condisi sine qua non*, dimana selama ini (orde baru dan sebelumnya), norma dan praktek desentralisasi masih sentrum pada sentralisasi dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Dengan lahirnya undang-undang pemerintahan daerah tahun 1999 menjadi momentum perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang seiring pula dengan Amandemen UUD 1945 termasuk Pasal 18 yang menjadi dasar pengaturan pemerintahan daerah ke dalam undang-undang organik. Sejak saat itu mulai muncul daerah-daerah otonom yang dapat mengoptimalkan sumber daya daerah selain dukungan sumber daya dari pemerintah pusat dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, dalam suasana euforia otonomi daerah luas tersebut, masih ada juga daerah otonom yang *losing change* dalam pengelolaan sumber dayanya. Bahkan fenomena beberapa daerah otonom, kepala daerahnya terjerat *miss management* dan tersangkut masalah korupsi, suap, dan gratifikasi serta *miss use of power*. Kewenangan yang luas, tidak seiring dengan kemampuan administrative dan akuntabilitas/moralitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Padahal salah satu tuntutan reformasi 1999 adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Sebagai tindak lanjut Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan berbagai aturan turunannya baik pembentukan lembaga independen seperti KPK maupun pengoptimalan fungsi penyelenggara negara yang berkaitan penanganan korupsi.

Kondisi inilah yang diingatkan F. Riggs dengan istilah *lack of administrative capacity*, suatu kondisi dimana penyelenggara Negara tidak memiliki kapasitas menjalankan pelayanan dengan efisien dan efektif. Padahal dalam era demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik saat ini, penyelenggara negara baik di pusat maupun daerah dituntut kapasitas profesionalis dalam pendayagunaan sumber daya yang dimiliki agar lebih akuntabel dan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum) berbasis Erika pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia juga menganut konsep *the rule of law*, *rechtsstaat* atau Negara hukum. Dimana konsep ini diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan menghindari *abuse of power*. Dalam konsep Negara hukum yang bersifat substantive, mengutamakan adanya keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, rekognisi akan hak-hak individu menjadi sangat vital. Hak asasi manusia haruslah dijunjung

tinggi. Selain itu, dengan perlindungan hak asasi manusia ini juga pada akhirnya akan mampu mewujudkan demokrasi yang lebih baik. Idealisasi penyelenggaraan pemerintahan adalah berdasar hukum dengan prinsip-prinsip demokrasi secara substantive bukan sekedar formalistik legalistik.

Negara berdasar hukum, yang pada pada Abad ke-19 secara historis di Negara Eropah, termasuk Eropah Kontinental, masih menganut paham Negara hukum formil atau Negara hukum dalam arti sempit, yaitu Negara yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Kebutuhan masyarakat pada waktu itu, masih sangat sederhana, segala bentuk kebutuhan masyarakat dapat dituangkan dalam undang-undang. Kebutuhan dimaksud, terutama menyangkut ketenteraman, keamanan dan ketertiban. Sementara soal-soal lainnya diserahkan penyelenggaraannya kepada warga. Negara dalam posisi tersebut disebut Negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Pada kondisi dimaksud peran Negara tebatas, *The best government is the least government (staatsonthouding)*. Terjadinya perkembangan jaman yang pesat disertai tuntutan kebutuhan hidup semakin meningkat, peranan Negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya (*staatsbemoeienis*). Sejak memasuki jaman modern abad 20, konsep Negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep Negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep Negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep Negara hukum materiil. Berkembangnya konsep Negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan peranan Negara yang semakin besar dan luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *welfare state* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg* (Marbun, 2003).

Konsep Negara hukum yang melindungi hak asasi manusia ini pada akhirnya menuntut penyelenggara pemerintahan untuk merubah pola hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya maupun dengan pihak swasta. Oleh karena itu perlu sekali dikemukakan konsep pemerintah

yang humanis. Yaitu, pemerintahan yang mengedepankan aspek *humanisme* dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Konsep ini diyakini akan mampu menjadi solusi penyelenggaraan pemerintahan yang dituntut dapat memberikan pelayanan dengan baik tanpa melanggar hak-hak individu. Pemerintahan yang humanistik adalah suatu bentuk praktek pemerintahan selain berdasar hukum (*legalistic*) untuk menjamin kepastian, kemanfaatan dan keadilan, juga berdasarkan pada aspek demokratisasi (kesamaan dan partisipasi) serta berdasarkan pada kearifan lokal dan budaya masyarakat setempat (jeddawi, 2019). Pemerintahan yang humanistik adalah pemerintahan yang dalam melaksanakan fungsi- fungsi pemerintahan senantiasa selain berdasar hukum (legalistik) dalam konteks Negara Hukum Indonesia yang menjamin keseimbangan kepentingan individual (manusia) sebagai Rahmat ALLAH SWT dengan kepentingan masyarakat dalam bernegara, juga menyeimbangkan dengan kearifan dan budaya masyarakatnya secara selaras dan bijaksana.

Dalam amandemen UUD 1945, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warganegara dan penduduk serta hak asasi manusia semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada Pasal 26, Pasal 27 dan pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga Negara merupakan asas demokrasi yang terkait dengan kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya, keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat (Marbun, 2003).

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Marbun (2003), adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara instrinsik melekat dan bersumber pada Pancasila. Harkat dan martabat manusia merupakan pemberian Allah SWT. Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap

harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari Negara. Karena itu, menurut konsep Barat, hak lebih diutamakan, sedangkan kewajiban dibebankan kepada Negara. Adapun konsep sosialis, yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, sehingga kewajiban kepada Negara lebih diutamakan. Sedangkan dalam Negara hukum yang bersumber pada Pancasila, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan Negara.

Dalam kerangka berpikir itulah harkat dan martabat manusia Indonesia ketika berhadapan dengan perwujudan fungsi - fungsi Pemerintah, pemerintahan yang humanistik menjadi relevan dan urgen menjadi perhatian. Konsep ini relevan dengan penghormatan hak - hak asasi manusia dalam perundang-undangan. Konsep pemerintahan yang humanistik menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan diperaktekkan dalam kehidupan masyarakat (sesuai nilai - nilai Pancasila) dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Oleh karena itu manusia apalagi yang mendapatkan amanah dan memiliki kewenangan pemerintahan, diharuskan berbuat baik, karena semua amal perbuatannya di dunia dicatat Malaikat dan akan dimintakan pertanggungjawabannya pada Hari Akhir kelak.

Adanya kondisi atau preposisi tersebut, urgensi adanya pengaturan (*order*) agar terjadinya keseimbangan dalam pergaulan kehidupan antar manusia merupakan suatu keharusan. Eksistensi wujud pengaturan dimaksud, pada perkembangannya kemudian menjadi salah satu fungsi wajib dari kegiatan pemerintahan oleh pemerintah dengan kekuasaan pemerintahan (*bestuur, Verwaltung*).

Dalam kerangka berpikir itulah harkat dan martabat manusia Indonesia ketika berhadapan dengan perwujudan fungsi-fungsi Pemerintah, pemerintahan yang humanistik

menjadi relevan dan urgen menjadi perhatian. Konsep ini relevan dengan penghormatan hak – hak asasi manusia dalam perundang-undangan. Konsep pemerintahan yang ertis humanistik menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan diperaktekkan dalam kehidupan masyarakat (sesuai nilai – nilai Pancasila) dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Pengaturan Hak – Hak Asasi Manusia dalam konstitusi terutama setelah Amandemen UUD 1945 (Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J). Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang sederajat serta peraturan perundang-undangan di bawahnya telah banyak mengatur mengenai Hak Asasi Manusia. Penggunaan kewenangan pemerintahan hendaklah yang humanistic dan beretika, yaitu pemerintahan yang menjunjung tinggi nilai- nilai kemanusiaan secara legalistik dinamis, demokratis, rasional, dan kultural secara simplistis. Pada kondisi tersebut memberikan implikasi pada penggunaan kekuasaan/kewenangan yang bijaksana, tidak arogan, sesuai kultur dan prilaku organisasi yang adaptif berbasis *human value* Pancasila. Diperlukan simplistisasi konkrit antara konsep Negara hukum demokratis dengan penggunaan kewenangan pemerintahan penyelenggara Negara berbingkai kearifan dan kultur masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dalam internal organisasi publik itu sendiri.

D. Kesimpulan

Dalam kerangka berpikir itulah harkat dan martabat manusia Indonesia ketika berhadapan dengan perwujudan kewenangan Pemerintahan, maka penggunaan kewenangan pemerintahan yang ada secara legalistik, hendaklah dikaitkan penggunaan kewenangan pemerintahan yang humanistik, yaitu penggunaan kewenangan yang beretik, menitikberatkan pada selain dimensi legalistik, juga dimensi demokratisasi dan kearifan serta budaya masyarakat yang hidup dan

diperaktekkan dalam kehidupan masyarakat (sesuai nilai – nilai Pancasila) dan bukan pada pendekatan kekuasaan berdasar kewenangan secara kaku dan formal.

Penggunaan kewenangan Pemerintahan agar menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan secara legalistik dinamis, demokratis, rasional, dan kultural secara simplistik. Pada kondisi tersebut memberikan implikasi pada penggunaan kekuasaan/kewenangan yang bijaksana, tidak arogan, sesuai kultur dan prilaku organisasi yang adaptif berbasis *human value* Pancasila. Diperlukan simplistisasi konkrit antara konsep Negara hukum demokratis dengan penggunaan kewenangan pemangku jabatan berbingkai kearifan dan kultur masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dalam internal organisasi publik itu sendiri. Kesederhaan, efisiensi, kesamaan, menghargai harkat manusia, membuat orang lain bahagia, tutur sapa yang santun, berdasarkan aturan secara dinamis dan kondisional, keteladanan, memaafkan sebelum pihak lain memohon maaf, melaksanakan Amar maruf Nahimungkar, terkadang tegas, memahami kondisi bawahan, itulah antara lain pelaksanaan pemerintahan yang humanistik, sebagai perwujudan Pemerintahan Pancasila dalam pergaulan dan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Kewenangan Pemerintahan tanpa hukum adalah kesewenang-wenangan. Hukum tanpa kewenangan pemerintahan statis salah arah dan misi tata kelola. Kewenangan Pemerintahan berdasarkan hukum tanpa mengadopsi nilai – nilai kepatutan (nilai baik atau tidak baik/etika), nilai – nilai kemanusiaan (*human being values*), akan dapat melahirkan resistensi, ketidakpercayaan dan ketidakpatuhan masyarakat. Padahal pengakuan, kepercayaan dan kepatuhan masyarakat merupakan elemen penting terwujudnya pemerintahan yang baik. Betapa pentingnya Pemerintahan berbasis hukum dan *human being and local values*. Dengan demikian penggunaan kewenangan pemerintahan agar efektif memang seharusnya *etic legalistic*.



**BAGIAN KETIGA
ETIKA DALAM PRAKTEK
PEMERINTAHAN**



Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika

Oleh. Jimly Asshiddiqie



A. Gambaran Umum tentang Etik

1. Bidang Kajian Etika

Secara umum dalam garis besarnya, etika atau '*ethics*' merupakan satu cabang filsafat yang memperbincangkan tentang perilaku benar dan salah (*right and wrong*) dan baik dan buruk (*good and evil*), dan bahkan relasi-relasi sosial (*social relations*) dan makna keberagamaan (*religious meaning*) dalam hidup manusia (Graham, 2010). Filsafat etik tidak hanya menaruh perhatian pada soal benar dan salah seperti dalam filsafat hukum, tetapi lebih dari itu juga persoalan baik dan buruk. Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik, "*the good life*", bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah salah. Namun dalam praktik, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah (*right and wrong*), serta baik dan buruknya (*good and bad*) perilaku manusia dalam kehidupan bersama.

Namun, dalam perbincangan konkrit sehari-hari, kebanyakan orang biasanya lebih mengutamakan soal benar atau salah, '*right or wrong*' saja (Fieser, n.d.). Karena, benar-salah ini lebih mudah dan lebih jelas dipandang mata. Sedangkan soal 'baik-buruk' kurang mendapat perhatian karena ukurannya seringkali bersifat relatif. Dalam soal makanan saja pun, orang Islam diajarkan oleh al-Quran agar hanya makan "makanan yang halal lagi baik", tetapi dalam praktik yang dipikirkan orang hanya "makanan yang halal" (*halalan*) saja, dan cenderung abai dengan sifat-sifat "makanan yang baik" (*thoyyiban*). Padahal, dalam al-Quran,

kedua konsep “*halalan thoyyiban*” (halal lagi baik) itu merupakan satu kesatuan konsepsi tentang makanan yang dianjurkan yang tidak boleh dipisah-pisahkan satu dengan yang lain. Makanan dapat dibedakan antara (i) makanan yang halal tetapi tidak baik, (ii) makanan yang baik tetapi tidak halal, dan (iii) makanan yang tidak halal dan juga tidak baik. Ketiga jenis makanan tersebut tidak dianjurkan ataupun diperintahkan dalam al-Quran. Yang diperintahkan dengan tegas untuk dimakan justru adalah (iv) makanan yang halal lagi baik.

Demikian pula dalam pembahasan tentang etika, banyak tulisan yang untuk mudahnya menjelaskan tentang pelbagai persoalan etik dengan pendekatan benar-salah saja. Apalagi dengan berkembangnya kecenderungan baru yang saya namakan sebagai gejala positivisasi etika dimana perumusan tentang nilai-nilai etik dan standar perilaku ideal mulai dituliskan dan dibangun sistem kelembagaan penegakannya secara konkrit dalam praktik, menyebabkan pengertian orang akan etik itu tumbuh dan berkembang menjadi seperti norma hukum juga, yaitu melibatkan pengertian tentang benar-salah yang lebih dominan daripada pertimbangan baik-buruk.

Sistem filsafat etik dapat dikelompokkan dalam 4 cabang, yaitu:

- a. *Descriptive ethics*: Etika yang berkenaan dengan perilaku yang benar dan baik sebagaimana yang dipikirkan orang;
- b. *Normative ethics* atau *prescriptive ethics*: Etika yang berkenaan dengan perilaku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan;
- c. *Applied ethics*: Etika yang berkenaan dengan pengetahuan tentang moral dan bagaimana pengetahuan itu diwujudkan dalam praktik;
- d. *Meta ethics*: Etika yang membahas mengenai apa yang dimaksud dengan benar dan baik itu sendiri (Blackburn, 1996).

Dapat dikatakan bahwa etika deskriptif (*Descriptive Ethics*) pada pokoknya berkaitan dengan pelbagai bidang kajian, yaitu: etika keagamaan, teori-teori nilai, filsafat ekonomi, filsafat politik, filsafat hukum, logika deontik, teori aksi, penalaran praktis (*practical reasoning*), moralitas, etika visual (*visual ethics*), etika kepercayaan (*ethics of belief*). Sedangkan etika preskriptif atau normatif (*normative or prescriptive ethics*) berkenaan dengan apa yang orang harus percaya sebagai benar dan salah, atau baik dan buruk. Dalam hubungan ini, terdapat beberapa teori dan aliran pemikiran yang berkembang dalam studi tentang etika, misalnya: (i) Konsekwensialisme (*Consequentialism*), yaitu aliran yang mengembangkan teori-teori moral yang berpendapat bahwa akibat-akibat perbuatan yang dilakukan seseorang menjadi sebab yang dianggap benar bagi timbulnya penilaian (*judgement*) tentang tindakan moral yang terjadi. Karena itu, suatu tindakan (*by commission* ataupun *by omission*) yang secara moral dapat dikatakan baik dan benar beralasan untuk menghasilkan akibat yang baik dan benar pula. Pandangan demikian juga tercermin dalam pandangan aliran utilitarianisme.

(ii) Yang lain adalah Etika Deontologis (*Deontological ethics*), yaitu suatu pendekatan yang bersifat 'rule-driven', yang menilai moralitas dari suatu tindakan didasarkan tindakan yang ditentukan oleh aturan yang menjadi rujukan. Dalam teori absolutisme moral (*moral absolutism*), perbuatan tertentu secara mutlak dinilai salah atau jahat, terlepas dari konteks ataupun niat yang terdapat di balik tindakan. Misalnya, perbuatan membunuh ataupun mencuri, selamanya akan dinilai salah dan jahat, dan karena itu tidak bermoral, meskipun niatnya baik, misalnya, mencuri harta orang kaya untuk membantu orang miskin. Tentu ada pula teori yang lebih bersifat pragmatis (*pragmatic ethics*) yang sekaku pandangan absolutisme moral tersebut.

(iii) Di samping itu, ada pula teori yang disebut etika kebajikan (*virtue ethics*) yang mengutamakan karakter moral seseorang sebagai kekuatan pendorong perilaku etis tertentu. Dalam etika Aristotelian, sebagai kajian pertama tentang etik dalam sejarah, faktor karakter moral ini juga menempati kedudukan utama mengenai bagaimana seseorang mencapai derajat terbaik dalam hidupnya. Aristoteles percaya bahwa tujuan hidup manusia haruslah untuk hidup baik dan mencapai '*eudaimonia*', yang berarti "*well-being*" atau "*happiness*". Hal ini dapat dicapai dengan dimilikinya kemuliaan karakter (*virtuous character*), atau ditakdirkan mempunyai kebiasaan-kebiasaan yang baik dan sempurna. Di antara pandangan Aristoteles yang sangat populer mengenai hal ini disebut *Nicomachean Ethics* (Bartlett & Collins, 2012) dan *Eudemean Ethics* (Kenny, 1978; Woods, 1992). Di samping itu, ada pula pandangan etik yang disebut *Magna Moralia* (Kenny, 1978).

(iv) Banyak lagi teori lain yang cukup rumit dan membutuhkan penjelasan sangat panjang untuk diuraikan, seperti teori eudaimonisme yang mengukur kebahagiaan dalam hubungannya dengan moralitas. Ada pula teori yang disebut etika kepedulian (*ethics of care*) yang juga merupakan salah satu teori etika normatif atau preskriptif (*normative ethical theory*). Juga ada etika egoisme (*ethical egoism*) yang menyatakan bahwa agen moral memang sudah seharusnya melakukan apa menurut kepentingannya sendiri harus dilakukan (*self-interest*). Ada pula teori-teori tentang etika hak, seperti yang dapat dibayangkan dalam aspirasi yang berkembang dalam Revolusi Amerika dan Perancis. Ini yang disebut sebagai etika hak (*rights ethics*) yang memicu lahirnya gerakan hak asasi manusia dalam sejarah.

(v) Selain itu, masih banyak teori tentang etik yang dikembangkan oleh para filosof dan para ahli etika. Misalnya, *Living Ethics*, *Biocentrism ethics*, *Altruism ethics*, dan bahkan *Feminist ethics*. Teori Etika, misalnya, mengembangkan pandangan yang menawarkan nilai-nilai kemanusiaan

kepada makhluk di luar manusia dan bahkan eko-sistem (*non-human species and ecosystems*), serta proses-proses yang terjadi dalam realitas alam (*processes in nature*). Etika altruisme merupakan doktrin yang mengembangkan pandangan bahwa setiap individu kewajiban moral untuk membantu, melayani, atau memberi manfaat kepada orang lain, dan bilamana perlu mengorbankan kepentingannya sendiri.

Sementara itu, '*meta-ethics*' atau disebut juga epistemologi moral berkaitan dengan hakikat pernyataan-pernyataan moral yang dipelajari, terutama mengenai konsep-konsep etika dan teori-teori etika yang terkait. Aliran-aliran pemikiran dan pendekatan yang dapat dikatakan berkembang dalam konteks '*meta-ethics*' ini, misalnya, adalah soal nihilisme moral, relativisme moral, sinkretisme moral (*moral syncretism*), fallabilisme (*fallabilism, fallability*), partikularisme, rasionalisme, konvensionalisme, aksiologi, etika formal (*formal ethics*), rasionalitas, etika diskursus (*discourse ethics*), etika keadilan (*ethics of justice*), etika revolusioner (*revolutionary ethics*), tahap-tahap perkembangan moral (*stages of moral development*), dan sebagainya. Di samping itu, ada pula teori-teori etika yang dikategorikan ke dalam kelompok '*cognitivism*' dan '*non-cognitivism*'. Yang dianggap '*non-kognitif*', misalnya, aliran '*emotivism*' dan '*prescriptivism*', sedangkan yang kognitif (*cognitivism*) mencakup aliran-aliran realisme filosofis (*philosophical realism*), non-naturalisme, subjektivisme etis (*ethical subjectivism*), realisme moral, dan universalabilitas.

2. Etika Terapan (*Applied Ethics*)

Namun demikian, dalam buku ini, sebagian besar pembahasan diarahkan untuk mendiskusikan sistem etika dalam konteks pengertian "*applied ethics*" (Frey & Wellman, 2003; May et al., 2010), meskipun disana-sini, keempatnya (etika deskriptif, normatif-preskriptif, meta-etik dan etika terapan) sama-sama disinggung. Perkembangan sistem kode etika dan perilaku beserta infra-struktur penegakannya tidak

lain merupakan etika terapan seperti dimaksud di atas. Etika terapan (*applied ethics*), dengan pendekatan filsafat, berusaha mengidentifikasi ragam perilaku dalam pelbagai bidang kehidupan manusia yang secara moral dapat dinilai benar dan baik dalam peri kehidupan bersama umat manusia (Singer, 1986). Misalnya, di bawah ini dapat disebutkan beberapa bidang etika yang dimaksud yang telah berkembang dalam praktik di dunia dewasa ini.

a. Ekonomi dan Bisnis:

Salah satu etika terapan yang berkembang sangat pesat dalam praktik adalah etika di bidang ekonomi, khususnya etika bisnis (Bowie, 1989). Etika bisnis mengatur antara lain mengenai batasan-batasan bagi para manajer dalam upayanya mengejar atau mencari keuntungan perusahaan, atau tentang tugas 'whistleblowers' (Kohn, 2001; Kohn et al., 2004) kepada publik yang harus lebih diutamakan daripada ketaatan pada atasan mereka dalam pekerjaan. Yang lain adalah etika pembangunan atau lebih tepatnya disebut etika pembangunan ekonomi (*development ethics*). Di bidang ekonomi dan bisnis ini, juga terdapat etika dalam manajemen (*ethics in management*), etika dalam penjualan produk-produk farmasi (*ethics in pharmaceutical sales*) (Morreim, 1995), dan lain-lain sebagainya. Pendek kata, sekarang ini, sudah hampir semua perusahaan besar di dunia telah mempunyai sistem kode etika dan standar-standar perilaku ideal bagi para pekerja dan eksekutif perusahaan.

b. Bio-etik (*Bioethics*):

Bioetik berhubungan dengan identifikasi terhadap pendekatan-pendekatan ilmiah yang baik dan benar serta dapat dibenarkan seperti mengenai euthanasia, atau alokasi sumber-sumber daya kesehatan yang langka, atau tentang penggunaan organ-organ tubuh manusia dalam penelitian dan praktik kesehatan. Beberapa di antaranya, misalnya abolisionisme (*bioethics*), yaitu satu

aliran pemikiran dan gerakan yang membolehkan pemakaian bioteknologi untuk memaksimalkan kebahagiaan dan mengurangi penderitaan. Ada pula etika kloning (*Ethics of cloning*), *veterinary ethics*, *utilitarian bioethics*, dan *neuroethics* (Harris, 1985).

c. Etika Teknologi (*Ethics of Technology*):

Di bidang teknologi terapan, juga berkembang yang dinamakan *technoethics*, yaitu sistem etika yang berkenaan dengan kegiatan pengembangan dan penerapan teknologi di tengah masyarakat (Tavani, 2006). Beberapa sistem etika terapan yang dikembangkan di bidang ini misalnya ada '*ethics of terraforming*', ada juga '*cyberethics*', dan '*ethics of artificial intelligence*'. Yang terakhir ini mencakup juga '*machine ethics*' dan '*roboethics*'. '*Roboethics*' ini menyangkut perilaku atau perbuatan moral manusia dalam medesain, mengkonstruksi, menggunakan dan memperlakukan robot sebagai makhluk intelek yang bersifat artifisial itu. Selain itu, di bidang teknologi ini juga ada '*internet ethics*' dan '*information ethics*'.

d. Etika Lingkungan:

Etika lingkungan hidup (*environmental ethics*) berhubungan dengan lingkungan hidup, yaitu tugas dan tanggungjawab moral manusia terhadap hewan, tumbuh-tumbuhan, dan bahkan lingkungan semesta alam pada umumnya. Hewan, hak tumbuh-tumbuhan dan bahkan hutan, gunung, sungai, lautan, dan '*outer-space*', semuanya mempunyai hak untuk diperlakukan secara adil, baik, sehat, dan menjamin keseimbangan antar fungsi-fungsi kehidupan secara berkelanjutan. Bahkan dalam buku *Green Constitution* (Nuansa Hijau UUD 1945) (Asshiddiqie, 2009), saya juga sudah menggambarkan munculnya pengertian baru umat manusia tentang hak asasi lingkungan hidup seperti yang terdapat dalam Konstitusi Equador 2008. Ini juga yang tercermin dalam gerakan "*animal liberation*" yang

mempromosikan kesadaran baru bahwa kepentingan hewan yang memerlukan perhatian serupa dengan kepentingan manusia untuk dihormati, dilindungi, dan dipenuhi kepentingannya (Pojman, 2011). Teori-teori etika di bidang ini misalnya adalah "*trail ethics*" dan "*environmental virtue ethics*". Bahkan ada pula etika iklim (*climate ethics*) yang berkenaan dengan dimensi-dimensi etis perubahan iklim, dan konsep-konsep yang dikembangkan terkait dengan hal itu, seperti yang keadilan iklim (*climate justice*), dan sebagainya.

e. Etika Sosial, Etika Organisasi, dan Etika Profesi

Teori-teori lain yang sangat penting di bidang etika ini adalah etika sosial (*social ethics*), etika berorganisasi (*organizational ethics*) (Johnson, 2012), dan etika profesi (*professional ethics*) (Naagarazan, 2006). Etika sosial atau "*social ethics*", baik yang bersifat khas di masing-masing komunitas sosial maupun dalam arti sosial secara universal di antara bangsa-bangsa sebagai satu unit global berkenaan dengan perilaku ideal di bidang kehidupan sosial masyarakat. Misalnya, etika pergaulan bertetangga, etika kependudukan (*population ethics*), dan bahkan etika seksual. Di bidang keorganisasian, dikenal pula adanya teori etika pengambilan keputusan (*decision ethics*) dan etika keanggotaan organisasi (*organizational ethics*). Yang juga sangat berkembang dan bahkan paling duluan berkembang dalam sejarah adalah etika profesi (*professional ethics*). Sekarang hampir semua profesi yang diakui di dunia telah mempunyai sistem kode etik dan kode perilaku, seperti etika akuntansi, etika archeologi, etika insinyur, etika komputer, etika dan standar jurnalisme, etika penelitian dan riset internet, etika hakim, etika advokat, etika kepolisian, etika penerjemah, etika pekerja sosial, etika media, etika kedokteran, etika perawat, dan sebagainya.

f. Etika Sektor Publik (*Public sector ethics*):

Etika terapan (*applied ethics*) yang juga sudah sangat berkembang dewasa ini ialah sistem etika di sektor publik dan penyelenggaraan kekuasaan negara. Inilah yang biasa dinamakan dengan istilah “*government ethics*” ataupun “*ethics in public administration*” yang sering disalahpahami seakan-akan hanya berkenaan dengan etika pemerintahan dalam arti sempit, yaitu terkait para pejabat di lingkungan pemerintahan eksekutif saja. Namun, dalam pengertian bahasa Inggris Amerika, ‘*government ethics*’ yang dimaksud adalah dalam arti yang luas, yaitu mencakup keseluruhan aspek sistem norma etika yang mengikat dan menuntun bagi para penyelenggara kekuasaan negara secara keseluruhan (Herman, 1999). Bahkan, sekarang, terkait dengan ini dalam pelbagai forum Internasional pun sering mulai dijadikan agenda penting yang menghasilkan berbagai konvensi internasional mengenai etika bagi para pejabat publik.

B. Sistem Norma Agama, Etika, Dan Hukum

Apa yang dimaksud sebagai norma? Norma berasal dari kata bahasa Inggris yang berasal dari istilah ‘*norm*’ istilah Yunani ‘*nomoi*’ atau ‘*nomos*’ yang berarti hukum atau kaedah (*qo’idah*) dalam bahasa Arab. Karena itu, judul buku Plato ‘*Nomoi*’ juga biasa diterjemahkan dengan kata “*The Laws*” dalam bahasa Inggris (Pangle, 1988). Istilah kaedah atau ‘*qo’idah*’ dalam bahasa Arab juga biasa dikonotasikan pengertiannya dengan hukum (*singular*) atau al-ahkam (*plural*). Karena itu, lima kaedah yang dikenal dalam ajaran agama Islam, yaitu kaedah wajib, haram, sunnah, makruh, dan mubah biasa juga disebut sebagai “*al-ahkam al-khamsah*” atau kaedah yang lima.

Kaedah atau norma itu sebenarnya merupakan suatu pelembagaan atau institusionalisasi nilai-nilai yang diidealkan sebagai kebaikan, keluhuran, dan bahkan kemuliaan berhadapan dengan nilai-nilai yang dipandang buruk, tidak luhur, atau tidak mulia. Nilai-nilai baik dan buruk itu berisi

keinginan dan harapan yang tercermin dalam perilaku setiap manusia. Nilai baik dan buruk itulah yang dilembagakan atau dikonkretisasikan dalam bentuk atau berupa norma atau kaedah perilaku dalam kehidupan bersama. Sebagaimana tercermin dalam pengertian tentang '*al-ahkam al-khamsah*' tersebut di atas, kaedah-kaedah perilaku itu dapat dibedakan dalam lima norma, yaitu (i) wajib atau '*obligattere*', (ii) haram atau '*prohibere*', (iii) sunnah atau anjuran untuk melakukan, (iv) makruh atau anjuran untuk jangan melakukan, dan (v) mubah atau kebolehan atau '*permittere*'.

Kelima norma tersebut, menurut Profesor Hazairin, dapat dibedakan dalam tiga jenis sistem norma, yaitu norma agama, norma hukum, dan norma kesusilaan (Hazairin, 1950). Norma agama mencakup kelima-lima kaedah itu sekaligus. Tetapi norma hukum hanya mencakup tiga kaedah saja, yaitu (i) kaedah kewajiban (*obligattere*), (ii) kaedah larangan (haram), dan (iii) kaedah kebolehan atau (mubah, ibahah). Sebaliknya, norma kesusilaan berisi tiga kaedah, yaitu (i) kaedah kebolehan (mubah), (ii) kaedah anjuran untuk melakukan (*sunnah*), dan (iii) kaedah anjuran untuk tidak melakukan (*makruh*). Pengelompokan jenis kaedah yang lima (*al-ahkam al-khamsah*) menurut Profesor Hazairin tersebut dapat kita elaborasi lebih rinci dengan mengaitkannya dengan sistem norma yang dikembangkan dalam filsafat hukum dan politik yang selalu dinisbatkan berasal dari warisan tradisi Yunani kuno mengenai adanya tiga macam kaedah yang meliputi (a) obligattere (kewajiban), (b) permittere (kebolehan), dan (c) prohibere (larangan) seperti diuraikan di atas.

Norma kesusilaan, menurut Profesor Soerjono Soekanto, dapat dibedakan antara norma kesusilaan pribadi dan norma kesusilaan antar pribadi (Soekanto & Purbacaraka, 1993a, 1993b). Keduanya dapat dicakup ke dalam pengertian etika yang kita bahas dalam buku ini. Etika atau kesusilaan pribadi menyangkut keinsyafan pribadi setiap manusia tentang nilai baik dan buruk dalam suatu keadaan atau dalam menghadapi segala sesuatu yang perlu disikapi oleh seseorang, terlepas dari

hubungannya dengan orang lain. Misalnya, seorang yang kaya raya dan baru saja mendapat rizki yang besar, dengan mudah dapat saja tergerak hatinya untuk berbuat baik dengan membagikan rizki dengan memberikan bantuan beasiswa tanpa publikasi kepada anak-anak sekolah SD dan SMP se-desa di suatu daerah terpencil. Dorongan untuk membantu anak-anak desa itu merupakan dorongan etika yang murni bersifat pribadi. Pengertian tentang etika pribadi inilah yang biasa disebut dengan istilah kesusilaan saja.

Sedangkan etika atau kesusilaan antar pribadi terkait dengan nilai baik dan buruk dalam hubungan antar manusia dalam pergaulan bersama secara interaktif dalam kehidupan bermasyarakat. Kesusilaan antar pribadi inilah yang oleh Soerjono Soekanto disebut sebagai kaedah sopan-santun atau kesopanan (Soekanto & Purbacaraka, 1993). Misalnya dalam bertutur kepada seorang yang usianya dan kedudukan sosialnya lebih tinggi harus menggunakan kata-kata yang dipilih dan yang biasa dipakai dalam hubungan yang dianggap pantas. Dalam pergaulan, diidealkan bahwa kita harus memakai pakaian yang pantas menurut tempat dan waktunya. Ke pesta, tidak lah dianggap pantas untuk berpakaian daster bagi perempuan atau piyama bagi laki-laki. Demikian pula pakaian yang pantas dikenakan di kantor oleh perempuan bekerja, bukan lah baju kebaya dengan sanggul yang biasa dikenakan untuk pergi ke pesta atau juga bukan lah pakaian rok mini atau baju minim yang hanya pantas dipakai untuk bertamasya ke pantai.

Dengan demikian, jika digambarkan dalam bagan, ketiga sistem norma agama, hukum, dan kesusilaan (etika) tersebut adalah sebagai berikut.

Tiga Sistem Norma

	Agama	Hukum	Etika
Wajib	X	X	-
Sunnah (anjuran +)	X	-	X
Mubah (kebolehan)	X	X	X
Makruh (anjuran -)	X	-	X
Haram (larangan)	X	X	-

Norma Agama. Dalam sistem norma agama (Hazairin, 1950), semua kaedah yang lima itu berlaku secara keseluruhan dan simultan. Ada kaedah yang bersifat kewajiban, ada pula yang merupakan larangan dan kebolehan seperti dalam norma hukum. Tetapi, di samping itu, ada pula kaedah anjuran untuk melakukan (sunnah) dan anjuran untuk tidak melakukan sesuatu (makruh) seperti dalam sistem norma etika yang hanya dikaitkan dengan konsepsi pahala dan surga yang diyakini ada dalam semua agama.

Norma Agama

Wajib (Kewajiban)	Sunnah (Anjuran untuk)	Mubah (Kebolehan)	Makruh (Anjuran jangan)	Haram (Larangan)
----------------------	---------------------------	----------------------	----------------------------	---------------------

Dapat dikatakan bahwa dalam agama, kelima sistem kaedah tersebut berlaku sebagai sarana pengendalian diri agar orang yang beriman dapat terpelihara tingkah lakunya sebagai umat untuk menjalankan ajaran agamanya dengan baik. Kaedah wajib (kewajiban) dan haram (larangan) berkaitan erat dengan keyakinan orang akan ajaran agamanya. Sistem *'reward and punishment'* dalam keyakinan beragama berkaitan dengan kepercayaan mengenai adanya surga dan neraka di hari kemudian atau hari akhirat. Tentu tidak semua agama mempunyai konsep-konsep yang sama mengenai ide tentang surga dan neraka, dan ide tentang hari akhirat atau hari sesudah kematian. Dalam paham deisme yang tidak percaya mengenai adanya hari akhirat, konsep tentang surga dan neraka itu boleh jadi dipahami hanya sebagai gejala kehidupan di dunia. Karena itu, ide tentang neraka dan surga itu tetap diterima dalam kerangka sistem penghargaan yang diidealkan dalam keyakinan paham deisme yang percaya kepada adanya Tuhan Yang Maha Kuasa. Orang yang menjalankan kewajiban agamanya akan mendapatkan pahala dan balasan surga, sedangkan yang melakukan perbuatan-perbuatan yang diharamkan atau dilarang oleh agama akan mendapatkan ganjaran dosa yang

akan menempatkannya di neraka, baik surge atau neraka di akhirat atau pun surga atau neraka di dunia.

Di luar ajaran tentang kewajiban dan larangan itu terbentang luas hal-hal lain sebagai kebolehan atau hal-hal yang dianjurkan untuk dikerjakan (sunnah) ataupun hal-hal yang dianjurkan untuk tidak dilakukan (makruh). Dalam pemahaman ajaran Islam, kaedah kebolehan dianggap sebagai kaedah asal dalam hubungan horizontal antar sesama manusia dan sesama makhluk Tuhan (urusan mu'amalat), sedangkan dalam hubungan dengan Tuhan (urusan ibadah) kaedah asalnya adalah larangan (haram). Dalam urusan ibadah, semua hal dilarang, kecuali yang secara tegas diperintahkan. Sedangkan dalam urusan mu'amalah, semua hal diperbolehkan, kecuali yang secara tegas dinyatakan sebagai larangan.

Semua hal yang diperbolehkan (mubah) dapat berkembang menjadi anjuran positif atau anjuran negatif. Anjuran disebut positif apabila berisi dorongan agar sesuatu dikerjakan (sunnah). Sedangkan anjuran negatif berisi dorongan agar hal dimaksud tidak dilakukan (makruh). Artinya, hal-hal yang diperbolehkan dalam ajaran agama dapat saja berubah menjadi anjuran positif ataupun menjadi anjuran negatif, yang dikaitkan semata-mata dengan sistem insentif pahala. Dalam kaedah anjuran positif (sunnah), apabila dilakukan, tersedia ganjaran pahala. Akan tetapi, apabila anjuran itu tidak diikuti, maka hal itu tidak menyebabkan yang bersangkutan mendapatkan dosa. Sebaliknya, kaedah-kaedah anjuran negatif (makruh) juga menyediakan pahala bagi orang yang mengikutinya, yaitu apabila yang bersangkutan tidak melakukan hal-hal negatif yang dimaksud, tetapi tidak diancam dengan dosa apabila anjuran itu tidak diikuti, yaitu dengan cara tetap melakukan hal-hal yang diharapkan tidak dilakukan itu. Pendek kata, dalam konsepsi anjuran, baik yang bersifat positif ataupun yang negatif, selalu terkait konsepsi pahala dan surga.

Pahala dan surga itu merupakan konsepsi tentang ganjaran di akhirat, tetapi dapat pula berpengaruh di dunia sekarang. Ciri atau pertanda bahwa seseorang mendapat banyak

pahala sebagai bekal kelak di akhirat dapat tercermin dalam banyaknya pujian atau apresiasi yang ia terima dalam kehidupan kini dan disini. Karena itu, sebenarnya, pahala dan surga dalam perspektif pandangan keagamaan juga dapat tercermin dalam kehidupan di dunia sekarang juga. Karena itu, sudah seharusnya, jika seseorang beragama dengan benar menurut kaedah-kaedah agama yang diyakininya, pastilah perilakunya dalam kehidupan beretika, dan dengan demikian dalam menjalani kehidupan dalam masyarakat yang majemuk, perilakunya juga tercegah dari pelbagai kemungkinan pelanggaran kaedah-kaedah hukum dalam perikehidupan bersama. Dengan demikian, kaedah agama, etika, dan hukum dapat difungsikan secara sinergis dan saling menopang dalam rangka membina, mengarahkan, dan mengendalikan kualitas dan integritas perilaku manusia dalam kehidupan bersama dalam bermasyarakat, berbangsa, dan juga bernegara.

Norma Hukum. Dari kelima kaedah wajib, haram, mubah, sunnah, dan makruh tersebut di atas, hanya tiga kaedah saja yang dapat kita sebut sebagai kaedah hukum, yaitu wajib, haram (larangan), dan mubah (boleh) seperti gambar di bawah ini.

Norma Hukum

Kewajiban (Obligattere)	Kebolehan (Permittere)	Haram atau Larangan (Prohibere)
----------------------------	---------------------------	------------------------------------

Sumber: (Hazairin, 1950)

Tujuan hukum menurut para filosof hukum mencakup tujuan keadilan, tujuan kepastian, dan tujuan kemanfaatan. Karena itu, norma hukum harus berisi keadilan yang pasti dan kepastian yang adil, yang secara keseluruhan memberikan manfaat dan solusi bagi warga masyarakat dalam menghadapi dinamika kehidupan bersama. Oleh karena itu, kaedah hukum di samping berguna dan berkeadilan, juga harus bersifat pasti, formal, jelas, dan tidak boleh abu-abu, dan semua itu hanya ada

pada kaedah wajib, haram, dan boleh. Menurut ajaran liberal, pada asal mulanya, semua hal merupakan kebolehan, kecuali oleh hukum tegas dinyatakan sebagai larangan atau kewajiban. Jika larangan dilanggar dan kewajiban tidak dijalankan sebagaimana mestinya, norma hukum menyediakan sistem sanksi yang tegas.

Namun, dalam implementasinya, sistem norma hukum itu sendiri memang tidak selalu diikuti oleh sistem sanksi. Itu sebabnya kita mendapati banyak sekali undang-undang yang tidak menentukan sistem sanksi sama sekali. Misalnya, undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, seperti UU tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta, di dalamnya tidak ditentukan ada sanksi karena sifat norma yang dituangkan di dalam undang-undang ini hanya bersifat mengatur dan membimbing pelaksanaan pemerintahan di ibukota Jakarta. Karena itu, dapat dikatakan bahwa substansi norma hukum, di samping ada yang bersifat memaksa (*imperative*), ada pula norma hukum yang hanya bersifat mengatur dan membimbing saja (*directive*). Dalam perumusan norma yang bersifat memaksa selalu ada sistem sanksi, baik berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau pun sanksi administrasi, dan bentuk-bentuk lainnya. Tetapi, dalam perumusan norma yang bersifat mengatur dan membimbing, kadang-kadang tidak disediakan ancaman sanksi sama sekali. Namun, hal itu tidak mengurangi makna normatif hukum yang berisi tiga jenis kaedah, yaitu wajib (*obligattere*), boleh (*permittere*), dan haram (*prohibere*) sebagaimana dimaksudkan di atas.

Oleh karena itu, doktrin tentang norma hukum yang hanya berisi tiga macam kaedah kewajiban (*obligattere*), kebolehan (*permittere*), dan larangan (*prohibere*) patut dipertanyakan kembali. Ketiga sistem kaedah ini bersifat khas terkait dengan konsepsi mengenai bidang hukum pidana dan bidang hukum perdata. Kedua bidang hukum pidana dan perdata inilah yang menjadi cikal bakal mula-mula berkembangnya sistem hukum dalam sejarah umat manusia. Namun, dalam perkembangan sesudah abad ke-17, muncul

kesadaran baru mengenai pentingnya bidang hukum tata usaha negara (hukum administrasi negara) dan bahkan hukum tata negara. Bahkan pada abad ke-19 muncul doktrin baru mengenai ide '*rechtsstaat*' atau negara hukum yang dikaitkan dengan gagasan pelembagaan peradilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*) untuk maksud menyediakan mekanisme upaya hukum bagi warga guna menggugat para pejabat yang membuat keputusan-keputusan yang merugikan warga negara. Dengan berkembangnya sistem hukum administrasi negara dan hukum tata negara dalam arti luas, pengertian mengenai keharusan mutlak adanya sanksi dalam perumusan norma hukum menjadi berubah.

Karena itu, menurut pendapat saya, pendapat Profesor Dr. Hazairin sebagaimana dikemukakan di atas mengenai doktrin '*al-ahkam al-khamsah*' itu perlu kita evaluasi kembali. Bahkan doktrin mengenai tiga kaedah '*obligattere*' (kewajiban), '*permittere*' (kebolehan), dan '*prohibere*' (larangan) yang kita warisi dari filsafat Yunani dan diterima luas dalam pemikiran filsafat hukum kontemporer dapat kita diskusikan kembali. Perumusan norma hukum sebagaimana tercermin dalam naskah-naskah undang-undang dasar, undang-undang, dan pelbagai peraturan perundang-undangan sebagai dokumen hukum yang bersifat mengikat untuk umum tidak selalu berisi sistem sanksi yang bersifat memaksa. Ketegasan sifat memaksa yang terdapat dalam kaedah kewajiban dan kaedah larangan tidak selalu diikuti dengan sanksi yang konkrit. Sementara itu, kaedah kebolehan (*permittere*) yang terdapat dalam norma hukum sekali pun, dalam implementasinya, juga bersifat sangat dinamis, sehingga tidak dapat dipastikan secara mutlak tentang kebolehannya. Sesuatu yang boleh dilakukan, jika didorong oleh motif yang buruk (*te kwade trouw*) dapat berubah menjadi sesuatu yang jahat. Karena itu, dalam norma hukum juga dapat termuat adanya nilai-nilai kaedah anjuran, seperti dalam sistem norma agama atau pun norma etika.

Dalam rumusan norma hukum dalam pelbagai naskah peraturan perundang-undangan di zaman sekarang kita sering menemukan unsur-unsur nilai kaedah anjuran positif atau pun anjuran negatif itu. Dalam perkembangan dewasa ini, substansi sifat kaedah anjuran ini semakin banyak ditemukan dalam pelbagai rumusan undang-undang, terutama dalam perumusan-perumusan norma yang menyangkut prinsip-prinsip mengarahkan (*directive principles*) atau prinsip-prinsip yang membimbing (*guiding principles*) yang bersifat abstrak. Misalnya pasal-pasal yang memuat asas dan prinsip-prinsip, semuanya tidak bersifat konkrit, sehingga tidak menentukan dengan pasti apakah berisi kaedah wajib atau larangan atau kebolehan. Contoh lain dapat pula kita temukan dalam Konstitusi Irlandia tahun 1937 (Doolan, 1994; Kelly, 2003; Morgan, 2013) yang kemudian dicontoh oleh Konstitusi India pada tahun 1946 (Basu, 1993; Pylee, 1999), yang secara khusus memuat ketentuan mengenai prinsip-prinsip haluan kebijakan negara (*directive principles of state policy*). Isinya bukanlah kewajiban, tetapi juga bukan larangan atau pun kebolehan.

Gagasan penyusunan prinsip-prinsip kebijakan DPSP (*Directive Principles of State Policy*) ini oleh kaum nasionalis Irlandia dalam naskah Konstitusi tahun 1937 (Keogh & McCarthy, 2007) dapat ditelusuri dari pengaruh Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat 1776 (*Declaration of Independence by the American Colonies*) (Middlekauff, 2005; Wills, 1978) dan Deklarasi Hak-Hak Manusia dan Hak-Hak Warga (*Declaration of the Rights of Men and of Citizens*) Revolusi Perancis 1789 (McLean, 2004). Meskipun prinsip-prinsip penuntun dalam konstitusi tidak bersifat '*enforceable*' di pengadilan, tetapi prinsip-prinsip konstitusional yang terkandung di dalamnya dipahami sebagai haluan negara yang menjadi kewajiban negara untuk mewujudkannya dengan sebaik-baiknya dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara.

Dapat dikatakan bahwa di dalam rumusan-rumusan haluan negara (*state policies*) seperti tersebut terkandung unsur-unsur yang memang seharusnya diikuti, tetapi bukan sebagai

kewajiban hukum yang konkrit dengan disertai oleh ancaman sanksi yang bersifat memaksa dan dapat ditegakkan di pengadilan (*enforceable*). Keharusan-keharusan tersebut dapat kita pandang sebagai anjuran-anjuran positif, yaitu anjuran agar prinsip-prinsip dimaksud dijadikan sebagai pegangan yang diwujudkan dalam praktik. Adanya anjuran positif itu dari sudut pandang yang berbeda, dapat pula dipandang sebagai anjuran negatif, sehingga oleh karena itu, dalam rumusan-rumusan norma hukum dewasa ini terkandung pula unsur-unsur kaedah anjuran seperti dalam norma agama dan norma etika sebagaimana diuraikan di atas.

Karena itu, anjuran-anjuran konstitusional tersebut dapat kita namakan sebagai etika konstitusi atau '*constitutional ethics*' yang dapat melengkapi pengertian konvensional yang biasa kita pahami selama ini tentang hukum konstitusi '*constitutional law*' atau hukum konstitusi. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar modern dapat kita pahami secara lebih luas, bukan saja sebagai sumber hukum konstitusi atau '*constitutional law*', tetapi juga merupakan sumber etika konstitusi atau '*constitutional ethics*'. Sebagai suatu pengertian baru tentu belum banyak sarjana yang memahaminya. Karena itu, saya sependapat dengan pandangan ahli konstitusi Amerika Serikat Keith E. Whittington yang merekomendasikan pentingnya mengembangkan teori tentang '*constitutional ethics*' ini (Whittington, n.d.).

Di samping itu, dalam perkembangan dewasa ini sistem norma etika juga mengalami perubahan yang sangat mendasar. Seperti pernah dialami oleh sistem norma hukum mulai abad ke 10 dalam sejarah Islam atau pun mulai sekitar abad ke-17 di Eropa dimana sistem norma hukum mengalami proses positivisasi, sistem norma etika dewasa ini mengalami proses positivisasi yang serupa. Proses positivisasi hukum terjadi karena sistem norma hukum pada saatnya memerlukan proses pelebagaan yang lebih konkrit melalui proses penuangan secara tertulis disertai dengan pelebagaan infra-struktur penegaknya. Karena itu, dalam sejarah Islam muncul

pengertian-pengertian mengenai 'qanun' (perundang-undangan) sebagai pelengkap terhadap sistem norma hukum yang sebelumnya hanya tertuang dalam bentuk paham-paham fiqh yang bersifat ilmiah.

Sesudah pusat peradaban modern berpindah dari dunia Islam, pemikiran-pemikiran hukum terus berkembang di Eropa, dimulai dengan pelebagaan kitab-kitab hukum seperti Kode Sipil Napoleon, Kode Sipil Jerman, dan lain sebagainya. Kitab-kitab hukum tersebut diberlakukan secara resmi oleh otoritas negara dan didukung pula dengan sistem penegakan yang pasti melalui proses peradilan yang terlembagakan secara tersendiri dalam bentuk pengadilan-pengadilan yang bersifat otonom. Sekarang proses positivisasi yang sama sedang terjadi di bidang etika. Karena itu, mulai muncul pelbagai rumusan perundang-undangan yang berisi sebagian dari sistem norma etika itu. Misalnya, prinsip-prinsip kode etika dimuat dalam undang-undang untuk kemudian dirumuskan menjadi materi Kode Etik yang akan ditegakkan oleh lembaga penegak kode etik.

Oleh karena itu, dalam perkembangan dewasa ini, doktrin tentang 'al-ahkam al-khamsah' sebagaimana dimaksud di atas, menurut pendapat saya, semuanya dapat termuat dalam perumusan norma hukum modern. Artinya, perumusan norma hukum dapat saja memuat semua kaedah yang lima tersebut, yaitu (i) kaedah wajib (kewajiban) atau 'obligatere', (ii) kaedah larangan (*haram*) atau 'prohibere', (iii) kaedah kebolehan atau 'permittere', (iv) kaedah anjuran positif (*sunnah*), maupun (v) kaedah anjuran negatif (*makruh*). Hal ini terjadi, pertama, karena perkembangan yang terjadi di bidang hukum administrasi dengan sistem sanksinya yang tersendiri atau bahkan tidak diharuskan dilengkapi dengan sistem sanksi sama sekali, karena sifat normanya yang hanya mengatur atau memberikan arah (*directive and guiding principles*) seperti dalam Artikel 45 Konstitusi Irlandia Tahun 1937 dan bab Khusus dalam Konstitusi India 1946 (Kaagzi, 2001). Kedua, karena perkembangan yang terjadi di bidang etika yang mulai semakin banyak dan luas diatur oleh atau dengan peraturan perundang-

undang. Karena itu, perumusan norma hukum pun harus menyesuaikan diri dengan sifat-sifat norma etika yang diatur dan dijadikan sebagai objek pengaturan oleh undang-undang.

Norma Etika. Dengan tetap bertitik tolak dari pendapat Hazairin sebagaimana sudah diuraikan di atas (Hazairin, 1950), dapat dikatakan bahwa dalam sistem norma etik atau kesusilaan terdapat tiga kaedah seperti tergambar di bawah.

Norma Etika

Sunnah (Anjuran untuk)	Kebolehan (Permittere)	Makruh (Anjuran jangan)
---------------------------	---------------------------	----------------------------

Isi norma etik atau kesusilaan itu hanya kebolehan, anjuran untuk melakukan, atau anjuran untuk jangan melakukan sesuatu. Bagi mereka yang mengikuti anjuran, ia terhindar dari citra yang negatif, dan sebaliknya akan mendapatkan penilaian baik dalam kehidupan bersama. Jika seseorang terbiasa melakukan suatu perbuatan yang dianjurkan tidak dikerjakan, tetapi secara berulang-ulang terus saja melakukannya, sehingga hal itu berkembang menjadi kebiasaan, maka kebiasaan buruk itu dapat dengan mudah menjadi lahan empuk untuk meningkat menjadi pelanggaran hukum. Sebaliknya, jika seseorang terbiasa melakukan hal-hal yang memang dianjurkan maka dengan mudah baginya mendapatkan penilaian baik dari sesama warga yang akan memelihara dirinya dari perbuatan yang dilarang oleh hukum. Dengan perkataan lain, kedudukan dan peran etika sangat penting dalam rangka penopang terhadap efektifitas sistem norma hukum. Tentu, norma etika tidak boleh dicampur-adukkan dengan norma agama dan norma hukum. Ketiganya harus dibedakan dengan jelas satu sama lain, tetapi pandangan yang berusaha memisahkan dan bahkan menjauhkan sistem etika dari sistem norma hukum tidak dapat dibenarkan.

Dalam sistem norma etika ada anjuran-anjuran yang – seperti dalam sebagian substansi norma hukum – berisi prinsip-prinsip nilai yang membimbing dan memandu (*guiding*

principles) atau pun mengarahkan (*directive principles*) (Basu, 1993). Karena itu, fungsinya terutama berkaitan dengan sistem sanksinya, lebih bersifat pencegahan, di samping pula penindakan. Untuk itu, sanksinya biasa ditentukan berupa teguran atau peringatan yang bertingkat-tingkat, mulai dari teguran lisan, teguran tertulis, ataupun teguran ringan dan teguran keras. Bahkan kadang-kadang ditentukan pula bahwa teguran itu dapat dijatuhkan secara bertahap atau bertingkat, misalnya teguran tingkat pertama, teguran kedua, dan teguran tingkat terakhir. Penentuan dan pengaturan mengenai sistem dan mekanisme penjatuhan sanksi itu dalam suatu pedoman penegakan kode etik dengan sebaik-baiknya, menurut keperluan berdasarkan sifat pekerjaan yang perilaku aparatnya hendak dikendalikan dengan sistem etik yang terkait. Bentuk yang paling keras karena tingkat keseriusan atau beratnya pelanggaran etik yang dilakukan oleh seorang aparat atau pemegang jabatan publik (*ambts-dragger*), adalah sanksi pemberhentian atau pemecatan seseorang dari jabatan publik yang bersangkutan.

C. Gejala Pemisahan Dan Hubungan Sinergi Antar-Norma

1. Gejala Pemisahan dan Differensiasi Sistem Norma dalam Sejarah

Pembedaan dan pemisahan pengertian-pengertian tentang norma atau kaedah-kaedah tentang perilaku manusia dapat dikatakan tumbuh dan berkembang dinamis dalam sejarah. Ketika Plato menulis buku '*Nomoi*' yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah '*The Laws* (Pangle, 1988)', memuat kandungan makna yang jauh berbeda dan jauh lebih luas daripada istilah yang sama yang dipahami umat manusia dewasa ini. Dalam bahasa Inggrisipun istilah '*The Laws*' yang dimaksud sangat berbeda dari kata '*the law*' yang dipahami sekarang (Guthrie, 1956; Taylor et al., n.d.). Di dalam konsepsi Plato tentang '*nomoi*' itu terkandung banyak pengertian yang mencakup juga pengertian moral atau etika dan bahkan juga tercampur

aduk dengan pengertian-pengertian tentang hukum-hukum agama yang dianut dan diyakini oleh masyarakat Yunani kuno ketika itu.

Kecenderungan untuk membedakan dan bahkan memisahkan pelbagai jenis norma atau kaedah perilaku manusia itu dalam pengertian-pengertian tentang norma hukum, norma etika, dan norma agama sebagai tiga kategori yang berbeda dan bahkan terpisah dan dipisahkan sama sekali satu sama lain, terjadi karena pengaruh gerakan politik dan perkembangan ilmu pengetahuan rasional manusia. Gerakan politik dimulai dengan pemisahan antara negara dari agama (gereja) yang kemudian dikenal sebagai gerakan sekularisme yang ditopang secara rasional oleh perkembangan ilmu pengetahuan yang semakin lama berusaha untuk semakin menjauhi hal-hal yang berbau religius dan metafisis. Perkembangan ilmu pengetahuan rasional manusia secara logis semakin memperlihatkan adanya faktor-faktor pembeda antara satu jenis kaedah dengan kaedah yang lain, sehingga muncullah pengertian norma agama, norma etika, dan norma hukum sebagai tiga kategori kaedah oleh aliran positivisme diidealkan untuk dipisahkan secara tegas satu dengan yang lain.

Adalah filosof Perancis Auguste Comte (1798–1857) yang pertama kali memperkenalkan perspektif positivist ke dalam filsafat ilmu pengetahuan modern, yaitu dalam karyanya "*The Course in Positive Philosophy*" (1842) (Pickering, 1993). Buku ini dihimpun dari pelbagai tulisan yang terbit antara tahun 1830 sampai tahun 1842 yang selanjutnya diikuti buku yang ditulisnya pada tahun 1844 dengan judul, "*A General View of Positivism*" (terbit dalam bahasa Perancis 1848 dan Inggris 1865) (Jones, 1998). Dalam karyanya ini, Auguste Comte membagi tahap perkembangan pemikiran manusia menjadi tiga tahapan secara gradual meninggalkan tahap-tahap sebelumnya, yaitu tahap teologis, metafisis, dan tahap positivist. Tahap perkembangan terakhir inilah yang dinamakannya sebagai tahap '*scientific or positive*', yang pada

pokoknya terpusat pada pengertian bahwa hak-hak individu lebih penting daripada aturan dari siapapun. Menurutnya, ide tentang kemampuan manusia untuk mengurus dan memimpin dirinya sendiri itulah yang menjadi pembeda antara tahap positivist ini dari tahap perkembangan sebelumnya.

Dalam bidang hukum, filsafat Auguste Comte ini sangat berpengaruh, dan mendorong lahirnya aliran yang dikenal sebagai mazhab positivisme hukum (*legal positivism school of thought*). Pemikiran filsafat hukum pada abad ke-18, ke-19 dan awal abad ke-20 banyak dipengaruhi oleh mazhab positivisme hukum ini. Hukum tidak boleh dicampuradukkan dengan etika dan apalagi dengan pemahaman keagamaan yang disebut oleh Auguste Comte sebagai tahap paling terbelakang dari taraf perkembangan pemikiran umat manusia dalam sejarah. Norma atau kaedah hukum dan norma etika harus dipisahkan, apalagi dengan kaedah-kaedah agama. Dalam pandangan Hans Kelsen yang dikenal dengan teorinya yang disebut Teori Murni tentang Hukum atau '*Pure Theory of Law*' (*Reine Rechtslehre*) juga demikian. Hukum Hans Kelsen harus dimurnikan dari pengaruh-pengaruh non-hukum, seperti fakta sosial, kaedah moral, dan apalagi pengaruh agama (Kelsen, 1967).

Pandangan-pandangan seperti inilah yang dibentuk oleh aliran positivisme hukum yang pengaruhnya terus berkembang sampai sekarang, yang dibangun oleh para pemikir filsafat hukum abad ke-18, 19, dan 20 yang dikenal luas, seperti antara lain Jeremy Bentham, John Austin, Hans Kelsen, Ronald Dworkin, H.L.A. Hart, dan Joseph Raz. Yang dapat dikatakan paling berpengaruh di antaranya adalah H.L.A. Hart (1907-1992) (Hart, 1961) dengan bukunya, "*The Concept of Law*" (1961) (Hart, 1961), dan Hans Kelsen (1881-1973) dengan bukunya "*Pure Theory of Law*" (Paulson & Paulson, 1992) dan "*General Theory of Law and State*" (Kelsen, 2007) yang sangat tajam kritik-kritiknya dengan mengembangkan perspektif-perspektif baru sehingga

positivisme hukum menjadi semakin kaya. H.L.A. Hart dan juga Joseph Raz (salah seorang murid H.L.A. Hart) dapat dikatakan paling dikenal di kalangan negara-negara 'common-law', sedangkan Han Kelsen sangat dikenal di lingkungan negara-negara 'civil law', terutama yang berbahasa Jerman, baik di lingkungan yang dikenal sebagai mazhab Wina (Vienna, Austria) maupun mazhab Brno di Cekoslovakia (Czech dan Slovak).

Semua pemikiran filsafat hukum aliran positivisme itu pada pokoknya bersumber dari cara pandang individualisme dan liberalisme yang kuat, yang salah satu karakteristik kuncinya terlihat pada orientasinya untuk sangat memusatkan perhatian pada ilmu pengetahuan hukum sebagai produk berupa pernyataan-pernyataan linguistik dan numerik (*focus on science as a product, a linguistic or numerical set of statements*). Di samping itu, ilmu hukum dalam cara pandang positivisme sangat mementingkan aksioma yang mendemonstrasikan struktur dan koherensi logis dari pernyataan-pernyataan linguistik dan numerik itu.

Pada abad ke-20, gelombang pertama sosiologi mazhab Jerman, termasuk Max Weber dan Georg Simmel menolak doktrin positivisme Comte dengan membangun tradisi baru, yaitu sikap anti-positivisme dalam sosiologi. Para pengusung ide 'antipositivists' dan 'critical theorists' menghubungkan positivisme dengan 'scientism' yang menganggap ilmu pengetahuan sebagai ideologi (*science as ideology*). Positivisme logis atau 'neopositivists' menolak spekulasi metafisis dan mencoba untuk mereduksi pernyataan-pernyataan dan proposisi-proposisi menjadi logika murni (*pure logic*). Kritik yang sangat keras terhadap pendekatan ini datang dari para filosof, seperti Karl Popper, Willard Van Orman Quine and Thomas Kuhn yang sangat berpengaruh dan mendorong munculnya paham yang disebut 'post-positivism'. Untuk selanjutnya muncul pula berbagai pandangan baru yang mencoba mengimbangi, termasuk munculnya gerakan-gerakan baru, seperti realisme

kritis (*critical realism*) yang berusaha merekonsiliasikan ide-ide 'postpositivist' dengan pelbagai perspektif yang biasa disebut 'post-modern perspectives' tentang pengetahuan sosial. Pendek kata, aliran pandangan positivisme dalam filsafat dan termasuk dalam positivisme hukum sudah banyak yang harus ditinggalkan, karena tidak sesuai lagi dengan kebutuhan zaman.

Karena itu, pengertian-pengertian konvensional yang kita warisi dari sejarah mengenai ide-ide hukum positif juga harus disesuaikan dengan perkembangan di abad ke-21 sekarang. Jika dalam pandangan '*reine-rechtslehre*' (*pure theory of law*) Hans Kelsen (Kelsen, 1967), teori hukum harus dimurnikan dalam arti tidak boleh dicampur-adukkan dengan pengertian-pengertian moral, etika, dan apalagi agama, maka di zaman sekarang hubungan di antara ketiga jenis norma itu, yaitu norma agama, norma etika, dan norma hukum harus kembali ditelaah. Meskipun ketiganya tidak boleh dicampur-adukkan, tetapi ketiganya juga tidak boleh saling dipertentangkan atau malah dijauhkan seakan-akan tidak boleh ada hubungan sama sekali. Padahal, ketiganya sama-sama merupakan konsep tentang norma ideal yang dapat difungsikan sebagai sarana pengendalian, pemberi dorongan, dan bimbingan terhadap perilaku ideal umat manusia dalam kehidupan bersama dalam masyarakat. Dinamika perkembangan filsafat lah yang justru telah menyebabkan hubungan di antara ketiga sistem norma itu saling menjauh selama ini sehingga menyebabkan pengertian '*nomoi*' yang dibayangkan oleh Plato dalam buku klasiknya berubah menjadi norma hukum yang seakan-akan sama sekali tidak berhubungan dengan norma agama dan norma etika sampai abad ke-20.

2. Merumuskan Kembali Relasi Antar Norma

Sebagai akibat pemisahan antar norma hukum dari norma etika dan norma agama dalam sejarah, dengan menggunakan argumen positivisme hukum yang pada puncaknya diidealkan oleh Hans Kelsen harus dimurnikan

dari pengaruh-pengaruh unsur-unsur non-hukum yang dikenal sebagai teori murni tentang hukum (*pure theory of law*), hukum diidealisasikan sebagai doktrin sebagai norma yang paling tinggi. Dari pandangan demikian, dikonstruksikan bahwa negara yang ideal adalah konsepsi tentang negara hukum, yang menempatkan hukum pada posisi tertinggi dengan doktrin yang dikenal sebagai '*supremacy of law*' sebagai salah satu ciri prinsip "*Rule of Law*" menurut ajaran A.V. Dicey. Pengertian '*rule of law*' menurut Dicey mencakup pengertian tentang prinsip-prinsip:

- a. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*);
- b. Supremasi hukum (*Supremacy of law*);
- c. Proses penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan prosedur hukum (*Due process of law*).

Dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara, kedudukan hukum tidak dapat ditawar-tawar harus ditempatkan dalam posisi sebagai panglima. Norma agama dan norma etika bahkan dipahami tidak lah lebih tinggi kedudukannya daripada hukum. Agama dan etika harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang dilambangkan dalam posisi tertinggi pada konstitusi yang disebut sebagai '*the highest law*'. Karena itu, hukum agama, kaedah-kaedah etika yang dianut oleh warga masyarakat tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, karena konstitusi negara merupakan hukum yang paling tinggi kedudukannya dalam suatu negara. Cara pandang demikian inilah pada umumnya dianut oleh para sarjana hukum dari dulu sampai sekarang. Di Indonesia sendiri dewasa ini dapat dikatakan lebih dari 95% sarjana hukum terbiasa dengan cara berpikir demikian, yaitu memperlakukan norma hukum sebagai kaedah yang paling tinggi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Daya cengkeram paham positivisme hukum sudah sangat kuat pengaruhnya di dunia pendidikan hukum kita sejak dari zaman Hindia Belanda.

Paham positivist bahkan mempengaruhi cara para sarjana hukum dalam memahami hukum yang seolah hanya dilihat sebagai teks-teks tanpa jiwa. Hukum biasa dipahami hanya dengan pendekatan '*grammatical reading*' dengan memperdebatkan titik dan koma. Konstitusi negara juga biasa dipahami dengan pendekatan tekstual tanpa mempertimbangkan pentingnya pendekatan '*moral and philosophical reading*'. Tanpa disadari, mahkamah konstitusi juga dapat berkembang menjadi sekedar mahkamah undang-undang dasar, jikalau para hakimnya terlalu kaku dalam memahami ide dan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi dengan pendekatan positivistik yang mengutamakan teks tanpa konteks. Hukum dan konstitusi dipahami sebagai sarana yang membatasi dan bahkan menghambat kebebasan, bukan sarana yang membebaskan dan memerdekakan manusia Indonesia dari penjajahan. Orang bekerja karena hukum, karena peraturan, '*rule-driven*', bukan karena misi dan kemuliaan tujuan yang hendak dicapai dan diwujudkan (*mission-driven*). Jika peraturan tidak mengatur dan memberikan perintah, maka orang cenderung tidak bekerja.

Sebaliknya, jikalau peraturan menentukan, meskipun ternyata tujuan yang hendak dicapai sudah terwujud di depan mata, maka kegiatan tetap harus dilakukan semata-mata karena peraturan menentukan demikian. Akibatnya, hidup menjadi kaku. Manusia berubah menjadi robot tanpa jiwa. Orang bekerja atau tidak bekerja semata-mata karena aturan dan karena tersedia tidaknya anggaran yang sudah ditentukan menurut peraturan. Hukum berubah fungsinya bukan lagi sebagai pendorong kemajuan tetapi malah menjadi penghambat kemajuan. Hukum tidak lagi membebaskan manusia dari penjajahan dan ketidakadilan, tetapi berubah menjadi mengungkung hidup kita menjadi tidak merdeka untuk berkreatifitas untuk membangun peradaban. Padahal UUD 1945 yang disusun dan kemudian disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 justru diniatkan

untuk menjadi konstitusi pembebasan bangsa dari penjajahan. Bahkan, dalam kalimat atau alinea pertama pembukaan undang-undang dasar yang berasal dari naskah Piagam Jakarta 22 Juni 1945 (sebelum Indonesia merdeka) dinyatakan “Bahwa sesungguhnya, kemerdekaan itu ialah hak hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan”. Artinya, UUD 1945 tidak lain merupakan konstitusi pembebasan (*liberating constitution*), bukan konstitusi yang sekedar membatasi kekuasaan, apalagi yang hanya dipahami dalam perspektif yang sangat formalistik, kaku, tekstualis, dan positivistic yang tanpa roh etika keadilan dan etika konstitusi (*constitutional ethics*). Pancasila merupakan sumber hukum dan sekaligus sumber etika. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat kandungan norma hukum konstitusi (*constitutional law*) dan sekaligus norma etika konstitusi (*constitutional ethics*) secara sekaligus (Asshiddiqie, 2009, 2012).

Hal yang sama dengan aturan tentang anggaran negara. Jika suatu program sudah dianggarkan maka meskipun tujuan yang hendak dicapai tidak lagi diperlukan, tetapi karena anggarannya sudah ada, sang pejabat tetap harus melaksanakan program itu demi daya serap anggaran. Jika tidak dilaksanakan berarti melanggar aturan. Inilah yang disebut sebagai ‘*budget-driven*’, bukan ‘*mission-driven*’. Akibatnya kebiasaan begini lah yang berkembang yang dalam praktik biasa disebut sebagai kebiasaan menghabiskan anggaran untuk memenuhi target daya serap anggaran setiap tahun. Kebiasaan ini diberikan pembenaran oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur dan dipahami juga dengan cara pandang yang sama, yaitu ‘*rule-driven*’, bukan ‘*mission-driven*’. Semua ini antara lain disebabkan oleh cara pandangan positivisme hukum yang kaku dan serba konkrit dengan asumsi dasar bahwa manusia tidak dapat dipercaya, sehingga oleh karena itu harus

dibatasi oleh hukum. Hukum bukan berfungsi sebagai sarana pembebasan (*liberating*), tetapi merupakan sarana yang pengendalian dan pembatasan kebebasan manusia yang pada dasarnya tidak dapat dipercaya itu.

Masalahnya sekarang, di masa kini, bagaimanakah sebaiknya kita membangun dan memahami pola hubungan atau relasi yang ideal antara sistem norma hukum, norma, etika, dan norma agama itu? Apakah cara pandang para sarjana hukum yang menempatkan hukum pada posisi tertinggi masih dapat dipertahankan? Lihatlah bagaimana para ulama, pendeta dan rohaniawan lainnya memandang etika dan agama pada posisi yang lebih tinggi daripada hukum. Hukum negara bagi para tokoh-tokoh agama justru tidak boleh bertentangan dengan hukum-hukum agama, sehingga karena itu norma agama lah yang dianggap paling tinggi, bukan norma hukum. Jika kedua pandangan ini dipertentangkan, secara mudah orang dapat berkesimpulan bahwa kedua cara pandang tersebut sama-sama bias. Para sarjana hukum tentu saja bias dan berusaha untuk memelihara kesombongannya sendiri dengan hanya mengakui hukum sebagai panglima kehidupan, bukan agama ataupun etika. Doktrin hukum yang diyakini benar selama selama ini adalah prinsip "*the rule of law, not of man*" sebagai ciri utama negara hukum atau '*rechtsstaat*'. Sebaliknya para rohaniawan atau agamawan sudah tentu akan menempatkan kaedah agama dalam posisi tertinggi, bukan hukum.

Perdebatan mengenai kaedah mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah itu terjadi karena berkembang-luasnya upaya untuk memisahkan secara kaku sistem norma hukum itu sendiri dari sistem norma agama dan etika. Namun dalam perkembangan di zaman sekarang, muncul praktik-praktik baru yang justru memberikan gambaran yang berbeda mengenai pola hubungan atau relasi ideal di antara ketiga sistem norma tersebut, terutama antara sistem norma hukum dan sistem norma etika. Di zaman sekarang,

banyak bukti menunjukkan bahwa kedua sistem norma ini tidak dapat lagi dipahami terpisah sama sekali satu dengan yang lain. Sistem hukum yang selama ini dipercaya dan dijadikan tumpuan harapan yang dinilai paling handal untuk menyelesaikan pelbagai masalah kemanusiaan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, terbukti makin memperlihatkan keterbatasannya. Pidana mati yang semula dianggap sebagai solusi semakin dinilai tidak manusiawi, sedangkan pidana penjara yang dijadikan andalan semakin tidak efektif dalam mencapai tujuan mulianya untuk resosialisasi. Dimana-mana penjara penuh dan jumlah serta jenis kejahatan terus berkembang biak semakin tidak teratasi.

Karena itu, pertama, muncul pemikiran baru bahwa hubungan antara sistem norma hukum dan etika tidak boleh dipisahkan tetapi haruslah bersifat sinergis, saling menopang, dan saling melengkapi. Jika keduanya dipisahkan secara ekstrim seperti yang terjadi selama ini sebagai akibatnya kakunya cara pandang positivisme dalam sejarah, keduanya dan bahkan ketiga sistem norma hukum, etika, dan agama akan berjalan sendiri-sendiri dengan segala kelemahan dan kelebihan masing-masing yang sudah terbukti bersifat terbatas. Kompleksitas kehidupan umat manusia di zaman modern dan post modern terbukti sangat rumit dan tidak dapat diselesaikan secara sendiri-sendiri hanya oleh sistem norma hukum, sistem etika, atau bahkan – dalam arti yang sempit – hanya sistem norma ‘agama’ saja. Dalam kenyataan praktiknya, ketiga sistem norma itu sama-sama berurusan dengan kualitas perilaku manusia yang dianggap ideal, sehingga oleh karena pemisahan formalistik dan positivistik yang terjadi selama ini, ketiganya sering saling berbenturan atau bahkan sengaja dibentur-benturkan satu sama lain untuk maksud yang bersifat tidak seimbang dalam memberikan perlakuan kepada ketiganya dengan lebih mengutamakan sistem norma hukum daripada yang lain. Sekarang, baru disadari bahwa ternyata sistem norma hukum tidak dapat lagi diharapkan sebagai andalan satu-

satunya, sehingga oleh sebab itu harus mulai disinergikan secara seimbang dengan sistem norma etika dan bahkan sistem norma agama. Ketiganya tetap harus dibedakan dan tidak boleh dicampuradukkan pengertian-pengertiannya. Tetapi ketiganya jangan dipisahkan atau apalagi dipertentangkan.

Kadang-kadang memang kita temukan kasus dimana penilaian kita tentang keadilan saling berbenturan satu dengan yang lain. Misalnya, kita dihadapkan pada pilihan antara mengutamakan keadilan hukum (*gerechtigkei, legal justice*) atau kepastian hukum (*rechtssicherheit, rechtszekerheid, legal certainty and predictability*). Dalam keadaan yang demikian keputusan harus diambil dengan mempertimbangkan faktor tujuan ketiga, yaitu kemanfaatan hukum (*zweckbigkeit, legal purpose atau legal utility*) untuk memberikan solusi yang berguna bagi kehidupan bersama sesuai dengan doktrin tentang tiga tujuan hukum yang dikenal luas dalam filsafat hukum (Shidarta, 2010). Jika dalam satu kasus ternyata norma hukum bertentangan dengan norma etika atau norma agama, maka solusinya adalah pada kemuliaan tujuan yang hendak dicapai atau diwujudkan. Pasti ada pilihan yang dapat dinilai paling tepat dalam semua situasi yang sulit untuk mengambil keputusan terbaik. Namun, konflik nilai atau pertentangan-pertentangan normatif seperti ini haruslah dilihat dan dipecahkan secara kasus demi kasus, tidak boleh dijadikan *maxim* yang diberlakukan umum. Konflik-konflik antar norma itu juga bukanlah sesuatu yang harus diidealkan tetapi harus diselesaikan secara setempat dan sewaktu-waktu dengan pendekatan kasus per kasus. Kadang-kadang hukum yang harus diutamakan, tetapi kadang-kadang etika yang mesti dikedepankan.

Perbedaan perlakuan dalam kasus demi kasus kadang-kadang dapat dipolakan secara umum, misalnya, untuk kasus-kasus yang terkait di bidang keperdataan yang seringkali harus lebih diutamakan adalah pendekatan

formalistik. Demi kepentingan nilai-nilai keadilan yang lebih luas, sistem norma hukum dengan asas kepastian harus lebih diutamakan daripada norma etika dan prinsip keadilan yang lebih sempit. Karena itu, dalam proses pembuktian di pengadilan, biasa diterima luas adanya doktrin tentang pembuktian formil versus pembuktian materiel. Di bidang hukum pidana proses pembuktiannya harus bersifat materiel, tetapi di bidang hukum perdata harus bersifat formil. Dalam urusan kepemiluan, perkara-perkara yang terkait membutuhkan kepastian jadwal waktu, sehingga oleh sebab itu, peradilan dalam urusan kepemiluan (*electoral justice*) harus dipandang sebagai salah satu bentuk atau jenis peradilan cepat (*speedy trial*) yang prosesnya cukup dilakukan dengan pendekatan kepastian hukum yang adil dan dengan asas pembuktian formil saja. Meskipun secara teoritis, asas pembuktian materiel lebih dimuliakan tetapi pengadilan tidak perlu mempersulit diri sendiri dengan sok-sok melakukan pembuktian materiel dengan akibat beban perkara tidak tertangani dengan baik dan kualitas putusan menjadi terbelengkalai yang pada gilirannya justru membebani negara sebagai keseluruhan.

Kedua, hubungan ideal di antara keduanya bukanlah bersifat atas-bawah, tetapi – dalam pendapat saya – justru harus dipahami bersifat luar-dalam. Hukum tidak dapat lagi dipahami sebagai sesuatu yang lebih tinggi atau lebih rendah daripada sistem etika. Konstitusi adalah hukum tertinggi, tetapi di dalamnya bukan hanya berisi nilai-nilai hukum atau '*constitutional law*', tetapi harus pula dipahami sebagai dokumen yang berisi nilai-nilai etika atau '*constitutional ethics*' yang juga sama tingginya dengan '*constitutional law*'. Hukum dapat diibaratkan sebagai jasad, sedangkan etika adalah roh atau jiwanya. Hukum adalah bentuk, sedangkan etika adalah esensi. Karena itu, hukum tidak boleh dipisahkan dari rohnya, yaitu keadilan. Karena itu, secara berseloroh, saya sering mengatakan kepada para mahasiswa hukum, janganlah menjadi sarjana peraturan dengan

mengabaikan keadilan. Jangan tegakkan hukum tetapi melupakan keadilan. Dalam praktik, berapa banyak peraturan ditegakkan oleh para petugas penegakan hukum tetapi yang ditegakkan itu bukanlah keadilan. Hukum haruslah dipahami dalam keseimbangan antara pengertian-pengertian tentang peraturan dan keadilan. Para Sarjana Hukum (SH) diharapkan benar-benar menjadi hukum, bukan sekedar Sarjana Peraturan (SP). Setiap Sarjana Hukum mampu menangkap, memahami, dan menghayati nilai-nilai keadilan yang esensial yang terkandung dalam aneka teks-teks peraturan perundang-undangan.

Ketiga, etika haruslah dipandang lebih luas cakupan dan jangkauannya daripada hukum. Sesuatu perbuatan yang melanggar hukum sudah pasti dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang juga melanggar etika. Tetapi sesuatu perbuatan yang melanggar etika, belum tentu merupakan perbuatan yang melanggar hukum. Karena itu, pengadilan hukum tidak dapat menilai putusan pengadilan etika, karena penilaian tentang etika berada di luar jangkauan hukum dan berada dalam ranah peradilan etika. Misalnya, seorang pegawai negeri diberhentikan oleh atasannya dengan keputusan tata usaha negara berdasarkan hasil persidangan majelis kehormatan sebagai institusi penegak kode etik yang menilai bahwa yang bersangkutan terbukti melanggar kode etik dengan kategori sangat berat. Jika persoalan ini dibawa ke pengadilan tata usaha negara sebagai institusi peradilan hukum, maka kesimpulannya belum tentu dinyatakan sebagai pelanggaran hukum, meskipun institusi penegak kode etik sebagai lembaga peradilan etik menyatakannya sebagai pelanggaran etik dengan kategori sangat berat. Karena itu, keputusan tata usaha negara yang melaksanakan putusan peradilan etika tidak mungkin dibawa ke ranah hukum dengan memberikan kewenangan kepada pengadilan tata usaha negara untuk menilai keputusan tata usaha negara yang menjalankan putusan peradilan etik

tersebut ataupun – apalagi – untuk menilai materi putusan institusi peradilan etika tersebut.

Bahkan, keempat, di samping lebih luas, etika juga ibarat samudera yang luas, tempat hukum sebagai kapal keadilan dapat berlayar lepas. Samudera tentu sangat luas terbentang, tetapi lebih daripada itu, samudera yang luas itu juga harus dipahami sebagai tempat kapal hukum itu mengapung kokoh untuk mewujudkan impian keadilan dalam kehidupan. Karena itu, Earl Warren, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (1953-1969) pernah menyatakan, “*In a civilized life, law floats in a sea of ethics. Each is indispensable to civilization. Without law, we should be at the mercy of the least scrupulous; without ethics, law could not exist*” (Warren, 1962). (Di dalam kehidupan yang beradab, hukum mengapung di atas samudera etika. Tanpa hukum, ibarat kita menyerahkan hidup pada belas kasihan orang yang paling tidak berhati-hati; sedangkan tanpa etika, hukum tidak akan ada) .

Artinya, sistem norma hukum itu bukan saja tidak dapat dipisahkan dari etika, tetapi bahkan tumbuh dan tegak berfungsinya hukum itu dengan baik hanya dapat terjadi jika ia ditopang dan didukung oleh bekerja sistem norma etika dalam kehidupan masyarakat yang berkeadaban. Keduanya merupakan keniscayaan untuk peradaban. Tanpa hukum, hidup kita akan tergantung kepada belas kasihan hidup etika; tanpa etika, hukum tidak akan ada). Karena itu, keadilan juga tidak dapat dipisahkan dari keberadaban. Itulah sebabnya ‘*the founding leaders*’ Indonesia merumuskan sila kedua Pancasila dengan perkataan “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab” yang ditulis langsung sesudah sila pertama, “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Peradaban suatu bangsa selalu membutuhkan sinergi antara nilai-nilai ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan prinsip keadilan yang diimpikan dalam sila kedua dalam hubungan yang serasi antara tiga serangkai nilai, yaitu ketuhanan, keadilan, dan keadaban.

Selain itu, dalam perkembangan di zaman sekarang, sistem norma etika juga tengah mengalami perubahan yang pesat seperti yang pernah dialami oleh sistem norma hukum. Kecenderungan yang pernah dialami oleh sistem norma hukum dalam sejarah, yaitu munculnya arus kebutuhan untuk melakukan upaya positivisasi hukum juga sedang dialami oleh sistem norma etika, terutama di abad ke-21 ini. Ini terlihat pada kecenderungan munculnya kebutuhan di mana-mana di seluruh dunia untuk mengembangkan infra-struktur etik, terutama di dunia bisnis dan di lingkungan jabatan-jabatan publik dengan cara menuliskan naskah-naskah kode etik dan kode perilaku dengan didukung oleh pembentukan institusi-institusi penegakan kode etik dan kode perilaku itu secara resmi dalam sistem administrasi pemerintahan negara. Karena itu, jika dulu norma hukum (*legal norms*) secara tegas dibedakan dari norma etik (*ethical norms*) semata-mata dari sifat memaksa dalam proses keberlakuan atau pemberlakuannya, yaitu bahwa '*legal norm is imposed from without*', sedangkan '*ethical norm is imposed from within*', maka dewasa ini pembedaan demikian tidak lagi bersifat mutlak.

Dalam perkembangan dewasa ini, harus dicatat bahwa pembedaan antara daya paksa dari dalam versus dari luar itu juga berkembang dari waktu ke waktu. Sistem infra-struktur etik yang dibahas panjang lebar dalam buku ini memperlihatkan kenyataan bahwa pengertian bahwa norma etika semata-mata hanya bersifat '*imposed from within*' sudah tidak memadai lagi. Di seluruh dunia dewasa ini, berkembang luas kebutuhan untuk membangun infra-struktur kode etik dan institusi penegak kode etik secara melembaga yang dapat memaksakan berlakunya dengan pengenaan sanksi yang konkrit bagi para pelanggar kode etik. Bahkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sendiri sesuai keputusan Sidang Umum tahun 1996 yang lalu, justru merekomendasikan agar semua negara anggota PBB membangun apa yang dinamakan "*ethics infra structure in*

public offices”, infra-struktur etik untuk jabatan-jabatan publik. Untuk itu, maka pengaturan-pengaturan tentang kode etik dan prosedur penegakan kode etik itu mulai dituangkan secara resmi dalam bentuk undang-undang atau peraturan lain yang bersifat mengikat untuk umum, sehingga nilai-nilai etika dan perilaku ideal dimaksud dapat ditegakkan dengan efektif atas dukungan kekuasaan negara.

Yang diatur dalam perundang-undangan itupun tidak hanya berkenaan dengan prosedur penegakannya tetapi juga mengenai sebagian materi etika itu sendiri, sekurang-kurangnya mengenai prinsip-prinsip nilai yang bersifat umum dan abstrak. Meskipun materi kode etik masih tetap dirumuskan bersama oleh para subjek yang mengikatkan diri untuk tunduk kepada kode etik tersebut, tetapi sebagian materi dan prosedurnya berasal dari materi undang-undang atau peraturan perundang-undangan resmi, sehingga sistem norma etik juga ditopang oleh sistem norma hukum. Setidaknya kita dapat membedakan, seperti dalam sistem norma hukum, yaitu adanya etika materiel dan etika formil seperti dalam hukum dikenal adanya hukum materiel dan hukum formil. Etika materiel dapat disebut sebagai etika primer, sedangkan etika formil merupakan etika sekunder. Karena itu, seperti sanksi hukum, sistem norma sanksi etik juga dapat dipaksakan dari luar kesadaran sendiri, yaitu oleh institusi penegaknya yang bersifat independen dan otoritatif. Meskipun demikian, tentu sifat sanksi ketiga norma agama, hukum, dan etika tersebut tetap dapat dibedakan antara dua jenis sanksi itu. Sanksi ketiga jenis norma tersebut tetap dapat dibedakan antara sanksi yang dijatuhkan dari dalam kesadaran sendiri (*imposed from within*) dan sanksi yang dikenakan dari luar kesadaran sendiri (*imposed from without*).

Semua ini dapat kita namakan sebagai perkembangan etika positif dalam artinya munculnya upaya untuk melakukan positivisasi sistem norma etika, seperti yang sudah biasa kita kenal dengan istilah hukum positif yang berkembang atas pengaruh positivisme hukum di masa lalu.

Artinya, cara pandang positivisme tersebut, di samping banyak dampak negatifnya, juga banyak kegunaannya bagi perkembangan hukum dan juga etika. Karena itu, sebagaimana akan diuraikan pada bagian yang tersendiri dalam buku ini, perkembangan etika positif yang digambarkan di atas juga muncul sebagai akibat pengaruh positif aliran pikiran positivisme tersebut. Dulu sistem norma hukum pada mulanya juga tidak dituliskan secara resmi dan dikukuhkan keberlakuannya oleh kekuasaan negara, sampai saatnya muncul kebutuhan untuk menuliskannya dan diberlakukan secara resmi oleh kekuasaan negara dalam bentuk undang-undang. Inilah yang dipahami dalam sejarah dengan pengertian peraturan undang-undang.

Pengalaman yang sama dewasa ini juga sedang dialami oleh sistem norma etika. Semula norma etika itu dipahami sebagai sesuatu sistem norma yang hidup dalam pergaulan bermasyarakat tanpa membutuhkan penguatan resmi dalam bentuk tulisan. Tetapi, lama kelamaan muncul kebutuhan untuk menuliskannya dalam bentuk kode etik dan kode perilaku, dan bahkan dimulai pada akhir abad ke-20 muncul lagi kebutuhan untuk membentuk infra-struktur kelembagaan yang berfungsi sebagai penegak kode etika dan kode perilaku tersebut, sekaligus sebagai institusi pemberi sanksi atas pelanggaran terhadapnya. Inilah gejala yang saya namakan sebagai positivisasi sistem etika, seperti yang pernah dialami oleh sistem norma hukum di masa lalu karena pengaruh yang luas dari aliran positivisme hukum. Dengan perkataan, terlepas dari pelbagai kelemahan dari cara pandang positivisme hukum itu, logika positivisme juga ada gunanya, baik untuk perkembangan hukum maupun dewasa ini untuk perkembangan sistem etika publik.

D. Sistem Sanksi Agama, Hukum, Dan Etika

1. *Reward and Punishment*

Setiap norma berisi nilai-nilai yang membimbing warga masyarakat untuk berperilaku ideal, baik dalam (i) hubungan antara manusia dengan dirinya sendiri, (ii) dalam hubungan antara manusia dengan sesama warga masyarakat atau pun dengan sesama umat manusia, (iii) dalam hubungan antara manusia dengan alam sekitarnya atau pun lingkungan alam semesta, atau pun (iv) dalam hubungan antara manusia dengan Tuhan atau sesuatu Dzat yang diyakininya patut disembah sebagaimana mestinya. Norma etika mengatur pola-pola hubungan yang ideal antara orang per orang manusia dengan dirinya sendiri dan dengan orang lain. Karena itu, dalam pengertian etika ini biasa dibedakan antara pengertian kesusilaan pribadi dan kesusilaan antar pribadi. Kesusilaan antar pribadi itu lah yang biasa dikenal disebut kesopanan atau kesantunan yang disingkat menjadi sopan-santun. Misalnya soal cara bertutur kata ataupun berkenaan dengan pilihan-pilihan kata untuk diucapkan kepada orang yang lebih tua, maka hal itu disebut sebagai soal sopan-santun. Tetapi, soal cara kita bersikap mengenai diri sendiri yang mempunyai prinsip tidak mau meminta, kecuali jika diberi oleh orang lain, maka sikap batin yang demikian merupakan soal kesusilaan pribadi atau etika pribadi.

Jika seseorang melanggar etika atau kesusilaan pribadinya sendiri, maka perasaannya menjadi tidak tenang, ada sesuatu yang tidak enak di hati, meskipun hal itu tidak berhubungan sama sekali dengan orang lain, termasuk apalagi merugikan orang lain. Sanksi yang demikian bersifat sangat pribadi dan personal, karena kesadaran batin masing-masing orang per orang. Karena itu, banyak pakar yang menyatakan bahwa secara teoritis sistem etika dan kesadaran untuk taat kepada norma etika beserta sistem sanksinya itu bersifat '*imposed from within*', atau dipaksakan dari dalam diri tiap-tiap manusia sendiri, bukan dari dipaksakan dari luar

kesadaran manusia atau *'imposed from without'* seperti norma hukum. Norma etika itu serupa dengan norma agama, yaitu *'imposed from within'* dan karenanya bersifat pribadi (privat). Sedangkan norma hukum dipaksakan dari luar kesadaran manusia, yaitu dipaksakan oleh kekuasaan negara.

Dalam proses pemberlakuan sistem norma yang dimaksudkan sebagai sarana untuk mendidik dan membimbing ke arah perilaku ideal itu tentu diperlukan iming-iming agar dorongan dan bimbingan itu efektif. Untuk itulah dikenal adanya sistem *'reward and punishment'* atau imbalan pujian bagi yang taat dan ganjaran sanksi atau hukuman bagi yang tidak mentaatinya. Perkembangan pemikiran para ahli tentang sistem *'reward and punishment'* ini juga berkembang pesat di dunia akademis. Bahkan Christine Horne secara khusus menulis memberi judul pada bukunya dengan istilah, *"The Rewards of Punishment: A Relational Theory of Norm Enforcement"* (Horne, 2009). Christine Horne memperlihatkan teori sosial baru tentang norma yang memberikan penjelasan rasional mengenai mengapa orang menghukum, bagaimana mekanisme penegakan norma yang saling menghubungkan sistem-sistem norma yang bersifat independen satu sama lain serta menjelaskan bagaimana relasi-relasi sosial menuntut individu manusia menegakkan norma, meskipun terkadang kurang masuk akal.

Adanya sistem *'reward and punishment'* dan bahkan *'rewards of punishment'* seperti yang diistilahkan oleh Christine Horne tersebut dapat dikatakan merupakan gejala yang bersifat alamiah. Ada norma, baik norma agama, norma, etika, dan norma hukum, maka diperlukan adanya sistem imbalan pujian dan ganjaran sanksi. Adanya ancaman sanksi atau hukuman itu penting untuk menuntun perilaku warga agar tidak melakukan hal-hal yang tidak baik, sebaliknya adanya janji atau iming-iming pujian agar orang melakukan sesuatu perbuatan yang baik akan mendorong

orang untuk benar-benar berbuat baik. Menurut Christoph Hauert,

“The fear from punishment as well as the prospect of a reward create high incentives to cooperate and contribute to the public good. However, since reward and punishment are costly, 'rational' players will choose not to punish or reward their co-players. But then, if nobody punishes (rewards), the incentive to cooperate vanishes. Consequentially punishment (reward) alone is unable to promote persistent cooperation” (Hauert, 2005).

Ketakutan orang akan hukuman (*punishment*) seperti juga harapan orang akan pujian dan penghargaan (*reward*) memberikan insentif untuk kerjasama dan menyumbang terhadap kepentingan umum dan kebaikan publik. Hanya saja, '*reward and punishment*' itu sendiri tidak mudah dan juga menelan biaya (sosial) yang tidak kecil, sehingga menyebabkan orang yang rasional mencari jalan yang paling aman untuk tidak menghukum ataupun memuji orang lain. Akan tetapi, jika tidak ada orang yang menghukum ataupun memberi penghargaan, insentif untuk kerjasama menjadi hilang. Akibatnya, hukuman atau pujian bersendirian, dan tidak mungkin diharapkan mempromosikan kerjasama secara persisten. Pendek kata, dalam kehidupan bermasyarakat, keduanya – *reward and punishment* – haruslah sama-sama ada untuk menjalankan fungsinya sebagai pendorong dan penuntut ke arah perilaku ideal dalam kehidupan bersama.

Namun demikian, dalam pembahasan mengenai sistem norma agama, norma etika, dan norma hukum dalam buku ini, fokus perhatian hendak kita tujukan hanya kepada sistem hukuman atau sistem sanksi saja, bukan tentang sistem penghargaan seperti yang dimaksudkan di atas. Oleh karena itu, yang diuraikan di bawah ini hanyalah persoalan yang terkait dengan sistem norma beserta sistem sanksinya saja, khusus mengenai sistem etika dan sistem sanksi etika yang menjadi pusat perhatian buku ini.

2. Sistem Sanksi Agama

Agama pada umumnya mengajarkan konsep tentang kehidupan sesudah kematian. Karena itu, dalam agama selalu diajarkan mengenai konsepsi tentang surga dan neraka yang berkaitan dengan dosa dan pahala. Barangsiapa yang mendapat pahala lebih banyak dari pada dosanya, maka kelak diyakini akan mendapatkan ganjaran surga. Sebaliknya orang yang banyak berdosa, kelak akan masuk neraka. Kehidupan di surga dibayangkan berisi penuh kenikmatan dan kebahagiaan, sedangkan neraka penuh dengan penderitaan dan kesengsaraan. Di surga dibayangkan ada taman firdaus yang serba indah, nyaman, dan menyenangkan, sedangkan neraka digambarkan penuh dengan bara api panas dan air mendidih yang pedih menyakitkan, menghanguskan dan menghancurkan. Janji surga dan ancaman neraka itu bagi orang beragama secara awam biasanya efektif untuk mengendalikan perilaku manusia dalam kehidupan, sehingga mereka terhindar dan tercegah dari kemungkinan berbuat jahat dan melakukan hal-hal yang buruk dalam kehidupan. Dengan janji surga dan ancaman neraka itu, setiap orang yang percaya akan terdorong untuk melakukan hal-hal yang baik dan berguna bagi sesama manusia dan dicegah dari kemungkinan melakukan perbuatan yang merugikan orang lain dan merugikan diri sendiri. Bahkan, perbuatan yang diidealkan dalam ajaran agama tertentu juga mencakup perasaan cinta kepada sesama makhluk Tuhan, sehingga diidealkan untuk tidak mengganggu keseimbangan kehidupan dengan alam semesta, termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan.

Bagi sebagian agama, konsepsi surga dan neraka itu juga dapat dipahami dalam dua atau bahkan tiga kategori, yaitu surga-neraka sesudah hari kiamat, surga-neraka di alam kubur, dan surga-neraka dalam kehidupan sekarang di sini dan kini. Surga dan neraka sesudah kiamat dan di alam kubur kadang-kadang disebut juga sebagai surga-nerakan pasca kematian yang dapat dibedakan antara surga dan

neraka yang ada kelak sesudah hari berbangkit pasca kehidupan dunia pada hari kiamat, atau surga dan neraka sebelum hari kiamat tetapi sudah ada di alam kubur paska kematian setiap manusia. Dengan adanya kepercayaan kepada janji surga dan ancaman neraka inilah, perilaku manusia yang percaya dibimbing oleh imannya kepada Tuhan menurut nilai-nilai yang diajarkan oleh nabi atau pemuka-pemuka agama atau pemuka ajaran ketuhanan yang dipercayanya itu. Keyakinan dan ketaatan itu pada gilirannya dapat membawa perasaan tenang dan bahagia dalam kehidupan tiap individu dan masyarakat manusia sehari-hari. Karena itu, dalam Islam do'a yang dianggap pamungkas adalah do'a "*Robbana Aatina fi al-dunya hasanah wa fi al-akhirati hasanah waqina 'azab al-naar*", "*Ya Tuhan, bahagiakanlah kami di dunia dan di akhirat, serta jauhkanlah kami dari siksa api neraka*".

Karena itu, dapat dikatakan bahwa sanksi agama itu tidak hanya terjadi di akhirat atau dalam kehidupan pasca dunia, tetapi juga sudah ada dalam rasa ketidakbahagiaan dalam kehidupan di dunia sekarang ini dan disini. Sanksi berupa '*reward and punishment*', pahala atau penghargaan dan ancaman siksa itu ada bagi mereka yang beragama atau percaya kepada Tuhan dan agama. Yang memberikan atau menjatuhkan sanksi dan penghargaan itu tiada lain adalah Tuhan sendiri, yaitu Tuhan Yang Maha Kuasa yang diyakini ada oleh para pemeluk yang percaya kepada-Nya.

Tentu tidak semua ajaran agama sama. Ada agama yang dikategorikan oleh para ahli sebagai agama langit, ada pula agama budaya. Ada agama yang pelebagaan ajarannya tidak terstruktur dengan ketat, tetapi ada pula ajaran agama yang terlembagakan secara terstruktur dalam sistem kepemimpinan tokoh-tokoh agama atau rohaniawan secara ketat. Misalnya, agama Katolik dan Muslim aliran Syi'ah tergolong sangat terstruktur secara kelembagaan. Bahkan, tahta suci Vatikan dalam agama Katolik bertindak seakan-akan negara yang tersendiri, sehingga oleh karena itu

diperlakukan sebagai salah satu anggota resmi Perserikatan Bangsa-Bangsa dan ke semua negara berhak mengutus 'duta besar' sendiri seperti negara pada umumnya. Di Republik Islam Iran, yang mayoritas penduduknya menganut mazhab Syi'ah, kedudukan Ayatullah dan para Mullah juga diberi tempat tersendiri sebagai penjaga syari'at agama dalam sistem konstitusi Iran. Dalam sistem organisasi keagamaan seperti ini, tentu sistem norma hukum, norma agama dan norma etika tidak terpisahkan atau bahkan tercampur secara alamiah. Namun, dalam keadaan demikian pun, pembedaan di antara pengertian-pengertian tentang norma agama, norma hukum, dan norma etika tetap diperlukan untuk kepentingan praktik di masa kini. Ada sistem norma hukum dan etika yang sanksinya langsung diterima dan dapat dikenakan kini dan disini, tetapi ada pula pengertian tentang sanksi agama yang diterima kelak sesudah kematian atau bahkan pasca kehidupan di akhirat nanti.

Di banyak negara, pemikiran yang menginginkan sistem sanksi hukum yang bersumber dari sistem hukum agama juga diterapkan dalam praktik bernegara juga hidup di tengah-tengah masyarakat, baik yang menganut agama Islam, Yahudi, Kristen dan Hindu. Di Indonesia, misalnya, apa yang biasa diistilahkan dengan munculnya aspirasi mengenai perda-perda syari'ah juga merupakan sesuatu yang *real* ada dalam masyarakat. Misalnya, di Aceh yang pemerintahan daerahnya diakui secara konstitusional sebagai daerah istimewa berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, berusaha untuk menerapkan prinsip-prinsip ajaran syari'at Islam dalam praktik berpemerintahan di Aceh. Namun, harus dipastikan bahwa sekali nilai-nilai keagamaan yang dimaksud sudah dituangkan dalam bentuk peraturan resmi, seperti Peraturan Daerah, maka statusnya sudah menjadi norma hukum, bukan lagi norma agama seperti yang biasa dipahami. Ke dalam substansi peraturan perundang-undangan suatu negara, bisa saja sebagian sumber nilainya berasal dari norma agama, norma etika, ataupun norma

agama dan etika yang berasal dari luar tradisi masyarakat setempat. Misalnya, tradisi Yunani dan Romawi yang bersifat universal dapat saja dijadikan sumber inspirasi untuk dijadikan materi norma hukum di negara Republik Indonesia di zaman sekarang.

Karena itu, para sarjana hukum Indonesia biasa mengutip pelbagai gagasan normatif yang berasal dari bahasa Belanda, Jerman, Inggris, atau bahkan bahasa Latin dan bahasa Iberani yang lazim digunakan oleh gereja ortodox. Kutipan-kutipan berbahasa Latin dalam studi hukum tidak perlu dipersoalkan sepanjang nilai-nilai yang hendak diadopsikan dari tradisi asing tersebut bersifat universal dan berguna untuk bangsa Indonesia. Karena itu, kutipan-kutipan yang berasal dari bahasa Arab atau bahkan dari ayat-ayat al-Quran, kitab-kitab hadits nabi Muhammad saw ataupun yang lainnya, seperti kutipan dari injil atau Bibel dan Taurot, juga tidak perlu dipermasalahkan sepanjang kutipan-kutipan itu mengandung nilai-nilai yang bersifat universal dan berguna untuk kemajuan bangsa dan negara. Tetapi, sekali lagi, begitu nilai-nilai dimaksud sudah dirumuskan menjadi norma hukum, maka hal itu harus dipahami sebagai norma hukum yang telah disepakati bersama berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi modern, yaitu melalui proses legislasi yang resmi menurut ketentuan undang-undang dasar.

3. Sistem Sanksi Etika

Dibandingkan dengan sistem agama, sistem sanksi etika dapat dinilai lebih konkrit, yaitu langsung diterima sekarang dan disini, dalam kehidupan bersama dalam masyarakat. *'Ethical reward and punishment'* langsung dapat terbentuk dalam persepsi masyarakat dalam kehidupan bersama, berupa pujian, penghormatan, atau celaan dan cacian kehinaan. Pujian atau hukuman etik itu tentu dapat pula dirumuskan secara gradual, bertingkat-tingkat, sesuai tingkat kelebihan dan kekurangan suatu tindakan etis yang dilakukan. Jenis perbuatan manusia yang dipandang paling

buruk tercermin dalam pengenaan sanksi hukum pidana mati kepada seseorang terpidana, sedangkan jenis perbuatan yang dinilai paling baik dapat dikatakan tercermin dalam kehormatan yang diberikan kepada seseorang sebagai Pahlawan Nasional. Tentu sanksi etik tidak mengenal pidana mati, tetapi orang yang diberi sanksi pidana mati oleh sistem hukum, juga dinilai oleh sistem etika sebagai orang yang paling buruk perilaku etikanya. Karena itu dapat dikatakan bahwa pelanggaran hukum adalah juga pelanggaran etika, meskipun tidak semua pelanggaran etika merupakan pelanggaran hukum.

Secara umum, sanksi etik itu dapat dilihat dalam pelbagai bentuk penilaian positif atau negatif yang diberikan orang lain terhadap tindakan atau perbuatan seseorang dalam kehidupan bersama. Nilai dan penilaian positif dapat timbul dalam bentuk pengakuan, penghargaan, pujian, timbulnya perasaan puas, senang, suka, gembira, timbulnya rasa hormat, kagum, dan bahkan ketundukan kepada yang bersangkutan. Sebaliknya sanksi negatif dapat tercermin dalam sikap timbulnya kekecewaan, hilangnya rasa hormat, munculnya ketidaksukaan, kemarahan, cibiran, celaan, makian, dan bahkan penghujatan. Semua bentuk sikap negatif tersebut di atas dapat diekspresikan secara terlembagakan dalam bentuk teguran, peringatan, atau dalam kaitannya dengan status keanggotaan dalam suatu kelembagaan organisasi sikap negatif itu dapat pula diekspresikan dalam bentuk penjatuhan sanksi pemberhentian keanggotaan, baik secara tetap atau untuk sementara waktu (skorsing).

Sebagai contoh dalam menegakkan kode etik bagi para anggota, ASHA (*American Speech-Language Hearing Association*) menerapkan beberapa bentuk sanksi, yaitu:

- 1) '*Reprimand*';
- 2) '*Censure*';
- 3) '*Revocation*';
- 4) '*Suspension*';

- 5) *'Withholding'*;
- 6) Bahkan, sebagai tambahan bentuk sanksi, dapat pula disebut tersendiri *'cease and desist orders'* (*How ASHA's Board of Ethics Sanctions Individuals Found in Violation of the Code of Ethics*, n.d.).

Pertama, sanksi *'reprimand'* atau teguran yang dalam sistem kode etik American Bar Association (ABA) bersifat terbuka, disini bersifat tertutup. Yang tertutup, dalam sistem ABA, disebut dengan istilah *'admonition'*. Dalam sistem kode etik ASHA, sanksi *'reprimand'* ini merupakan bentuk sanksi yang paling ringan dan tidak terbuka. Sanksi ini dijatuhkan untuk jenis pelanggaran yang bersifat ringan. Teguran ringan ini diberikan hanya kepada pihak pengadu dan pihak teradu yang bersangkutan secara tertutup, dan jika kerahasiaan sanksi ini terbuka, maka pihak yang membukanya juga diancam sebagai perbuatan yang juga melanggar kode etik yang tersendiri. Bentuk sanksi kedua adalah *'censure'* atau pernyataan atau mosi tidak percaya yang dinyatakan secara terbuka dan dipublikasikan di media asosiasi untuk diketahui oleh sesama anggota dan masyarakat luas. Jika *'censure'* dijatuhkan, data tentang anggota yang bersangkutan diungkap secara terbuka berikut pelanggaran yang telah dilakukan. Putusan sanksi yang dijatuhkan tersebut juga dikirimkan sebagai pemberitahuan kepada lembaga negara atau badan pemerintah yang bertanggungjawab memberikan lisensi, dan bahkan juga kepada organisasi profesional lain dimana melanggar kode etik juga menjadi anggota.

Ketiga, bentuk sanksi *'revocation'* atau pencabutan status keanggotaan, untuk waktu tertentu yaitu selama 5 tahun atau dapat pula dijatuhkan untuk seumur hidup (sampai meninggal dunia). Penjatuhan sanksi *'revocation'* ini membutuhkan persyaratan yang lebih berat, yaitu minimal didukung oleh 2/3 jumlah anggota rapat komisi etik yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota. Sama seperti sanksi *'censure'*, putusan penjatuhan sanksi *'revocation'* ini juga diberitahukan secara terbuka kepada

yang bersangkutan dan pihak-pihak terkait seperti tersebut di atas. Sesudah masa hukuman berakhir, yang bersangkutan untuk dapat diangkat lagi menjadi anggota diharuskan membuat permohonan dan pernyataan tertulis tentang kesanggupannya menaati kode etik atau kode perilaku, yang apabila mendapat persetujuan 2/3 anggota dapat diangkat lagi menjadi anggota sebagaimana anggota baru lainnya.

Keempat, bentuk sanksi penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu (*suspension*), seperti untuk 6 bulan atau 1 tahun sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan. Berbeda dari sanksi '*revocation*' yang lebih berat, sanksi penangguhan keanggotaan untuk sementara waktu ini, tidak membatalkan atau menghilangkan status keanggotaan sama sekali, sehingga sesudah berakhirnya batas waktu, yang bersangkutan cukup menyampaikan pernyataan akan tunduk pada kode etik kepada pengurus asosiasi tanpa harus lebih dulu mendapat persetujuan dari komisi etika yang menjatuhkan sanksi. Kelima, adalah sanksi penangguhan proses registrasi keanggotaan (*withholding*), yaitu jika seseorang sedang mengajukan registrasi dan sertifikasi keanggotaan melakukan pelanggaran, maka proses pendaftarannya dapat ditangguhkan untuk waktu tertentu, misalnya 1 tahun atau bahkan untuk seumur hidup. Sanksi '*withholding*' ini mirip dengan '*revocation*', tetapi oleh karena sanksi '*revocation*' tidak dapat dijatuhkan kepada orang yang belum berstatus sebagai anggota, sehingga diadakan bentuk sanksi tersendiri yang disebut '*withholding*'.

Contoh-contoh bentuk sanksi etika lainnya dapat pula kita lihat dalam praktik penegakan kode etik advokat atau pengacara oleh *American Bar Association* (ABA). Beberapa bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan bagi pengacara atau advokat yang terbukti melakukan perbuatan yang melanggar kode etik atau kode perilaku adalah:

- 1) '*Disbarment*' atau pemberhentian atau pencabutan izin praktik untuk sementara;

- 2) '*Suspension*' atau penangguhan keanggotaan untuk sementara (*suspension*);
- 3) '*Interim suspension*',
- 4) '*Reprimand*',
- 5) '*Admonition*',
- 6) '*Probation*',
- 7) '*Reciprocal discipline*',
- 8) '*Readmission and reinstatement*';
- 9) Dan bentuk-bentuk sanksi dan peluang upaya (*sanctions and remedies*) lainnya.

'Disbarment' dalam sistem sanksi etik American Bar Association dapat dikatakan merupakan bentuk sanksi terberat, yaitu status sebagai lawyer dicabut dan dikeluarkan dari keanggotaan American Bar Association (ABA) untuk sementara waktu, alias tidak permanen. Mereka yang diberhentikan dapat kembali mengajukan lamaran dengan syarat (i) tenggat waktu sejak diberhentikan sudah lebih dari 5 tahun, (ii) pemohon harus menunjukkan dengan jelas dan dengan bukti-bukti yang meyakinkan bahwa yang bersangkutan:

- a) telah berhasil lulus ujian bar;
- b) memenuhi segala persyaratan sesuai aturan yang berlaku, dan
- c) telah mengalami pemulihan nama baik dan kesanggupan untuk melakukan praktik hukum.

Bentuk sanksi kedua adalah '*suspension*' dan '*interim suspension*'. *Suspension* ini semacam sanksi skorsing atau penangguhan status sebagai lawyer untuk waktu tertentu yang biasanya sekitar 6 bulan sampai paling lama 3 tahun. Sedangkan '*interim suspension*', penangguhan praktik hukum untuk kasus yang sedang ditangani karena (a) yang bersangkutan tersangkut dugaan melakukan tindak pidana berat, atau (b) jika dalam menangani sesuatu perkara, pengacara yang bersangkutan berpotensi mengancam '*client*' atau masyarakat luas. Selain itu, ada pula bentuk sanksi '*reprimand*' dan '*censure*' atau teguran dan peringatan

terbuka, di samping teguran yang bersifat pribadi dan tertutup yang disebut juga dengan istilah '*admonition*', bukan '*reprimand*' seperti istilah yang digunakan oleh ASHA (*American Speech-Language Hearing*) tersebut di atas. Teguran diberikan secara tertutup untuk memberitahukan bahwa yang bersangkutan telah melanggar kode etika dan dianjurkan jangan mengulangi lagi kesalahan tersebut. Teguran yang disebut '*admonition*' ini tidak menyebabkan yang bersangkutan kehilangan hak untuk menjalankan praktik hukum seperti biasa.

Di samping bentuk-bentuk sanksi tersebut, American Bar Association (ABA) juga mempraktikkan bentuk sanksi lain, yaitu '*probation*' yang berisi sanksi percobaan untuk melakukan praktik hukum dalam keadaan tertentu. Sanksi percobaan ini dapat dijatuhkan secara tersendiri atau dikaitkan sebagai tambahan terhadap sanksi lain seperti sanksi peringatan terbuka (*reprimand*), sanksi teguran tertutup (*admonition*), atau terkait dengan sanksi penangguhan izin praktik (*suspension*). Sanksi percobaan dapat pula dijatuhkan sebagai prasyarat untuk pendaftaran atau penerimaan kembali izin praktik atau status keanggotaan ABA (*readmission and reinstatement*). Ada juga sanksi dan upaya lain yang dapat mencakup (a) restitusi, (b) biaya asesmen (*assessment costs*), (c) pembatasan praktik, (d) pengangkatan penerima (*appointment of a receiver*), (e) keharusan mengikuti ujian bar, (f) keharusan mengikuti pendidikan atau kursus tertentu, dan (g) keharusan-keharusan lain yang ditentukan oleh pengadilan yang terkait dengan penerapan sanksi etika tersebut. Bahkan komisi penegak kode etik juga dapat menjatuhkan apa yang disebut '*reciprocal discipline*', yaitu penerapan sanksi disiplin kepada seorang pengacara (advokat) yang telah dikenakan sanksi disiplin oleh komisi etik lain di luar yurisdiksi komisi etik yang bersangkutan.

Dalam UU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2011, ketentuan mengenai bentuk sanksi

pelanggaran kode etik bagi aparat penyelenggara pemilu hanya ada tiga macam, yaitu sanksi peringatan, sanksi pemberhentian sementara, dan sanksi pemberhentian tetap. Peringatan dapat bersifat ringan atau berat. Di dalamnya termasuk pengartian teguran yang bersifat lisan ataupun tertulis. Jika dibandingkan dengan jenis-jenis atau bentuk-bentuk sanksi etik yang diterapkan di Amerika Serikat seperti tersebut di atas, tentu sistem sanksi etika penyelenggara pemilu di Indonesia dapat dipandang masih terlalu umum. Bentuk-bentuk sanksi etika dan disiplin bagi advokat atau pengacara (*lawyers*) yang menjadi anggota *American Bar Association* (ABA), dan para profesional yang menjadi anggota *American Speec-Language Hearing* (ASHA), dan organisasi-organisasi profesional ataupun lembaga-lembaga pemerintahan dan kenegaraan lainnya dapat dikatakan sangat bervariasi dan rinci. Bentuk-bentuk sanksi etik yang diterapkan oleh organisasi-organisasi, seperti *American Institute of Certified Public Accountant* (AICPA), *American Medical Association* (AMA), *National Association of Social Workers* (NASW), dan lain sebagainya, juga sangat rinci dan bervariasi. Demikian pula, sistem sanksi yang diterapkan oleh lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan, termasuk di 42 dari 50 negara bagian Amerika Serikat telah berhasil membangun sistem dan infra-struktur etika yang benar-benar bersifat fungsional dengan sistem sanksi yang juga rinci dan bervariasi, sehingga benar-benar dapat diharapkan menuntun para anggota atau para penyelenggaraan kekuasaan ke arah perilaku etis yang diharapkan.

4. Sistem Sanksi Hukum

Sanksi hukum biasa disebut juga sebagai hukuman atau '*punishment*' yang dapat dirumuskan sebagai suatu pengenaan dengan kekuasaan memaksa (*authoritative imposition*) sesuatu yang tidak dikehendaki atau sesuatu yang tidak menyenangkan atas individu (individu manusia ataupun individu hewan) atau sekelompok individu atau

suatu kelembagaan badan hukum tertentu sebagai imbalan atau ganjaran atas perbuatan atau tindakan yang tidak dikehendaki atau tidak diterima dalam kehidupan suatu organisasi kekuasaan atau sesuatu yang dinilai melanggar norma hukum yang berlaku. Tindakan mengenakan sesuatu yang tidak menyenangkan itu dapat berupa pengenaan denda '*a fine, penalty, or confinement, or be the removal or denial of something pleasant or desirable*'.

Hukuman yang dimaksud dapat dibedakan dari segi berat ringannya dan dapat mencakup pengertian-pengertian sanksi, seperti teguran atau peringatan (*reprimands*), pengurangan hak seperti denda atau pembatasan kebebasan seperti penjara (*deprivations of privileges or liberty*), denda (*finis*), *incarcerations*, *ostracism*, sanksi yang menyakiti fisik (*the infliction of pain*), amputasi (*amputation*) dan pidana mati (*death penalty*). Sanksi hukuman yang bersifat menyakiti fisik terpidana disebut juga dengan istilah '*corporal punishment*' yang memang dimaksudkan untuk menyakiti fisik pelaku tindak pidana. Penjatuhan hukum dapat pula dipandang sebagai bagian yang utuh dari proses koreksi dan resosialisasi atau pemasyarakatan terpidana sebelum atau untuk maksud kembali lagi ke tengah-tengah masyarakat dalam keadaan kembali menjadi orang baik. Karena itu, secara teoritis, penjatuhan sanksi dimaksud juga sebagai bagian dari sistem pendidikan dan pembinaan perilaku yang mencakup pula sistem penghargaan yang perlu diberikan sebelum yang bersangkutan kembali bermasyarakat.

Oleh karena itu, dijatuhkannya sanksi berupa hukuman atau '*punishment*' itu sendiri secara ilmiah juga dinilai mempunyai dasar pembenarannya tersendiri. Dasar pembenaran hukuman itu pada pokoknya dapat dibedakan dalam lima kelompok, yaitu untuk kepentingan:

- a. Pembalasan atas kesalahan (*retribution*);
- b. Penjeraan, baik yang bersifat untuk umum (*general deterrence*) ataupun untuk pelaku (*special deterrence*);
- c. Rehabilitasi (*rehabilitation*); dan

- d. Menyebabkan tidak dapat lagi melakukan kesalahan (*incapacitations*); dan/atau
- e. Mengisolasi pelaku untuk mencegahnya melakukan lagi kesalahan yang membahayakan orang lain.

E. Perkembangan Pengertian Tentang Etika

1. Etika Teologis

Dari uraian panjang lebar tentang sistem etika di atas, termasuk mengenai perkembangan ide penulisan kode etik yang dimulai pertama kali berdasarkan gagasan al-Ruhawi tentang etika kedokteran dalam bukunya, *"the Conduct of a Physician"* (*Adab al-Tabib*) pada abad ke-9H atau awal abad ke-13M (Zikria, 1967), dapat dikatakan bahwa pengertian umat manusia tentang etika sudah berkembang dalam waktu yang panjang. Jika ditelusuri, pengertian umat manusia tentang etika itu, sudah berkembang sejak lama dalam sejarah dan tumbuh dinamis melalui 5 (lima) tahap perkembangan. Untuk menggambarkan perkembangan tahap demi tahap itu, saya sengaja meminjam istilah-istilah yang dipakai, baik oleh Auguste Comte maupun van Peursen melalui teorinya tentang tahap-tahap perkembangan budaya dan peradaban manusia. Auguste Comte (1798-1857) menggunakan istilah tahap *'theologische'*, *'metaphysics'*, dan *'positieve'* (Jones, 1998). Sedangkan Cornelis Anthonie van Peursen menggunakan istilah tahap *'mystic-religious'*, *'ontologis'*, dan *'fungsional'* (Peursen, 1976). Istilah-istilah yang dipakai oleh kedua filosof ini saya pinjam untuk pengertian yang sama sekali berbeda untuk menggambarkan tahap-tahap perkembangan sistem etika, yaitu (i) tahap teologis, (ii) tahap ontologis, (iii) tahap *positivist*, dan (iv) tahap fungsional tertutup, serta (v) tahap fungsional terbuka atau tahap peradaban etika.

Semula, yang dipahami sebagai etika oleh umat manusia terkait erat dengan agama dan berada dalam konteks ajaran agama. Inilah tahap perkembangan yang saya namakan etika teologis. Seperti diketahui, dalam soal sistem norma hukum, tidak semua agama mengandung ajaran-

ajaran tentang hukum. Agama yang sangat eksoteris dan dapat dikatakan banyak mengajarkan sistem norma hukum adalah agama Islam, Yahudi, dan Hindu. Sedangkan agama yang lain tidak banyak mengajarkan kaedah-kaedah hukum yang bersifat konkrit seperti halnya Islam, Yahudi, dan Hindu. Akan tetapi, dalam urusan sistem etika, dapat dikatakan, semua agama mengajarkan tentang nilai-nilai baik-buruk, benar-salah, dan nilai-nilai etika kehidupan lainnya dalam rangka menuntun para penganutnya untuk senantiasa berperilaku terpuji. Dapat dikatakan, tidak ada agama manapun juga yang tidak mengajarkan sistem etika dan standar-standar perilaku mulia dalam kehidupan.

Bahkan, dalam salah satu hadits nabi Muhammad saw, dikatakan bahwa sesungguhnya aku tidak diutus menjadi nabi kecuali untuk maksud menyempurnakan akhlaq/perilaku manusia (*Innama bu'itstu li utammima makaarima al-akhlaq*). Karena itu, maka pada tahap-tahap awal perkembangan pengertian umat manusia tentang etik dan sistem etik, terpaut sangat erat dan bahkan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ajaran agama. Kualitas perilaku mulia (*akhlaq al-karimah*) umat justru merupakan tugas utama kenabian dan tujuan pokok semua ajaran agama. Dengan begitu, pengertian-pengertian yang dipahami orang tentang etika pada mulanya berada dalam konteks ajaran agama. Inilah tahap perkembangan awal dari pengertian kita tentang etika yang dapat dinamakan sebagai tahap perkembangan etika teologis.

Tentu istilah etika itu sendiri tidak dapat diidentikkan dengan istilah akhlaq dalam ajaran agama Islam. Akhlaq jauh lebih luas kandungan maknanya daripada etika. Tetapi dalam kenyataannya, istilah akhlaq itu sendiri dalam Islam persis merupakan konsepsi yang tidak dapat dipisahkan dari Islam sebagai agama. Pengertian akhlaq itu dipahami sebagai suatu konsepsi yang sangat luas, pastilah jauh lebih luas dari apa yang dipahami oleh ilmuwan dan para filosof tentang 'ethics' atau etika. Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan

etika di zaman sekarang juga tercakup pengertiannya dalam istilah akhlaq dalam bahasa Arab yang dimaksud dalam ajaran Islam itu.

Artinya, persoalan etika itu adalah persoalan akhlaq juga, dan persoalan akhlaq salah satunya adalah masalah etik juga. Akhlaq mencakup perilaku manusia dalam berhubungan dengan Tuhan, antar sesama manusia, dan dalam hubungan dengan sesama makhluk Tuhan, seperti hewan, tumbuh-tumbuh-tumbuhan, dan lingkungan alam. Tetapi persoalan etika tidak berkaitan dengan hubungan antara manusia dengan Tuhan, melainkan hanya berkaitan dengan perilaku manusia dalam hubungan antar sesamanya, dan juga dalam hubungan dengan hewan, tumbuh-tumbuhan, dan alam semesta lainnya, seperti konsepsi etika lingkungan hidup. Sistem nilai-nilai perilaku yang diidealkan dalam agama diajarkan melalui khotbah-khotbah di masjid dan gereja serta rumah-rumah ibadah tiap-tiap agama sesuai dengan tuntutan ajaran agama masing-masing. Konsepsi tentang pendidikan akhlaq atau budi pekerti di sekolah-sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan lainnya, juga tercakup dalam pengertian tentang pendidikan agama. Demikian pula di lingkungan keluarga, pendidikan budi pekerti dikaitkan langsung dengan pengertian pendidikan agama.

Pendek kata, dalam tahap perkembangannya yang pertama, pengertian kita tentang etika itu semata-mata terkait erat dengan ajaran agama. Karena itu, saya namakan tahap perkembangan pertama ini sebagai tahap etika teologis, yaitu etika dalam konteks ketuhanan dan keagamaan.

2. Etika Ontologis

Istilah tahap perkembangan ontologis kita pinjam dari van Peursen dalam buku Strategi Kebudayaan ketika menguraikan pendapatnya mengenai tahap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menyebabkan manusia berhasil keluar dari kungkungan alam yang penuh

dengan mitos-mitos seperti pada tahap yang ia namakan mitis-regilius. Manusia hidup terkungkung dan tergantung kepada alam. Tetapi setelah ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang, manusia keluar dari kungkungan alam dan bahkan berubah menjadi penguasa alam. Dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, semakin banyak fenomena alam diudara, di darat, maupun di air yang diketahui dan dapat dikuasai oleh manusia. Ini lah yang oleh van Peursen, dalam hubungan antara manusia dengan alam, disebutnya sebagai tahap perkembangan ontologis.

Dengan penjelasan yang sama, kita dapat juga menggunakan istilah itu untuk menggambarkan pengertian etika yang mulai dijadikan objek kajian filsafat ilmiah. Dalam perkembangan Islam, cabang ilmu yang mempelajari fenomena perilaku manusia ini disebut sebagai ilmu tasawwuf, sedangkan dalam agama Kristen para pendeta yang mempelajari teologi banyak yang akrab bergaul dengan pemikiran-pemikiran filsafat yang menghasilkan sistem ajaran tentang moral dan moralitas yang kemudian dikenal dengan istilah '*ethics*' sebagai cabang yang tersendiri dalam kajian filsafat.

Pada tahap perkembangan kedua ini, etika tumbuh dan berkembang di dunia ilmu pengetahuan sebagai bagian dari filsafat. Karena itu, *ethics* dan etika menjadi mata kuliah tersendiri, terlepas dari konteks pendidikan agama. Gereja sangat berperan dalam memperkembangkan studi tentang etika ini menjadi bagian dari kajian filsafat. Sekolah teologia dan sekolah filsafat berkembang di seluruh dunia, tidak hanya diikuti oleh para pendeta dan penganut agama Kristen dan Katolik, tetapi juga semua orang yang ingin memahami dan mendalami ilmu pengetahuan tentang perilaku manusia dengan pendekatan filsafat. Inilah yang saya namakan tahap etika ontologis sebagai tahap kedua dari perkembangan pengertian umat manusia tentang etika.

3. Etika *Positivist*

Namun demikian, pada tahap perkembangan kedua atau tahap etika ontologis tersebut, konsepsi tentang etika dikembangkan hanya dalam tataran wacana yang bersifat teoritis dan abstrak. Sistem norma etika dan perilaku hanya dijadikan objek kajian filsafat tanpa sistem pendukung untuk menjadikannya terbentuk konkrit dalam kualitas perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Upaya pemasyarakatannya masih tetap hanya bergantung kepada sosialisasi melalui pendidikan dalam keluarga, pendidikan formal di sekolah dan kajian-kajian ilmiah perguruan tinggi, serta pemasyarakatannya melalui media massa. Upaya untuk mendidik dan membimbing masyarakat untuk berperilaku ideal hanya menggantungkan diri pada pendekatan-pendekatan yang bersifat kultural, bukan pendekatan yang bersifat struktural.

Sejak berkembangnya ide penulisan standar perilaku profesional, yang dimulai dengan etika di bidang kedokteran (*medical ethics*), maka muncullah pengertian baru tentang Kode Etik dan Kode Perilaku di pelbagai bidang profesi. Seperti telah diuraikan di atas, sesudah Thomas Percival merancang '*code of medical ethics*' yang pertama kali pada tahun 1794, pada tahun 1846, American Medical Association (AMA) didirikan, dan '*Code of Medical Ethics*' atau '*Code of (Professional) Ethics*' pertama dalam sejarah modern disahkan pada tahun 1847. Sesudah itu, American Association of Public Accountant (AAPA) didirikan pada tahun 1887, dan kode etik pertamanya disahkan pada tahun 1905. Sekarang organisasi ini berubah nama menjadi *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA). Organisasi profesi ketiga menyusun kode etik adalah American Bar Association (ABA) yang didirikan pada tahun 1854, dan mengesahkan berlakunya kode etik pertama baru pada tahun 1908 dengan sebutan "*Canons of Professional Ethics*".

Sejak itu, terutama selama abad ke-20, kebiasaan menyusun kode etik dan kode perilaku ini terus berkembang pesat, sehingga hampir semua organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, dan dunia usaha melakukannya. Inilah yang saya namakan sebagai tahap positivisasi etika, dimana sistem etik itu disusun secara konkrit dalam bentuk kode etik dan kode perilaku. Etika yang semula tidak tertulis dan diberlakukan secara resmi, selama abad ke-20 dikembangkan menjadi sesuatu sistem aturan yang resmi seperti halnya hukum positif. Karena itu, pada perkembangan tahap ketiga ini, dengan belajar dan mencontoh dari perkembangan sistem norma hukum, sistem etik juga dapat mengambil bentuk sebagai etika positif yang sepadan dengan pengertian hukum positif. Sayangnya, gelombang positivisasi etika ini tidak segera diikuti oleh efektifitas penegakannya secara konkrit dalam praktik. Karena, muncullah kebutuhan baru untuk mengupayakan agar sistem kode etik dan kode perilaku itu benar-benar ditegakkan dalam praktik. Inilah yang saya namakan sebagai tahap fungsional.

4. Etika Fungsional Tertutup

Pada tahap keempat, orang tidak puas hanya dengan adanya kode etik dan kode perilaku secara formal tetapi tidak sungguh-sungguh ditegakkan dalam praktik. Di Indonesia, misalnya, organisasi profesi yang dapat dikatakan menjadi pelopor pertama mengembangkan sistem kode etik ini adalah Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Sejak sebelum kemerdekaan para dokter sudah biasa dengan pengertian etika kedokteran. Namun, sejak berdirinya sampai dengan sekarang, belum terdengar adanya dokter yang diberhentikan karena pelanggaran kode etik profesi. Padahal, dalam praktik sejak dahulu sampai dengan sekarang sering terdengar banyaknya kasus-kasus mal-praktik dimana-mana. Mengapa belum pernah banyak yang terkena sanksi etika profesi? Jawabannya terletak pada kenyataan bahwa sistem kode etik itu selama ini hanya bersifat formal, tetapi belum sungguh-sungguh ditegakkan dalam praktik. Kode

etik itu baru diperlakukan sebagai pedoman kerja dan tuntunan perilaku ideal yang belum dilengkapi dengan infrastruktur kelembagaan yang secara independen dapat menegakkan kode etik itu dengan efektif.

Di bidang-bidang yang lain, keadaannya juga sama. Kode etik ada dan diberlakukan, tetapi penegakannya secara konkrit tidak terjadi karena mekanisme penegakannya belum didukung oleh sistem kelembagaan yang tersendiri. Misalnya, semua organisasi kemasyarakatan, organisasi-organisasi keagamaan, organisasi-organisasi wanita, organisasi-organisasi pemuda, pelajar dan mahasiswa, yang besar-besar di tingkat nasional, biasanya memiliki Kode Etik organisasi. Demikian pula partai politik sejak dulu sampai sekarang selalu memiliki Kode Etik Anggota. Namun, kode etik dan kode perilaku organisasi tersebut biasanya hanya dibaca pada saat organisasi itu hendak mengadakan Kongres, Muktamar, atau Musyawarah Nasional (MUNAS). Setelah itu, kode etik dimaksud bukan saja tidak tersedia mekanisme untuk menegakkannya, tetapi juga sama sekali dilupakan sampai diadakannya kegiatan Kongres atau MUNAS pada periode berikutnya.

Di lingkungan pegawai negeri sipil, juga dikenal adanya kode etik dan kode disiplin kepegawaian. Namun, sekali lagi berapa banyakkah pegawai negeri yang dinilai melanggar kode etik selama ini? Demikian pula di lingkungan wartawan atau jurnalis. Pers bebas merupakan dambaan semua orang, tetapi bersamaan dengan itu etika profesional wartawan tentu perlu dikembangkan untuk melindungi konsumen informasi dari tindakan wartawan yang tidak profesional dengan melanggar kode etik. Namun, dalam praktik selama ini sudah berapakah jumlah wartawan yang dihukum karena melanggar kode etik? Organisasi wartawan dan bahkan Dewan Pers sebagai lembaga yang diharapkan menegakkan kode etik jurnalistik, tidak banyak berperan dalam proses penegakan kode etik profesi wartawan dimaksud.

Semuanya gejala demikian itu terjadi, karena sebagian besar pengertian orang tentang etika dan sistem kode etika, baru bersifat formal dan bahkan proforma. Kode etik diharapkan dapat berfungsi mendidik dan membimbing kesadaran voluter yang bersifat sukarela atas dasar kesadaran sendiri tanpa harus benar-benar ditegakkan dengan paksa. Inilah yang menjadi alasan maka pada akhir abad ke-20 muncul kesadaran baru mengenai pentingnya pelembagaan institusi penegak kode etik untuk menjamin berfungsinya sistem infra-struktur etik itu dengan efektif. Sistem norma etika tidak cukup hanya dipositivisasikan dalam bentuk pemberlakuan kode etik dan kode perilaku. Sistem kode etik dan kode perilaku itu haruslah benar-benar ditegakkan secara fungsional dengan dukungan kelembagaan yang efektif.

Karena itu, mulai akhir abad ke-20 muncul ide untuk membangun infra-struktur kelembagaan penegak kode etik, terutama di lingkungan jabatan-jabatan publik yang memerlukan kepercayaan (*trust* atau amanah). Di Amerika Serikat, misalnya, banyak sekali komisi-komisi etika (*ethics commission*) yang dibentuk untuk maksud menegakkan kode etik di lingkungan jabatan-jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Bahkan, dari 50 negara bagian, sudah ada 42 negara bagian Amerika Serikat yang berhasil membangun sistem infra-struktur yang lengkap, mencakup kode etik dan pelembagaan komisi etik (*Ethics Commission*) untuk penegakannya. Hal ini sejalan dengan anjuran Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dalam Sidang Umumnya pada tahun 1996, merekomendasikan agar negara-negara anggota PBB mengembangkan apa yang disebut sebagai "*ethics infra-structures in public offices*". Infra-struktur yang dimaksud mencakup pengertian kode etik dan lembaga penegak kode etik. Dibentuknya lembaga-lembaga penegak kode etik ini jelas dimaksudkan agar sistem kode etik dan kode perilaku yang disusun dan diberlakukan sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dengan sistem sanksi yang efektif

bagi para pelanggarnya. Inilah era baru yang saya namakan sebagai tahap perkembangan etika yang bersifat fungsional.

Lembaga-lembaga penegak kode etik ini ada yang disebut Komisi Etika, Dewan Kehormatan, ataupun Komite Etika, semuanya difungsikan untuk memeriksa laporan-laporan ataupun pengaduan-pengaduan dan menegakkan kode etik bagi para pelanggar dengan menjatuhkan sanksi yang tegas. Namun demikian, dalam perkembangan pada tahap ini, sebagaimana dipraktikkan dimana-mana di seluruh dunia, mekanisme penegakan kode etik dimaksud biasa dilakukan secara tertutup, karena pertimbangan yang sangat logis bahwa sistem etika pada dasarnya menyangkut hubungan-hubungan yang bersifat pribadi atau privat. Karena itu, proses pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik biasanya dilakukan secara tertutup. Sebagian pengertian lama tentang etika yang bersifat pribadi yang daya lakukannya bersumber dari dorongan kesadaran internal tiap-tiap pribadi atau 'imposed from within', masih melekat dalam mekanisme pengelolaan kelembagaan penegak kode etik.

Pendek kata, sistem penegakan kode etik dan kode perilaku pada tahap ini sama sekali belum dikaitkan dengan pengertian peradilan. Penegakan kode etik belum dikonstruksikan sebagai proses peradilan, seperti yang dikenal di dunia peradilan modern yang harus bersifat transparan dan terbuka. Lembaga penegak kode etik pun belum dipahami atau disebut sebagai badan peradilan, khususnya pengadilan etika yang sepadan dengan pengertian pengadilan di bidang hukum. Karena itu, pada tahap keempat ini, perkembangan sistem etika saya namakan sebagai tahap perkembangan etika fungsional tertutup. Sistem penegakan etikanya masih bersifat tertutup dan belum menerapkan prinsip-prinsip modern tentang peradilan sebagaimana dipahami dalam bidang hukum.

Dalam praktik di Indonesia dewasa ini, mekanisme penegakan kode etik secara tertutup ini juga terus diterapkan di semua bidang etika. Di bidang kehakiman, kita telah

mendirikan Komisi Yudisial yang secara khusus diatur keberadaannya dalam Pasal 24B UUD 1945. Di bidang legislatif, UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) juga menentukan adanya Badan Kehormatan, baik di lingkungan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun DPD (Dewan perwakilan Daerah). Di lingkungan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) juga dapat dibentuk adalah Majelis Kehormatan yang bersifat adhoc. Demikian pula di lingkungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dapat dibentuk adanya Majelis Kehormatan Hakim(MKH) sewaktu-waktu diperlukan. Namun, semua lembaga adhoc atau permanen tersebut, dalam cara kerjanya menegakkan kode etik, belum dikaitkan dengan pengertian peradilan etik atau dikonstruksikan sebagai pengadilan etik (*ethical court*), melainkan hanya sebagai institusi penegak kode etik biasa, yang bekerjanya dipahami harus bersifat tertutup, semata-mata karena terbawa arus kebiasaan lama dalam memahami fenomena etik sebagai kaedah yang bersifat privat yang mendasarkan daya berlakunya karena '*imposed from within*', bukan '*imposed from without*' seperti norma hukum.

5. Etika Fungsional Terbuka

Tahap perkembangan etika fungsional yang bersifat tertutup tersebut di atas terus berkembang di dunia sampai sekarang. Di Indonesia pun, seperti diuraikan di atas, perkembangan pada tahap keempat yang bersifat tertutup itu juga masih terus menjadi kebiasaan. Akibatnya, proses penegakan kode etik itu tidak dapat dipertanggungjawabkan secara independen dan terbuka kepada publik yang di zaman sekarang menuntut keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas publik yang lebih luas di semua bidang kehidupan sebagai prasyarat untuk terwujudnya prinsip '*good governance*'.

Tanpa transparansi dan akuntabilitas publik, jaminan kendali mutu terhadap proses penegakan etika yang bersifat independen, jujur, dan adil tidak mungkin terpenuhi. Jika proses pemeriksaan dan peradilan dilakukan secara tertutup,

derajat objektivitas, integritas, dan independensinya tentu saja tidak dapat dipertanggungjawabkan. Selama proses penegakan kode etik tidak terbuka, tidak dapat diharapkan adanya akuntabilitas publik yang memberikan jaminan objektivitas, imparialitas, profesionalitas, integritas, dan kredibilitas. Pada gilirannya, siapa yang dapat diyakinkan bahwa proses penegakan kode etik itu sungguh-sungguh terpercaya. Jika prosesnya tidak dapat dipercaya, bagaimana mungkin hasilnya akan dapat dipercaya oleh masyarakat yang terus berkembang makin terbuka karena sistem demokrasi yang dianut.

Karena itu juga, selama ini semua kasus dugaan pelanggaran kode etik di pelbagai organisasi profesi, di pelbagai lembaga-lembaga kenegaraan, dan instansi pemerintahan, dan organisasi kemasyarakatan, cenderung bersifat melindungi, tidak sungguh-sungguh menegakkan kode etika. Yang berlaku adalah kultur ewuh-pekuwuh. Misalnya, Majelis Kehormatan Dokter, cenderung melindungi dan membela kepentingan para dokter sendiri, dibandingkan dengan memenuhi tuntutan pasien. Begitu juga organisasi profesi akuntan dan advokat biasanya hanya melindungi teman-temannya sendiri daripada klien. Akibatnya, penegakan etika menjadi tidak efektif, etika profesi tidak tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan zaman, sementara tuntutan akan pelayanan profesional yang semakin baik, dan kesadaran konsumen dan klien akan hak-haknya tumbuh menjadi lebih kritis dan terbuka, menyebabkan munculnya tuntutan untuk mengembangkan pendekatan kriminalisasi terhadap kasus-kasus mal-praktik dalam pelayanan profesional.

Tuntutan demikian itu tercermin dalam kebijakan kriminalisasi yang dilembagakan melalui proses legislasi di DPR dengan maksud mulia untuk melindungi konsumen. Kebijakan semacam itu muncul, misalnya, dalam pelbagai produk undang-undang baru, seperti UU Praktik Kedokteran, UU Jabatan Notaris, UU yang mengatur tentang

profesi akuntan, UU tentang Advokat, dan lain-lain sebagainya. Upaya kriminalisasi ini adalah upaya maksimum dipandang perlu dilakukan, karena sistem etika profesi sama sekali tidak berfungsi untuk mengendalikan dan membimbing etika dan perilaku para profesional di bidangnya masing-masing. Sebagai akibat berkembangnya kecenderungan kriminalisasi ini muncullah kegoncangan di dunia profesi, sehingga terjadi kasus unjuk para dokter di seluruh Indonesia menunjukkan solidaritas untuk membela nasib dokter di Manado yang mengalami kriminalisasi. Para notaris dan akuntan juga aktif mempersoalkan kebijakan kriminalisasi terhadap profesinya masing-masing. Namun jawabannya justru terletak pada tidak bekerjanya sistem etika profesi itu sendiri. Jikalau etika profesi berjalan efektif, dan mekanisme penegakan kode etika berfungsi dengan baik dan terpercaya, maka niscaya upaya kriminalisasi itu sama sekali tidak diperlukan.

Sampai sekarang, jumlah anggota DPR yang diberhentikan karena melanggar kode etik baru 1 orang. Kasus-kasus dugaan pelanggaran kode etik yang lain yang menimpa banyak anggota DPR, kandas karena mekanisme di lingkungan internal Badan Kehormatan DPR sendiri. Untuk kali yang pertama, dan juga merupakan satu-satunya anggota DPR yang pernah dipecat dalam sejarah dari keanggotaan DPR hanyalah H. Azidin dari Fraksi Partai Demokrat periode 2004-2009. Sesudah itu tidak pernah lagi ada sanksi yang dijatuhkan kepada anggota DPR yang dilaporkan melakukan dugaan pelanggaran kode etik DPR.

Kasus dibentuknya Majelis Kehormatan Hakim MK atas dugaan pelanggaran kode etik oleh Hakim Dr. Arsyad Sanusi, SH. dan Majelis Kehormatan Hakim MA atas dugaan pelanggaran kode etik oleh Hakim Ahmad Yamani, SH. Juga dapat dipakai untuk menjelaskan buruknya sistem tertutup itu. Ketika menyidangkan Hakim Arsyad Sanusi, Majelis Kehormatan Hakim MK bersidang secara tertutup dan hasilnya Arsyad Sanusi diminta mengundurkan diri untuk

pensiun dini, persis sama dengan Hakim Agung Ahmad Yamani beberapa bulan kemudian, juga diberi kesempatan untuk mengajukan permohonan pensiun diri, tanpa kejelasan apakah terbukti melanggar kode etik atau tidak. Padahal, untuk kasus yang sama dengan Arsyad Sanusi di MK, Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-PKU) memeriksa salah seorang anggota KPU Andi Nurpati atas pengaduan pelanggaran kode etik yang diduga telah dilakukannya dalam kasus yang melibatkan peran Hakim Konstitusi Arsyad Sanusi dan Calon anggota legislatif 2009, Dewi Yasin Limpo. Hasil pemeriksaan oleh DK-KPU dalam persidangan yang bersifat terbuka untuk umum membuktikan bahwa Andi Nurpati terlibat pelanggaran di beberapa tempat, termasuk dalam kaitan dengan kasus Arsyad Sanusi dan Dewi Yasin Limpo, sehingga oleh karena itu, Andi Nurpati diberhentikan dari keanggotaan Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan Majelis Kehormatan Hakim MK tidak menyatakan bahwa Hakim Arsyad Sanusi melanggar kode etik, melainkan hanya menerima niat baik Hakim Arsyad Sanusi untuk mengajukan permohonan pensiun diri dari jabatan Hakim Konstitusi.

Mirip dengan Hakim Konstitusi Arsyad Sanusi, putusan Majelis Kehormatan Hakim MA atas dugaan pelanggaran kode etik Hakim Agung Ahmad Yamani juga demikian. Putusan yang dijatuhkan baginya melalui persidangan yang bersifat tertutup hanya memberi kesempatan kepadanya untuk mengajukan permohonan pensiun diri. Terhadap putusan demikian, banyak orang menilainya bukan sebagai sanksi atau hukuman bagi Ahmad Yamani, melainkan kemudahan untuk melepaskan diri dari sorotan masyarakat. Karena itu, muncul reaksi keras dari masyarakat yang menuntut agar Hakim Agung disidangkan lagi melalui pemeriksaan terbuka dengan melibatkan peran Komisi Yudisial. Akan dasar kesepakatan bersama antara MA dan KY akhirnya berhasil ditempuh suatu mekanisme persidangan majelis kehormatan secara terbuka, sebagaimana yang dipraktikkan oleh Dewan Kehormatan

KPU dan kemudian diteruskan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sesudah kasus Ahmad Yamani disidangkan kembali melalui persidangan yang terbuka untuk umum, baru diketahui secara luas bahwa Ahmad Yamani memang telah secara nyata terbukti melanggar kode etik dengan kategori yang berat, sehingga oleh sebab itu, sanksi yang dijatuhkan adalah pemberhentian dengan tidak hormat. Sesudah pemeriksaan yang seksama, akhirnya Hakim Agung Ahmad Yamani diputuskan bersalah dan diberhentikan dari jabatan Hakim Agung secara tidak hormat, dan menjadi Hakim Agung pertama dalam sejarah Indonesia yang diberhentikan karena melanggar kode etik hakim.

Iniilah manfaat dari keterbukaan atau transparansi. Publik dapat mengetahui kebenaran yang sesungguhnya, dan pihak Majelis Kehormatan yang bertugas untuk menegakkan kode etika juga dapat benar-benar berperan menegakkan kehormatan institusi Mahkamah Agung dan institusi-institusi publik lainnya yang dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya membutuhkan dukungan kepercayaan publik atau masyarakat luas (*public trust*). Sesuai dengan namanya, Majelis Kehormatan itu tidak lain dimaksudkan untuk menjaga, mengawal, dan menegakkan kehormatan institusi Mahkamah Agung dan demikian pula institusi-institusi pengadilan lainnya dari citra buruk hakim yang terbukti melanggar kode etik. Jika semua proses pembuktian dilakukan secara transparan dan akuntabel, maka tentulah putusan yang dijatukan benar-benar dapat dipertanggungjawabkan secara objektif, jujur dan berkeadilan. Putusan tidak dijatuhkan dengan pertimbangan pertemanan ataupun dipengaruhi oleh pertimbangan ewuh-pekuwuh antar sesama teman, karena adanya unsur internal Mahkamah Agung sendiri dalam keanggotan majelis kehormatan.

Tradisi penegakan kode etik melalui proses yang terbuka inilah yang dipelopori oleh DK-KPU sejak tahun

2010, dan diteruskan oleh DKPP sampai sekarang. Baik, DK-KPU pada tahun 2010 dan 2011, maupun DKPP yang terbentuk sejak tahun 2012, saya sendiri yang mengetuainya, sehingga dapat dengan berkelanjutan menerapkan prinsip-prinsip peradilan modern yang bersifat objektif, imparial, profesional, terbuka, transparan, akuntabel, dan berintegritas. Dalam waktu 2 tahun sejak berdirinya pada bulan Juni 2012 sampai 26 Januari, 2015, DKPP sendiri tercatat telah menerima pengaduan atau laporan sebanyak 1.599 perkara pelanggaran kode etik. Dari jumlah itu, sebanyak hanya 508 perkara pelanggaran kode etik yang dinilai memenuhi syarat dan secara resmi disidangkan oleh DKPP. Dari semua laporan atau pengaduan itu, komisioner atau petugas yang diadukan tercatat sebanyak 1.853 orang. Yang terbukti melanggar kode etik sebanyak 780 orang, yaitu terdiri atas 454 dijatuhi sanksi peringatan berupa teguran ringan sampai peringatan keras, 18 orang dijatuhi sanksi pemberhentian sementara, dan 308 orang dijatuhi sanksi terberat, yaitu pemberhentian secara tetap atau pemecatan.

Semua laporan atau pengaduan mengenai dugaan pelanggaran kode etik tersebut dilakukan melalui tahap pemeriksaan pendahuluan oleh Tim Verifikasi internal, dan setelah suatu laporan atau pengaduan dinyatakan memenuhi syarat, maka pemeriksaan dilanjutkan ke tahap berikutnya, yaitu tahap persidangan. Pada tahap pemeriksaan persidangan, semua pemeriksaan laporan atau pengaduan dilakukan secara terbuka dengan menghadirkan kedua belah pihak, dan dapat pula ditambah dengan pihak-pihak lain yang terkait. Dengan demikian, semua pihak yang terkait diberi kesempatan yang adil untuk memberikan keterangan dalam proses pembuktian sebagaimana lazimnya dilakukan oleh lembaga-lembaga peradilan pada umumnya, sebagai jaminan adanya akuntabilitas publik sesuai dengan prinsip-prinsip peradilan modern yang dikenal di dunia hukum. Oleh karena itu, saya namakan tahap perkembangan terakhir ini sebagai tahap perkembangan etika fungsional terbuka

yang tidak lain merupakan tahap perkembangan peradilan etik yang terbuka. Dari sini kita dapat memperkenalkan konsep peradilan etika (*court of ethics*) di samping yang dikenal selama ini pengertian tentang peradilan dalam ranah norma hukum (*court of law*).

Bahkan, dari pengertian tersebut, kita dapat pula memperkenalkan pemahaman baru tentang '*the rule of ethics*' di samping pengertian tentang '*the rule of law*'. Dalam konsepsi "*Rule of Law*" tercakup pengertian tentang kitab-kitab hukum atau kode-kode hukum (*codes of law*) atau kitab undang-undang (*books of law*) dan pengadilan hukum (*court of law*). Sedangkan dalam konsepsi "*Rule of Ethics*" tercakup pengertian kode-kode etik (*codes of ethics*) atau kode perilaku (*codes of conduct*) dan sekaligus juga pengertian tentang pengadilan etika (*court of ethics*). Konsepsi demikian ini tentu belum populer, apalagi mengenai pengertian peradilan dan pengadilan etika, sama sekali belum dikenal di dunia. Artinya, perkembangan sistem etika pada tahap kelima ini dapat dikatakan masih harus dirintis dengan sebaik-baiknya, sebagai inovasi yang diprakarsai oleh bangsa kita untuk kepentingan integritas kemanusiaan di seluruh dunia di masa mendatang. Namun, pengertian tentang peradilan dan pengadilan etika ini perlu terus dipromosikan agar semakin banyak orang yang menyadari pentingnya membangun pengertian baru tentang '*rule of ethics*', di samping '*rule of law*'.

F. Perkembangan Peradilan Hukum

Dalam ilmu hukum, biasa dikenal adanya istilah '*court of law*' versus '*court of justice*' untuk menggambarkan adanya dua aliran pemikiran dalam upaya penegakan hukum dan keadilan. '*Court of Justice*' adalah pengadilan keadilan yang berusaha menegakkan keadilan dalam arti yang substantive, bukan sekedar pengadilan hukum dalam arti formal yang hanya berusaha menegakkan hukum dari perspektifnya yang bersifat formalistik dan procedural semata. Namun, istilah pengadilan hukum (*court of law*) yang saya pergunakan dalam buku ini

adalah untuk membedakannya dari pengadilan di bidang etika (*court of ethics*). Lembaga peradilan yang menjalankan fungsi peradilan di bidang hukum (*court of law*) yang ada selama ini dapat dikatakan telah berkembang melalui proses yang sangat panjang dalam sejarah umat manusia sejak zaman dahulu kala sampai sekarang.

Dalam sejarah umat manusia, pada mulanya orang mengadakan mekanisme peradilan itu hanya didasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum yang tidak tertulis. Jika dikaitkan dengan perkembangan hukum adat di Indonesia, dapat dikatakan bahwa bentuk pengadilan yang paling sederhana dalam sejarah itu, termasuk juga dalam sejarah Eropa, adalah peradilan yang didasarkan atas norma-norma hukum yang tidak tertulis, yang hidup dalam kebiasaan komunitas-komunitas masyarakat yang bersifat homogen dan masih sangat sederhana. Dalam pengalaman masyarakat Indonesia, komunitas-komunitas dimaksud tidak lain adalah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang melengkapi diri masing-masing dengan bentuk-bentuk lembaga pengadilan adat yang sangat sederhana. Lama kelamaan bentuk-bentuk pengadilan yang sederhana itu terus tumbuh dan berkembang seiring dengan berkembangnya pengertian-pengertian dan praktik-praktik baru yang berhubungan dengan bentuk-bentuk norma hukum dalam peri kehidupan bersama dalam masyarakat yang terus berkembang dinamis menjadi semakin modern.

Dari perkembangan paling sederhana, pengadilan bekerja berdasarkan ketentuan hukum adat yang tidak tertulis (*onschreven adatrecht*). Lama kelamaan, setelah masyarakat mengenal tradisi baca tulis, ketentuan hukum adat yang tidak tertulis itu pun mulai dituliskan sebagaimana banyak ditemukan dalam sejarah masyarakat adat nusantara sendiri. Beberapa daerah ditemukan sejak masa pra sejarah sudah mengenal huruf, seperti ditemukan di masyarakat Rejang, Lampung atau pun di daerah-daerah lain. Tulisan-tulisan Jawa kuno, adat Batak, di Kalimantan, Sulawesi dan di daerah-daerah lain, sejak dahulu kala sudah mempunyai tradisi baca tulis, sehingga

hukum adat yang pada umumnya tidak tertulis itu pun lama kelamaan dituliskan dalam naskah-naskah sederhana, seperti di atas pelepah-pelepah kayu, daun-daun kering, di atas bebatuan, dan sebagainya.

Namun terlepas dari adanya tradisi tulis menulis secara terbatas tersebut, perkembangan peradilan adat mempunyai dinamikanya sendiri sampai kemudian membentuk tradisi pengambilan keputusan berdasarkan sistem presenden seperti yang berkembang dalam praktik di Kerajaan Inggris. Pada tahap kedua ini, yang diutamakan bukan lagi soal tertulis atas tidaknya norma hukum yang dijadikan sistem rujukan, tetapi putusan-putusan yang sudah diambil sebelumnya dijadikan sumber referensi utama dalam memutuskan masalah-masalah hukum yang ditemukan berikutnya. Inilah yang disebut sebagai asas presenden yang dipraktikkan di Inggris. Pada tingkat perkembangan keduanya ini, peradilan berubah dari peradilan berdasarkan kebiasaan adat istiadat menjadi peradilan berdasarkan prinsip presenden itu, sehingga berkembang menjadi tradisi yang kemudian dinamakan tradisi '*common law*'. Semua negara yang dipengaruhi oleh sistem hukum Inggris selalu menerapkan sistem peradilan presenden itu bahkan sampai sekarang.

Sebenarnya, kebiasaan menyelenggarakan proses peradilan berdasarkan hukum adat tidak tertulis terjadi dimana-mana di semua masyarakat yang masih sederhana. Baik di Eropah Kontinental, di Inggris, maupun di Indonesia, tradisi hukum yang tidak tertulis itu hidup dalam praktik kehidupan semua masyarakat yang masih sederhana. Namun, bersamaan dengan makin meluasnya kesadaran mengenai pentingnya budaya tulis baca, kebiasaan menjadikan hukum adat yang tidak tertulis tersebut di atas, dalam sejarah, kebiasaan hukum yang tidak tertulis itu telah melahirkan dua tradisi yang berbeda-beda di pelbagai negara. Ada yang mengembangkan tradisi hukum tertulis seperti yang kemudian berkembang di lingkungan negara-negara dengan tradisi '*civil law*', tetapi ada negara yang tetap bertahan dengan sistem tidak tertulis itu tetapi dengan

menerapkan prinsip-prinsip preseden seperti di Inggris tersebut.

Bersamaan dengan berkembangnya tradisi baca tulis, kesadaran mengenai pentingnya mengembangkan sistem hukum yang norma-norma hukumnya diberlakukan dengan dukungan otoritas kekuasaan negara membawa umat manusia mengembangkan sistem hukum tertulis. Perkembangan itu berjalan seiring pula dengan berkembangnya gerakan liberalisasi dan demokratisasi di pelbagai negara yang melahirkan terbentuknya lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Karena itu, pada sekitar abad ke-15, 16 dan 17, berkembang dua tradisi hukum, yang satu mengembangkan peran hakim sebagai pembentuk hukum (*judge-made law*), sedangkan yang kedua mengembangkan peran lembaga perwakilan rakyat sebagai pembuat undang (*parliamentary law*). Sistem 'judge-made law' kemudian dinamakan 'common law' yang bertumpu pada hukum kebiasaan sebagai kelanjutan logis dari tradisi hukum adat yang tidak tertulis. Sedangkan sistem '*parliamentary law*' disebut sebagai tradisi hukum sipil (*civil law*).

Sebelum berkembangnya tradisi '*civil law*' yang tertulis, ada pula tradisi lain yang bertumpu pada tradisi kitab-kitab pemikiran ilmiah hukum dari para ahli yang dipandang memiliki otoritas ilmiah dan karena itu pandangan-pandangan dijadikan sumber rujukan dalam mengambil keputusan-keputusan hukum oleh lembaga pengadilan. Kedua tradisi peradilan inilah yang disebut oleh Profesor Djoko Soetono sebagai tradisi "*rechtsspraak naar rechtsboeken*" atau peradilan berdasar atas buku hukum, yang dibedakannya dari tradisi "*rechtsspraak naar wetboeken*" atau peradilan berdasar atas kitab undang-undang yang berkembang setelahnya. Tradisi '*rechtsspraak naar rechtsboeken*' itu, sebagai contoh, dapat dilihat dalam perkembangan peradilan agama di dunia Islam. Bahkan sampai sekarang, Pengadilan Agama di Indonesia juga masih mendasarkan diri pada kitab-kitab hukum karya para ulama fiqh dalam sejarah. Baru pada akhir masa Orde Baru, pelbagai rumusan norma hukum karya para ulama atau pun rumusan

norma sebagaimana pernah diputuskan oleh para hakim pengadilan agama sebelumnya dikumpulkan dan dibukukan dalam bentuk Kompilasi Hukum Islam yang selanjutnya dijadikan acuan oleh para hakim. Kompilasi Hukum Islam itu sendiri tidak dituangkan dalam bentuk undang-undang secara resmi, melainkan hanya dituangkan dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres) dalam rangka sosialisasinya dalam praktik peradilan agama.

Di dunia Islam pada umumnya, sebelum dikenal adanya sistem hukum positif dalam bentuk undang-undang, proses peradilan memang hanya bekerja atas dasar kitab-kitab fiqh tulisan para ulama fiqh. Hal itu terjadi tidak hanya di Indonesia, tetapi di hampir semua negeri-negeri Muslim. Padahal, status hukum dari buku-buku atau kitab-kitab fiqh dimaksud hanyalah merupakan karya-karya yang bersifat pribadi yang kekuatan mengikatnya tidak ditopang atau dikukuhkan oleh otoritas kekuasaan negara. Orang tunduk kepada kitab-kitab fiqh tersebut hanya didasarkan atas kepercayaan bahwa para ulama fiqh tersebut pasti benar dalam menafsirkan syari'at ajaran agama Islam yang diyakininya. Tradisi peradilan yang mendasarkan diri pada kitab-kitab hukum seperti demikian itu lah yang dinamakan "*rechtsspraak naar rechtsboeken*" yang dipraktikkan sebelum berkembangnya tradisi peradilan berdasar atas peraturan perundang-undangan disebut "*rechtsspraak naar wetboeken*".

Karena itu, dalam kuliah-kuliah yang diberikannya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia di masa hidupnya, Djoko Sutono sering menggambarkan adanya empat bentuk dan tahap perkembangan pengadilan dalam sejarah. Keempat bentuk peradilan itu di satu pihak dapat dilihat secara kategoris, tetapi sekaligus dapat pula dipandang sebagai suatu proses tahapan perkembangan dari waktu ke waktu sesuai dengan pengalaman sejarah masing-masing bangsa dan negara. Keempat bentuk atau tahap perkembangan itu adalah:

1. *Rechtsspraak naar ongeschreven recht*, yaitu pengadilan yang bekerja atas dasar ketentuan-ketentuan hukum yang tidak

tertulis, yang dalam sejarah Indonesia, disebut sebagai pengadilan adat yang didasarkan atas hukum adat yang tidak tertulis.

2. *Rechtsspraak naar precedenten*, yaitu pengadilan yang bekerja atas dasar preseden atau atas dasar putusan-putusan pengadilan terdahulu.
3. *Rechtsspraak naar rechtsboeken*, yaitu pengadilan yang bekerja atas dasar rujukan kitab-kitab hukum dari para ahli hukum.
4. *Rechtsspraak naar wetboeken*, yaitu pengadilan yang bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan tertulis.

Dalam keempat lingkungan peradilan tersebut, dapat dikatakan bahwa sumber hukum yang dijadikan dasar oleh pengadilan dalam membuat putusan dapat dibedakan dalam empat jenis hukum, yaitu (i) *the people's law*, (ii) *the lawyers' law*, (iii) *the professor's law*, dan (iv) *the state's law*. Yang diartikan sebagai "*the people's law*" adalah hukum yang hidup dalam masyarakat sendiri. Yang maksud dengan "*The lawyers' law*" merupakan hukum yang hidup dan dijadikan rujukan oleh kalangan para praktisi hukum, khususnya yang bekerja sebagai hakim. Sementara itu, "*the professor's law*" adalah hukum sebagaimana yang dikembangkan dalam pemikiran para ahli hukum. Sedangkan "*the state's law*" adalah hukum yang dibuat dan diberlakukan oleh negara, terutama oleh lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk undang-undang.

Sebenarnya, tidak semua bangsa dan negara mempunyai pengalaman yang sama mengenai tahap-tahap perkembangan '*rechtsspraak naar rechtsboeken*', '*rechtsspraak naar wetboeken*', dan '*rechtsspraak naar precedenten*' tersebut. Dalam pengalaman sejarah tradisi hukum Islam, dari tradisi "*rechtsspraak naar rechtsboeken*" dapat pula tumbuh menjadi "*rechtsspraak naar precedenten*" seperti dalam tradisi "*common law*". Karena itu, perkembangan dari "*rechtsboeken*" menjadi "*wetboeken*" seperti dalam tradisi "*civil law*" atau menjadi "*rechtsprecedenten*" seperti dalam tradisi "*common law*", sangat tergantung kepada latar belakang sejarah masing-masing negara.

Di lingkungan negara-negara yang menganut ajaran mazhab Syi'ah seperti Iran, peran "*wilayat al-faqih*" yang terdiri atas para ayatollah yang diakui otoritasnya lebih dominan daripada lembaga perwakilan rakyat yang membuat undang-undang tertulis. Karena itu, peranan hakim menjadi penting dalam menciptakan preseden hukum seperti dalam sistem "*common law*". Disini, paham kedaulatan hukum dipandang lebih utama daripada kedaulatan rakyat. Namun, di negara-negara yang tidak mengenal doktrin mengenai "*wilayat al-faqih*", paham kedaulatan rakyat lebih dominan, karena itu peranan undang-undang tertulis yang disusun dan ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat menjadi utama seperti yang berkembang dalam tradisi "*civil law*".

Namun demikian, terlepas dari variasi dan perbedaan-perbedaan mengenai bentuk atau pun mengenai tahap-tahap perkembangan peradilan itu dalam sejarah, yang jelas keempat bentuk pengadilan tersebut dapat dikatakan merupakan sesuatu yang bersifat alamiah dan universal. Sistem peradilan berkembang dalam proses sejarah yang sangat panjang, dimulai dari bentuknya yang paling sederhana, sampai ke tahap perkembangan yang sangat kompleks dan modern seperti yang tercermin dalam dua tradisi utama di zaman sekarang, yaitu "*civil law*" dan "*common law*" yang malahan dewasa terus berkembang saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain.

Dalam perkembangan peradilan di Indonesia, hal-hal tersebut juga terjadi. Sistem peradilan yang paling sederhana tumbuh dari tradisi hukum adat tidak tertulis (*rechtsspraak naar ongeschreven recht*). Lalu, ketika pengaruh hukum Islam datang dan mempengaruhi kehidupan masyarakat nusantara, sistem peradilan adat tidak tertulis berubah menjadi peradilan berdasarkan kitab hukum (*rechtsspraak naar rechtsboeken*). Selanjutnya, karena Indonesia berkenalan dengan sistem hukum barat melalui penjajahan oleh bangsa Belanda yang mempunyai tradisi '*civil law*', maka tahap perkembangan peradilan di Indonesia meloncat langsung ke tahap perkembangan "*rechtsspraak naar wetboeken*". Kita tidak mengenal sistem

peradilan berdasar atas asas preseden seperti negara-negara tetangga Indonesia yang pernah dijajah oleh Inggris, seperti Malaysia, Singapore, Brunei Darussalam, Hongkong, dan juga Filipina yang banyak dipengaruhi oleh sistem hukum Amerika Serikat.

Bahkan badan-badan peradilan Indonesia pasca kemerdekaan dapat dikatakan merupakan kelanjutan saja dari badan-badan yang sudah ada sebelumnya sejak zaman Hindia Belanda. Indonesia merdeka mewarisi dan meneruskan saja struktur peradilan yang ada sebelumnya, seperti '*Landraad*' dan '*Priesterraad*' yang diterjemahkan menjadi Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama. "*Land-raad*", "*Raad van Justitie*", dan "*Hogeraad*" diterjemahkan menjadi Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. "*Landraad*" dan "*Raad van Justitie*" menjalankan fungsi peradilan umum. Sedangkan peradilan agama diorganisasikan ke dalam lingkungan Departemen Agama yang baru sejak akhir masa Orde Baru menjelang reformasi dijadikan satu atap di bawah Mahkamah Agung dengan empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Konsepsi mengenai keempat lingkungan peradilan itu dikukuhkan mulai tahun 1970 melalui UU No. XIV Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada tahun 2001, ketentuan mengenai keempat lingkungan peradilan tersebut diperkuat lagi melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 seperti tercermin dalam rumusan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Ide pembentukan peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara itu pertama kali dirumuskan dalam UU No. XIV Tahun 1970 tersebut, tetapi baru sungguh-sungguh dibentuk pada tahun 1986 berdasarkan UU No. 5

Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Pembentukan peradilan administrasi ini penting karena keberadaannya menandai bahwa Indonesia memang merupakan negara hukum atau "*rechtsstaat*" menurut tradisi hukum sipil.

Seperti dikatakan oleh Julius Stahl bahwa dalam doktrin "*rechtsstaat*" dalam pengertian klasik, adanya peradilan administrasi negara itu merupakan unsur yang mutlak harus ada agar suatu negara dapat disebut sebagai negara hukum. Menurut Stahl, dalam setiap '*rechtsstaat*' harus ada empat ciri pokok, yaitu:

1. Adanya pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Adanya pembatasan kekuasaan negara;
3. Proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus berdasar atas undang-undang; dan
4. Adanya peradilan administrasi negara atau tata usaha negara (*administratieve rechtsspraak*).

Perkembangan kesadaran mengenai penting pelembagaan badan peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara ini memang meluas mengikuti arus liberalisasi dan demokratisasi di pelbagai negara Eropah pada abad ke-18 dan 19. Jika sebelumnya, yang diadili oleh pengadilan negara hanya warga negara, maka seiring dengan berkembangnya tuntutan demokratisasi di mana-mana, para pejabat negara yang dalam membuat keputusan justru merugikan warga negara juga diperjuangkan agar juga dapat dituntut atau digugat ke muka pengadilan. Lembaga pengadilan terakhir inilah yang disebut pengadilan tata usaha (*administratieve rechtsspraak*) itu. Lembaga peradilan administrasi ini berkembang di banyak negara yang menganut tradisi '*civil law*' di Eropah Barat Kontinental menurut doktrin "*rechtsstaat*" seperti dikemukakan di atas.

Di lingkungan negara-negara dengan tradisi hukum '*common law*', tidak dikenal adanya lembaga peradilan tata usaha negara yang tersendiri seperti yang berkembang di Eropah Kontinental itu. Di AS dan Inggeris, yang berkembang justru

lembaga-lembaga quasi atau semi peradilan administrasi, yang biasa dinamakan dengan *'agencies'* atau komisi-komisi negara yang menjalankan fungsi-fungsi campuran. Misalnya, di AS ada *Federal Communication Commission (FCC)*, *Federal Trade Commission (FTC)*, dan lain-lain sebagainya. Dewasa ini, institusi atau komisi-komisi negara semacam ini sangat banyak jumlahnya dan turut mempengaruhi berkembangnya ide mengenai pembentukan komisi-komisi negara serupa di banyak negara, termasuk di Indonesia (Asshiddiqie, 2012).

Pada awal abad ke-20, terutama atas pengaruh putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus atau perkara *Marbury versus Madison* pada tahun 1803, muncul pula perkembangan baru lagi di Eropah Kontinental, yaitu kesadaran mengenai pentingnya menerapkan praktik *judicial review* di lingkungan negara-negara *'civil law'*. Salah seorang sarjana hukum yang bersemangat mengembangkan ide ini adalah George Jellineck dengan siapa Hans Kelsen berguru. George Jellineck mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung dapat ditambahkan kewenangan untuk menjalankan fungsi *judicial review* yang dimaksud. Ide George Jellineck inilah yang dibaca oleh Mr. Muhammad Yamin yang kemudian memberinya inspirasi untuk mengusulkan dalam sidang-sidang BPUPKI agar Balai Agung (nama awal Mahkamah Agung) dilengkapi dengan kewenangan untuk *'membanding undang-undang'*. Namun, usul Yamin ini tidak mendapat persetujuan bersama, terutama ditentang oleh Soepomo, karena alasan (i) jumlah sarjana hukum belum banyak, dan (ii) sistem kekuasaan yang disepakati tidak didasarkan atas doktrin *'trias-politica'* Montesquieu yang mengidealkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan sistem pembagian kekuasaan yang berpuncak pada doktrin lembaga tertinggi negara sebagai penjelamaan seluruh rakyat.

Namun demikian, di Eropah Barat Kontinental, diskusi mengenai pentingnya mekanisme *'judicial review'* itu berkembang jauh lebih luas dan mendalam, termasuk di Austria, Italia, Cekoslovakia, Jerman dan bahkan Perancis. Yang

dipersoalkan, bukan saja perlu tidaknya mekanisme '*judicial review*' tersebut diadopsi, tetapi mengenai pelembagaannya menjadi lembaga yang tersendiri. Karena itu, Hans Kelsen dapat dikatakan berpikir lebih maju selangkah dari George Jellinek. Hans Kelsen mengusulkan perlunya peradilan konstitusi dilembagakan secara tersendiri, terutama untuk menjalankan fungsi pengujian konstitusional (*judicial constitutional review*) atas produk undang-undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Gagasan Hans Kelsen ini membangunkan kesadaran yang luas mengenai pentingnya melembagakan fungsi peradilan konstitusi itu di banyak negara di kemudian hari. Sebelum Perang Dunia Kedua, negara-negara lain yang juga mendirikan Mahkamah Konstitusi, selain Austria, antara lain adalah Italia dan Cekoslovakia. Sesudah Perang Dunia Kedua, ide pelembagaan itu juga diikuti oleh Jerman Barat dengan membentuk '*Bundes Verfassungsgericht*'. Bahkan Perancis juga membentuk badan peradilan konstitusi dengan nama berbeda, yaitu Dewan Konstitusi (*Conseil d'Constitutionnel*). Sekarang sudah lebih dari 80-an negara di dunia yang membentuk Mahkamah Konstitusi yang tersendiri di luar Mahkamah Agung.

Di lingkungan negara-negara Eropah Barat yang menganut tradisi hukum '*civil law*' ini, negara pertama yang membentuk Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshoft*) adalah Austria pada tahun 1920. Ide pembentukan lembaga peradilan konstitusi ini berasal dari Professor Hans Kelsen, guru besar ilmu hukum Universitas Wina (Vienna) (Stewartd, 1990). Dengan terbentuknya '*Verfassungsgerichtshoft*' atau Mahkamah Konstitusi pada tahun 1920 itu, menyusul pembentukan mahkamah tata usaha negara (*verwaltungsgesichtshoft*) pada abad ke-19, maka puncak kelembagaan fungsi peradilan di Austria berkembang menjadi tiga, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Administrasi Negara, dan Mahkamah Konstitusi. Dalam sejarah Austria, lembaga peradilan pertama yang dibentuk hanya dimaksudkan untuk mengadili perkara-perkara pidana dan perdata saja. Untuk kedua jenis perkara itulah puncak

penyelesaiannya dilakukan di Mahkamah Agung. Sesudah itu, baru fungsi *'verwaltungsrechtsspraak'* dilembagakan disusul pelembagaan *'verfassungsrechtsspraak'*.

Di Perancis, juga terdapat tiga puncak peradilan. Di bidang hukum pidana dan hukum perdata, puncak peradilan ada di *"Cour d' Cassation"* atau Mahkamah Agung. Di bidang hukum administrasi negara, peradilan berpuncak di *"Conseil d'Etat"* atau Dewan Negara. Sedangkan di bidang peradilan konstitusi ditangani oleh lembaga yang dinamakan *"Conseil Constitutionnel"* atau Dewan Konstitusi. Namun, di Perancis dikenal ada pula *"Cour d'Comptes"* atau Mahkamah Akuntansi Keuangan Negara yang di Indonesia dapat dipadankan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dalam sistem Konstitusi Perancis dipandang sebagai pengadilan.

Sementara itu, di Jerman, struktur peradilan berpuncak di enam mahkamah, yaitu di samping di lingkungan peradilan umum, peradilan tata usaha, dan peradilan konstitusi seperti di Austria, ada pula lembaga peradilan industrial, lembaga peradilan fiscal, dan lembaga peradilan sosial. Keenamnya sama-sama berkedudukan di kota kecil Karlsruhe, bukan di pusat kegiatan politik Berlin sebagai ibukota negara ataupun di kota Frankfurt atau Munchen yang merupakan pusat kegiatan ekonomi dan bisnis. Keenam puncak peradilan itu merupakan cabang-cabang peradilan dengan kewenangan independennya masing-masing atau dengan yurisdiksi masing-masing yang terpisah, yaitu:

1. *Federal Court of Justice*, menangani perkara-perkara di bidang peradilan umum atau biasa (*ordinary jurisdiction*);
2. *Federal Labour Court*, menangani perkara di bidang perburuhan atau bidang hubungan industrial (*labour jurisdiction*);
3. *Federal Finance Court*, menangani perkara di bidang keuangan (*fiscal jurisdiction*);
4. *Federal Social Court*, menangani perkara bidang sosial, termasuk hukum keluarga (*social jurisdiction*);

5. *Federal Administrative Court*, berwenang menangani perkara-perkara di bidang tata usaha negara (*administrative jurisdiction* atau *administratieve rechtspraak*); dan
6. Peradilan Konstitusi yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundes-Verfassungsgerichtshof*) dan Mahkamah Konstitusi negara-negara bagian (*Landers-Verfassungsgericht*).

Pendek kata, di seluruh dunia dewasa ini, baik sistem maupun struktur kelembagaan fungsi-fungsi peradilan ini terus berkembang sangat dinamis. Dalam teori maupun praktik, sudah harus diterima kenyataan munculnya pengertian baru mengenai aneka cara penyelesaian sengketa atau konflik yang terjadi dalam masyarakat dalam rangka menjamin terwujudnya keadilan dalam masyarakat, yaitu melalui mekanisme yang disebut '*in-court settlement*' dan '*out-of-court settlement*'. Artinya, umat manusia di zaman sekarang tidak lagi mengandalkan upaya penyelesaian masalah-masalah hukum yang dihadapi hanya dengan pendekatan formal melalui mekanisme peradilan, tetapi juga mulai mengidealkan mekanisme lain yang disebut sebagai penyelesaian di luar pengadilan dalam pengertian yang positif. Memang ada pandangan negatif sebelumnya mengenai mekanisme luar pengadilan ini, terutama di Indonesia, yang berkembang dengan istilah '*penyelesaian secara adat*' di luar mekanisme pengadilan resmi. Tetapi pendekatan luar-pengadilan ini dewasa ini dianggap sebagai alternatif yang justru diidealkan dalam upaya penyelesaian perkara secara adil dan efisien, tanpa harus membebani sistem peradilan yang pada umumnya harus menghadapi beban perkara yang terus menumpuk.

Mekanisme '*out-of-court settlement*' itu sendiri tetap dipandang sebagai proses penyelesaian hukum juga, sepanjang hal itu diatur tersendiri prosedurnya berdasarkan undang-undang yang berlaku. Karena itu, di Indonesia dewasa ini, juga sudah diperkenalkan adanya mekanisme penyelesaian di luar pengadilan, seperti melalui arbitrase, mediasi, dan bahkan dikembangkannya pengertian mengenai hakim perdamaian

sebelum sesuatu perkara diperiksa secara resmi melalui proses persidangan di pengadilan.

Setelah era reformasi, organisasi peradilan di Indonesia dapat dikatakan terus berkembang dan mengalami restrukturisasi dan differensiasi struktural secara mendasar. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang tersendiri dan terpisah dari Mahkamah Agung, lalu Komisi Yudisial yang terkait dengan fungsi Mahkamah Agung. Mahkamah Agung sendiri meliputi empat lingkungan peradilan, yaitu (i) peradilan umum, (ii) peradilan agama, (iii) peradilan tata usaha negara, dan (iv) peradilan militer. Di samping itu, muncul pula banyak lembaga-lembaga peradilan khusus yang dikelompokkan dalam salah satu dari keempat lingkungan peradilan itu, seperti pengadilan tipikor, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan niaga, pengadilan pajak, pengadilan perikanan, pengadilan anak, peradilan industrial, pengadilan adat, dan lain-lain sebagainya. Kadang-kadang kecenderungan untuk membentuk lembaga-lembaga peradilan khusus ini hanya didasari oleh pertimbangan-pertimbangan sesaat di kalangan politisi di lembaga eksekutif dan legislatif. Pembentukan lembaga peradilan khusus seringkali hanya mencerminkan kreatifitas sektoral untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi tanpa dukungan desain kebijakan hukum yang terpadu. Selain itu, dalam perkembangan dewasa ini, juga muncul banyak sekali ide pembentukan komisi-komisi negara yang berfungsi sebagai lembaga quasi atau semi-yudisial. Contohnya cukup banyak sebagaimana dapat dibaca dalam buku sdaya yang berjudul *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

Semua ini menggambarkan telah terjadinya perubahan struktural dan fungsional yang sangat mendasar dalam sistem dan struktur peradilan Indonesia pasca reformasi. Perubahan-perubahan pasca reformasi itu sendiri, jika diperhatikan, merupakan kelanjutan logis saja dari dinamika perkembangan sejarah sistem peradilan hukum itu sendiri di dunia dalam jangka panjang. Dunia hukum terus berubah dan sistem

peradilan hukum di dunia juga berubah secara dinamis. Baik di lingkungan negara-negara yang menganut tradisi '*civil law*' maupun yang menganut tradisi '*common law*' terus berubah dan bahkan saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain. Pola pelebagaan fungsi penegakan hukum dan keadilan terus mengalami proses restrukturisasi dan differensiasi struktural yang luas dan mendasar sejak dulu sampai sekarang, seperti juga tercermin dalam perkembangan hukum dan peradilan di Indonesia yang diuraikan di atas.

Bahkan, sekarang muncul pula kebutuhan untuk memfungsikan sistem norma di luar hukum, untuk maksud membantu dan mendukung sistem norma hukum yang sudah mengalami banyak sekali kendala dan beban dalam mengendalikan perilaku ideal umat manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Mengapa? Sebabnya ialah kompleksitas kehidupan umat manusia dewasa ini sudah tidak mungkin lagi hanya dikendalikan oleh sistem norma hukum yang meskipun terus menerus berubah dan berkembang menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman, tetapi tetap saja menghadapi kesulitan beban sebagai akibat semakin banyak dan semakin kompleksnya ragam perilaku menyimpang (*deviant behaviours*) dalam kehidupan bermasyarakat dari tuntutan ideal (*ideal behaviours*) menurut ukuran norma hukum yang berlaku.

Sistem norma yang sekarang mulai semakin populer dipromosikan adalah sistem norma etika yang diidealkan terutama untuk mengontrol perilaku etika para pejabat publik dan kaum profesional yang membutuhkan dukungan kepercayaan publik (*public trust*) sesuai dengan prinsip jabatan sebagai amanah. Karena itu, sekarang sudah tiba saatnya, ke dalam fungsi peradilan itu dikembangkan pula variasi lain yang berkaitan dengan sistem norma etika yang selama ini dianggap sebagai sistem norma yang berada di luar jangkauan pemikiran para sarjana hukum. Masalah sistem norma etika dan ide peradilan etika inilah yang hendak diuraikan dalam buku ini untuk maksud memperkenalkannya secara lebih luas kepada dunia akademik maupun dunia praktik bernegara.

G. Ragam Mekanisme Upaya Hukum

Pada pokoknya, upaya hukum adalah mekanisme yang diberikan oleh undang-undang kepada setiap subjek hukum, baik orang ataupun badan hukum, untuk melawan sesuatu keputusan hukum yang dinilai merugikan subjek hukum. Dalam ilmu hukum, dibedakan antara upaya hukum yang biasa dan upaya hukum yang bersifat luar biasa. Upaya hukum biasa dapat menanggukuhkan eksekusi keputusan sebelumnya, sedangkan upaya hukum luar biasa tidak menanggukuhkan keputusan hukum yang sudah berlaku final dan mengikat. Dalam pengertian sempit, yang dimaksud dengan keputusan hukum yang hendak dilawan dengan upaya hukum itu adalah putusan hakim di pengadilan. Karena itu, yang biasa dipahami sebagai upaya hukum itu terbatas hanya dalam arti sempit, yaitu (i) upaya hukum banding, (ii) upaya hukum kasasi, (iii) verzet, dan (iv) upaya hukum luar biasa atau Peninjauan Kembali (PK).

Namun, dalam pengertian yang lebih luas, semua keputusan hukum dapat dilawan dengan upaya hukum. Pada pokoknya, setiap orang warga negara dan subjek hukum lainnya wajib tunduk dan taat kepada hukum, tanpa kecuali. Akan tetapi, jika yang bersangkutan merasa tidak puas dengan sesuatu produk keputusan hukum, maka hukum sendiri menyediakan cara untuk melawannya, bukan melalui jalanan atau main hakim sendiri, melainkan melalui cara yang disebut sebagai upaya hukum yang resmi berdasarkan ketentuan undang-undang. Yang termasuk ke dalam pengertian keputusan hukum itu sendiri tidak hanya berkenaan dengan putusan pengadilan seperti yang biasa dipahami dalam arti sempit, tetapi semua jenis keputusan yang mengikat secara hukum, baik yang ditetapkan oleh pengadilan maupun oleh para pejabat tatausaha negara dalam ranah eksekutif serta keputusan hukum berupa undang-undang yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif. Dengan perkataan lain, semua jenis keputusan hukum dapat dilawan dengan menggunakan mekanisme upaya hukum, yaitu:

1. Keputusan hukum berupa regulasi atau '*regels*' (*regelingen*) dapat dilawan dengan upaya hukum '*judicial review*' melalui pemanfaatan hak-uji yang dimiliki hakim (*toetsingsrecht*) terhadap norma umum (*general norms*);
2. Keputusan pejabat tata usaha negara sebagai pelaksana ketentuan undang-undang dapat dilawan dengan upaya hukum melalui gugatan ke peradilan tata usaha negara;
3. Keputusan hukum berupa vonnis atau putusan pengadilan tingkat pertama dapat dilawan dengan upaya hukum banding dan/atau upaya hukum kasasi, serta verzet, dan peninjauan kembali (PK) sebagai upaya luar biasa.

Pada prinsipnya, untuk memastikan kebenaran dan menjamin keadilan yang substansial, proses peradilan diadakan secara bertingkat-tingkat, yaitu peradilan tingkat pertama, tingkat kedua atau banding, sampai ke tingkat kasasi atau tingkat terakhir. Namun, sekali lagi, untuk memastikan keadilan, disediakan pula mekanisme upaya luar biasa, yaitu Peninjauan Kembali (PK). Dalam bidang hukum perdata, menurut Pasal 67 UU No. 14 Tahun 1985 jo PERMA No. 1 Tahun 1982, permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) hanya dapat diajukan dengan alasan sebagai berikut:

1. Apabila putusan hakim didasarkan atas suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang kemudian diketahui setelah perkaranya diputus, atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
2. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak ditemukan;
3. Apabila putusan yang diputus ternyata mengabulkan sesuatu hal yang tidak dituntut atau memutus lebih daripada yang dituntut (*ultra-petita*);
4. Apabila putusan hakim untuk pihak-pihak yang sama mengenai suatu suatu substansi persoalan yang sama dan atas dasar yang sama, oleh pengadilan yang sama atau sama

- sama tingkatannya, ternyata memberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
5. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
 6. Apabila dalam ternyata dalam rumusan putusan hakim terdapat kekhilafan atau kekeliruan yang nyata.

Di bidang hukum pidana dan hukum publik pada umumnya, kecuali dalam bidang hukum tata usaha negara yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan yang bersifat privat, syarat nomer 3 tersebut di atas tidak berlaku. Dalam bidang hukum publik kepentingan hukum yang dijaga adalah kepentingan publik, bukan kepentingan privat antar orang seorang. Demikian pula di bidang hukum tata negara, larangan putusan '*ultra-petita*' itu tidak berlaku atau setidaknya bersifat tidak mutlak. Bahkan, ide '*judicial review*' atas konstitusionalitas undang-undang pertama kali dipraktikkan pertama kali dalam sejarah justru melalui putusan yang bersifat '*ultra-petita*' dalam kasus *Marbury versus Madison* oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1803. Kasus *Marbury vs Madison* inilah yang kemudian mempengaruhi sistem peradilan di dunia sehingga berkembang ide untuk membentuk Mahkamah Konstitusi di lingkungan negara-negara '*civil law*' Eropah Kontinental (kecuali Belanda), mengikuti praktik yang sama yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat yang ditiru juga oleh hampir semua negara yang menganut tradisi '*common law*' lainnya (kecuali Inggris).

Sedangkan dalam hukum perdata dan juga tata usaha negara, kepentingan hukum yang terkait berkenaan dengan kepentingan privat, sehingga oleh sebabnya itu larangan putusan yang bersifat '*ultra-petita*' itu dipandang bersifat mutlak. Dengan demikian, di bidang hukum pidana, alasan yang dapat dipakai untuk mengajukan permohonan Peninjauan Kembali ada lima, yaitu:

1. Apabila putusan hakim didasarkan atas suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang kemudian diketahui setelah perkaranya diputus, atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
2. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara dioperasi tidak ditemukan;
3. Apabila putusan hakim untuk pihak-pihak yang sama mengenai suatu substansi persoalan yang sama dan atas dasar yang sama, oleh pengadilan yang sama atau sama sama tingkatannya, ternyata memberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
4. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
5. Apabila dalam ternyata dalam rumusan putusan hakim terdapat kekhilafan atau kekeliruan yang nyata.

Jika suatu putusan kasasi atau putusan hakim lainnya yang sudah memperoleh kekuatan hukum yang final dan mengikat (*inkracht van gewijsde*) ternyata mengandung salah satu dari keenam unsur tersebut di atas, maka terhadapnya dapat diajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) langsung kepada Ketua Mahkamah Agung. Menurut ketentuan Pasal 68 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985, pihak-pihak yang dapat mengajukan PK adalah hanya (i) pihak yang berperkara sendiri, (ii) ahli warisnya, atau (iii) seseorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Selain lembaga Peninjauan Kembali (PK) ini, yang juga biasa dianggap sebagai upaya hukum luar biasa adalah '*derden verstek*' atau '*verstek*' yang dilakukan oleh pihak ketiga. Pihak ketiga, meskipun bukan pihak yang berperkara perdata, jikalau merasa dirugikan oleh putusan pengadilan perdata, dapat mengajukan permohonan perlawanan yang dinamakan '*derden verstek*'. Syaratnya harus jelas bahwa hak keperdataan yang bersangkutan benar-benar nyata telah dilanggar atau dirugikan oleh putusan pengadilan perdata tersebut, sehingga yang bersangkutan dapat melakukan perlawanan. Permohonan

perlawanan pihak ketiga ini dapat berakibat mencegah atau menanggukkan pelaksanaan (eksekusi) putusan pengadilan yang bersangkutan.

Di samping itu, seperti telah disinggung sekilas dalam bagian terdahulu, apa yang kita namakan sebagai upaya hukum atau '*legal remedy*', '*legal mechanism*', '*legal process*' itu sendiri dewasa ini mengalami perubahan yang sangat dinamis, tidak lagi terbatas hanya kepada mekanisme melalui peradilan dalam arti formal. Sekarang mekanisme penyelesaian sengketa atau penyelesaian konflik (*conflict resolution*) melalui jalur non-pengadilan juga diterima sebagai bagian dari pengertian penyelesaian hukum. Perkembangan ini dapat diterima dengan maksud untuk memastikan bahwa setiap masalah hukum yang timbul dalam masyarakat selalu mendapatkan penyelesaian dengan baik dan solutif, yaitu dengan penyelesaian yang efektif, efisien, dan berkeadilan. Karena itu, meskipun penyelesaian masalah hukum itu tidak melalui mekanisme peradilan dalam pengertian konvensional, melainkan dilakukan melalui mekanisme non-pengadilan (*out-of-court settlement*), maka penyelesaian demikian juga diakui sah secara hukum. Yang penting setiap masalah tidak dibiarkan tanpa solusi atau upaya penyelesaiannya tidak justru dihindari (*conflict avoidance*) sebagaimana lazim berkembang dalam budaya masyarakat tradisional. Masyarakat hukum modern jangan sampai memelihara kebiasaan untuk melakukan '*conflict avoidance*', melainkan harus berorientasi '*conflict resolution*' dengan meningkatkan tradisi budaya berperkara (*litigative culture*), baik melalui pengadilan ataupun non-pengadilan.

Pertama, sebelum menguraikan mekanisme '*out-of-court settlement*', perlu dikemukakan dulu mekanisme penyelesaian yang disebut sebagai '*in-court settlement*'. Dalam sistem peradilan Indonesia, semua permasalahan hukum dapat diajukan untuk diselesaikan melalui peradilan. Yang paling luas kewenangannya adalah pengadilan dalam lingkungan peradilan umum yang dimulai dengan Pengadilan Negeri sebagai peradilan umum tingkat pertama. Pengadilan Negeri (PN) dapat

diharapkan mengadili dan menyelesaikan semua jenis perkara atau masalah hukum yang bukan merupakan kewenangan badan-badan peradilan lainnya dalam lingkungan peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Pada pokoknya, lembaga peradilan, khusus Pengadilan Negeri tidak boleh menolak untuk mengadili sesuatu perkara yang diajukan kepadanya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan alasan bahwa untuk mengadili perkara tersebut belum ada aturannya. Sepanjang sesuatu masalah tidak terdapat forum pengadilan yang dapat mengadilinya, maka Pengadilan Negerilah tempat untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara itu untuk dan demi keadilan. Dapat dikatakan, Pengadilan Negeri adalah pengadilan dan lain-lain. Karena itu, lingkungan kewenangannya disebut sebagai lingkungan peradilan umum, mulai dari Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi sampai ke Mahkamah Agung.

Di luar (i) lingkungan peradilan umum, kita mengenal pula (ii) lingkungan peradilan agama, (iii) lingkungan tata usaha negara, dan (iv) lingkungan peradilan militer. Kepada keempat lingkungan peradilan tersebut dapat diajukan upaya hukum dengan menggunakan istilah-istilah khusus sesuai ketentuan yang berlaku di bidang hukumnya masing-masing, yaitu:

1. Pelaporan dan pengaduan digunakan dalam ranah peradilan pidana. Hubungan hukum timbul antara Pelapor versus Terlapor, dan antara Pengadu versus Teradu, yang pada gilirannya para terlapor dan teradu itu dapat meningkat status hukumnya menjadi Terperiksa, Tersangka, Terdakwa, dan/atau Terpidana;
2. Permohonan dipakai dalam semua bidang hukum, terutama di bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara serta hukum tata negara (peradilan konstitusi). Hubungan hukumnya tidak bersifat timbal balik, karenanya hanya disebut sebagai Pemohon;

3. Gugatan yang dipakai dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara. Hubungan hukum terjadi antara pihak Penggugat dengan Tergugat;
4. Somasi yang berisi teguran yang dikenal dalam ranah hukum perdata;

Kedua, selain mekanisme penyelesaian hukum melalui cara *'in-court settlement'* itu, ke dalam pengertian upaya hukum tersebut, dapat pula kita sertakan adanya upaya perdamaian yang dilakukan sebelum memasuki tahapan pemeriksaan pengadilan ataupun upaya perdamaian yang disepakati dilangsungkan melalui mekanisme luar pengadilan (*out of court settlement*). Upaya damai seperti ini juga merupakan upaya hukum dalam rangka menyelesaikan sesuatu masalah hukum secara damai, adil dan bermartabat. Di samping upaya perdamaian *'pra-peradilan'* (sebelum tahap peradilan), banyak cara lain yang juga dikenal dalam praktik dengan maksud menyediakan cara untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan di luar mekanisme peradilan yang resmi, yaitu:

1. Upaya damai oleh hakim perdamaian;
2. Upaya arbitrase oleh arbiter;
3. Upaya mediasi oleh mediator;

Uraian-uraian tentang ini dapat kita baca dalam banyak sekali tulisan dan bahkan buku-buku. Soal-soal ini, mulai dari soal *'out-of-court settlement'*, upaya mediasi dan arbitrase, upaya perdamaian pra sidang pengadilan, sampai ke mekanisme proses non-pengadilan dengan dibentuknya pelbagai komisi negara yang berfungsi semi-yudisial sudah banyak sarjana hukum yang menjelaskannya.

H. Peradilan Etika

Di samping upaya hukum atau proses hukum, melalui mekanisme *'in-court settlement'* dan *'out-of-court settlement'*, sekarang sudah mulai berhasil diperkenalkan adanya sistem peradilan etika. Sistem peradilan etika ini berkaitan dengan perkembangan praktik mengenai proses penegakan kode etika yang dewasa ini semakin banyak dikembangkan di dunia. Inilah

yang tercermin dengan banyaknya gagasan yang terkait dengan pembentukan infra-struktur etik di lingkungan jabatan-jabatan publik yang mencakup penyusunan dan pemberlakuan sistem kode etik dan pembentukan institusi-institusi penegak kode etik. Bahkan, diadopsinya gagasan pembentukan Komisi Yudisial dalam UUD 1945, tidak lain disebabkan oleh pengaruh perkembangan sistem infra-struktur etika itu di lingkungan jabatan-jabatan public, termasuk di lingkungan peradilan.

Hanya saja, dalam perkembangan kontemporer mengenai kebutuhan untuk membangun dan menegakkan sistem kode etika jabatan publik itu, proses penegakannya belum dikonstruksikan sebagai proses peradilan. Hal itu terkait antara lain karena sistem etika itu pada umumnya masih dipahami sebagai persoalan *private*, yang keberlakuannya bersifat *volunteer*, sehingga proses pemeriksaan dalam rangka penegakannya dianggap harus bersifat tertutup. Karena itu, belum terbayangkan bahwa proses pemeriksaan terhadap kasus-kasus pelanggaran kode etik harus dikembangkan dalam pengertian peradilan modern yang bersifat independen, imparial, dan terbuka. Namun, dalam praktik di Indonesia, pemahaman mengenai peradilan etik yang bersifat independen, imparial, dan terbuka sudah dimulai dengan dibentuknya dan beroperasinya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum pada tahun 2009-2010, dilanjutkan dengan terbentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada tahun 2012.

Sejak berdirinya, DKPP telah beroperasi sebagaimana mestinya sebagai lembaga peradilan etika, meskipun dalam undang-undang tidak ada ketentuan yang menyebutnya sebagai lembaga peradilan. Kata peradilan atau mahkamah baru muncul dalam UU tentang Partai Politik yang secara eksplisit menggunakan kata "Mahkamah Partai" dan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang secara eksplisit menggunakan istilah "mahkamah" untuk "Mahkamah Kehormatan DPR (MKD)". Menurut UU tentang Partai Politik, salah satu kewenangan Mahkamah Partai adalah mengadili dugaan pelanggaran kode etik anggota. Sedangkan UU MD3

dengan tegas mengubah badan penegak kode etik anggota DPR yang sebelumnya bernama “Badan Kehormatan DPR” menjadi “Mahkamah Kehormatan DPR (MKH)”. Artinya proses dan mekanisme penegakan kode etik Partai Politik dan DPR secara resmi oleh kedua UU tersebut disebut sebagai mahkamah yang tidak lain berarti peradilan.

Dengan demikian, sekarang sudah resmi bahwa proses penegakan kode etik itu dipandang sebagai proses peradilan juga, yaitu peradilan etika. Oleh karena itu, sekarang sudah saatnya, kita mengembangkan pengertian mengenai peradilan etika ini dalam studi-studi ilmu hukum dan peradilan, dan sekaligus mengembangkan praktik-praktik mengenai hal ini untuk memperkaya temuan-temuan ilmiah kita dari lapangan. Perkembangan DKPP yang sudah bekerja sejak tahun 2012 dan sekarang dilengkapi oleh semakin berperannya Mahkamah Partai di semua partai politik, dan Mahkamah Kehormatan DPR yang diharapkan akan memainkan peran penting di masa mendatang, hendaknya dijadikan modal bagi upaya pengembangan teori dan praktik mengenai sistem peradilan etika bernegara di masa depan. Secara khusus, saya juga sudah menerbitkan buku khusus mengenai hal ini, yaitu “Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif baru tentang *‘Rule of Law and Rule of Ethics’* dan *‘Constitutional Law and Constitutional Ethics’*” (2103). Semoga semakin banyak sarjana hukum dan ilmuwan hukum yang meneruskan rintisan ini di masa-masa yang akan datang.

Untuk lebih memantapkan penataan sistem etik berbangsa dan bernegara, kita telah menetapkan Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang sampai sekarang masih tetap berlaku sebagai produk hukum yang sah dan mengikat untuk umum. Dalam rangka menjabarkan Ketetapan MPR, telah pula disusun draf rancangan undang-undang yang sebelumnya banyak ditentang, sekarang telah diterima di Badan Legislasi DPR sebagai salah satu draf rancangan yang akan dibahas pada waktunya, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Etika Penyelenggara Negara yang

sebelumnya berjudul “Rancangan Undang-Undang tentang Etika Pemerintahan”. RUU Etika Penyelenggara Negara ini merupakan hasil dari masukan yang diusulkan oleh DKPP kepada Presiden S.B. Yoedoyono pada kesempatan audiensi dalam rangka ulang tahun pertama DKPP, yaitu pada bulan Juni 2013 di Istana Negara.

Di samping itu, penjabaran sistem etika bernegara ini telah pula semakin banyak tercermin dalam pelbagai undang-undang yang turut menyertakan pengaturan-pengaturan tentang kode etika dan mekanisme penegakan kode etika jabatan publik dan jabatan profesi. Karena itu, dewasa ini kita dapat menyaksikan bagaimana sistem etika publik difungsikan dengan semakin baik di lingkungan lembaga-lembaga Negara seperti DPR, MA, MK, BPK, KPK, Kejaksaan Agung, dan sebagainya. Sekarang juga sudah terbentuk Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mengatur pula mengenai etika aparatur sipil negara. Demikian pula di lingkungan organisasi profesi juga demikian, misalnya di lingkungan advokat PERADI, di lingkungan kedokteran, yaitu dengan adanya Konsil Kedokteran dan Majelis Kehormatan Dokter (MKD), di lingkungan jabatan notaris, dan sebagainya. Pendek kata, TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa harus semakin dijabarkan dalam per kehidupan publik, baik dalam konteks etika bernegara dan berpemerintahan maupun etika jabatan professional di ruang-ruang publik.

Puncak dari sistem etika berbangsa dan bernegara itu adalah Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber etika konstitusi (*constitutional ethics*) yang perlu diperkuat dengan institusi penegak kode etik dan perilaku tersebut sebagaimana mestinya. Saya mengusulkan di masa depan agar keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga konstitusional penegak kehormatan dan perilaku hakim Indonesia dapat dimanfaatkan untuk maksud membangun sistem kelembagaan tertinggi di bidang peradilan dan penegakan etika ini. Komisi Yudisial dapat diperluas mandatnya, dari sekedar “menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, menjadi komisi yang berwenang “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dan pejabat negara lainnya”. Keberadaan Komisi Yudisial pada Pasal 24B UUD 1945, dengan demikian, dapat sungguh-sungguh dirasakan manfaatnya dalam dinamika kehidupan bernegara dengan difungsikan sebagai puncak sistem peradilan etika berbangsa dan bernegara.

Wajah Etikabilitas Pemerintahan Pasca Reformasi

Oleh. Muhadam Labolo



Pendahuluan

Pasca tenggelamnya bahtera orde baru (1998), para elit reformasi merekonstruksi masa depan Indonesia kearah yang lebih ideal. Esensi kritik utama kaum reformis sesungguhnya adalah gagalnya orde baru dalam menampilkan etikabilitas pemerintahan selama lebih kurang 32 tahun. Wajah kusam itu dinilai telah memperlihatkan ekse pelanggaran etika kekuasaan pada tiga aspek penting yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya. Pada aspek politik, kekuasaan di kelola sentralistik hingga hampir tak menyisakan ruang kontrol baik horisontal maupun vertikal atas jalannya pemerintahan.⁴⁶ Sempitnya kontrol terhadap kekuasaan menjadikan pemerintah orde baru dengan mudah melakukan pelanggaran etika kekuasaan. Indikasinya pada penentuan para pejabat elit menurut relasi kuat nepotisme. Pada konteks ekonomi, sebagian besar sumber daya di sedot dan di bawa ke pusat kekuasaan, Jakarta.⁴⁷ Daerah hanya menanti sisa bagian yang

⁴⁶ Pada level horisontal sekalipun presiden adalah mandataris MPR, namun konstitusi lama (UD 1945) memberikan hak-hak prerogratif yang mewah sehingga presiden bukan hanya sulit dikontrol, namun mampu mengintervensi semua lembaga tinggi negara. Pada level vertikal, pola sentralisasi pemerintahan menciptakan sistem hirarkhi yang ketat sehingga daerah sulit memberikan masukan kecuali sekedar mematuhi dan melaksanakan semua kebijakan pemerintah. Ini menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan sekaligus membuka peluang bagi presiden melakukan pelanggaran etika (hukum).

⁴⁷ Pola ini membuat daerah menjadi sangat tergantung kepada pemerintah pusat. Ironisnya, daerah-daerah kaya seperti Riau, Kalimantan, Aceh dan Papua tak banyak mendapatkan perhatian hingga menciptakan ketegangan dalam hal

diratakan tanpa keberpihakan pada kelebihan sumber daya yang dimilikinya. Ketidakadilan pembagian risorsis itu menunjukkan bagaimana etika ekonomi tak mampu ditegakkan. Sementara nilai-nilai lokal yang menjadi kekayaan budaya sulit diekspresikan oleh sebab tindihan keseragaman budaya tertentu (*uniformitas*).⁴⁸ Dominasi budaya dengan alasan mempersatukan justru membunuh kearifan lokal kelompok minoritas. Ini jelas pelanggaran etika sosial yang sulit dimaafkan oleh sebab tercerabutnya akar-akar budaya masyarakat lokal yang esensinya majemuk.

Akumulasi semua itu secara perlahan mengubah wajah kekuasaan orde baru yang awalnya penuh prestasi dan optimisme menjadi kekuasaan yang dipenuhi tumpukan fasilitas bagi kapitalis, kemewahan oligarchi, sikap arogansi, dan ketidakpedulian terhadap gagasan perubahan yang lebih baik. Keparahan itu diperlihatkan dengan jelas oleh menguatnya elite baru yang tersusun dari lapis politik, ekonomi, birokrasi dan sekelompok oligarchi. Puncak resistensi muncul ketika krisis ekonomi melanda dunia dan Indonesia di awal 1998, serentak mempercepat keretakan pada konstruksi bangunan politik dan sosial.

Sebagai antitesis atas kegagalan orde baru itu, elit reformasi tampil sebagai hero lewat perubahan etikabilitas pada ketiga sendi pokok yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya. Perubahan pada sistem politik dimulai dengan menata ulang pola pembagian kekuasaan baik horisontal maupun vertikal. Lewat amandemen konstitusi, sistem politik otoriter di ubah perlahan kedalam sistem politik demokrasi. Bentuk negara kesatuan-sentralistik bergeser

pembagian sumber daya yang seimbang. Sepanjang orde baru berkuasa, ketegangan ekstrem muncul yang diwakili GAM dan OPM. Pasca reformasi, kekuatan-kekuatan politik lokal itu melebur kedalam sistem politik produk reformasi. Sebagian membentuk partai lokal, sisanya melanjutkan tuntutan dengan isu perjuangan yang berbeda-beda.

⁴⁸ Pola penyeragaman yang mengecualikan kearifan lokal dapat dilihat dalam kasus nomenklatur desa melalui UU 5/1979. Pasca reformasi satuan-satuan masyarakat hukum diakui misalnya Kampung, Gampong, Lembang, Negeri, Nagari, dll.

menjadi negara kesatuan-desentralistik. Tata kuasa dikembangkan secara horisontal guna menciptakan mekanisme *chek and balance system*. Hasilnya, kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tadi mengalami distribusi ke cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Format kekuasaan yang awalnya menumpuk pada eksekutif meluas ke lembaga-lembaga kekuasaan lain. Kekuasaan tak hanya disebarkan pada suprastruktur politik, juga dikembangkan pula pada kelompok *mezzo-struktur politik* seperti lahirnya sejumlah komisi yang menjadi saluran bagi upaya mencapai keadilan dalam sistem demokrasi.

Tak hanya sampai disitu, kekuasaan secara vertikal di bagi menurut pola desentralisasi. Penyerahan sebagian kewenangan pusat dimaksudkan agar daerah dengan semua komunitas didalamnya mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya masing-masing.⁴⁹ Misinya menata pola alokasi dan distribusi ekonomi hingga daerah tak mati bak tikus dalam lumbung. Pola hubungan ekonomi antara pusat dan daerah di desain ulang dengan memperbanyak hasil perasan sumber daya agar menetes lebih banyak ke daerah. Alasannya, semakin banyak urusan yang diserahkan ke daerah semakin besar pula biaya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan urusan di maksud.

Hubungan keuangan pusat dan daerah di tata kembali dengan menekankan kuantifikasi yang lebih besar pada daerah penghasil risorsis.⁵⁰ Ketimpangan kebijakan selama ini telah menelantarkan daerah-daerah penghasil sumber daya alam dan mineral dibanding pemerintah pusat yang justru menikmati porsi paling besar. Ketidakadilan ekonomi itu telah mendorong rasa frustrasi lewat ekspresi merdeka atau dengan opsi afirmatif dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁹ Upaya perubahan itu dapat dilihat sejak munculnya UU 22/1999, 32/2004, hingga 23/2014 saat ini.

⁵⁰ Sejalan lahirnya UU Pemerintahan daerah, Pemerintah mengeluarkan regulasi Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah melalui UU 33/2014. Sepanjang waktu perubahan UU Pemda tiga berganti, UU ini baru direvisi melalui UU No.1/2022.

Agenda penting lain adalah membuka ruang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat (sosial budaya). Kebebasan, persamaan, keadilan, dan kemanusiaan adalah tema-tema universal yang dipromosikan oleh para elit reformasi di bidang sosial-budaya. Untuk itu, pemerintah produk reformasi menata ulang kebebasan berbicara dengan tanggungjawab pribadi menurut nilai luhur bangsa, agama, budaya dan unsur-unsur di luar itu.⁵¹ Persamaan dibakukan untuk semua orang dengan latar belakang apapun sepanjang memenuhi standar yang ditentukan menurut hukum. Keadilan diberikan pada setiap orang sebagai hak esensial yang tak dapat dilawan. Sementara kemanusiaan dikembangkan lewat kebijakan anti diskriminasi. Setiap orang pada dasarnya dipandang secara universal baik sebagai individu, manusia, penduduk, maupun bagian dari masyarakat, bangsa, negara dan warga pemerintahan.

Lewat tiga agenda kunci reformasi itu, para reformis berharap mampu mengubah tatanan etik sistem politik, ekonomi dan sosial budaya sentralistik dan otoriter menjadi tatanan sistem politik yang mencirikan demokrasi. Dengan begitu, wajah etikabilitas pemerintahan Indonesia dimasa-masa selanjutnya diharapkan mampu menampilkan hal sebaliknya, berjarak dengan perilaku korupsi, terputus mata rantai kolusi, serta memberi peluang yang sama bagi setiap orang tanpa dibatasi oleh sekat nepotisme. Kekuasaan yang awalnya sulit dikontrol, tak dapat dibagi, bercampur oleh kepentingan pribadi, berpotensi disalahgunakan, serta cenderung arogan sebagai dampak pelanggaran etika dalam sistem politik otoriter diharapkan membuahkan ciri etika pemerintahan sebaliknya lewat desain baru sistem politik demokrasi. Apakah rekonstruksi tersebut produktif melahirkan harapan ideal tadi, tulisan pendek ini mencoba memperlihatkan gambaran keberhasilan dan kegagalan elit reformasi dalam

⁵¹ Habibie, Gus, Dur, Megawati, dan SBY secara berkelanjutan mengeluarkan kebijakan yang mendukung kebebasan berpendapat, keterbukaan, hak, dan pelayanan seperti UU Pers, Keterbukaan Informasi, Hak Asasi Manusia, Pelayanan Publik dll.

menampilkan etikabilitas pemerintahan sebagai kritik atas gagalnya etikabilitas elit di era orde baru.

Makna dan Praktek Etika di Berbagai Negara

Etika memiliki akar dalam Bahasa Yunani, *ethos*. Kata ini dimaknai sebagai norma, perilaku atau karakter. Etika terkait dengan nilai dan norma yang dipandang tepat atau dihargai individu maupun kelompok masyarakat. Pada konteks tertentu berkaitan dengan integritas individu yang menjadi sumber motivasi. Para pemimpin pemerintahan diberbagai negara menggunakan standar etika berbeda-beda tergantung pandangan kolektif dan budaya yang berkembang.

Potret pelanggaran etika dan cara menanganinya sebenarnya mudah ditemukan di sejumlah negara. Sebutlah misalnya Perdana Menteri Inggris Luiz Truzz dan Suella Braverman (Menteri Dalam Negeri Inggris, November 2022) yang masing-masing berkuasa selama 43 sampai dengan 45 hari mundur dari jabatan hanya soal kegagalan mengendalikan ekonomi dan pengiriman surat negara menggunakan akun pribadi. Kita dapat mengambil contoh etikabilitas mantan Menteri Pertahanan Jerman Karl-Theodor Freiherr, Annette Schavan Mendiknas Jerman, dan Presiden Hongaria Pal Schmitt, ketiganya mundur karena kasus plagiat. Laila Freivalds, Menteri Luar Negeri Swedia mundur oleh sebab nonton film saat tsunami, Menteri Dalam Negeri Inggris David Blunkett mundur karena mengurus visa mantan pacarnya, Menteri Kehakiman Midori Matsushima serta Menteri Perdagangan dan Industri (METI) Yuko Obuchi mentraktir relawan, David Law Menteri Keuangan Inggris melakukan kumpul kebo, atau kasus Katsuyuki Kawai mengundurkan diri dari posisinya sebagai Menteri Kehakiman Jepang karena tersangkut skandal hadiah kepada konstituen.

Dari perspektif tradisi barat, persoalan etika kembali ke pemikiran Plato (427-347 SM) dan Aristoteles (384-322 SM).⁵² Etika memberi manusia suatu sistem peraturan atau prinsip yang memandu dalam membuat keputusan tentang apa yang benar dan salah, serta baik atau buruk dalam situasi tertentu. Hal ini memberi dasar pemahaman tentang apa yang dimaksud dengan manusia yang baik secara moral. Dalam lingkup pemerintahan, etika berkaitan dengan karakter dan perilaku para pemimpin dalam pemerintahan itu sendiri. Dalam konteks pengambilan keputusan apapun, disadari bahwa masalah etika terlibat secara eksplisit maupun implisit. Persoalannya, pilihan apa dan bagaimana seharusnya pemerintah merespon berbagai situasi. Disini fungsi etika mengarahkan, baik etika pemerintahan maupun etika moral.

Etika pemerintahan dalam hal ini melekat pada institusi (*government*), bagaimana seharusnya fungsi-fungsi pemerintahan dilakukan (*governing*), bagaimana interaksi dengan semua subkultur berlangsung (*governance*), bagaimana otoritas atau wewenang patut atau tidak dijalankan (*governability*), termasuk seni atau gaya kepemimpinan yang tepat pada kondisi tertentu (*governmentality*). Etika moral (hukum adat) berkaitan dengan berbagai aturan dan konsensus nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Etika moral memandu manusia pada ruang sosial di luar aturan pemerintahan. Etika moral diakui sebagai kebenaran oleh masyarakat, keluarga dan individu.

Pada dasarnya sumber etika berasal dari tiga basis nilai utama, yaitu tradisi, filsafat dan agama. Tradisi berasal dari cakrawala manusia sejak purba yang diwariskan turun-temurun. Cakrawala itu lahir dari pengaruh mitos yang berwujud metafisika, legenda, dongeng, pamali, kwalat, karma, arwah, animisme, dinamisme, ghaib, hikayat maupun tradisi lisan (*foklor*). Tradisi

⁵² Untuk uraian paragraph ini mengacu ke Bertens, 1993, Etika, Gramedia, Jakarta. Frans Magnis Suseno, 2016, Etika Politik, Gramedia, Jakarta. Haryatmoko, 2014, Etika Politik Kekuasaan, Kompas, Jakarta. M. Amin Abdullah, 2020, Filsafat Etika Islam, Ircisod, Jogjakarta. Prasetyo & Barjatullah, 2017, Filsafat, Teori & Ilmu Hukum, Rajawali Pers, Depok.

mitos banyak mempengaruhi masyarakat di timur. Fungsinya mengendalikan masyarakat secara ketat termasuk oleh kekuasaan tradisional. Mitos tak membuang sampah ke laut karena ada penguasa Pantai Selatan Nyai Roro Kidul dapat membentuk etika bahari misalnya. Berbagai bentuk kearifan lokal baik *tangible* maupun *intangible* dapat membentuk etika partikularistik maupun universal.

Munculnya horison baru yang di sebut *logos* (ilmu pengetahuan) menandai menyusutnya pengaruh mitos dalam kehidupan masyarakat. Logos merujuk pada perkembangan akal melalui filsafat yang tumbuh pesat di barat. Peletakan akal sehat sebagai alat untuk memahami berbagai gejala membentuk nilai-nilai etika bagi para pencinta pengetahuan di bidang eksakta maupun sosial, contohnya etika kedokteran dan etika politik/pemerintahan.

Basis ketiga sebagai inang etika adalah agama. Sebagian besar agama tumbuh di timur dan menjadi sumber etika bagi perilaku individu dan kelompok tertentu. Agama dijadikan sumber etika hukum seperti praktek di negara-negara teokrasi. Disini, pemerintah terikat dengan aturan dan etika yang di serap dari agama secara dogmatis. Dalam sejarah, peran agama sebagai sumber hukum dan etika banyak mengalami dinamika hingga munculnya paham sekularisme yang memisahkan agama dan negara. Semangat ini muncul di barat yang berusaha mengurangi nilai-nilai mitos dan agama dalam konteks pengaturan negara. Negara dianggap sebagai konsensus manusia yang bersifat fleksibel, sedangkan agama adalah dogma Tuhan yang bersifat absolut. Dua hal ini sulit disatukan sekalipun bagi agama tertentu negara dipandang hanyalah bagian dari cakrawala agama yang lebih luas. Bagaimanapun ketiga basis nilai di atas menjadi sumber pembentukan etika baik di barat maupun timur.

Etika memiliki nilai absolut yang harus dipatuhi oleh komunitas masyarakat. Disamping itu etika juga memiliki nilai relatif karena merupakan hal yang perlu disepakati secara subjektif, atau dapat dilakukan karena keharusan sebagaimana ajaran agama. Konsensus etika dapat berbeda-beda penerapannya di suatu

negara, misalnya pemerintah melarang ganja sementara di negara lain dibolehkan. Demikian pula perilaku suap di negara tertentu dapat dianggap hal biasa sebagai pengaruh tradisi-budaya yang menyebar, di negara lain seperti Indonesia dinilai sebagai gratifikasi yang akhirnya dilarang.

Etika di Indonesia pada dasarnya tumbuh dan berkembang dari percampuran berbagai kebudayaan yang meresap dari Sabang sampai Merauke. Kata sejarawan Lombard (2012), *“sungguh tak ada satu pun tempat di dunia ini kecuali mungkin Asia Tengah yang seperti Nusantara, menjadi tempat kehadiran hampir semua kebudayaan besar dunia, berdampingan atau lebur menjadi satu.”*⁵³ Pengejawantahan etika dalam kehidupan sehari-hari menyentuh pada sejumlah aspek etika hukum ekonomi, profesi, administrasi, seni, sosial dan politik. Prakteknya menjadi tanggungjawab komunitas hukum seperti etika pengacara, etika kedokteran, etika jurnalis, etika bisnis maupun etika pemerintahan. Hirarkhi etika dimulai dari etika moral pribadi yang dibentuk melalui sentuhan domestik (keluarga). Dalam lingkungan kerja etika menanjak menjadi etika profesi. Pada organisasi yang berbeda-beda budayanya membentuk etika organisasi. Sementara pada tingkat tertinggi berlaku etika sosial yang mencerminkan konsensus universal. Etikabilitas dalam hal ini terlihat lebih umum sebagai sikap/perilaku selain cara berpikir dan produk yang dihasilkan (budaya).

Potret Etikabilitas Pemerintahan Pasca Reformasi

Dalam kurun waktu 32 tahun sejak reformasi digulirkan, pelanggaran etika dalam kuasa-pemerintahan tampaknya tak berkurang, bahkan meluap sampai jauh. Pembagian kekuasaan dengan maksud mengurangi otoritarianisme di tangan eksekutif justru berkembang-biak di cabang kekuasaan lain. Kontribusi penyalahgunaan kekuasaan turut disempurnakan oleh perilaku anggota legislatif dan yudikatif. Pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* ke *legislative heavy* menyuburkan penyalahgunaan

⁵³ Lombard Denys, 1990. Nusa Jawa: Silang Budaya. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

wewenang di ruang dewan dan majelis yang terhormat.⁵⁴ Kata terakhir itu hampir tak mewakili semua perilaku yang ditampilkan kecuali perangai tak terhormat menurut ukuran etika hukum dan moral. Hampir semua partai turut menyumbangkan koruptor yang menjadi incaran aparat penegak hukum.⁵⁵ Tak sedikit yang diberhentikan oleh badan kehormatan dewan sebagai konsekuensi atas putusan hukum.

Di cabang kuasa-yudikatif pun tak ketinggalan. Majelis yang sehari-hari di sebut terhormat kehilangan etikabilitas menyusul tertangkapnya beberapa pimpinan aparat penegak hukum. Lembaga-lembaga penguji peradilan seperti Mahkamah Konstitusi, Kejaksaan, Kepolisian, dan Pengacara memperlihatkan kegagalan menegakkan etikabilitas hukum di tengah sandaran terakhir pencarian elit dan institusi sebagai *role model*. Lembaga-lembaga peradilan itu justru memperlihatkan suatu jalinan yang sistematis, terencana, terstruktur dan hampir masif setiap kali perkara apa saja yang diperhadapkan. Kini proses pencarian keadilan bukan hanya terasa sulit, namun semakin mahal oleh sebab setiap *etape* dihargai dengan nilai fantastik.⁵⁶ Para penegak hukum itu tak hanya kaya oleh pelanggaran etika hukum sehari-hari, juga oleh luapan pelanggaran etika moral berdemokrasi.

⁵⁴ Konstitusi hasil amandemen melucuti sebagian besar kewenangan presiden. Kekuasaan itu lebih tampak dikurangi dan didistribusikan ke tangan legislative untuk mendapatkan persetujuan seperti pengangkatan sejumlah pejabat tinggi seperti Panglima, Kapolri, Dubes dll. Demikian pula UU 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberi porsi lebih besar pada DPRD untuk melakukan impeachment kepada kepala daerah.

⁵⁵ Secara umum partai-partai papan atas dan dominan menguasai pemerintahan berada di urutan teratas dalam kasus-kasus korupsi. Survei Indikator Politik Indonesia Januari 2022 menempatkan PDIP, Golkar dan Gerindra di bagian pertama dalam pelanggaran etika (hukum). Ini sejalan dengan hasil survei LPPM tahun 2021 yang menempatkan PDIP dan Gerindra di urutan teratas.

⁵⁶ *Biaya Perkara Mahal, MA Tebar Bibit Mafia Peradilan*, detiknews, 12 Agustus 2006.

Sedemikian banyak prosedur demokrasi dilanggar saat pilkades, pilkada, pileg dan pemilu presiden, semakin besar potensi para penegak hukum menenggak kenikmatan dari hasil transaksi mafia peradilan.⁵⁷

Di dewan lokal, kecenderungan pelanggaran etika dalam bentuk korupsi berjamaah menjadi *trend* yang mencemaskan. Perilaku itu hampir saja menjadi habituasi sebelum di koreksi melalui perubahan undang-undang politik dan pemerintahan daerah. Kekuasaan yang bergeser sedemikian besar dari kepala daerah ke dewan lokal membuka peluang transaksi secara telanjang dan kolektif. Ketelanjangan itu terlihat melalui upaya terencana dalam menutupi pertanggungjawaban di setiap akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan. Transaksi itu berakhir dengan tekanan yang tak seimbang hingga membuat kepala daerah frustrasi dan menyerah, memberikan semua keinginan dewan lokal. Pertanggungjawaban menjadi semacam daya tawar yang membuat anggaran daerah terampas untuk kepentingan mendiamkan gonggongan legislatif lokal ketimbang menyelamatkan kelaparan penduduk di sebagian daerah miskin.⁵⁸

Kebijakan desentralisasi sebagai upaya memencarkan sedikit-banyak kekuasaan ke daerah sekaligus mengurangi pemadatan kuasa-pemerintahan di pusat mengalami kegagalan sebelum disadari sebagai cara efektif mengatur dan mengurus masalah daerah masing-masing. Rupa-rupanya desentralisasi yang kemudian melahirkan otonomi daerah sekedar dipahami oleh sejumlah elit lokal sebagai hak dan kewajiban yang lepas dari pemberi kuasa. Dampaknya para elit di daerah kehilangan respek

⁵⁷ Lihat kasus Ketua MK Akil Mochtar (2013), Pengacara O.C Kaligis (2015), Jaksa Pinangki (2020), Polisi Sambo (2022), sebagai sedikit pelanggaran etika hukum dan sosial pasca reformasi hingga dewasa ini. Ini tidaklah mewakili seluruhnya pada tema yang mungkin berbeda satu sama lain, namun cukuplah menjadi studi kasus di permukaan tentang bagaimana rendahnya etikabilitas pemerintahan di sektor hukum.

⁵⁸ Beberapa contoh kasus korupsi berjamaah bisa dilacak terjadi di DPRD Provinsi Sultra (2004-2009), DPRD Provinsi Sumatera Utara (2009-2014), dan DPRD Kota Malang (2014-2019).

pada pemerintah pusat, disamping semen-mena dalam mengatur dan melayani masyarakat. Gejala disharmoni antar lapis pemerintahan menjadi isu sensitif sehari-hari.

Sementara itu, demonstrasi sebagai bagian dari partisipasi politik warga yang sejak reformasi bersifat vertikal kini berpindah ke sentrum kekuasaan di tingkat lokal.⁵⁹ Daerah menjadi titik luap emosi atas segala rupa masalah yang selama ini dialamatkan kepada pemerintah pusat. Partisipasi politik semacam itu dipahami seakan sebagai tujuan akhir, bukan alat yang membentangi luas bagi upaya mencapai tujuan yang lebih baik, kesejahteraan bersama. Sementara di internal pemerintah daerah gejala pecah kongsi antara kepala daerah dan wakilnya mencapai titik didih sejak pilkada dilaksanakan tahun 2005.⁶⁰ *Euphoria* reformasi itu menciptakan semacam jembatan transisi sekaligus mendegradasi etikabilitas pemerintahan di titik terendah dalam satu dasawarsa terakhir.

Memasuki pemerintahan kekinian dan kedisinian, wajah etikabilitas pemerintahan tak banyak memperlihatkan *signal* yang semakin baik. Angka korupsi dan suap kepala daerah sebagai pertanda pelanggaran etika (hukum) mencapai peningkatan pasca tertangkapnya Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur (Desember 2022).⁶¹ Dalam relasi pemerintahan memperlihatkan pula

⁵⁹ Situasi ini juga menciptakan istilah raja-raja kecil yang seakan memindahkan sikap arogansi elit pusat menjadi milik elit lokal. Raja-raja kecil itu pun berusaha mengembangkan kekuasaan melalui *nepotisme*. Hal ini dapat dilihat dalam kasus politik dinasti di Banten dan Sulsel. Kendatipun UU Pemda hasil revisi tahun 2014 telah membatasi munculnya politik dinasti, namun berakhir pula ketika MK menyetujui gugatan keluarga Syahrul Yasin Limpo (mkri.id, 9 Juli 2015).

⁶⁰ Angka pecah kongsi kepala daerah dan wakil kepala daerah mencapai 96% hingga tahun 2011. Sisanya 4% yang tetap sejalan pada periode kedua. Tim LIPI, 2011, *Evaluasi Hubungan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia*. Jakarta, LIPI.

⁶¹ Menurut Djohermansyah Djohan dalam Diskusi MIPI tentang Netralitas ASN dalam Pemilu, angka korupsi kepala daerah mencapai 450 orang, Sabtu, 10 Desember 2022. Menurut data KPK, selama periode 2004 sampai dengan 3 Januari 2022, jumlah kepala daerah yang terjerat korupsi tak kurang dari 183 orang,

ketegangan etik antara pusat dan daerah. Gejala itu mengganggu harmoni dan hilangnya panduan etik antar entitas pemerintahan. Ketegangan itu tampak pada personifikasi satu-dua kepala daerah versus pemerintah pusat. Pada 2018, Gubernur Kaltim menolak melantik sekretaris daerah hasil sidang TPA pemerintah pusat. Kasus yang sama terjadi pada 2021 oleh Gubernur Papua, bahkan terbentuk dualisme pejabat sekretaris daerah. Awal Desember 2022, Gubernur Sulteng menolak salah satu sekretaris daerah terpilih yang ditetapkan presiden.⁶²

Di lapis bawah pemerintahan, ketegangan itu merembes pula ke kabupaten/kota. Di level itu titik tikai dipicu oleh ketidakseimbangan alokasi dan distribusi sumber daya. Saat pandemi, beberapa kepala daerah menolak distribusi bantuan yang dipandang tak sensitif menurut kebutuhan lokal. Alokasi pusat di nilai sepihak dan tak menghargai pendapat daerah hingga bantuan menumpuk pada warga yang sama berkali-kali. Sementara banyak warga tak mampu belum tersentuh. Di ruang berbeda, ketegangan berlanjut lewat dialektika formal di forum-forum resmi. Ambil contoh kasus antara Bupati Kepulauan Meranti dengan Gubernur Riau yang *notabene* wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam sebuah forum, bupati bahkan memperlihatkan protes keras terhadap kebijakan pemerintah yang diwakili pejabat kementerian keuangan.⁶³ Ketegangan itu walau dianggap tak mewakili seluruhnya, namun dapat menciptakan preseden buruk bagi performa pemerintah pusat dan daerah. Pusat dapat kehilangan legitimasi, sementara daerah dapat memperoleh *punishment* dalam berbagai bentuk yang dapat semakin merenggangkan. Konon, jauh sebelum itu ketegangan semacam itu telah muncul pasca perubahan sistem politik otoriter ke demokrasi. Daerah mendapatkan moment

terdiri dari 22 gubernur dan 162 bupati/walikota. Sementara pejabat eselon 1/II/III sebanyak 297 orang dalam periode yang sama. Dalam tahun 2022 saja terdapat 18 orang bupati/walikota tersangkut kasus tindak pidana korupsi serta 31 orang pejabat eselon I/II/ dan III.

⁶² Mercusuar Palu, 9 Des 2022.

⁶³ Bantenraya.com, 10 Des 2022.

menumpahkan isi kepalanya pasca reformasi. Gejala ini tak jarang memancing kelompok pengagum teokrasi yang menuduh sistem politik demokrasi sebagai sumber masalah.

Sistem politik demokrasi memang bukan sistem terbaik. Namun hanya demokrasilah yang mampu menjanjikan kebebasan pada warganya untuk mengekspresikan pendapat, memberi peluang yang sama, serta membuka ruang lebar bagi partisipasi warga.⁶⁴ Tentu saja kita sulit menemukan hal itu dalam sistem otoriter yang pernah kita praktekan selama 32 tahun, monarki yang pernah diterapkan oleh raja-raja lokal, bahkan teokrasi yang penuh *dogma* dan batasan di timur tengah. Namun sebaik apapun prinsip itu bukan pula tanpa batasan. Agar kebebasan, persamaan, partisipasi, kemanusiaan bahkan keadilan sebagai esensi pokok yang ingin dicapai tak saling bertabrakan, dibutuhkan sistem hukum sebagai aturan main yang disepakati bersama.

Di negara-negara demokrasi, ketegangan antara pemangku otoritas tak hanya terjadi secara vertikal, juga horisontal. Sebabnya relatif sama, pembagian kewenangan yang tak mencapai titik keseimbangan (*equalibrium*). Di Indonesia, konflik kewenangan antara DPD dan DPR sebagai bagian dari problem bikameral semu lewat kamar MPR tak kunjung usai.⁶⁵ Realitas itu menunjukkan

⁶⁴ Lihat misalnya Aristoteles dalam *Politics* (2015), Henry B Mayo dalam *Introduction To Democratic Theory* (2015), Abraham Lincoln dalam *Biografi Abraham Lincoln* oleh A. Faidi (2018).

⁶⁵ Konflik kewenangan DPD-RI diwakili oleh Ketua DPD RI (La Nyalla Mattaliti) yang terus menggaungkan ide kembali ke UUD 1945 awal. Problem utamanya DPD tak memiliki kewenangan yang sepadan dalam sistem bikameral semu saat ini. Dari sisi rekrutmen, anggota DPD juga tak sepenuhnya mewakili golongan minoritas yang diakomodir sebagaimana konstitusi lama (utusan golongan dll). Basis anggota DPD adalah mantan anggota partai yang menyeberang menjadi anggota DPD. Posisi ini menjadikan DPD terbatas dan tak punya daya tawar dalam penyusunan undang-undang yang bersifat strategis sebagaimana praktek bikameral di Amerika Serikat dimana kongres terdiri dari senat tinggi (DPD) dan senat rendah (DPR). Pendefenisian MPR juga membawa konsekuensi anggota DPD hanyalah bagian dari MPR, bukan institusi yang mempunyai

bahwa relasi antar dan inter institusi pemerintahan perlu di tata sebelum melahirkan preseden buruk seperti meluapnya pembangkangan pemerintah daerah dan masyarakat sipil secara masif.

Secara politik hubungan kewenangan sebenarnya telah di atur lewat rezim pemerintahan daerah.⁶⁶ Malangnya, kewenangan tersebut seringkali diganggu dengan alasan kepentingan strategis nasional. Eksekunya, kewenangan daerah menyusut akibat resentralisasi. Penyusutan tampak diberbagai urusan seperti sumber daya mineral dan pertambangan. Undang-undang cipta kerja dan pertambangan umpamanya, menarik sebagian besar urusan daerah ke pusat. Ironisnya, pembonsaian kewenangan tak diimbangi alokasi dan distribusi sumber daya yang seimbang. Tak eloknya lagi, daerah dipaksa mengemis kendati disadari bahwa darisanalah risorsis sumber daya itu bermula. Akibatnya, daerah tak hanya kembali bergantung sepenuhnya pada isi perut pemerintah, juga terkesan dihisap sebagaimana praktek orde baru.⁶⁷ Dalam konteks inilah otonomi seringkali dipersoalkan, khususnya konsistensi pemerintah pusat.

kewenangan sebagaimana DPR. Lihat bahan presentasi Mattaliti, La Nyalla Mahmud, 9 Agustus 2022. Peta Jalan mengembalikan Kedaulatan dan Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat. DPD-RI, Jakarta.

⁶⁶ Hubungan kewenangan dalam konsep negara kesatuan berbeda dengan negara federal. Daerah bukanlah wilayah merdeka yang memiliki kedaulatan terlepas dari pusat. Kedaulatan hanya ada di pusat kekuasaan yang kemudian dibagi melalui kebijakan desentralisasi. Desentralisasi melahirkan otonomi daerah dimana daerah dapat mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu tindakan-tindakan daerah sepatutnya tak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Lihat CF. Strong, Cohen & Peterson, Utrecht, Fred Isjwara, CST Kansil dalam Budiarmo, Miriam, 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia Pusataka Utama.

⁶⁷ Ketidakeimbangan desentralisasi fiskal (*fiscal imbalance*) dapat dilihat pada alokasi yang jomplang dengan beban urusan pemerintah daerah yang mencapai 77% dengan uang sebanyak

Otonomi sesungguhnya pemberian diskresi yang luas dan bertanggungjawab guna mengatur dan mengurus rumah tangganya masing-masing. Dengan maksud itu secara umum titik beratnya diletakkan di tingkat terbawah, kabupaten dan kota. Pertimbangan etik itu bertujuan agar daerah mampu mengidentifikasi dan menyelesaikan masalahnya sendiri. Dengan begitu beban pusat semakin ringan, lebih fokus ke urusan absolut yang menjadi kewajibannya. Dengan demikian resentralisasi selain tak memperlihatkan konsistensi, juga meninggalkan problem terhadap kegagalan daerah dalam mengatur dan mengurus masalahnya. Lebih dari itu menyisakan hutang-piutang akibat beban mekanisme demokrasi lokal yang sedari awal di kritik padat modal.⁶⁸

36%. Sebaliknya, pemerintah memiliki beban urusan sebanyak 23% dengan uang sebesar 64%. Kondisi ini menjadikan daerah sulit berkembang sekalipun berlabel otonomi. Bandingkan dengan Jepang misalnya dengan perimbangan keuangan pusat sebesar 31% dan daerah sebanyak 69%. Realitas ini menurut Halilul Khairi tak memperlihatkan keadilan dalam pengelolaan urusan di daerah (Dialog, Birokrat Penulis, 12 Desember 2022).

⁶⁸ Pilihan mekanisme demokrasi menjadi salah satu sumber masalah dalam sistem politik demokrasi. Pemilihan pemimpin secara langsung dari level terendah desa, kabupaten, kota, provinsi hingga presiden telah menciptakan inefisiensi dan inefektivitas pada setiap periode. Demokrasi pada dasarnya tak dirancang efisien oleh desainernya, namun mekanismenya dapat diubah untuk mendorong efisiensi dan efektivitas sebagaimana praktek di negara-negara demokrasi (Amerika dan Inggris). Demokrasi langsung jelas berbiaya mahal dengan produk yang tak bergaransi. Di negara-negara berkembang justru melahirkan potensi konflik komunal berulang dan menahun, korupsi, suap, ketidaknetralan birokrasi, dan *high cost*. Pertanyaannya, mengapa anggaran prosedur demokrasi lebih besar *cost*-nya dibanding biaya menggapai substansi demokrasi? Hal ini dapat dilihat misalnya meningkatnya angka kemiskinan, pengangguran, rendahnya kualitas kesehatan seperti *stunting*, serta menurunnya kualitas literasi dalam pendidikan. Diperlukan setidaknya variable tingkat pendidikan dan pendapatan yang memadai kata Socrates untuk mempraktekkan

Memahami realitas itu, penting kiranya mengurangi keretakan relasi pusat dan daerah dari dua aspek utama. Pada aspek politik dalam negeri misalnya, pemerintah perlu menata ulang alokasi pejabat karier setingkat sekretaris daerah sesuai kebutuhan lokal. Di tingkat kabupaten/kota, nominasi sekretaris daerah patut menjadi pilihan utama kecuali berhalangan tetap, dan cukup menjadi kewenangan gubernur. Sementara di tingkat provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah dekonsentrasi, alokasi pejabat sekretaris daerah menjadi wewenang gubernur dan pemerintah. Disini perlu penataan prosedur yang jelas agar tak saling menolak hingga merugikan sekretaris daerah terpilih. Bila mungkin, cukup calon tunggal yang diajukan sebagaimana etika pemilihan birokrat militer dan kepolisian.⁶⁹

Sementara mekanisme *dropping* sebaiknya ditata kembali sesuai amanah pasal 18 ayat (4) UUD '45. Bila pemerintah konsisten, selain daerah asimetrik, pilihan mekanismenya hanya dua, dipilih langsung atau oleh DPRD. Pola *dropping* selain menyalahi logika dan etika daerah otonom dimana kepala daerah dan anggota dewanannya dipilih, juga memperlihatkan bagaimana pengaturan penjabat di daerah terjebak dalam semangat UU 5/74, dimana semua sub-entitas pemerintahan secara vertikal diasumsikan sebagai wilayah dekonsentrasi.

Secara ekonomi, kesenjangan fiskal akibat perbedaan sumber daya sebenarnya telah di atur pula lewat rezim hubungan keuangan

mekanisme demokrasi langsung. Indonesia dan India dinilai peneliti Boston University (USA) Robert W Hefner sedang mengalami radikalisasi demokrasi (gatra.com, 2020).

⁶⁹ Kebijakan ini untuk mengurangi ketegangan antara pusat dan daerah, demikian pula kegaduhan akibat ketidakpastian hukum. Dalam kasus Banten misalnya, Sekda Provinsi Banten menjadi Pj Gubernur Banten sekaligus melantik Pj Sekda Banten. Prosedur teknis dalam konteks mutasi, promosi dan demosi dari posisi manajerial ke jabatan politik penting di atur guna menciptakan kepastian hukum bagi para pejabat dilingkungan birokrasi khususnya. Kasus Banten menjadi sorotan Ombudsman dimana status Pj Sekda berpotensi maladministrasi (ombudsman.go.id, 28 Nov 2022).

pusat dan daerah (UU No.1/2022).⁷⁰ Secara teknis, tambahan alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat menjadi strategi prioritas guna mengurangi ketidakseimbangan fiskal (*fiscal imbalance*). Harapannya problem ketimpangan alokasi sumber daya dapat di tekan sejauh mungkin. Disini fungsi formulasi tak hanya menjamin stabilisasi juga menyentuh esensi penting dari politik anggaran yakni terpenuhinya harapan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanpa mekanisme pembagian yang adil, etika elit reformasi tak akan berbeda dengan wajah elit orde baru yang cenderung mengakumulasi modal untuk kepentingan sedikit orang (*oligarchi*). Kecenderungan dewasa ini kelompok *oligarchi* dengan basis modal yang kuat berperan dominan mengendalikan dinamika politik, ekonomi dan sosial. Kompetisi kekuasaan di pusat maupun lokal telah menarik modal besar yang dengan sendirinya memberi karpet merah bagi kelompok kecil dan pemilik modal untuk mendikte kepentingan pemerintah dalam jangka panjang. Implikasi teknisnya dapat dideteksi lewat agenda politik yang melindungi kepentingan oligarchi. Undang-undang perampasan aset tak kunjung diselesaikan, selain upaya penggelapan pajak dan cukai yang melibatkan birokrasi seperti kasus oknum pajak di Kementrian Keuangan. Negara jelas dirugikan secara ekonomi triliunan rupiah.

Pada aspek sosial budaya, realitas masyarakat bersikap apatis terhadap berbagai pelanggaran etik yang dilakukan oleh oknum pemerintah. Kondisi ini tak hanya memperlemah subkultur sosial (masyarakat) ketika berhadapan dengan subkultur kekuasaan

⁷⁰ Undang-undang ini terlambat mengalami perubahan setelah sekian lama sejak keluarnya UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Makna *perimbangan* lebih menitikberatkan pada rasa keadilan dalam konteks desentralistik pasca runtuhnya orba. Sementara makna *hubungan* terkesan mengikat daerah sebagai bagian dalam konteks sentralistik. Ini menunjukkan hilangnya keseimbangan melainkan hubungan yang terkesan hirarkhis dan resentralistik.

(pemerintah) dan subkultur ekonomi (swasta, kapitalis, *oligarchi*), juga menjadikan etika moral tak berfungsi sebagai pengontrol di luar pelanggaran etika hukum.⁷¹

Pembiaran terhadap perilaku suap, korupsi, amoral, serta arogansi dalam relasi pemerintahan dapat melahirkan ketidakpercayaan (*distrust*). Ketidakpercayaan dapat mendorong revolusi sosial dalam jangka panjang. Kondisi ini di tunjang oleh media sosial yang berkontribusi efektif terhadap perubahan diberbagai negara seperti kasus *Arab Spring* di timur tengah. Ruang digital setiap saat mampu merekam pelanggaran etik pemerintah dari tingkat paling rendah hingga elit tertinggi. Kenyataan ini tak dapat dihindari hingga memicu pembangkangan, unjuk-rasa, demonstrasi, bahkan pemberontakan dalam waktu singkat. Dewasa ini, perilaku elit dalam hal korupsi, suap maupun tindakan amoral dapat dengan mudah ditelusuri melalui media sosial.⁷²

Etika sosial di ruang publik juga mengalami masalah seiring pesatnya kemajuan teknologi informasi. Dialektika dunia maya penuh toksin yang melibatkan emosi akibat gesekan politik identitas (agama dan etnik). Budaya persapaan yang penuh sopan santun berubah menjadi stigma antara kelompok *cebong* dan *kampret* misalnya.⁷³ Perseteruan semacam itu bertambah subur ketika

⁷¹ Pada umumnya masyarakat takut mengekspresikan pendapat melalui media sosial oleh karena UU ITE menjadi ancaman dalam dialektika publik. Para kritikus mulai penulis mural hingga kaum akademisi kehilangan keberanian setelah sejumlah tokoh ditahan. Kondisi ini menjadikan Indeks Demokrasi Indonesia dalam kacamata IEU (2021), IDEA (2019), dan *Freedom House* (2020) tak begitu menggembirakan kecuali di aspek partisipasi politik yang mencapai 81% di Pemilu 2019.

⁷² Kasus pelanggaran etik para elit politik-pemerintahan dapat ditelusuri tak hanya dalam hal penjarahan uang negara, juga menonton film porno ketika rapat dewan sedang berlangsung, penjualan narkoba, judi *online*, *money politics* dan perselingkuhan. Semua ini dapat dipandang sebagai ancaman *nirmiliter* serta hilangnya panduan (*role model*) dalam kepemimpinan pemerintahan.

⁷³ Istilah *cebong* dan *kampret* mewakili basis dari dua pasangan figure yang bertarung dalam Pilpres 2019. Pasca pilpres, kedua

menemukan momentum saat pesta demokrasi yang dikendalikan oleh kelompok *buzzer*.⁷⁴ Tentu saja dalam jangka panjang terbentuknya masyarakat tuna etika dapat mengancam kohesivitas sosial serta kerukunan beragama.

Di pelosok tertentu seperti Papua, isu merdeka menjadi daya tawar yang menciptakan ketidakstabilan politik sekaligus menandakan adanya peningkatan volume ketegangan baik vertikal maupun horisontal. Tindakan individu dan amuk massa hingga kini tak hanya menunjukkan retaknya kohesi sosial, juga lenyapnya etikabilitas sosial dalam berbangsa dan bernegara. Disini tidak saja dibutuhkan reformasi struktural sebagai pendekatan makro bernegara, juga pendekatan kultural yang memungkinkan terciptanya keadilan untuk semua.

Penutup

Pada akhirnya harus diakui dengan jujur bahwa wajah etikabilitas pemerintahan Indonesia pasca reformasi tak menampilkan warna yang lebih cerah sebagai kritik atas kegagalan elit pemerintahan Orde Baru. Tiga agenda kunci yang menjadi titik tolak bagi upaya menampilkan etikabilitas pemerintahan yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya tak lebih baik. Hal ini dapat dilacak melalui indikasi bertambahnya praktek korupsi pada hampir semua cabang kekuasaan serta pilar demokrasi.

Pada aras vertikal relasi antar entitas pemerintahan dipenuhi berbagai ketegangan kreatif yang saling menegasikan kewenangan masing-masing. Aspek ekonomi menampilkan

basis itu tetap melanggengkan perseteruannya di dunia maya. Lebih dua juta mention pada masing-masing basis memperlihatkan statmentnya di salah satu saluran media social pada agustus 2019-2021.

⁷⁴ Istilah *buzzer* seringkali disandingkan dengan istilah *influencer* walau secara harfiah memiliki pengertian berbeda. *Buzzer* adalah orang yang menjadi lonceng sedangkan *influencer* adalah orang yang mempengaruhi. Seorang *Influencer* bisa di sebut *buzzer* jika dia di-endorse untuk memberikan review atau tanggapan atas produk atau isu tertentu.

pergeseran etik dari perimbangan ke hubungan antara lapisan pemerintahan. Relasi ini mengakibatkan pola kuasa seakan kembali ke kelemahan etik orde baru. Sementara aspek etik sosial budaya tampak lebih ekspresif dan mendapat ruang yang lebih inklusif.

Di luar itu pengaruh teknologi digital menciptakan limpahan informasi yang mendorong dialektika publik di dunia maya berlangsung sengit tanpa saringan serta penuh toksin. Etika sosial pun mengalami intervensi yang mengubah relasi antara masyarakat dan pemerintah tak semakin santun, namun lebih liberal dan terkadang anarkhis. Di satu sisi tentu saja memberi sinyal positif terhadap kualitas demokrasi, meski etika tak banyak mengambil bagian sehingga tampak kurang selaras dengan nilai-nilai etik Pancasila. Penting mendorong agar subkultur sosial tak diam, tapi mampu memberikan kontribusi guna mendorong etikabilitas pemerintahan lewat kepedulian dan *class action* (Ndraha, 2002).

Referensi Pilihan

- Abdullah, M. Amin, 2020, Filsafat Etika Islam, Ircisod, Jogjakarta
- Bertens, 2011, Etika. Gramedia Kompas, Jakarta.
- Budiarjo, Miriam, 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Haryatmoko, 2014, Etika Politik Kekuasaan, Kompas, Jakarta.
- Latif, Mukhtar, 2014. Filsafat Ilmu. Kencana, Jakarta
- Labolo, Muhadam, 2015. Kekosongan Etikalitas Pemerintahan. Wadi Press, Jakarta
- Lombard, Denys, 1990. Nusa Jawa: Silang Budaya. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Ndraha, Taliziduhu, 2002. *Kybernologi* Jilid 1 & 2. Rineka Cipta, Jakarta
- Prasetyo & Barjatullah, 2017, Filsafat, Teori & Ilmu Hukum, Rajawali Pers, Depok.
- Rasyid, Ryaas, 1999. Makna Pemerintahan, Tinjauan Etik. Yarsif Watampone, Jakarta
- Suseno, Frans Magnis, 2016, Etika Politik, Gramedia, Jakarta.

Penguatan Sistem Etika Pemerintahan Demokratis Melalui Pemilu Serentak 2024 yang Berintegritas

Oleh. Muhammad



Pendahuluan

Tahapan pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) serentak tahun 2024 sudah di depan mata. Pemerintah, DPR dan penyelenggara pemilu telah menyepakati puncak tahapan yakni pemungutan dan penghitungan suara akan digelar pada tanggal 14 Februari 2024, dan dengan begitu secara otomatis beban kerja penyelenggara baik Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) terutama KPU akan semakin banyak. Maka realistis, jika pada mulanya, KPU mengacu pada perkembangan praktik sesuai ketersediaan sumber daya di lapangan terutama mengenai persoalan proses penyelesaian pemilu sampai dengan penetapan hasil sehingga sempat mengajukan usulan agar puncak tahapan pemilu nasional serentak dilaksanakan mulai tanggal 21 Februari 2024.

Salah satu isu krusial dalam pelaksanaan pemilu nasional tahun 2024 adalah jadwal tahapan pelaksanaan masa kampanye yang dianggap cukup panjang. Jadwal masa kampanye berkembang dalam pembahasan bersama yakni semula dari 90 hari menjadi 75 hari. Tahapan ini waktunya cukup banyak dan diharapkan bisa dimanfaatkan seoptimal mungkin oleh peserta pemilu agar lebih dekat dengan rakyat.

Adapun tahapan pencalonan presiden dan wakil presiden mulai tanggal 19 Oktober sampai dengan 25 November 2023. Sedang masa pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan mulai tanggal 24 April sampai dengan tanggal 25 November 2023. Sementara masa tahapan pencalonan anggota DPD akan dilaksanakan tanggal 6 Desember

2022 sampai dengan 25 November 2023, dan untuk masa kampanye dimulai tanggal 28 November 2023 sampai tanggal 10 Februari 2024 dan selanjutnya memasuki tahapan masa tenang untuk menghadapi puncak pemilu nasional dimana akan dilaksanakan pemungutan dan penghitungan suara pada tanggal 14 Februari yakni tanggal 11 sampai dengan 13 Februari 2024. Perkembangan tersebut menunjukkan apa yang dikerjakan KPU sudah memenuhi perintah Undang-Undang Pemilu sebagaimana pada Pasal 167 yang menyatakan, tahapan pemilu dimulai 20 bulan sebelum hari pemungutan suara.

Agenda penting yang menjadi perhatian segenap penyelenggara pemilu, KPU, Bawaslu, dan DKPP adalah bagaimana agar proses penyelenggaraan pemilu nasional serentak tahun 2024 yang digelar dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang berintegritas. Pemimpin yang berintegritas harus dihasilkan dari sebuah proses yang berintegritas. Maka kata kunci pemilu yang berdaulat kepada rakyat merupakan wujud praktik asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil), juga kedua belas prinsip penyelenggaraan pemilu yang diamanatkan Undang-Undang Pemilu sejatinya dijadikan sebagai rujukan pemahaman dan praktik untuk menghasilkan pemimpin berintegritas. Asas dan prinsip penyelenggaraan pemilu menjadi titik tekan serius bagi segenap penyelenggara untuk menghindari dan mencegah berbagai potensi praktik kecurangan. Asas dan prinsip penyelenggaraan sebagai standar acuan norma guna mencegah potensi terjadinya praktik manipulasi pelaksanaan yang melibatkan oknum tertentu dari penyelenggara pemilu. Dan disinilah sesungguhnya DKPP diharapkan berperan menjalankan fungsi penegakan kode etik penyelenggara pemilu.

Pembahasan

Memperkuat Sistem Etika Pemerintahan Demokratis

Secara konsep dan teori, sebagaimana yang pernah penulis bahas dalam buku *Etika dan Pemilu Demokratis*, (Muhammad, 2020: 157), demokrasi berasal dari kata Yunani Kuno yang tepatnya diutarakan di Athena Kuno pada abad ke-5 SM, yang asal katanya rakyat berkuasa dan terbagi dalam dua kata "*demos*" dan "*kratos/cratein*". Negara tersebut dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem "demokrasi" di banyak negara.

Demos yang berarti rakyat dan *kratos/cratein* yang berarti kekuasaan/pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Di praktikan dalam bentuk demokrasi langsung di negara polis (negara kota). Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Hal itu dapat dimengerti karena demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara.

Dalam ilmu politik dikenalkan skema-skema tentang proses demokrasi. Aswab Mahasin (2000: 75), memberikan pengertian demokrasi dari empat sudut pandang, menurutnya skema demokrasi yang datang dari empat sisi : dua dari atas dan dua dari bawah. Dari atas, demokrasi bisa datang melalui penekanan, seperti Jerman dan Jepang setelah kalah dalam perang. Demokrasi di kedua negara ini disuntikkan oleh Amerika Serikat. Demokrasi dari atas bisa juga melalui fakta atau negosiasi di antara elit, tentara dan kalangan tertentu, seperti di Argentina dan Brazil. Demokrasi dari atas ini bisa berjalan, tetapi biasanya lebih bersifat konservatif.

Sedangkan demokrasi dari bawah terjadi melalui dua cara juga, yaitu revolusi, seperti yang terjadi di Prancis dan reformasi atau perubahan ketika kekuatan-kekuatan di bawah mengasosiasikan hal ini.

Di Indonesia, sistem pemilu langsung dan sistem multipartai dengan sistem presidensial diharapkan penguatan system pemerintahan demokratis dapat diwujudkan. Arend Lijphart seperti dikutip Lukcy Sandra dan Wawan Ichwanuddin (2016: 18), sistem multipartai bisa menghasilkan sistem demokrasi presidensial yang efektif dan stabil. Kondisi ini dapat menguat dengan mengembangkan demokrasi konsensual. Salah satu ciri demokrasi konsensual menurut Lijphart yakni membangun koalisi pemerintahan di antara partai partai politik.

Pemerintahan Berkedaulatan Rakyat

Pemerintahan suatu negara dari perspektif teori kedaulatan menurut Filsuf Yunani Aristoteles, dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) bentuk: (1) *monocratein*, yaitu satu orang memerintah orang banyak. Pada bentuk ini seperti negara monarki, kekuasaan penyelenggaraan negara dibangun di atas pondasi 'kedaulatan raja'. Raja/Ratu selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan negara tidak dipilih melalui suatu pemilihan, melainkan memerintah secara turun-temurun berdasarkan garis keluarga (dinasti); (2) *autocratein*, yaitu sedikit orang memerintah orang banyak. Pada bentuk ini, seperti negara teokrasi, kekuasaan penyelenggaraan negara dibangun diatas pondasi 'kedaulatan Tuhan'. Pemimpin spiritual tertinggi pemerintahan dan negara diangkat/dipilih individu-individu yang bertindak selaku pemegang otoritas spiritual (wakil Tuhan di bumi/khalifah); (3) *democratein*, yaitu banyak orang memerintah orang banyak. Pada bentuk ini seperti pada negara demokrasi, kekuasaan penyelenggaraan negara dibangun diatas pondasi 'kedaulatan rakyat'. Kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat (warga negara) dalam suatu pemilihan umum atau suatu badan yang dipandang sebagai penjelmaan/perwakilan rakyat.

Dari perspektif liberalisme, demokrasi merupakan bentuk dari paham kebebasan (*liberalism*) yang masuk ke dalam dunia politik. Hal itulah membuat demokrasi mencakup konsep kebebasan (*freedom*) dan konsep kesetaraan (*equality*). Pada kedua konsep tersebut, persyaratan-persyaratan kedaulatan rakyat meliputi aspek kebebasan berbicara-berpendapat, kebebasan berkumpul-berserikat dan kebebasan memerintah-yang diperintah. Berkaitan ketiga persyaratan tersebut, Negara demokrasi memiliki ciri atas 4 (empat) hal: (1) kebebasan pers sebagai saluran bagi kebebasan dalam berbicara-berpendapat; (2) partisipasi politik yang bermakna sebagai saluran bagi kebebasan dalam berkumpul-berserikat; (3) pemilu yang bebas, terbuka, adil, jujur, berskala dan kompetitif sebagai saluran bagi kebebasan dalam memerintah-yang diperintah; (4) pemerintah yang tergantung pada suatu majelis (parlemen) sebagai kebutuhan minimum.

Dalam banyak kasus di negara-negara dunia ketiga/negara-negara berkembang, demokrasi baru bisa tumbuh dan berkembang setelah melalui suatu proses politik yang terencana dan berkelanjutan berupa demokratisasi. Meski Indonesia sejak awal menerima bentuk pemerintahan demokrasi yang ditandai oleh penegasan pada dasar Negara Republik sebagaimana termaktub dalam UUD 1945, namun demokrasi tersebut, tidak langsung dipraktikkan. Presiden dan wakil presiden pertama misalnya, tidak dipilih melalui pemilihan umum. Begitu pula dengan anggota-anggota badan legislatifnya. Pemilu baru bisa terlaksana setelah pemerintahan Soekarno mengalami proses demokratisasi yang ditandai oleh pergolakan politik lokal.

Demokratisasi adalah proses perubahan menuju bentuk pemerintahan demokratis yang ditandai oleh pergerakan dari sistem, struktur dan kultur otoriter ke sistem, struktur dan kultur demokratis dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, kredibilitas dan partisipatif. Sebagai suatu proses, demokratisasi harus melewati tahapan transisi dan tahapan konsolidasi yang berkesinambungan. Pada tahapan transisi akan terjadi pergantian rezim non-demokratik dan terbangunnya elemen-elemen tertib demokrasi. Selanjutnya, pada tahapan konsolidasi memperlihatkan

praktik-praktik demokrasi telah menjadi bagian dari budaya politik.

Bahtiar Effendy (2001: 105) berpandangan, terdapat beberapa pemikiran bahwa konsep dan penerapan demokrasi adalah homogen, sebagian literatur menegaskan beragamnya konsep dan praktik demokrasi. Konsep dan praktik demokrasi sesungguhnya tidak tunggal. Ada unsur-unsur demokrasi *family resemblances* yang membuat sebuah sistem itu dapat disebut demokratis. Robert A. Dahl, sebagaimana dikutip Effendy (2001: 106-107), menjelaskan bahwa, sebuah rezim politik dapat dikatakan demokratis apabila: (i) menyelenggarakan pemilihan yang terbuka dan bebas; (ii) mengembangkan pola kehidupan politik yang kompetitif; (iii) dan memberi perlindungan terhadap kebebasan masyarakat (*civil liberties*). Sedangkan Juan Linz mengatakan, sebuah sistem politik baru bisa dikatakan demokratis manakala pemerintahannya mampu: (i) memberikan kebebasan bagi masyarakatnya untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka melalui jalur-jalur perserikatan, informasi dan komunikasi; (ii) memberikan kesempatan bagi warganya untuk bersaing secara teratur, melalui cara-cara damai dan; (iii) tidak melanggar siapapun untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik yang ada.

Dalam praktik sistem pemerintahan demokratis berdasarkan nilai-nilai budaya suatu bangsa, namun pada kenyataan, demokrasi kerap kali menuntut perilaku menyimpang dari dasar-dasar nilai ajaran demokrasi itu sendiri. Karena demokrasi politik yang melibatkan dimensi politik kekuasaan tidak bisa dilepas dari motivasi perilaku kekuasaan yang menyimpang turut menjadi bagian yang tidak terpisahkan, hal itu karena politik kerap tidak konsisten menerapkan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

Bahkan demokrasi dalam kondisi tertentu sebaliknya memaksa negara bertindak seperti kapitalisme dan sekularisme bahkan kolonialisme. Hal itu karena demokrasi mengandung kebebasan dan kebebasan yang kadang tidak dikelola secara positif-konstruktif justru menimbulkan kegaduhan atau menampilkan perilaku liberalistik-sekularis dan kapitalistik.

Dalam konsep demokrasi yang demikian, menurut Zainal Arifin Hoesein (2019: 266), mengatakan, pada dasarnya yang berdaulat adalah rakyat itu sendiri untuk menentukan arah jalannya pemerintahan. Perwujudan asas kedaulatan rakyat dalam kehidupan pemerintahan tergambar dari keterlibatan rakyat secara intensif dalam memutuskan arah kebijakan pemerintahan. Ukuran kedaulatan rakyat dapat dilihat seberapa jauh besaran peran yang dimainkan rakyat serta semakin selarasnya kepentingan rakyat dengan kebijakan publik yang strategis. Bahkan lebih lanjut Zainal, menegaskan, hak dipilih dan hak memilih merupakan dua hal yang berbeda tapi juga memiliki kesamaan makna yaitu sebagai hak politik dan merupakan hak asasi setiap warga negara (*citizen's constitutional right*). Oleh karena keduanya merupakan bagian dari hak asasi manusia, maka negara wajib untuk memperhatikan (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi hak-hak tersebut (*to fulfill*). Oleh karena itu, hak dipilih dan hak memilih sebagai hak politik merupakan bagian penting dalam prinsip-prinsip demokrasi. Hak politik tidak hanya sebagai bagian utama dari prinsip-prinsip demokrasi, hak politik juga sebagai hak manusia yang asasi dalam peranannya ikut serta terlibat dalam penyelenggaraan negara secara demokratis dan berkeadilan.

Sejalan dengan pandangan di atas, Lukcy Sandra Amalia (2016: 22), mengatakan, sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Tujuannya adalah untuk merestorasi hak pilih sebagai bentuk penghargaan atas nilai suara yang diberikan oleh pemilih.

Pemilu Demokratis dan Berkualitas

Hal yang harus menjadi perhatian serius semua pemangku kepentingan adalah pemilu itu merupakan ciri utama sistem politik demokratis. Melalui pemilu maka sirkulasi elit berlangsung secara periodik. Pemilu memberikan peluang terjadinya pergantian kepemimpinan dan/atau wakil rakyat berlangsung secara damai dan demokratis. Semua negara demokrasi pasti menyelenggarakan

pemilu, tapi tidak semua pemilu berlangsung demokratis. Pemilu merupakan proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan amanat konstitusi.

Persoalan mendasar dalam mewujudkan proses dan hasil penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, dan berkualitas adalah bagaimana menggerakkan seluruh sumber daya bangsa yang tersedia, terutama institusi yang diberikan wewenang yakni KPU, Bawaslu, dan DKPP dapat bekerja secara profesional dan tentu saling memperkuat satu sama lain. Karena ketiga lembaga ini berdasarkan amanat undang-undang disematkan sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu dan sesuai dengan kapasitas tugas, fungsi masing-masing. Tanpa peran dan penguatan kelembagaan secara sinergis dan simultan dari ketiga lembaga penyelenggara ini maka sulit mewujudkan hasil penyelenggaraan berkualitas dan bermartabat.

Integritas proses penyelenggaraan hasil pemilu (*electoral integrity*) merupakan salah satu dari enam parameter proses penyelenggaraan pemilu yang demokratik (*democratic electoral processes*). Proses penyelenggaraan pemilu dapat dikatakan memiliki integritas apabila semua tahapan pemilu diselenggarakan menurut peraturan perundang-undangan (UU Pemilu dan Peraturan KPU mengenai semua tahapan) yang tidak saja mengandung kepastian hukum (tidak ada kekosongan hukum, tidak ada kontradiksi ketentuan baik di dalam suatu peraturan maupun antar peraturan, tidak ada ketentuan yang mengandung multi-tafsir) dan dirumuskan berdasarkan asas-asas pemilu demokratik (*luber-jurdil*) transparan, dan akuntabel) tetapi dilaksanakan dan ditegakkan secara konsisten oleh institusi berwenang.

Dalam perkembangan praktik mutakhir penyelenggaraan pemilu, sebagaimana diketahui, bahwa setelah melewati beberapa kali pemilu pasca reformasi, mulai pemilu tahun 1999, pemilu tahun 2004, pemilu tahun 2009, pemilu tahun 2014, dan untuk pemilu tahun 2019 sebagaimana berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013, pemilihan umum anggota legislatif (*pileg*) dan pemilihan umum presiden dan

wakil presiden (pilpres) diselenggarakan secara serentak. Bahkan untuk kategori pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) telah lebih dahulu diselenggarakan secara serentak. Pilkada serentak pertama diselenggarakan tahap I pada tanggal 9 Desember 2015 sekaligus merupakan titik tolak menuju pilkada serentak nasional pada tahun 2027. Pelaksanaan pilkada secara langsung yang dilaksanakan serentak tahap I tanggal 9 Desember 2015 mengikutsertakan sebanyak 269 daerah otonom, terdiri dari 9 provinsi dan 224 untuk tingkat kabupaten, serta sebanyak 36 untuk tingkat kota.

Pada tahap perkembangan praktik pelaksanaan pemilu serentak dengan memadukan dua jenis pemilu nasional yakni pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan pemilihan calon presiden dan wakil presiden untuk pertama kali dilaksanakan pada tahun 2019. Bahkan penggabungan beberapa jenis pemilu ini juga memasukan pilkada untuk dilaksanakan secara serentak secara khusus bagi beberapa daerah yang berakhir masa periode lima tahun. Pada intinya, gagasan penggabungan pelaksanaan pemilu nasional dan pilkada serentak didasari oleh alasan bahwa akan lebih efisien baik dari aspek penyelenggaraan maupun dari dimensi pencegahan konflik sosial yang muncul di tingkat masyarakat bawah. Khusus pilkada serentak semula dipandang efektif dalam rangka menciptakan stabilitas sosial politik daerah dan pusat serta dapat memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pusat tidak akan terganggu dikarenakan siklus pilkada yang tidak diatur dengan baik dalam suatu sistem pemilu yang kuat.

Karena dalam praktik, pilkada yang semula ditetapkan KPU untuk diselenggarakan dalam beberapa gelombang, kenyataannya tidak sesuai target dan harapan. Pilkada serentak yang semula ditetapkan dilaksanakan dari tahun (2017, 2018, 2020, 2022, dan 2023) faktanya mengalami berbagai kendala teknis sehingga ada yang harus ditunda. Dalam sebuah Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada tanggal (30/03/2020) misalnya, secara bersamaan, DKPP, KPU, Bawaslu dan Mendagri bersepakat menunda pelaksanaan

pilkada serentak tahun 2020. Penundaan pilkada serentak tahun 2020 disebabkan covid 19.

Penundaan pilkada tahun 2022 juga merupakan hiruk-pikuk politik nasional yang kerap menimbulkan berbagai spekulasi dan multitafsir atas kenyataan-kenyataan yang ada. Kondisi ini memunculkan banyak penilaian terhadap nasib baik buruk kualitas demokrasi dan pemilu di Indonesia pada masa yang akan datang. Akan tetapi, terlepas dari spekulasi dan dinamika politik yang ada, penulis sebagaimana dalam buku *Etika dan Pemilu Demokratis*, Muhammad, 2021: 59) menegaskan, pelaksanaan pemilu dan pilkada dapat dinilai berlangsung demokratis jika memiliki 2 (dua) aspek secara simultan yaitu aspek prosedural dan aspek substantif. Dari aspek prosedural antara lain regulasi pemilu (UU Pemilu), penyelenggara (KPU dan Bawaslu), peserta pemilu (partai politik dan/atau calon perseorangan), serta pemilih (Daftar Pemilih Tetap). Indikator aspek prosedural ini adalah hasil yang sangat kuantitatif, sehingga Pemilu identik dengan perebutan suara pemilih. Sementara itu, aspek substantif, Pemilu sejatinya menganut nilai dan prinsip bebas, terbuka, jujur, adil, kompetitif serta menganut azas langsung, umum, bebas dan rahasia. Indikator dari aspek substantif ini adalah hasil yang sangat kualitatif, sehingga Pemilu identik dengan perebutan legitimasi politik pemilih.

Pemilu demokratis dimaksudkan untuk mendapatkan pemimpin yang memperoleh legitimasi politik dari rakyat, untuk itu dibutuhkan 5 (lima) sebagai berikut: *Pertama*, Prinsip pemilu bebas berarti seluruh warga negara yang memiliki hak suara, secara merdeka, tanpa tekanan dan/atau paksaan menggunakan hak pilihnya. *Kedua*, Prinsip terbuka berarti pemilu melibatkan semua pihak, sehingga pelaksanaannya transparan, akuntabel, kredibel dan partisipatif. *Ketiga*, Prinsip adil berarti pemilih dan peserta pemilu mendapatkan perlakuan yang sama. *Keempat*, Prinsip jujur berarti semua pihak yang terlibat dalam pemilu harus bertindak dan bersikap dengan mengedepankan nilai-nilai kebenaran. *Kelima*, Prinsip kompetitif berarti pemilu bebas dari segala bentuk mobilisasi politik baik dengan iming-iming uang, barang, jasa, jabatan maupun dengan intimidasi, tekanan dan paksaan yang

membuat peserta pemilu tertentu dapat dipastikan menang sebelum semua tahapan pemilu berakhir.

Oleh karena itu, secara sederhana dapat dikatakan bahwa pemilihan umum merupakan suatu cara agar rakyat dapat memilih wakil-wakil mereka. Pemilu bukan tujuan, namun cara yang etik dalam rangka untuk mencapai daripada tujuan itu sendiri. Oleh karena pemilu itu merupakan suatu cara untuk mencapai tujuan maka secara filosofi baik itu cara maupun tujuan dalam mencapai apa yang dimaksudkan maka keduanya tidak bisa dipisahkan. Keduanya menjadi satu kesatuan sistem nilai yang ideal dalam mewujudkan cita-cita negara demokrasi berdasarkan hukum dan etika. Tujuan tidak boleh menghalalkan segala cara (*end justify means*). Indonesia sebagai penganut negara demokrasi Pancasila bahkan sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan India sebagai suatu sistem penyelenggara negara yang baik, maka pemilihan harus dilaksanakan berdasarkan amanat konstitusi yaitu menjalankan kedaulatan rakyat dalam upaya memilih wakil-wakil rakyat sebagai pemimpin mereka. Melalui pemilu, maka kedaulatan rakyat dengan menempatkan preferensi politik rakyat secara demokratis untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan merumuskan dan menentukan corak dan cara serta tujuan pemerintahan demokratis atas nama seluruh rakyat dan dijalankan secara akuntabel.

Oleh karena itu Pemilu merupakan bagian dari elemen demokrasi yang harus dijadikan sarana untuk mengukur legitimasi parpol terhadap gagasan-gagasan yang diterima dan didukung oleh masyarakat. Pemilu sebagai sarana legitimasi gagasan parpol, maka organ partai politik peserta pemilu harus memiliki gagasan segar sebagai solusi terhadap masalah kebangsaan dan kenegaraan yang oleh sebagian besar masyarakat diterima dan didukung sebagai gagasan solutif yang akan berdampak pada tumbuhnya kepercayaan masyarakat terhadap parpol tersebut. Dengan demikian gagasan solutif masalah kebangsaan dan kenegaraan serta upaya-upaya kreatif dan cerdas dan mendakwahkan gagasan tersebut, juga harus diimbangi oleh metode kerja yang terukur termasuk didalamnya penyelamatan hasil pemilu berkualitas.

Pemilu Beretika

Istilah etika dan moral sering disama artikan padahal meskipun sama-sama terkait dengan baik-buruk tindakan manusia, etika dan moral memiliki perbedaan pengertian. pengertian moralitas lebih cenderung kepada nilai baik dan buruk perbuatan manusia. Sedangkan etika menurut Haidar Bagir (2005: 189-190) adalah ilmu yang mempelajari tentang baik dan buruk. Maka dapat disimpulkan bahwa etika berfungsi sebagai teori tentang perbuatan baik dan buruk. Namu dalam bidang filsafat tidak jarang etika dipahami sebagai filsafat moral.

K. Bertens (2007: 22) berpendapat, ada dua pengertian etika, yaitu sebagai praktis dan refleksi. Etika sebagai praktis bahwa nilai-nilai dan norma-norma moral baik yang dipraktikkan atau justru tidak dipraktikkan meskipun seharusnya sebuah etika dipraktikkan. Etika praktis memiliki arti moral atau moralitas yang harus dilakukan, tidak boleh dilakukan, pantas dilakukan, dan sebagainya. Sedangkan etika sebagai refleksi maksudnya adalah etika sebagai pemikiran moral.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Burhanuddin seperti dikutip Muhammad Alfian (2011: 17), mengemukakan, etika berasal dari kata latini "*ethic*" sedangkan dalam bahasa *Greek*, *ethikos yaitu a body of moral principle or value Ethic*, yang artinya kebiasaan atau habitat. Sesuatu yang baik itu adalah yang sesuai dengan kebiasaan masyarakat (pada saat itu). Namun pengertian etika itu berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan manusia. Perkembangan pengertian etika tidak lepas dari substansinya bahwa etika adalah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dinilai baik dan mana yang jahat. Istilah lain dari etika, yaitu moral, asusila, budi pekerti, akhlak. Etika merupakan ilmu bukan sebuah ajaran. Etika dalam bahasa arab disebut akhlak, merupakan jamak dari kata khuluq yang berarti adat kebiasaan, perangai, tabiat, watak, adab, dan agama.

Menurut Hamzah Ya'qub (1993: 13), mengatakan, etika berarti suatu perbuatan standar (*standard of conduct*) yang memimpin seorang individu, etika afala ilmu yang berkenaan

dengan perbuatan yang sah dan benar dan moral yang dilakukan seseorang. Dalam bahasa latin etika berasal dari kata "*ethica*", berarti falsafah moral. Yaitu sebagai pedoman cara bertingkah laku yang baik dari sudut pandang budaya, susila dan agama. Keraf (1997: 10) berpendapat bahwa etika secara harfiah berasal dari istilah Yunani *ethos* (jamaknya: *ta etha*), yang artinya sama. persis dengan moralitas, yaitu adat kebiasaan yang baik. Akhlak adalah istilah etika dalam bahasa Arab yang artinya budi pekerti dan tata susila dalam bahasa Indonesia.

Etika berkaitan dengan nilai-nilai dan kepercayaan yang sangat penting bagi individu maupun masyarakat. Nilai-nilai tersebut membantu dalam pembentukan karakter manusia dalam masyarakatnya, melalui pembelajaran tentang apa yang baik dan buruk. Etika mengandaikan pengetahuan tentang prinsip dasar moralitas dan tanggung jawab untuk membuat pilihan yang sesuai bila diperlukan. Keberadaan etika mengandaikan nilai-nilai yang bersifat universal dan tidak terikat dengan satu masyarakat atau periode zaman tertentu.

Sedangkan di paralelisme, merupakan pendapat F.E.D. Schleiermacher (1768-1834) yang menganggap etika teologis dan etika filosofis sebagai fenomena paralel. Hal ini dapat sedikit seperti sepasang rel kereta api paralel. 186 merupakan pelanggaran. Etika seperti halnya juga dengan ancaman pelanggaran dengan sanksi, hanya saja sanksi pelanggaran pada etika tidak dapat dipaksakan dengan sarana ekstrem. Oleh karena itu, untuk melihat dan menetapkan ukuran yang benar (kebenaran) dan yang baik (kebaikan), dan yang tepat mengenai suatu perbuatan baik privat dan publik dapat dilakukan pendekatan dalam perspektif etika deontologis, perspektif etika teleologis, dan perspektif etika situasi atau etika kontekstual.

Pemahaman kontekstual tersebut, sejalan dengan apa yang diuraikan Jimly Asshiddiqie dalam bukunya: Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, yang mengatakan bahwa eksistensi DKPP sebagai lembaga peradilan etika harus digerakkan ke upaya untuk memberikan pelayanan publik secara transparan. Karena DKPP secara kelembagaan memiliki peran dan fungsi sebagai etika

penerapan bagi berbagai kepentingan yang hendak mencari keadilan pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie (2014: 27), etika terapan (*applied ethics*) sudah berkembang menjadi sistem etika di sektor publik dan penyelenggaraan kekuasaan negara. Inilah yang biasa dinamakan dengan istilah “*government ethics*” ataupun “*ethics in public administration*” yang sering disalahpahami seakan-akan hanya berkenaan dengan etika pemerintahan dalam arti sempit, yaitu terkait para pejabat di lingkungan pemerintahan eksekutif saja. Namun, dalam pengertian bahasa Inggris Amerika, ‘*government ethics*’ yang dimaksud adalah dalam arti yang luas, yaitu mencakup keseluruhan aspek sistem norma etika yang mengikat dan menuntun bagi para penyelenggara kekuasaan negara secara keseluruhan. Bahkan, sekarang, terkait dengan ini dalam pelbagai forum Internasional sering mulai dijadikan agenda penting yang menghasilkan berbagai konvensi internasional mengenai etika bagi para pejabat publik.

Pemilu beretika menuntut individu-individu penyelenggara termasuk peserta pemilu senantiasa mengedepankan kesadaran filosofis dan teologis. Dimana kesadaran filosofis-teologis ini akan memandu pikiran dan perasaan setiap individu dalam menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan standar nilai yang ada. Pemilu beretika menjadi kunci mendapatkan pemimpin berintegritas. Proses dan hasil pemilu serentak tahun 2024 sangat ditentukan oleh kesadaran filosofis-teologis semua pemangku kepentingan dalam pelaksanaan di lapangan. Tanpa kesadaran filosofis-teologis penyelenggara dan peserta pemilu maka sulit mendapatkan pemimpin yang berintegritas.

Landasan Prinsip Keadilan Hukum dan Etika

Etika mempertanyakan tanggungjawab dan kewajiban manusia dan bukan hanya sebagai warga negara terhadap negara, namun juga hukum yang berlaku. Ada dua tujuan dari teori keadilan menurut John Rawls (1973 : 50 – 57), Pertama, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dia maksudkan dengan “keputusan moral”

adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita.

Yanius dengan mengutip pendapat H.Pudi Rahardi (2007: 146), mengatakan, kode etik profesi lahir dari dalam lembaga atau organisasi profesi itu sendiri yang kemudian mengikat secara moral bagi seluruh anggota yang tergabung dalam organisasi profesi yang satu dengan organisasi lainnya memiliki rumusan kode etik profesi yang berbeda-beda, baik unsur normanya maupun ruang lingkup dan wilayah berlakunya. Demikian pula pelaksanaan sumpah jabatan merupakan bagian dari kegiatan ibadah seseorang, karena sumpah jabatan selalu disandarkan pada sifat ke Esaan Tuhan. Peningkaran terhadap sumpah bertentangan dengan nilai-nilai moral. Di samping itu pelaksanaan tugas kenegaraan dan kemasyarakatan merupakan tanggung jawab profesi yang harus dijalankan dengan tulus dan ikhlas sebagai bentuk amal dan ibadah. Ibadah adalah pemenuhan tuntutan agama sebagai wajib dijalankan oleh setiap anggota Polri, termasuk menghormati acara keagamaan dan bentuk-bentuk ibadah,serta berkewajiban moral untuk menjaga keamanan dan kekhidmatan pelaksanaan ibadah atau acara keagamaan tersebut.

Tugas, Fungsi dan Wewenang DKPP

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat 3 (tiga) institusi sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilihan Umum yakni KPU, Bawaslu dan DKPP. DKPP dikonstruksi secara khusus berfungsi sebagai peradilan etika penyelenggaraan pemilu untuk penanganan dan penyelesaian dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara, jadi tidak dalam konteks penyelesaian perkara yang behubungan dengan sengketa tahapan proses dan hasil pemilu, namun dalam praktik masih terdapat juga lembaga lain yang secara langsung maupun tidak langsung menangani persoalan pemilu.

Tugas DKPP adalah (i) menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu; (ii) melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta

pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu; (iii) menetapkan putusan; dan (iv) menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. Dalam menjalankan tugas-tugasnya, DKPP dibekali dengan sejumlah kewenangan, yakni (a) memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; (b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan (c) memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Untuk mewujudkan kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu, maka DKPP sebagai lembaga peradilan etik dalam menegakkan kode etik penyelenggara pemilu tetap konsisten menjalankan fungsi peradilan etika modern yang mana sistem dan praktik persidangan dilaksanakan secara terbuka. Peradilan etika yang terbuka dan memungkinkan terciptanya keadilan substantif dan retributif kepada para pencari keadilan Pemilu *justice seeker* karena dengan menerapkan prinsip peradilan etik yang terbuka dan akuntabil maka proses dan hasil sidang pemeriksaan hingga putusan dapat dilaksanakan dengan terbuka. Prinsip-prinsip penting yang dipraktikkan dalam peradilan etika DKPP adalah prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparcialitas, dan transparansi.

Berdasarkan pemahaman tersebut di atas, maka semua itu merupakan prinsip-prinsip peradilan yang lazim diterapkan dalam negara demokrasi modern. DKPP menggerakkan penerapan sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Sistem demokrasi diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan. Kita harus kembangkan sistem pemerintahan demokratis dimana bekerjanya dua sistem norma secara simultan dan komprehensif yaitu sistem '*rule of law* dan *rule of ethics*' secara bersamaan yang penegakannya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, imparcial, dan terbuka, yaitu peradilan etika (*court of ethics*) yang mandiri dan independen.

Independensi peradilan bisa dilihat dari dua hal. *Pertama*, independensi personal majelis dan yang *kedua* independensi kelembagaan yakni peradilan etika Pemilu. Independensi personal majelis (*functional independable*) sangat diperlukan dalam proses peradilan yang bebas dan bermartabat, karena dengan independensi personal tersebut, seorang hakim bisa dikontrol dari gangguan eksternal terutama aktor-aktor politik yang menggunakan kewenangan dan kekuasaan melakukan intervensi. Sedangkan independensi institusional (*structural independece*) merupakan usaha untuk menjaga kehormatan kelembagaan peradilan dari segala bentuk gangguan campur tangan eksternal terhadap lembaga pengadilan.

Dengan demikian, sejatinya dalam kasus yang berkaitan dengan ranah hukum, akan menjadi tugas dan tanggungjawab institusi penegak hukum, sedangkan pelanggaran dan penyelesaian masalah kode etik tetap menjadi ranah kelembagaan institusi penegakan kode etik termasuk peradilan etika DKPP dalam melaksanakan mandat UU Pemilu yaitu menegakkan kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.

Agenda Pemilu Serentak 2024 Berintegritas

Salah satu persoalan yang paling mendasar dalam mewujudkan proses dan hasil penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, dan berkualitas adalah bagaimana menggerakkan seluruh sumber daya bangsa yang tersedia, terutama institusi yang diberikan wewenang yakni KPU, Bawaslu, dan DKPP dapat bekerja secara profesional dan tentu saling memperkuat satu sama lain. Karena ketiga Lembaga ini berdasarkan amanat undang-undang disematkan sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang tentu sesuai dengan kapasitas tugas, fungsi masing-masing. Tanpa peran dan penguatan kelembagaan secara sinergis dan simultan dari ketiga Lembaga penyelenggara ini maka tentu akan sulit mewujudkan sebuah hasil penyelenggaraan pemilihan yang berkualitas dan bermartabat.

Integritas proses penyelenggaraan dan integritas hasil pemilu (*electoral integrity*) merupakan salah satu dari enam parameter proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis (*democratic electoral processes*). Keenam parameter tersebut adalah (1) pengaturan semua tahapan pemilu mengandung kepastian hukum (tidak ada kekosongan hukum, tidak ada kontradiksi antar pasal dalam suatu undang-undang atau antar peraturan perundang-undangan, tidak multi-tafsir, dan operasional sehingga dipahami dan dilaksanakan sama oleh seluruh daerah), (2) pengaturan semua tahapan pemilu dirumuskan berdasarkan asas-asas pemilihan umum yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel, (3) pengaturan dan pelaksanaannya menjamin integritas proses dan hasil pemilihan umum (*electoral integrity*), (4) semua sengketa pemilihan umum (pelanggaran peraturan pidana pemilu, peraturan administrasi pemilu, dan kode etik pemilu) diselesaikan oleh penegak hukum secara adil dan cepat, sedangkan perselisihan hasil pemilihan umum (*electoral contest*) diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi secara terbuka, adil secara prosedural, dan akurat, (5) pemilihan umum diselenggarakan tidak hanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan tetapi juga sesuai dengan tahap, program dan jadwal penyelenggaraan pemilu dan sesuai dengan perencanaan operasional yang dipersiapkan oleh KPU, dan (6) penyelenggara pemilu yang tidak hanya memiliki kemampuan dalam melaksanakan tiga tugas utamanya tetapi juga melaksanakan tugas secara independen.

Artinya, pada konteks ini, harus dipahami bahwa proses penyelenggaraan pemilu dapat dikatakan memiliki makna dan praktik berintegritas apabila semua tahapan pemilu tahun 2024 diselenggarakan menurut peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Pemilu dan Peraturan KPU mengenai tahapan pemilu) yang tidak saja mengandung kepastian hukum (tidak ada kekosongan hukum, tidak ada kontradiksi ketentuan baik di dalam suatu peraturan maupun antar peraturan, tidak ada ketentuan yang mengandung multi-tafsir) dan dirumuskan berdasarkan asas-asas pemilihan umum yang demokratis (langsung, umum, bebas,

rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel) tetapi dilaksanakan dan ditegakkan secara konsisten oleh institusi berwenang.

DKPP Mengawal Integritas Pemilu

DKPP sebagai lembaga yang bertugas menegakkan integritas, kemandirian, dan kredibilitas penyelenggara pemilu dan menjadi institusi peradilan yang profesional dan imparial akan tetap selalu berupaya memberikan muatan kode etik dalam penyelenggaraan pemilu baik dari aspek teknis pelaksanaan maupun substansi kepemiluan. Kedua kerangka muatan teknis dan substantif tersebut kemudian diberikan konsep implementatifnya. Setidaknya terdapat lima hal yang menjadi syarat terwujudnya pemilu demokratis yakni, *pertama*, soal regulasi yang jelas dan tegas, *kedua*, peserta pemilu yang taat aturan, *ketiga*, pemilih cerdas dan partisipatif, *keempat*, birokrasi yang netral, dan *kelima*, penyelenggara yang kompeten dan berintegritas.

Dalam kaitan sistem regulasi yang jelas dan tegas untuk saat ini sudah semakin terlihat lebih jelas. Misalnya peraturan yang mengatur tentang program sosialisasi; kampanye; dan upaya preventif terhadap praktik politik uang atau biaya kampanye yang tidak sesuai ketentuan. Artinya, regulasi yang jelas dan tegas itu maka secara otomatis akan mengurangi tabiat individu yang cenderung mengabaikan profesionalisme dalam tugas dan tanggungjawab. Bahkan sekarang kita semakin diyakinkan oleh institusi KPU yang mempunyai konsep “ideologi prosedural”, sedangkan Bawaslu memiliki konsep “ideologi substansial”. Dalam konteks kedua pengertian itu, DKPP sebagai satu kesatuan fungsi menegakkan kode etik berusaha mengawinkan kedua konsep tersebut dengan menertibkan pelaksanaan eksekutif dan legislatifnya penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan pemahaman itu, maka penguatan regulasi dan upaya pelembagaan nilai-nilai etika kepemiluan dalam konsep penerapan peraturan perundang-undangan yang konsisten tentu dibutuhkan perubahan undang-undang pemilu ke depan yang diharapkan dapat memastikan bisa melengkapi sisi-sisi lemah

aturan yang memungkinkan sikap dan perilaku individu penyelenggara yang semula abu-abu menjadi lebih jelas dan pasti. Penyelenggaraan pemilu dapat diselenggarakan sesuai asas luber-judril tidak semata-mata mengandalkan pihak penyelenggara saja tetapi peran partai politik sebagai peserta menjadi sangat penting. Peran positif-konstruktif dari peserta pemilu akan menjadi penentu utama menghasilkan pemilu dan pilkada yang tidak hanya demokratis namun juga berkualitas. Peran proaktif peserta pemilu dalam mengikuti semua regulasi yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu akan menentukan kualitas proses dan hasil yang berkualitas.

Penutup

Pemilu demokratis, berkualitas, dan berintegritas, menuntut penyelenggara agar tidak hanya peka terhadap hukum (*sense of regulation*), tetapi harus peka terhadap etika (*sense of ethics*), karena etika menjadi standar perilaku ideal bagi penyelenggara, dan kode etik merupakan satu kesatuan asas moral, etika, dan filosofi yang menjadi pedoman perilaku bagi penyelenggara berupa kewajiban atau larangan, tindakan dan/atau ucapan yang patut atau tidak patut dilakukan oleh penyelenggara. Maka seorang penyelenggara harus paham terhadap peraturan-peraturan pemilu yang berkaitan langsung dengan sistem sanksi etika. Apabila seorang penyelenggara melakukan tindakan hukum yang bila itu dianggap dapat menyelesaikan masalah yang bersifat temporer, namun dari aspek etika dianggap tidak patut, maka potensi tindakan tersebut dilaporkan ke DKPP.

DKPP memberikan pemahaman kepada penyelenggara bahwa etika personal merupakan fondasi untuk mengembangkan etika organisasi agar sikap dan tindakan individu dapat terkontrol dan dijaga secara baik. Etika penyelenggaraan diharapkan tidak hanya sebatas lisan, namun dalam bentuk sikap atau perbuatan, karena seorang penyelenggara memiliki tugas mulia, yaitu menghasilkan kepala negara, kepala daerah, termasuk legislator yang kemudian menjadi pembuat undang-undang. Pemilu yang kurang berkualitas akan melahirkan ketidakpuasan banyak

kalangan. Ketidakpuasan dapat berdampak pada kurangnya kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap proses dan hasil.

Praktek Etika Dalam Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia

Oleh. M. Aries Djaenuri



A. Pendahuluan

Etika pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan satu hal yang harus dipahami dan dipedomani oleh pemimpin pemerintahan. Sudah menjadi bagian dari kodrat bahwa tidak ada satu kelompok manusia sepanjang sejarah yang lepas dari etika. Dalam kehidupan masyarakat yang paling sederhana sekalipun selalu ada serangkaian nilai-nilai etika yang ditempatkan sebagai acuan untuk menemukan baik buruknya tingkah laku seseorang atau sekelompok orang. Juga merupakan kenyataan bahwa bentuk dan manifestasi etika yang dianut dan dijalankan berbagai kelompok berbeda satu sama lain. Oleh karena itu etika yang berintikan ajaran moral dan pembentukan karakter selalu mengalami perubahan dan evaluasi dari masyarakat yang mendukungnya, sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pendekatan yang dipakai dalam menelaah etika, kendati etika selalu bergerak secara dinamik, tetap ketidakadilan dan deskriminasi bingkai pembenaran dan penolakan atas baik buruknya suatu sikap atau tindakan, disisi lain, *meta ethic* tampil untuk memberikan arti atas segala penilaian yang dilakukan oleh falsafah moral. Dalam format ini, etika tampil sebagai kerangka berfikir, berpendirian dan bertindak. Etika akan berfungsi sebagai sumber nilai dan panduan untuk bereaksi. Muatan etika dengan demikian adalah muatan nilai (*value*). Prinsip etika adalah **bagaimana seharusnya** manifestasinya akan melahirkan kewajiban bagi mereka yang menerima prinsip itu untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk kegiatan keseharian. Bila muatan nilai yang terkandung

dalam prinsip itu gagal dipelihara oleh masyarakat pendukung nilai dimaksud, maka dengan sendirinya akan mendapat sanksi. Mengingat etika adalah kumpulan nilai yang bersendikan prinsip-prinsip moral, maka sanksi yang disiapkan untuk para pelanggar pun adalah sanksi moral.

Mengamati fenomena yang berkembang di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, ada indikasi bahwa nilai-nilai etika telah termajinalisasi, sehingga tidak efektif sebagai pemandu tingkah laku sosial. Pada saat yang sama, hukum pun untuk sebagian tertentu tidak lagi dapat menjaga harmoni kehidupan bersama, mencegah terjadinya tindak kekerasan, ketidakadilan dan deskriminasi. Idealism negara hukum terletak sangat jauh jaraknya dari kenyataan hidup sehari-hari (Rasyid, 2000:77).

Singkatnya pemahaman terhadap etika khususnya bagi pemimpin pemerintahan merupakan suatu hal penting dan mendasar, agar penyelenggaraan pemerintahan itu dapat berjalan tertib, bersih dan dapat dipertanggungjawabkan serta diterima oleh masyarakat.

B. Permasalahan Etika Dalam Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, banyak kejadian dan peristiwa yang dapat dikategorikan sebagai suatu praktek penyelenggaraan pemerintahan yang tidak beretika. Banyak kasus yang menunjukkan pada kita tentang pelanggaran-pelanggaran etika pemerintahan yang dibuat oleh para pejabat atau pemimpin pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan misalnya perbuatan korupsi atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh beberapa oknum bupati seperti Eep hidayat bupati Subang non aktif terkait penyelewengan penggunaan insentif biaya pengutan pajak bumi dan bangunan, Mochtar Muhammad walikota Bekasi non aktif terkait dengan suap pengesahan APBD, suap perolehan piala Adipura, suap kepada staf BPK, serta menyalahgunakan APBD; Agusrin Najammudin Gubernur Bengkulu non aktif terkait kasus korupsi APBD. Di

luar ini ada sejumlah pejabat pemerintah lain yang juga tersangkut masalah korupsi dan penyuapan : Dwi Seno Widjanarko jaksa di Kejaksaan Negeri Tangerang diduga menerima uang hasil pemerasan dari seorang pegawai BUMN, Wafid Muharam sekretaris Kementerian Pemuda dan Olah Raga terkait suap tiga lembar cek 3,2 milyar rupiah berkaitan dengan pembangunan wisma atlet Palembang, Imas Dianasari hakim Ad Hoc pengadilan hubungan industri pengadilan negeri Bandung terkait suap berkaitan dengan perkara hubungan industrial PT Onamba Indonesia, I Nyoman Suisnaya dan Dadong Irbarelawan pejabat kementerian tenaga kerja dan transmigrasi terkait suap pencarian dana PPID transmigrasi, Sistoyo jaksa di kejaksaan negeri Cibinong diduga menerima suap berkaitan dengan kasus penggelapan, Agung Purno Sarjono dan Sumartono anggota DPRD kota Semarang diduga menerima uang suap dari Sekretaris Daerah kota Semarang berkaitan pembahasan RAPBD kota Semarang 2012, Akhmad Zaenuri sekretaris daerah kota Semarang menyuap dua anggota DPRD kota Semarang dan tujuh anggota DPRD Riau diduga menerima uang suap dalam proyek pembangunan sarana olahraga untuk pekan olahraga nasional (kompas, 5 April 2012). Kenyataan ini semakin memprihatinkan jika dikaitkan dengan pernyataan Meteri Dalam Negeri di salah satu Harian yang antara lain dikemukakan bahwa hingga saat ini diperkirakan ada 173 kepala daerah dan 2000 lebih anggota DPRD yang terjerat kasus korupsi, hal ini memberikan gambaran bahwa dalam kaitanya dengan penerapan nilai-nilai etika pemerintahan dapat dikatakan belum menggembirakan. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi saja ternyata tidak cukup mampu untuk membendung penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Kesimpulan ini diperkuat juga oleh pendapat-pendapat para pemerhati masalah etika yang antara lain dikemukakan bahwa wajah politik hari ini di Indonesia diwarnai kepemimpinan yang minus landasan etik dan kebijaksanaan. Politik, sejatinya tidak terpisahkan dari etik karena orientasinya kebaikan hidup

bersama. Yudi Latif menggambarkan betapa hari ini wajah perpolitikan di Indonesia sangat miskin etik dan kebijaksanaan. Yang membuat bangsa ini rusak karena banyak orang pintar hari ini tetapi tidak punya kebijaksanaan. Banyak oprang terdidik justru melacurkan pengetahuannya demi uang. Dikatakan lebih lanjut bahwa problem demokrasi di Indonesia saat ini memang karena langkanya pemimpin yang mempunyai landasan etik. Demokrasi di Indonesia seolah bergerak cepat. Betul secara teknik demokrasi, politik kita maju luar biasa. Teknik beriklan politik sampai teknik nyogok. Hanya di Indonesia, setiap musim kampanye, pohon-pohon di jalan penuh poster kampanye. Biaya iklannya luar biasa. Namun politik sebagai etik mengalami kebangkrutan.

Dari uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa hampir di setiap lini pada semua level pemerintahan telah terjadi erosi yang sangat mendalam atas nilai-nilai etik dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan khususnya berkenaan dengan perilaku non etis yang dipertontonkan oleh para pemimpin pemerintahan, baik dalam pembuatan kebijakan pemerintahan maupun dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintahan. Banyak kebijakan pemerintah yang dibuat oleh para elit pemerintahan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah yang tidak memihak pada rakyat kecil bahkan cenderung sebaliknya, demikian pula hanya perilaku-perilaku elit pemerintahan yang dikedepankan dalam hal pembuatan transaksi-transaksi yang berkaitan dengan keuangan Negara atau keuangan daerah yang melibatkan pihak ketiga banyak yang diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran yang banyak menguntungkan pihak-pihak yang bertransaksi karena adanya unsur suap di dalam nya. Hal demikian tentunya akan sangat mempengaruhi keberhasilan, ketertiban dan kebersihan dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang menyentuh kehidupan masyarakat. Akan sangat sulit untuk memperoleh partisipasi masyarakat, karena para pemimpin pemerintahan dalam membuat kebijakan pemerintahan, membuat keputusan-keputusan pemerintahan dan melaksanakan tugas

pemerintahan telah mengabaikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dan bahkan telah mencederai kepercayaan masyarakat yang telah diberikan kepada para pemimpin pemerintahan

Dari sudut ini juga dapat disimpulkan bahwa para pemimpin pemerintahan kurang memahami dan menghayati nilai-nilai etik dalam pemerintahan baik yang ada dalam peraturan perundangan atau yang tersebar di dalam kehidupan masyarakat atau memang tidak mau tahu atau tidak peduli lagi terhadap nilai-nilai etika pemerintahan dalam pelaksanaan tugasnya. Jika kondisi terjadi secara terus-menerus, maka akan selalu terpuruk pemerintahan kita dan akan sangat sulit bersaing dengan Negara-negara lain yang lebih baik kondisi etik pemerintahannya. Hingga saat ini pemerintahan Indonesia masih menempati urutan tiga besar dalam hal korupsi di jajaran Negara-negara Asia. Untuk itu dirasa perlu untuk mengungkap kembali beberapa nilai-nilai Etika dalam pemerintahan yang seharusnya diketahui, dipahami, dan diterapkan oleh para pemimpin pemerintahan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

C. Beberapa Nilai Etika Pemerintahan Dalam Praktek

Mengacu pada sumber-sumber nilai etika pemerintahan yang bervariasi seperti nilai-nilai keagamaan, nilai-nilai adat budaya serta nilai-nilai etika pemerintahan yang terkandung dalam peraturan perundangan maka berkenaan dengan nilai-nilai etika pemerintahan juga sangat banyak jenisnya, yang tidak mungkin dirinci satu persatu secara detail dan lengkap. Ada beberapa nilai yang dipandang dapat dipahami dan dipedomani karena sifatnya dan telah diterima oleh masyarakat pemerintahan antara lain: nilai-nilai etika pemerintahan yang terkandung dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik

Pengertian asas dalam arti yang khusus adalah asas-asas pemerintahan yang tercantum dalam pedoman-pedoman, peraturan-peraturan. Penggunaan asas-asas yang berlaku di dalam sistem pemerintahan Indonesia harus seimbang

pemakaiannya agar tidak terjadi adanya kesewenang-wenangan. Adapun definisi asas-asas pemerintahan adalah pola umum dan normatif perilaku pemerintahan yang bersumber dari sistem nilai pemerintahan dan semua pegangan pemerintahan yang secara obyektif dipergunakan guna memperlancar dan mengefektifkan hubungan interaksi antara pemerintah dan yang diperintah.

Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan sehingga dengan demikian yang menjadi asas ilmu pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan, seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup, dan konstitusi yang membentuk pemerintahannya. Asas-asas pemerintahan mencakup rambu-rambu perilaku actor pemerintahan dan asas-asas organisasi pemerintahan (Ndraha dalam Aries Djaenuri, 2009:1.3).

Ada beberapa asas umum pemerintahan yang baik yang perlu dipahami dan dipedomani, yaitu:

- a. **ASAS KEPASTIAN HUKUM** adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. **ASAS KESEIMBANGAN** adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk menjaga, menjamin, paling tidak mengupayakan keseimbangan, yaitu (a) keseimbangan kepentingan antara individu dengan individu; (b) keseimbangan kepentingan antara individu dengan masyarakat; (c) keseimbangan kepentingan antara pemerintah dengan warga Negara; (d) keseimbangan kepentingan antara generasi yang sekarang dengan generasi mendatang; (e) keseimbangan kepentingan antara manusia dengan ekosistemnya.
- c. **ASAS KESAMAAN** adalah asas yang mengutamakan perlakuan yang sama dari kebijakan pemerintah.

- d. ASAS KECERMATAN adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan harus dipersiapkan terlebih dahulu dan kemudian keputusan tersebut diambil dengan cermat.
- e. ASAS MOTIVASI adalah asas pemberian suatu keputusan yang harus dapat didukung oleh alasan-alasan dengan dasar fakta yang dijadikan dasar suatu keputusan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- f. ASAS TIDAK MELAMPAUI ATAU MENCAMPUR ADUKKAN KEWENANGAN adalah asas yang mewajibkan setiap pejabat administrasi pemerintahan atau badan tidak menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya.
- g. ASAS BERTINDAK YANG WAJAR adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk tidak bertindak dan membuat keputusan yang diskriminatif.
- h. ASAS KEADILAN adalah asas setiap penyelenggara administrasi pemerintahan harus menceminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- i. ASAS KEWAJARAN DAN KEPATUTAN adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk tidak bertindak sewenang-wenang.
- j. ASAS MENANGGAPI PENGHARAPAN YANG WAJAR adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan menepati janjinya yang menimbulkan pengharapan yang wajar kepada para pemohon atas layanan dan tindakan yang dibutuhkan dari pemerintah.
- k. ASAS MENIADAKAN AKIBAT-AKIBAT SUATU KEPUTUSAN YANG BATAL adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk mengambil tindakan segera atau mengganti kerugian yang timbul sebagai akibat keputusan yang batal.
- l. ASAS PERLINDUNGAN ATAS PANDANGAN HIDUP PRIBADI adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan menghormati pendapat pribadi

seseorang atau kelompok dan melakukan tindakan serta memberikan layanan tanpa melakukan diskriminasi kepada setiap warga masyarakat.

- m. ASAS TERTIB MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN adalah asas yang menjadi landasan keraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan.
- n. ASAS KETERBUKAAN adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- o. ASAS PROPORSIONALITAS adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban warga atau penduduk yang berkepentingan dalam keputusan atau perilaku pejabat administrasi pemerintahan di satu pihak dan antara kepentingan warga dan penyelenggara pemerintahan di lain pihak.
- p. ASAS PROFESIONALITAS adalah asas yang mengutamakan keahlian yang sesuai dengan tugas dan kode etik yang berlaku bagi pejabat administrasi pemerintahan atau badan yang mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan yang bersangkutan.
- q. ASAS AKUNTABILITAS adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggung jawab kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- r. ASAS KEPENTINGAN UMUM adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.
- s. ASAS EFISIENSI adalah asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berorientasi kepada minimalisasi

penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

- t. **ASAS EFEKTIFITAS** adalah asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Sejalan dengan asas-asas diatas, berkenaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan, perlu juga dipahami tentang asas-asas penyelenggaraan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, asas-asas ini mengandung nilai-nilai etis yang baik yang harus dipedomani oleh setiap penyelenggara Negara (pemerintahan), yang terdiri dari: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Asas-asas dimaksud baik jenis maupun substansinya telah dicakup dalam penjelasan tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan diatas.

D. Praktek Etika Dalam Kepemimpinan Pemerintahan

Praktek Etika dalam kepemimpinan pemerintahan dapat dimaknai sebagai implementasi kepemimpinan pemerintahan yang mempedomani nilai-nilai etika pemerintahan. Jika dikaitkan dengan nilai-nilai etika pemerintahan sebagaimana yang telah dikemukakan, maka sudah seharusnya seorang pemimpin pemerintahan itu memperhatikan, menghayati dan mempedomani nilai-nilai etika pemerintahan yang terkandung dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan nilai-nilai etika pemerintahan yang lain yang seharusnya menjadi dasar pijakan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana dipahami bahwa di dalam organisasi pemerintahan, peran pemimpin sangat sentral artinya dinamika bergeraknya organisasi pemerintahan sangat dipengaruhi oleh perilaku pemimpinnya, oleh karena itu baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan oleh pemimpinnya. Pemerintahan merupakan institusi netral,

dimana di dalamnya terbuka peluang bagi pemimpinnya untuk berbuat baik atau sebaliknya. Apabila pemerintahan dikelola oleh pemimpin yang memegang etika kepemimpinan pemerintahan, maka rakyat akan menerimanya sebagai rahmat (Rasyid, 2001:422).

Peran terbesar yang harus dijalani oleh seorang pemimpin pemerintahan adalah bagaimana bagaimana memberikan pencerahan bagi masa depan organisasi yang dipimpinnya, dengan menciptakan situasi dan kondisi kondusif serta memungkinkan berlangsungnya proses-proses manajemen secara optimal. Pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan dalam berperilaku, perlu memahami dan mengimplementasikan makna dari etika. Pemahaman akan etika kepemimpinan pemerintahan merupakan landasan berpijak penting dalam melaksanakan pola-pola kerja, baik yang bersifat hirarkhis formal maupun hubungan yang sifatnya non formal. Dengan demikian maka pemimpin dan yang dipimpin, akan bekerjasama dalam koridor yang sifatnya saling melengkapi, tidak sekedar pada pola hubungan atasan dan bawahan. Dengan menyadari etika kepemimpinan pemerintahan maka pemimpin pemerintahan perlu menumbuhkan dinamika yang fair dalam organisasi, yang dapat menciptakan suasana kondusif bagi semua pihak, untuk menjalani dan menikmati pekerjaan, sebagai bagian dari tanggung jawab, tanpa merasa terbebani apalagi mersa tertekan. Pekerjaan itu harus dipahami sebagai panggilan, rahmat, amanah, seni dan bagian dari ibadah, sehingga komitmen pengabdian harus ditempatkan sebagai prioritas. Bagi seorang pemimpin pemerintahan, siapapun dia dan dalam bentangan lahan pengabdian apapun, harus memahami bahwa ia mengemban amanah dari orang yang dipimpinnya, dan tidak sekedar menjadikan posisi itu sebagai lambing kebanggaan dan kemegahan (Kaloh, 2009:8).

Asumsinya seorang pemimpin pemerintahan pada saat diangkat untuk menduduki satu jabatan sudah paham dan mengetahui nilai-nilai etika pemerintahan yang harus diperhatikan dan dipedomani, karena hakekatnya setiap profesi

selalu ada kode etiknya. Untuk itu mestinya seorang pejabat/pemimpin pemerintahan pada tahap awal harus memahami nilai-nilai etika pemerintahan yang terkandung “asas-asas umum pemerintahan yang baik” sebagaimana yang telah dikemukakan diatas. Mengingat asas merupakan prinsip-prinsip dasar yang harus dipedomani, jika itu berkenaan dengan asas pemerintahan yang baik maka nilai-nilainya seharusnya dipedomani dan diterapkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Jika ini diterapkan maka penyimpangan atau pelanggaran-pelanggaran yang beraspek kriminal sebagaimana yang digambarkan diatas tidak terjadi atau paling tidak dapat dikurangi. Akan tetapi kenyataannya tidak demikian, banyak sekali kegiatan-kegiatan dari pejabat/pemimpin pemerintahan yang justru sengaja mengabaikan nilai-nilai etika pemerinthan yang baik, apalagi nilai-nilai etika pemerintahan yang lain.

Ada beberapa praktek penyelenggaraan pemerintahan yang secara hukum benar akan tetapi jika dikaitkan dengan etika pemerintahan itu termasuk katagori perbuatan pemerintahan yang tidak baik. Seorang pemimpin/pejabat pemerintahan yang jelas telah melanggar hukum tetapi ancaman hukumannya tidak lebih dari 5 (lima) tahun masih dibenarkan untuk tetap dapat menduduki jabatan negeri tertentu. Seseorang pejabat/pemimpin pemerintahan yang telah dipustuskan bersalah tetapi masih belum inkracht masih bisa menduduki jabatannya baik itu di bidang eksekutif maupun legislatif. Seorang pejabat yudikatif yang harus memutuskan satu tindak pidana secara adil dan benar malah berperilaku tidak benar dan tidak jujur dengan cara melakukan deal-deal dengan pihak yang berperkara, sehingga menguntungkan pihak-pihak yang bersalah, sebaliknya merugikan pihak tidak bersalah

Ini semua merupakan gambaran suram dari praktek etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu tidaklah terlalu salah jika ada ungkapan bahwa banyak pejabat/pemimpin pemerintahan yang sekarang ini yang tidak bermoral atau mengabaikan moral dan berperilaku tidak etis. Kondisi ini pula yang menyebabkan masyarakat Indonesia

sekarang ini apatis dan tidak percaya terhadap upaya pemerintahan, walaupun kita tahu tidak seluruh kebijakan pemerintahan, keputusan pemerintahan dan kegiatan pemerintahan serta pejabat/pemimpin pemerintahan yang dapat dikategorikan tidak baik dan mengabaikan kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta berperilaku tidak etis. Akan tetapi karena seringnya diungkap gambaran perilaku para pejabat/pemimpin pemerintahan yang tidak etis dan mengabaikan moral dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, maka pendapat yang mendiskreditkan pemerintahan itu semakin lama semakin meluas

Bagi seorang pemimpin organisasi yang dipimpinnya ibarat pohon yang harus terus hidup dan tumbuh untuk kepentingan diri dan lingkungannya, bagi setiap cabang, bagi setiap ranting, buah sampai tunasnya. Demikian pula bagi organisasi semua anggota ingin merasakan bahwa pejabat/pemimpin, sebagai tempat bernaung. Untuk itu para pejabat/pemimpin pemerintahan sudah seharusnya memberikan contoh tauladan yang baik yang menggambarkan perilaku etis maupun dalam membuat kebijakan pemerintahan yang berpihak pada masyarakat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan

Disamping itu seorang pemimpin pemerintahan itu sebaiknya mempunyai karakter tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, agar nilai-nilai etika pemerintahan yang sangat bervariasi keberadaannya itu dapat diterapkan secara efektif, karena karakter ini yang sebenarnya dapat mewarnai pola pikir, pola sikap dan perilaku seorang pemimpin pemerintahan dalam menerapkan nilai-nilai etika pemerintahan pada praktek penyelenggaraan pemerintahan. Diantara karakter kepemimpinan pemerintahan yang beretika, karakter dibawah ini dipandang dapat mendorong pejabat/pemimpin pemerintahan untuk menerapkan nilai-nilai etika pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, karakter tersebut antara lain :

1. AKOMODATIF, seorang pemimpin pemerintahan harus dapat menerima kritik atau usulan dari berbagai pihak, hal ini harus dilakukan karena kebenaran itu tidak hanya datang dari satu pihak, tetapi dari semua orang.
2. SENSITIF, karakter kepemimpinan ini ditandai dengan kemampuan untuk secara dini memahami dinamika perkembangan masyarakat, mengerti apa yang mereka butuhkan, dan mengusahakan agar menjadi pihak pertama yang member perhatian terhadap kebutuhan itu, dengan kata lain pemimpin yang baik harus turun dari kantor atau rumah, lalu melihat kekurangan-kekurangan yang dihadapi rakyat.
3. RESPONSIF, karakter ini ditandai aktifnya pemimpin jika berhadapan dengan rakyat, pemimpin dalam hal ini lebih banyak berperan menjawab aspirasi atau tuntutan masyarakat yang disalurkan melalui media massa. Setiap usulan rakyat tidak hanya didengar saja, tetapi ditindak lanjuti dengan aksi.
4. PROAKTIF, karakter ini ditandai sikap antisipasi terhadap kejadian-kejadian yang akan timbul yang akan merugikan masyarakat misalnya banjir, wabah penyakit, kelaparan dan sebagainya.

Sebaliknya karakter kepemimpinan yang tidak ber etika dapat digambarkan sebagai berikut dan sebaiknya tidak dilakukan oleh para pejabat/pemimpin pemerintahan :

1. DEFENSIF, karakter kepemimpinan yang ditandai oleh sikap egoistik dan merasa paling benar, bila rakyat mengadukan suatu persoalan, bukan diterima dengan baik, tetapi malah sebaliknya dimarahi. Pemimpin yang ber etika seharusnya tidak akan marah jika diberi saran atau dinasehati rakyatnya.
2. REPRESIF, karakter kepemimpinan ini ditandai sikap yang selain egois dan juga arogan, yang memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang dimiliki, semakin besar kekuasaan semakin besar kewenangan semakin sewenang-wenang.

Karakter yang demikian ini seharusnya dimiliki oleh para pejabat/pemimpin pemerintahan, agar penerapan nilai-nilai etika pemerintahan baik itu yang terkandung dalam asas pemerintahan yang baik maupun nilai-nilai etika pemerintahan yang lain baik yang bersumber pada agama, adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang baik dapat berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat pada umumnya di dalam lingkungan pemerintahan

E. Kesimpulan

Berangkat dari penjelasan berkenaan dengan etika pemerintahan dan kepemimpinan pemerintahan yang beretika diatas, nampaknya etika dan kepemimpinan pemerintahan yang beretika dipandang sebagai sesuatu yang diperlukan untuk terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dilihat dari sisi asas pemerintahan yang bersih dan efektif kebutuhan akan etika pemerintahan, merupakan sesuatu yang mutlak. Sulit membayangkan suatu pemerintahan tegak dalam kevakuman etika. Sejauh ini dapat dianggap bahwa setiap pemerintahan memiliki acuan etika sendiri, yaitu suatu pedoman tak tertulis tentang tingkah laku kekuasaan yang member batas moral yang jelas tentang apa yang baik dan buruk bagi kelangsungan dan keabsahan sebuah kekuasaan.

Tidak semua sistem hukum nasional terutama Negara-negara sedang berkembang, mampu secara cepat menyediakan sejumlah instrumen hokum yang dibutuhkan bagi bekerjanya sebuah pemerinthan yang bersih. Akibatnya di berbagai sistem pemerintahan, masalah etika pemerintahan dan kepemimpinan pemerintahan yang beretika masih lebih banyak diletakkan sebagai konsensus-konsensus nilai yang relatif dan interpretatif. Masyarakatlah yang diharapkan aktif untuk menilai apakah suatu tindakan pemimpin pemerintahan terhadap masyarakat itu sesuai atau melanggar prinsip-prinsip etika pemerintahan yang berlaku.

Dengan demikian pemahaman terhadap prinsip-prinsip etika pemerintahan dan kepemimpinan pemerintahan yang beretika sesuatu yang memang sudah seharusnya. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah pada dewasa ini, masih banyak kita dengar dan kita lihat tentang adanya perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme dan perilaku yang tidak etis lainnya yang dilakukan oleh pemimpin pemerintahan yang tentunya hal ini sangat menghambat upaya pencapaian pemerintahan yang bersih korupsi, kolusi dan nepotisme. Kenyataan ini semakin mendorong perlunya pemahaman kembali prinsip-prinsip etika pemerintahan dan kepemimpinan yang beretika.

Etika Pejabat Publik Dalam Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Oleh. Indra Wiradian dan M. Irwan Tahir



A. Pendahuluan

Tidak ada gubernur yang bisa rukun dengan wakilnya dalam setahun pemerintahannya. Faktanya bahwa dalam tiga bulan pertama saja, mereka sudah tidak rukun⁷⁵. Pendapat lain menyatakan bahwa berdasarkan pengamatan terhadap pasangan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, mereka hanya mampu bekerja sama enam bulan saja⁷⁶. Kondisi hubungan antara kepala daerah dan wakilnya tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan tergambar antara lain dalam kasus di Pemerintah Provinsi Riau, wakil gubernur menolak melantik pejabat eselon II dan III yang surat keputusan pengangkatan telah dikeluarkan oleh Gubernur Riau⁷⁷. Disharmoni hubungan ini pula yang dinilai menjadi penyebab meningkatnya sisa lebih perhitungan anggaran yang disebabkan oleh tidak tercapainya target realisasi pelaksanaan kegiatan yang telah disahkan sebelumnya dalam APBD, karena pejabat eselon II, III dan IV yang berstatus pelaksana tugas dan mereka tidak bisa mengambil keputusan prinsipil, hal ini juga

⁷⁵ Pernyataan ahli otonomi daerah Ryas Rasyid yang di sampaikan dalam Seminar Dialog Pilkada dan Perkembangan Politik di Kemendagri Jakarta 07 mei 2010

⁷⁶ Gamawan Fauzi, Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah, Palangkaraya, 08 maret 2010

⁷⁷ Abadi, Husnu. "Pengamat: Gubernur dan Wagub Riau Retak". Artikel. Harian Umum Radar Inhu, 21 November 2010

berdampak terhadap pelayanan oleh Pemerintah Provinsi Riau terhadap masyarakat.

Penelitian Hidayat dkk (2010), pada tahun 2006 sampai dengan 2008 di enam provinsi (Sumatra Barat, Jambi, Bengkulu, Kepulauan Riau, Kalimantan Selatan dan Gorontalo), menunjukkan adanya kecenderungan pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Lebih spesifiknya, temuan studi di enam provinsi yang diteliti mengindikasikan telah terjadi disharmoni relasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan (Hidayat & Gismar, 2010). Dalam penelitian Kementerian Dalam Negeri menunjukkan 93,85% pasangan kepala daerah dan wakilnya bercerai menjelang pemilukada periode kedua, selama 2010 tercatat 244 pemilihan bupati, walikota dan gubernur, sementara 2011 ada 67 pemilihan kepala daerah, hanya 6,15% dari mereka yang bersatu maju lagi⁷⁸.

Yusran (2011) memaparkan fenomena pasangan kepala daerah pecah kongsi juga terjadi di Riau, antara lain fenomena ketidak harmonisan pasangan Rusli Zainal - Wan Abu Bakar pada periode 2003-2008 sebagai pasangan gubernur dan wakil gubernur, kemudian juga rivalitas Sukarmis dan Mursini yang sebelumnya sebagai pasangan Bupati dan Wakil Bupati Kuantan Singingi yang berujung kerusuhan usai pemilukada Kuantan Singingi pada April 2011, fenomena ketidak harmonisan di antara pasangan kepala daerah dan wakilnya terjadi hampir di seluruh Indonesia, seperti kasus mundurnya Wakil Gubernur DKI Jakarta, Prijanto, dan Wakil Bupati Garut, Dicky Chandra.

Menurut Supriyanto (2010), disharmoni kepala daerah dan wakil kepala daerah menyebabkan perpecahan dalam birokrasi daerah, karena masing-masing pihak berusaha menarik dukungan PNS, disharmoni kepala daerah dan wakil kepala daerah biasanya terjadi hanya beberapa bulan setelah pasangan itu memenangkan pilkada, akibatnya hampir sepanjang lima tahun, pemerintahan tidak berjalan efektif

⁷⁸ Moenek, Reydonnizar. "Wow, 93 Persen Cerai". Artikel. Harian Umum Tribun Pekanbaru, 26 Desember 2011, hlm: 1

setelah terjadi dualisme kepemimpinan daerah. Masih menurut supriyanto, masalahnya bukan pada menghilangkan jabatan wakil kepala daerah tetapi bagaimana membuat kepala daerah dan wakil kepala daerah harmonis dalam menjalankan roda pemerintahan⁷⁹.

Menurut penelitian yang dilakukan Zuhro (2010), kerusakan moral pejabat juga dipicu oleh ketiadaan payung hukum yang mengatur etika pemerintahan, ada kevakuman etika sebagai akar krisis legitimasi pemerintahan sehingga bisa dipahami bila pemerintah tak mampu membangun konsensus-konsensus etik secara konsisten sebagaimana yang eksis di Amerika Serikat. Masih menurut Zuhro absennya peraturan atau UU semacam *bill of government ethics* tersebut telah menyuburkan KKN dan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, bahkan *good governance* semakin sulit diwujudkan (Zuhro, 2010). Penelitian Sahdan dan Haboddin (2009), pada tahun 2005 hingga 2009 di berbagai daerah di Indonesia, ditemukan adanya fenomena *fragmented state* (negara yang terpecah) karena terjadi perpecahan di lingkaran internal, kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya sibuk bertikai satu sama lain sehingga abai terhadap tugas utamanya untuk mensejahterakan masyarakat sehingga banyak agenda kebijakan publik yang terlupakan⁸⁰.

Menurut Wasistiono (2001), etika pemerintahan yang diaktualisasikan para elite pemerintahan hendaknya berdasarkan alur dan patut, serta mencerminkan tindakan kerjasama untuk tujuan bersama, yang dilandasi dan mendasari sikap dan perilaku dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang dapat merefleksikan standar moral dan nilai-nilai dasar masyarakat di Daerah dengan dilandasi prinsip-prinsip sebagai

⁷⁹ Supriyanto, Didik. "Pentingnya Jabatan Wakil Kepala Daerah". Artikel. Detik News. 12 Oktober 2010

⁸⁰ Sahdan, Gregorius. & Hanoddin, Muhtar. "Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia". Dalam Permana, Yogi Setya. *Pemilu dan Problema Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Jurnal Penelitian Politik LIPI Vol 7 No 1 : 133-139

berikut: (i) keadilan, kebebasan, dan kebaikan bersama berdasarkan alur dan patut; (ii) meletakkan kepentingan publik di atas kepentingan kelompok dan pribadi; (iii) transparansi, responsivitas dan akuntabilitas; (iv) keadilan prosedural dan subsidiaritas⁸¹.

Dalam hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak semua aktivitas dapat diatur secara rinci dalam hukum tertulis. Menurut Kantaprawira (2001) salah satu tesis yang perlu direnungkan adalah bahwa sesungguhnya pengenalan akan ketentuan-ketentuan konstitusional saja belum dapat menggambarkan mekanisme yang sebenarnya atau bahkan dapat menyesatkan⁸². Banyak praktik penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada aspek tidak tertulis yang disepakati bersama. Aspek ini banyak dipengaruhi oleh norma yang berlaku pada masyarakat setempat. Jabatan publik diadakan demi kepentingan publik, apapun yang dilakukan pemerintah itu yang akan dilihat oleh masyarakat karena hasil akhirnya adalah apakah diterima atau tidak oleh masyarakat.

B. Teori dan Konsep Etika Pemerintahan

Saefullah (2007:150) mengemukakan bahwa secara etimologis (harfiah), kata etika berasal dari bahasa Yunani Kuno yakni ethos yang berarti pagar pembatas ternak supaya ternak tersebut tidak berkeliaran seenaknya. Dalam hubungan dengan perilaku manusia, etika merupakan ajaran tentang tingkah laku manusia untuk bisa membedakan mana yang benar dan mana yang salah. Artinya, yang benar adalah yang boleh dilakukan dan yang salah adalah yang harus dihindarkan atau tidak

⁸¹ Wasistiono, Sadu. 2001. "Rumusan Seminar Nasional Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah". Jatinangor: Alqaprint

⁸² Kantaprawira, Rusadi. 2001. "Perbandingan Legislatif dan Eksekutif di Beberapa Negara". Makalah. Dalam Wasistiono, Sadu & Riyani, Ondo. *Prosiding Seminar Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*". hlm.29-39. Jatinangor: Alqaprint

dilakukan. Menurut Louis P. Pojman (2002:1) *“Ethics, or moral philosophy as it is sometimes called, is the systematic endeavor to understand moral concepts and justify moral principles and theories”*. Menurut pendapat lainnya (Bertens, 2007:6), etika mempunyai tiga arti yaitu:

1. Sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Arti ini dapat dikatakan ‘sistem nilai.’ Contoh : Etika suku Indian.
2. Sebagai kumpulan asas atau nilai moral. Arti ini dapat dikatakan kode etik. Contoh: Kode Etik Rumah Sakit Indonesia.
3. Sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk. Dalam arti ini, etika adalah filsafat moral.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat diketahui bahwa etika dapat bersifat teoritis (etika teoretik) dan bersifat praktis (panduan perilaku) atau normatif (kaidah perilaku). Dalam pandangan Kybernologi (Ndraha, 2006:430), etika ada dua macam, yaitu etika sebagai bagian dari filsafat dan etika sebagai pola perilaku batiniah manusia. Tentang fungsinya, Joko Widodo (2007:48) berpendapat bahwa etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan standar, pedoman, referensi, atau acuan orang-orang untuk berperilaku dalam kelompok-kelompok sosial tertentu. Ndraha menerangkan bahwa kunci penerapan etika terletak pada hati nurani pribadi seseorang. Perbuatan seseorang tidak mempersoalkan diketahui atau tidak diketahui oleh orang lain, karena ukuran perbuatan etis atau tidaknya berada dalam diri pribadinya, yakni datang dari hati nuraninya. Oleh karena itu, seseorang yang melakukan pelanggaran etika akan langsung ‘divonis’ oleh dirinya, bukan oleh orang lain. Jadi, etika merupakan pegangan hidup manusia di dalam masyarakat yang bersumber dari dan didorong oleh kesadaran pelaku, sanksi pelanggarannya berbentuk rasa malu dan sebagainya, datang (diancamkan) oleh diri pelaku sendiri (Ndraha, 2006:236).

Tentang peranan hati nurani dalam etika, Saefullah (2006: 165) mengemukakan bahwa inti etika adalah kekuatan mental dan ketinggian moral. Dunia etika adalah dunia 'rasa' yang bertalian dengan 'hati nurani.' Dengan hati nuraninya, manusia akan mengukur perbuatannya apakah baik atau buruk, dan apakah seharusnya/ sepatutnya dilakukan atau tidak. Menurut Bertens (2007:52) : "Tidak mengikuti hati nurani berarti menghancurkan integritas pribadi kita dan mengkhianati martabat terdalam kita." Karena itu menurut Joko Widodo (2007 : 48): "etika adalah kekuatan normatif yang bergerak dari dalam untuk mengendalikan perilaku seseorang atau sekelompok orang." Senada dengan itu, menurut Wignjosoebroto (dalam Widodo, 2007:48): "etika merupakan refleksi *self control* dan bukan *social control*."

Pemerintahan sebagai seni pengelolaan kekuasaan sudah hadir sejak awal kehidupan manusia. Bentuk awal dari pemerintahan itu bisa bermacam-macam. Namun, cirinya yang pokok, setelah tercapai kesepakatan tentang aturan hukum, adalah kehadiran seorang pemimpin yang ditaati, secara tulus atau terpaksa, oleh orang-orang dalam suatu kelompok masyarakat. Dari sini sudah jelas bahwa kepemimpinan merupakan inti dari wujud pemerintahan di awal kelahirannya, dan penonjolan wibawa pribadi pemimpin merupakan modal awal dari pemerintahan itu sendiri. Itulah sebabnya pemerintahan pada peringkat pertama adalah proses rulling, melalui mana kekuasaan dikelola sepenuhnya atau sebagian besar berdasarkan petunjuk dan pengarahan sang *ruller* (Rasyid, 2007).

Seiring dengan perbaikan kesejahteraan, tingkat pendidikan dan peradaban masyarakat secara keseluruhan, pada gilirannya, terbentuklah kutub-kutub kekuasaan yang baru dalam masyarakat yang lazim disebut *civil society*, sebagai akibat semakin lemahnya ketergantungan sosial ekonomi mereka kepada kekuasaan formal. Dihadapkan pada perkembangan seperti ini, pemerintah tidak lagi mampu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sumber kekuasaan

yang absah. Masyarakat sudah menjadikan dirinya sendiri sebagai sumber kekuasaan, bahkan menjadi penentu atas keabsahan sebuah kekuasaan yang ditujukan untuk mengelola kehidupan mereka. Konsep kedaulatan rakyat, dimana rakyat menjadi satu-satunya sumber kekuasaan, merupakan refleksi dari ide tentang pemerintahan sebagai *governing process*, yaitu suatu proses pengelolaan kekuasaan di mana pemerintahan dijalankan berdasarkan konsensus-konsensus etis antara mereka yang duduk dalam struktur kekuasaan dengan warga setempat.

Dalam perkembangan lebih lanjut, konsensus-konsensus etis yang dibangun dalam proses *governing* itu dituangkan ke dalam aturan-aturan hukum yang mengikat. Sejumlah nilai yang pada mulanya disepakati secara etis, yang ketaatan atasnya diharapkan lahir secara sukarela, telah berubah menjadi hukum yang harus di taati. Kalau pelanggaran atas kesepakatan etis akan dihadapkan pada hukum sosial, maka pelanggaran atas hukum sudah merupakan tindak pidana. Pada saat semua kesepakatan etis yang dicapai dimasa lalu dikonversi kedalam konstitusi dan menjadi hukum positif, apalagi ketika penegakan hukum sudah menjadi agenda utama dari sebuah pemerintahan, maka negara hukum sudah menemukan bentuknya yang definitif.

Kalau kita membahas tentang sistem pemerintahan, maka perhatian seyogyanya di arahkan pada tiga komponen utamanya (Rasyid, 2007), yaitu:

1. Aturan main (yang terdiri dari konstitusi, hukum, etika).
2. Lembaga-lembaga (yang berwenang melaksanakan aturan main yakni eksekutif, legislatif, yudikatif).
3. Pelaku (khususnya pemimpin-pemimpin yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang melekat pada lembaga).

Di pandang dari sudut aturan main, pemerintahan memiliki tiga acuan pokok yaitu konstitusi, hukum, etika. Masyarakat pun terikat pada tiga acuan ini. Bagi pemerintah, acuan-acuan itu bukan sekedar terkait dengan tingkah laku aparatnya atau sebagai pedoman untuk pembuatan dan

pelaksanaan kebijakan, tetapi juga digunakan untuk mengawasi apakah masyarakat senantiasa menaatinya. Bagi masyarakat, ketaatan pada acuan itu akan terlihat dari pelaksanaan hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara. Pada saat yang sama, mereka juga berhak menilai tingkat ketaatan pemerintah kepada tiga acuan itu. Etika menekankan perlunya seperangkat nilai-nilai dilekatkan pada, dan menjadi acuan bagi, setiap orang yang menjadi warga dari suatu profesi. Biasanya, nilai-nilai itu kemudian menjadi ukuran tentang baik –buruk, wajar-tidak wajar, dan bahkan benar-salah. Dengan demikian, etika pada dasarnya berkenaan dengan upaya menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dalam sebuah kehidupan kolektif profesional. Ini yang disebut etika praktis, selain itu ada juga filsafat etika-etika atau etika yang diperbincangkan hanya pada tataran filosofis. Etika pemerintahan termasuk dalam ruang lingkup etika praktis.

Menurut Rasyid (2007) ada tiga alasan mengapa etika dalam penyelenggaraan menjadi sesuatu yang penting untuk diterapkan. *Pertama*, pemerintahan sebagai proses mengelola kekuasaan untuk kepentingan dan kemashalatan masyarakat luas, tidk cukup dikawal oleh konstitusi dan hukum saja. Apalagi oleh sekedar konsensus-konsensus politik. Hukum memiliki keterbatasan karena tidak semua tingkah laku dalam interkasi sosial, ekonomi, politik dan budaya dapat terjangkau oleh aturan hukum. Bahkan secara faktual, sosiologis, dan historis, hukum adalah produk yang datang atau dirumuskan belakangan setelah sesuatu telah terjadi. Karena politik selalu bergerak lebih cepat daripada hukum, maka tidak semua penyelewangannya dapat terjangkau untuk diproses secara hukum. Dalam situasi kevakuman atau mungkin kesenjangan dalam hubungan antara hukum dan politik itu diperlukan etika sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kehadiran etika disini akan secara langsung memberi jaminan bagi bekerjanya proses administrasi yang lebih efisien dan produktif. Alasannya karena dalam situasi dimana etika ikut serta dalam pengambilan proses keputusan, pelaksanaan

keputusan, dan pencapaian hasil akhir dari keputusan itu, maka kemungkinan terjadinya inefisiensi, penyimpangan, apalagi penyelewengan akan dapat diperkecil. Kedua, dengan adanya kesepakatan-kesepakatan etik dalam proses pemerintahan, yang secara terbuka juga menjadi pengetahuan publik, maka masyarakat akan lebih mudah ikut serta dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Partisipasi dalam bentuk pengawasan masyarakat itu akan memberi kontribusi bagi terbangunnya pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Ketiga, penerapan yang konsisten atas prinsip-prinsip etika dalam pemerintahan akan secara langsung meningkatkan pelayanan publik dan memudahkan lahirnya kebijakan untuk perberdayaan masyarakat. Pada gilirannya semua ini akan bermuara pada percepatan dan perluasan kesejahteraan rakyat.

Standar nilai etika pemerintahan berkenaan dengan konsensus nilai dan moralitas kekuasaan yang secara langsung dapat membuat masyarakat percaya dan hormat kepada pemerintah dalam arti luas (mencakup semua cabang kekuasaan negara) dan menerima pemerintahan sebagai suatu kebutuhan dalam hidup mereka. Standar nilai itu secara universal merujuk pada:

1. Keadilan;
2. Kejujuran;
3. Profesionalisme atau kompetensi;
4. Keterbukaan atau transparansi;
5. Akuntabilitas;
6. Responsibilitas;
7. Integritas;
8. Efisiensi.

Semua ini menjadi ukuran apakah sesuatu perilaku pemerintahan dianggap beretika atau melanggar etika (Rasyid, 2007:55)

Adapun tujuan atau manfaat etika pemerintahan berkenaan dengan hasil akhir atau kegunaan yang dapat dinikmati setelah diterapkannya standar etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum etika

pemerintahan dimaksudkan menjamin bahwa tidak ada warga negara dan warga masyarakat yang diperlakukan tidak adil atau tidak jujur oleh aparat kekuasaan negara. Ia bertujuan menjamin bahwa apa yang menjadi harapan masyarakat tentang pemerintahan yang baik dapat terwujud dalam hubungan sehari-hari diantara lembaga-lembaga kekuasaan dan antara lembaga kekuasaan dengan warga masyarakat.

Aktivitas sehari-hari pegawai pemerintah tidak lepas dari pengaruh lingkungan masyarakatnya, demikian pula halnya dalam mengaplikasikan etika pemerintahan. Saefullah (2007:158) mengemukakan; Etika yang menjadi ukuran perbuatan atau perilaku pejabat publik bersumber pada berbagai norma atau aturan yang berbeda-beda. Perbedaan itu tergantung pada tata nilai dan norma yang dianut masyarakat yang bersangkutan.

Perilaku sangat berkaitan dengan peranan hati nurani. Bertens (2007:51) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan hati nurani adalah "penghayatan tentang baik atau buruk berhubungan dengan tingkah laku konkrit kita. Hati nurani memerintahkan atau melarang kita untuk melakukan sesuatu kini dan di sini".

Di ruang etika, semua norma etik pemerintahan dapat dipilah menjadi tiga kelompok norma etik (Ndraha, 2007:1), yaitu :

1. Penepatan janji (*self-commitment*) sebagaimana diucapkan dan disaksikan oleh publik.
2. Menjunjung tinggi kesepakatan bersama dan sedia berkorban (*self-sacrifice ability*), dan
3. Kesiediaan bertanggungjawab dalam arti *accountability*, *obligation* dan *cause*.

Legitimasi etis dapat diperoleh jika pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya dilandasi etika. Frans Magnis Suseno (2003:39) berpendapat bahwa tinjauan etis mengenai kekuasaan (*power, authority*) pertama-tama berkenaan dengan masalah legitimasinya. Legitimasi berasal dari bahasa Latin yaitu *lex* yang berarti hukum dan padanannya adalah

kewenangan atau keabsahan (Kumorotomo, 1992:49). *Legitimacy is sometimes used to describe in general terms the criteria for the validity of power, i.e, its title for giving commands and demanding obedience from those who, in turn, are themselves under the obligation to obey* (Gribnau, 2007:3). Legitimasi merupakan pengakuan dan penerimaan masyarakat kepada pemimpin untuk memerintah, membuat dan melaksanakan keputusan politik (Fatoni, 2006:2). Legitimasi diperlukan agar kekuasaan mantap (Suseno, 2003 : 38). Legitimasi pemerintah didasarkan pada wewenang legal (*legal authority*) yang dimilikinya sebagaimana dimaksud Max Weber (1947:328) berikut:

There are three pure types of legitimate authority. The validity of then claims to legitimacy may be based on:

- 1. Rational grounds-resting in a belief in the 'legality' of patterns of normative rules and the right of those elevated to authority under such, rules to issue commands (legal authority).*
- 2. Traditional grounds-resting on an established belief in the sanctity of immemorial traditions and the legitimacy of the status of those exercising authority under them (traditional authority); or finally,*
- 3. Charismatic grounds-resting on devotion to the specific and exceptional sanctity, heroism or exemplary character of an individual person, and of the normative patterns or order revealed or ordained by him (charismatic authority).*

Berkaitan dengan hal itu, Saefullah (2006:165) mengemukakan; Dalam hubungannya dengan kegiatan pemerintahan dikenal legitimasi sebagai dasar untuk mengukur etika dalam kekuasaan pemerintahan. Pemerintah yang mempunyai legitimasi etis adalah pemerintah yang dalam perbuatannya menyesuaikan dasar-dasar kekuasaannya dengan norma-norma moral yang berlaku dalam masyarakat. Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa penggunaan kekuasaan yang didasari pertimbangan etik dapat menghasilkan legitimasi etis. Ciri-ciri pemerintahan yang memiliki legitimasi etis menurut Weber (dikutip oleh Saefullah, 2006:166), yaitu:

1. Penyesuaian persoalan-persoalan kekuasaan secara etis, dalam arti kata, berdasarkan nilai-nilai moral dalam masyarakat.
2. Perilaku kekuasaan didasarkan pada landasan etika yang dihubungkan dengan ajaran atau ideology.
3. Setiap perbuatan dilakukan secara umum dan tidak karena kepentingan tertentu (*vested interest*).

Legitimasi berkaitan erat dengan hakikat pemerintahan. Menurut Ndraha (2003:416) hakikat pemerintahan adalah menyatunya pihak 'yang memerintah' dengan pihak 'yang diperintah', yaitu dalam bentuk adanya mutual trust (saling mempercayai) antara keduanya. Pada bagian lain Ndraha (2003:71) berpendapat bahwa 'kepercayaan' dari pihak yang diperintah (sebagai output) akan ada jika terjadi 'proses penepatan janji' (pemerintahan) oleh pihak yang memerintah. Janji atau komitmen yang memerintah (sebagai input), yaitu janji/komitmen kepada Tuhan, kepada diri sendiri dan kepada masyarakat, yang dinyatakan tatkala yang bersangkutan berdasarkan kehendak bebas mengangkat sumpah dan membubuhkan tanda tangan pada naskah kontrak. Selanjutnya Ndraha (2003:85-87) menjelaskan bahwa pemenuhan janji merupakan penggunaan wewenang yang bertanggungjawab, dan pemenuhan kewajiban yang memerintah atas hak yang diperintah.

Legitimasi etis suatu pemerintahan dapat merupakan indikasi adanya hubungan etik antara negara dan Manusia (warga negara). Hal ini sejalan dengan maksud dibentuknya organisasi bagi dan oleh manusia menurut pemikiran Davis & Newstrom (1985:5) "*The human organization today is not the same as it was yesterday, or the day before. People are the living, thinking, feeling beings who created the organization to achieve their objectives. Organization exist to serve people, rather than people existing to serve organization.*"

Berdasarkan pemikiran itu, organisasi apapun termasuk negara 'ada atau diadakan' oleh manusia bukanlah sesuatu untuk dilayani manusia, tetapi justru adanya itu untuk melayani

manusia dalam mewujudkan keinginan-keinginannya. Dengan demikian secara etis dapat dikatakan bahwa semua kekuasaan negara yang dijalankan oleh pemerintah pada dasarnya adalah untuk melayani manusia yang menjadi warga negaranya. Inilah landasan pemikiran tentang betapa pentingnya pemerintah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat secara sungguh-sungguh. Kesungguhan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menentukan legitimasinya. Apabila pemerintah tidak sungguh-sungguh dalam menyelenggarakan pelayanan, keadaan ini jika dibiarkan terus dapat terjadi makin menurunnya citra pemerintah di hadapan masyarakat dan sekaligus mengurangi legitimasinya. Legitimasi adalah pengakuan dan penerimaan masyarakat kepada pemimpin untuk memerintah, membuat dan melaksanakan keputusan politik (Fatoni, 2006:2). Legitimasi diperlukan agar kekuasaan mantap (Suseno, 2003 : 38). Secara etis, pemerintah memerlukan legitimasi etis karena terkait dengan hakikat pemerintahan yang perlu diwujudkan. Hakikat pemerintahan adalah menyatunya pihak “yang memerintah’ dengan pihak ‘yang diperintah,’ yaitu dalam bentuk adanya mutual trust antara keduanya (Ndraha, 2003:416). Kepercayaan dari pihak yang diperintah akan ada jika terjadi proses penepatan janji oleh pihak yang memerintah (Ndraha, 2003:71). Pemerintahan yang legitimate adalah pemerintahan yang ternyata mampu membuktikan janjinya melalui pertanggungjawaban yang dapat diterima oleh yang diperintah pada tingkat tertentu (Ndraha, 2003:85-87).

Pemerintahan yang memiliki legitimasi etis menurut Max Weber (dalam Saefullah, 2007:152) bercirikan :

1. Penyesuaian persoalan-persoalan kekuasaan secara etis, dalam arti kata, berdasarkan nilai-nilai moral dalam masyarakat.
2. Perilaku kekuasaan didasarkan pada landasan etika yang dihubungkan dengan ajaran atau ideology.
3. Setiap perbuatan dilakukan secara umum dan tidak karena kepentingan tertentu (vested interest).

Dari teori Weber tersebut diketahui dan diyakini bahwa persoalan etika menyangkut substansi pemerintahan. Karena itu, penggunaan kekuasaan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat perlu didasari nilai-nilai etik. Berdasarkan konsepsi tersebut, maka ruang lingkup etika pemerintahan mencakup seluruh aktivitas dari setiap cabang kekuasaan negara, seluruh aktivitas dari setiap sektor dan level pemerintahan, termasuk interaksi antar lembaga pemerintah dengan masyarakat. dengan kata lain, ruang lingkup itu sama luasnya dengan ruang lingkup pemerintahan itu sendiri yang mencakup seluruh aspek dari tingkah laku kekuasaan negara. Secara historis, etika merupakan hasil tuntutan manusia untuk hidup secara tertib. Makin banyak kegiatan manusia makin banyak etika yang dituntut, termasuk tuntutan terhadap hadirnya etika pemerintahan sebagai akibat adanya hubungan antara yang memerintah (pemerintah) dengan yang diperintah (rakyat). Latar belakang kehadiran etika pemerintahan oleh Saefullah (2006:169) diterangkan sebagai berikut; Ada dua faktor utama yang mendorong diberlakukannya etika dalam pemerintahan. Pertama, perilaku kotopsi para pejabat publik yang menyertai reformasi atau perubahan pemerintahan. Penyimpangan-penyimpangan dalam perubahan pemerintahan yang menyuburkan perilaku korupsi menggugah perlunya kode etik pemerintahan. Kedua, adanya asosiasi atau organisasi profesi yang terpanggil untuk ikut bertanggungjawab dalam memberantas penyimpangan-penyimpangan dalam kegiatan pemerintahan.

Etika lebih bertumpu pada kesadaran diri para pelaku. Pelaku pemerintahan adalah para pejabat atau pegawai pemerintah yang kadang-kadang disebut juga pejabat publik. Dengan demikian, keetikan pemerintah pada dasarnya adaiah keetikan perilaku para pejabatnya (pejabat publik). Berkenaan dengan hal itu, Saefullah (2007:156) mengemukakan bahwa etika pejabat publik berhubungan dengan perbuatan seseorang yang memegang jabatan tertentu (pejabat negara dan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan publik), baik dalam

waktu jam kerja maupun di luar jam kerja dan dalam kehidupannya sehari-hari, termasuk perbuatan keluarganya. Secara etis, seorang pejabat publik tidak bisa memisahkan antara perbuatannya dalam pekerjaan dengan perbuatannya di luar pekerjaan. Etika dibagi ke dalam dua bagian (Salam, 1997:8), yaitu etika umum dan etika khusus. Etika Umum adalah etika yang membicarakan mengenai kondisi dasar bagaimana manusia bertindak/mengambil keputusan etis, teori-teori etika dan prinsip-prinsip moral dasar. Etika umum ini dapat dianalogikan dengan ilmu pengetahuan (membahas teori-teori etika). Sedangkan etika khusus adalah penerapan prinsip-prinsip moral dasar dalam bidang kehidupan yang khusus. Selanjutnya, etika khusus dibagi dua bagian, yaitu 1) etika individual, dan 2) etika sosial. Etika individual menyangkut kewajiban dan sikap manusia terhadap dirinya sendiri, sedangkan etika sosial menyangkut kewajiban, sikap dan pola perilaku manusia sebagai anggota umat manusia. Etika sosial mengajak kita untuk melihat segala sesuatu tidak hanya dari sudut kepentingan kita saja, melainkan juga melihat kepentingan bersama. Yang termasuk ke dalam etika sosial, di antaranya etika profesi, etika politik, etika keluarga dan etika lingkungan hidup. Menurut Bertens (2007 : 267), etika khusus (*ethica specialis*) artinya sama dengan 'etika terapan.' Etika pemerintahan termasuk dalam ruang lingkup etika praktis (Raysid, 2007 : 55). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa etika pemerintahan merupakan etika khusus (khusus bagi pejabat pemerintahan), etika terapan (dipakai di lapangan pemerintahan), atau etika praktis (nilai/norma yang dijadikan acuan perilaku) sebagai bagian dari etika sosial yang sama kedudukannya dengan etika profesi, etika politik, etika lingkungan hidup dan etika keluarga.

Pemikiran tentang etika berlangsung pada tiga aras (Ndraha, 2003:320), yaitu aras filosofik (sebagai bagian dari filsafat), aras sejarah (etika masyarakat tertentu pada jaman tertentu) dan aras kategorial (etika profesi, etika jabatan atau etika kerja). Etika pemerintahan berada pada aras kategorial.

Dari etika pemerintahan kemudian dapat dikembangkan etika profesi untuk masing-masing bidang yang ada dalam lingkungan pemerintahan, misalnya etika profesi guru, etika kedokteran, etika hukum, dsb. Etika pemerintahan adalah studi tentang sentuhan etika pada hubungan pemerintahan (Ndraha,2003:320).

Etika pemerintahan (Hamdi, 2002:27) diartikan sebagai suatu ukuran kepatutan atau keutamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk kepatutan perilaku dan tindakan aparat dan lembaga pemerintahan Etika pemerintahan (Salam, 1997:63) membahas nilai dan moral pejabat pemerintahan dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Etika pemerintahan diperuntukkari bagi setiap orang yang dinyatakan dan menyatakan dirinya sebagai aparatus pemerintahan. Ia dituntut untuk mematuhi norma yang berlaku dalam pemerintahan tanpa kecuali. Widjaja (1997:72) menekankan bahwa masing-masing profesi hendaknya mempunyai pengertian yang sama secara benar terhadap etika profesi khususnya dan etika pemerintahan pada umumnya, sehingga aparatus pemerintah dapat berperilaku terpuji. Saefullah (2006:152) mengemukakan pendapatnya sebagai berikut; Etika pemerintahan dan etika administrasi negara menyangkut perbuatan manusia dalam kehidupan suatu pemerintahan yang disebut dengan pejabat publik. Jadi fokus etika pemerintahan dan etika administrasi negara adalah orang-orang yang melakukan kegiatan dalam lembaga-lembaga pemerintahan. Dalam praktik di Indonesia orang-orang tersebut antara lain disebut pegawai negeri atau pejabat pemerintahan. Dengan demikian etika tersebut bisa dikatakan pula sebagai etika pejabat pubiik yang mempelajari perbuatan pegawai negeri yang memegang jabatan tertentu. Selanjutnya, Saefullah (2007:6) mengemukakan bahwa etika pejabat publik bukan hanya berlaku pada waktu dinas saja tetapi juga di luar dinas dalam perilaku dan perbuatan sehari-hari.

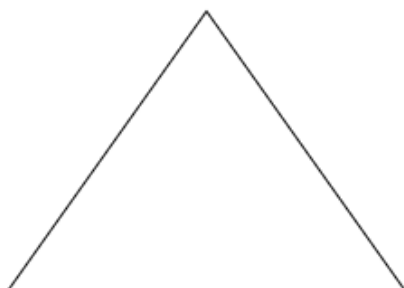
C. Teori dan Konsep Etika Pejabat Publik

Pada latar belakang sejarahnya, etika publik mulai serius di bahas setelah skandal watergate, skandal itu memicu pengesahan the ethics in government act of 1978, sejak itu orang menggunakan istilah “etika publik” bukan “etika pemerintahan” karena fokus pada pelayanan publik. (haryatmoko dalam etika publik untuk integritas pejabat publik dan politisi, 2011). Definisi pelayanan publik ialah semua kegiatan yang pemenuhannya harus di jamin, diatur, dan diawasi oleh pemerintah, karena diperlukan untuk perwujudan dan perkembangan kesaling-tergantungan sosial, dan pada hakikatnya, perwujudan sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah (B. Libois, 2002:139)

Profesionalitas diukur oleh tiga kompetensi yang saling melengkapi: kemampuan teknis, integritas etis, dan kepemimpinan dalam bidangnya (J.S. Bowman, 2010:10).

- Pengetahuan yang terspesialisasi
- Pengetahuan hukum
- Manajemen program
- Manajemen strategis
- Manajemen sumber daya

KOMPETENSI TEKNIS



KOMPETENSI ETIKA

- Manajemen nilai
- Kemampuan penalaran moral
- Moralitas publik dan pribadi
- Etika organisasi
- Evaluasi

KOMPETENSI LEADERSHIP

- Penilaian dan penetapan tujuan
- Keterampilan manajemen hard/soft
- Gaya manajemen
- Keterampilan politik dan negosiasi

(terjemahan J.S.Bowman, *Achieving Competencies in Public Services: Profesional Edge*, New York: Armonk, 2010:23)

Gambar 1. Segitiga Kompetensi Profesionalisme Pelayanan Publik

Upaya pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan publik yang tentunya berkaitan dengan legitimasi etis yang mana kekuasaan mempunyai dua dasar legitimasi yakni legitimasi konstitusional dan legitimasi etis, tergantung pada kemampuan memberi pelayanan yang berkualitas, artinya memenuhi standar profesional. Untuk tujuan itu, pejabat publik menurut J.S.Bowman, dituntut untuk memiliki kompetensi teknis, leadership, dan terutama kompetensi etis. Menghadapi perubahan yang cepat berkat teknologi informasi, pejabat publik membutuhkan penopang kompetensi teknis dan kompetensi etis, terutama didalam penalaran moral, manajemen nilai, dan proses pengambilan keputusan (2010:27). Tekanan memang pada kompetensi etis karena kepedulian pada tuntutan etika mendorong lebih responsif terhadap kebutuhan publik (haryatmoko, 2011:20)

Kompetensi etis meliputi manajemen nilai, pengembangan moral dan penalaran moral, moralitas publik dan pribadi, serta etika organisasi (Bowman, 2010:28). Keterampilan etika yang dibutuhkan dalam pelayanan publik menekankan pada 4 (empat) hal:

1. tingkat kesadaran penalaran moral sebagai dasar pengambilan keputusan yang etis;
2. kemampuan memahami etika sebagai sarana dalam menghadapi konflik;
3. kemampuan menolak yang berlawanan dengan etika;
4. mampu menerapkan teori-teori etika.

Tuntutan yang pertama, tingkat kesadaran moral berkembang berkat pengaruh pendidikan keluarga, sekolah, dan lingkungan. Sedangkan tiga tuntutan terakhir bisa dipelajari, dilatih, dan dibiasakan. Setiap orang akan bereaksi secara berbeda menghadapi dilema moral. Dasar pengambilan keputusan bisa dinilai atas dasar acuannya: kepentingan diri, keluarga, teman dekat, kepentingan kelompok, kepentingan umum atau bersedia berkorban untuk kepentingan bersama. Semakin tinggi tingkat kesadaran moral, semakin peduli pada kesejahteraan bersama yang diukur dari kemampuan

menghadapi dilema moral. (haryatmoko, 2011:20). Integritas publik yang terungkap dalam konsistensinya sikap etisnya bukan hanya masalah pengetahuan dan kemampuan penalaran moral, tapi juga pembiasaan diri melakukan yang baik. Ketika memiliki kompetensi teknis dan leadership yang memadai memungkinkan untuk memperkecil risiko menghadapi dilema-dilema etis yang tidak perlu. Kompetensi etis dan leadership memberi informasi yang memadai bagi pejabat publik untuk bisa mengambil keputusan dan bertindak sesuai dengan etika publik. (haryatmoko, 2011:21)

Nilai selalu dilihat sebagai sesuatu yang berharga dalam hidup. Ada setidaknya tiga pendapat yang mau menjelaskan tentang nilai:

1. Nilai biasanya dihubungkan dengan keyakinan dasar bahwa cara bertindak atau cara hidup tertentu secara pribadi atau sosial lebih dipilih atau dianggap lebih baik daripada yang lain karena meningkatkan kualitas hidup. (haryatmoko, 2011:36)
2. Nilai sebagai hal berharga atau pantas yang berupa prinsip atau standar perilaku yang mengandung kualitas meskipun tidak bisa diobjektivasi (Kolthof, 2007:39)
3. Nilai sebagai prinsip atau kualitas hidup yang bermakna bagi seseorang atau suatu kelompok asal (Bowman, 2010:73).

Memang sesuatu nilai selalu bersifat relatif di pandang dari sudut lingkungan budaya dimana ia diterapkan dan masa kapan ia berlaku (rasyid, 2007) sepedapat dengan rasyid, gensler berpendapat yang baik itu adalah yang diterima oleh masyarakat (Gensler, 2003). Etika, dengan kata lain, adalah kebutuhan pokok bagi sesuatu profesi. Ia menjadi landasan moral dari profesi itu. Dalam konteks pemerintahan, etika merupakan landasan moral bagi penyelenggaraan pemerintahan. (rasyid, 2007). Nilai adalah konsepsi tentang apa yang seharusnya diingini yang mempengaruhi pemilihan sarana dan tujuan tindakan (Kluckhohn, dalam Danandjaja, 1986 : 13). Sedangkan etika sebagaimana telah disinggung di atas mempersoalkan perilaku baik/buruk seseorang dalam

kehidupan masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa nilai etik adalah konsepsi yang diyakini seseorang atau sekelompok orang tentang perilaku yang baik/buruk. Nilai-nilai etik dapat berasal di antaranya dari agama, ideologi, politik, hukum dan prinsip-prinsip kemanusiaan.

Nilai etik dapat berubah menjadi norma etik karena menuntut adanya kewajiban untuk mengaktualisasikan nilai-nilai etik tersebut pada din yang meyakininya. Ryaas Rasid (1998 : 3) mengemukakan bahwa etika mengandung muatan nilai dan prinsipnya adalah 'bagaimana seharusnya' yang manifestasinya akan melahirkan kewajiban (*obligation*) bagi mereka yang menerirna prinsip ini untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk tindakan keseharian. Bila muatan nilai gagal diwujudkan oleh pendukung nilai tersebut, maka dengan sendirinya akan mendapat sanksi moral. Menurut Yatimin Abdullah (2006:135): "norma etik adalah peraturan hidup berupa bisikan kalbu atau suara batin yang diinsyafi oleh setiap orang sebagai pedoman. Sistem nilai tersebut melekat pada diri pribadi seseorang yang meyakininya dan terbentuk dari pergaulan sosial dimana ia berada sehingga mewarnai kepribadiannya. Karena itu nilai (Inggris: *value*) merupakan hasil hubungan antara seseorang dengan situasi lingkungannya sebagaimana dikemukakan Sweedln et al (1956:64) berikut "A *value* therefore may be defined as that relationship between a person and an environmental situation (an experience) which elicits a response of esteem-that is, a response which indicates worth or importance."

Konsep nilai digunakan sebagai sesuatu yang mendasari sikap dan perilaku seseorang, yaitu human values atau kadang disebut juga dengan istilah personal values bagi kehidupan individu dan social values bagi kehidupan sosial. Ahli psikologi, Gordon Allport (dalam Schermerhorn, 1994:137), pada tahun 1930 telah mengelompokkan *human values* ke dalam 6 tipe, yaitu:

1. *Theoretical. Interest in discovery of truth through reasoning and systematic thinking.*
2. *Economic. Interest in usefulness and practicality, including the accumulation of wealth.*
3. *Aesthetic. Interest in beauty, form, and artistic harmony.*

4. *Social. Interest in people and love as a human relationship.*
5. *Political. Interest in gaining power and influencing other people.*
6. *Religious. Interest in unity and in understanding the cosmos as a whole.*

Nilai-nilai teoretik, ekonomis, estetik, sosial, politik dan religius seperti yang dikemukakan Allport di atas, mewarnai seorang individu yang memasuki suatu lingkungan lain, la akan membawa nilai kehidupan yang berasal dari lingkungan asalnya untuk dijadikan standar/ kriteria dalam mengukur (menilai) perilaku dirinya atau orang lain. Hasil ukurnya antara lain mengenai benar-salah, bagus-jelek atau baik-buruk. Misalnya seseorang yang kuat memegang nilai estetik (bagus-jelek), akan meng-ukur keadaan suatu kantor dari segi kerapian, kebersihan, keindahan dan ketertibannya. Sedangkan seseorang yang kuat memegang nilai etikanya (baik-buruk) akan mengukur sikap dan perilaku orang dari segi kejujuran, tanggungjawabnya dsb.

Ndraha (1999:26) berpendapat bahwa nilai menunjukkan arti atau guna. Setiap hal yang mengandung arti (makna) atau guna (manfaat, nikmat) bagi pelaku budaya dan bagi lingkungan tertentu disebut bernilai. K. Bertens (2007:139) berpendapat bahwa nilai merupakan sesuatu yang menarik, yang dicari, yang menyenangkan, yang disukai. Intinya nilai merupakan sesuatu yang baik. Menurut Saefuddin Azwar (2002:9), nilai merupakan disposisi yang lebih luas dan sifatnya lebih mendasar, berakar lebih dalam dan karenanya lebih stabil dari sikap individu, yang dianggap sebagai bagian dari kepribadian individu. Maurice Duverger (1989:13) berpendapat bahwa secara umum, nilai adalah keyakinan relatif kepada yang baik dan yang jahat, yang benar atau yang salah dan yang seharusnya ada atau tidak ada. Rusli Lutan (2002 : 68) berpendapat bahwa nilai merupakan rujukan perilaku, sesuatu yang dianggap luhur dan menjadi pedoman hidup manusia dalam kehidupan bermasyarakat.

Dapatkah nilai etik berubah menjadi norma etik?, Rasid (2007:77) mengemukakan; Etika akan berfungsi sebagai sumber nilai dan panduan untuk bereaksi. Muatan etika dengan demikian, adalah muatan nilai (*value*). Prinsip etika adalah “bagaimana seharusnya (*ought to be*). Manifestasinya akan melahirkan kewajiban (*obligation*) bagi mereka yang menerima prinsip itu untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk tindakan keseharian. Bila muatan nilai yang terkandung dalam prinsip itu gagal diwujudkan oleh masyarakat pendukung nilai tersebut, maka dengan sendirinya akan mendapat sanksi. Lantaran etika adalah kumpulan nilai yang bersendikan prinsip-prinsip moral, maka sanksi yang disiapkan untuk para pelanggarpun adalah sanksi moral. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa nilai-nilai etik dapat berubah menjadi norma etik karena nilai-nilai itu untuk dapat diaktualisasikan dalam sikap dan perilaku seseorang yang meyakini adanya ‘keharusan’ (kewajiban) dari dirinya, dan jika dilanggar berakibat adanya sanksi dari dirinya pula.

Dalam Abdullah (2006:135) dijelaskan, Norma adalah peraturan berupa perintah dan larangan yang mengatur pergaulan dan kehidupan manusia, yang terdiri dari empat jenis yaitu:

1. Norma agama, yaitu peraturan hidup yang diterima sebagai perintah-perintah, larangan-larangan dan anjuran-anjuran yang diyakini oleh pemeluknya berasal dari Tuhan.
2. Norma etik, yaitu peraturan hidup yang dianggap sebagai hati sanubari manusia. Peraturan itu berupa bisikan kalbu atau suara hati yang diinsyafi oleh setiap orang sebagai pedoman.
3. Norma kesopanan, yaitu peraturan hidup yang timbul dari pergaulan segolongan manusia, diikuti dan ditaati sebagai pedoman yang mengatur tingkah laku manusia terhadap manusia lain.
4. Norma hukum, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa negara, isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dan dipaksakan oleh alat negara.

Dari pendapat Abdullah tersebut diketahui bahwa norma etik merupakan aturan hidup yang muncul dari hati sanubari seseorang dan diterimanya sebagai pedoman dalam bersikap dan bertingkah laku, terlepas diketahui atau tidak diketahui perilakunya oleh orang lain. Berkaitan dengan pengertian norma, Stephen Robbin (1979:179) mengemukakan; Norma merupakan standar-standar penilaian yang diterima baik dan digunakan bersama oleh anggota-anggota kelompok. Norma memberi tahu kepada anggota apa yang seharusnya-tidak seharusnya dilakukan pada situasi dan kondisi tertentu.

Tentang norma sebagai hasil dari suatu kesepakatan, dapat disimak pula dari pendapat Judistrira Garna (1999:170) bahwa norma sosial atau *social norm* adalah suatu ukuran atau pandangan tentang suatu ataupun sejumlah tingkah laku yang diterima dan disepakati secara umum oleh warga suatu masyarakat. Pengertian tersebut menunjukkan pula bahwa norma sosial merupakan pola tingkah laku, yang sifatnya ajeg dan menjadi standar yang ditentukan, disetujui dan dianut oleh masyarakat yang pada umumnya dalam melakukan interaksi sosial tertentu. Penerimaan dan kepatuhan akan norma sosial tersebut sangat penting, karena jika tidak mematuhi norma yang bertaku maka seseorang akan dikecam/dibenci atau dikucilkan/diasingkan oleh anggota masyarakat lainnya.

Definisi tentang nilai tersebut diatas menjelaskan hubungan antara etika publik dan nilai. Etika publik merupakan refleksi kritis yang mengarahkan bagaimana nilai-nilai di praktikkan. Nilai ada dalam tataran ideal, keyakinan atau sikap yang dipegang seseorang yang mendasari hubungan pribadi , sosial atau politik. Etika adalah penerapan nilai-nilai dalam perilaku dan tindakan (R.Chapman, 1993:158). Dalam etika publik, perhatian ditujukan pada proses pencarian tentang bagaimana memutuskan dan mengikuti standar perilaku yang berorientasi pada nilai (J.S.Bowman, 2010:73), atau sarana apa yang memungkinkan untuk bertindak dengan standar etika yang diterima masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, sebetulnya nilai tidak lagi hanya subjektif bila diukur atau

dikaitkan dengan dimensi altruis, yaitu keutamaan yang mencerminkan keprihatinan atau kepedulian terhadap kesejahteraan dan kebaikan orang lain. Semakin suatu nilai terarah kepada kesejahteraan atau kepentingan pihak lain, bahkan sampai pada pengorbanan diri, semakin nilai itu bisa dipertanggungjawabkan karena sesuai dengan etika universal (berlaku dimanapun dan diterima oleh sebagian besar masyarakat) dan meningkatkan meningkatkan kebaikan bersama. Namun tidak semua orang memiliki kesadaran altruis semacam itu. Kesadaran moral berkembang sesuai dengan pengalaman, pengetahuan, pelatihan atau pembiasaan, dan lingkungannya. Dari perspektif itu, manajemen nilai tidak bisa dilepaskan dari perkembangan kesadaran moral seseorang.

D. Etika Pejabat Publik Antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Setelah berlakunya UU No. 32 tahun 2004, maka pimpinan daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keduanya merupakan paket pimpinan yang mengendalikan birokrasi di daerah. Secara organisasional, kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan bagian penting dalam organisasi pemerintahan daerah karena merekalah penentu kebijakan organisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah yang berada dalam satu kerangka organisasi termaksud dalam kategori lembaga atau organisasi publik. Sutarto menjelaskan bahwa; Pada pembahasan mengenai lembaga atau organisasi publik suatu organisasi memiliki sejumlah ciri-ciri, yaitu adanya sekelompok orang, terjadinya kerjasama, dan memiliki tujuan tertentu. Jadi, organisasi secara implisit memiliki peranan sebagai wadah atau alat bagi tujuan yang diinginkan bersama (Tangkilisan, 2005:119).

Dalam organisasi di daerah, setelah penerapan pemilihan kepala daerah langsung, kepemimpinan di daerah menjadi kepemimpinan satu paket karena kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh masyarakat dalam satu paket. Sam'un

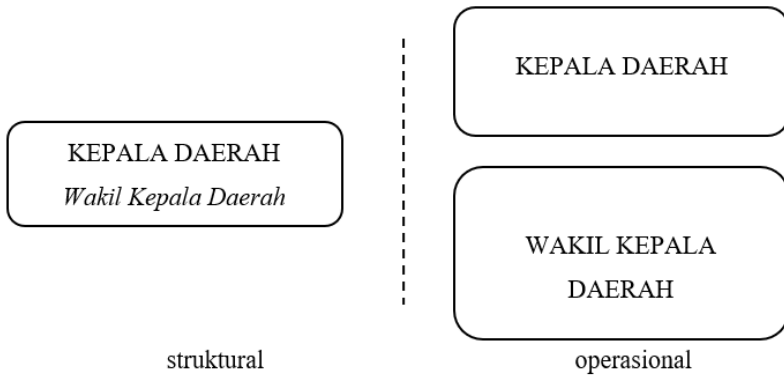
Jaja Raharja (2005) mengemukakan bahwa secara formal *nomenklatur* kepemimpinan satu paket menyatakan adanya posisi kepala dan wakil kepala (daerah). Demikian juga, mungkin, sebelum paket tersebut diluncurkan, sudah ada kesepakatan-kesepakatan diantara kedua pihak misalnya tentang pembagian “kekuasaan” diantara mereka, tetapi harus disadari bahwa kesepakatan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak diatur atau diakomodasikan dalam undang-undang, sehingga apabila ada cedera dengan kesepakatan tersebut atau salah satu dirugikan (terutama dalam hal ini posisi wakil kepala daerah), tidak dapat digugat.

Lebih jauh Raharja (2005) mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang menjadi titik permasalahan yang bisa mengganggu hubungan antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah dalam mengendalikan birokrasi di daerah. Oleh karena itu hal-hal tersebut harus diperjelas, yaitu:

1. Problematika Kewenangan, yaitu sejauh mana pembagian kewenangan itu dilakukan.
2. Preferensi Kebijakan, yaitu apa yang menjadi acuan dalam pengambilan kebijakan daerah.
3. Problematika Tanggung Jawab, yaitu sejauh mana kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah.

Ndraha (2011) menggambarkan hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ada dua, yakni struktural dan operasional. Secara struktural Wakil Kepala Daerah digambarkan satu kotak dengan Kepala Daerah, hal ini dapat diartikan bahwa Wakil Kepala Daerah adalah pembantu Kepala Daerah, implikasi etis nya Wakil Kepala Daerah harus menyadari bahwa dia adalah pembantu Kepala Daerah, dalam hal ini dia harus menerima kenyataan itu, karena kalau terjadi sesuatu dalam penyelenggaraan Pemerintahan tanggung jawab adalah di Kepala Daerah karena dia yang mengambil keputusan. Kondisi sebagai wakil juga memberikan konsekuensi lain, secara etis Wakil Kepala Daerah harus juga mengingatkan kepada Kepala Daerah jika misalnya Kepala Daerah melakukan

penyelewengan, dan jika karena itu Kepala Daerah marah maka Wakil Kepala Daerah harus siap menanggung resiko itu.



Gambar 2. Model Hubungan Kepala dan Wakil Kepala Daerah (Ndraha, 2011)

Pada gambar, secara struktural terlihat bahwa Wakil Kepala Daerah berada dalam kotak Kepala Daerah atau mempunyai kotak yang lebih kecil dari Kepala Daerah, akan tetapi secara operasional keduanya mempunyai kotak yang sama besar, artinya ketika Wakil Kepala Daerah turun ke lapangan dia mempunyai posisi yang sama dengan Kepala Daerah, di lapangan Wakil Kepala Daerah bertindak atas nama Kepala Daerah, wibawa dan kekuasaan Wakil Kepala Daerah di lapangan sama dengan Kepala Daerah, disinilah antara lain letak implikasi etisnya, hal-hal apa saja yang mendukung supaya kondisi Wakil Kepala Daerah sama dengan Kepala Daerah ketika di lapangan.

Dougle (1997) dikutip dalam Widjaja, mengemukakan bahwa bagi pejabat pemerintahan (termasuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), seluruh bidang pemerintahan harus diperlakukan sebagai bagian yang esensial dari hidup etis atau kesusiiaan yang harus dijalani pada tingkat yang setinggi mungkin. Berdasarkan pendapat ini, maka aplikasi etika pemerintahan ke dalam praktik pelaksanaan tugas pemerintahan merupakan keharusan. Aplikasi etika

pemerintahan dalam aktivitas pemerintahan ditunjukkan oleh sikap/perilaku pegawai pemerintah di dalam atau di luar kantornya, baik pada jam dinas maupun di luar jam dinas, secara individual ataupun kelompok. Semakin banyak norma etik pemerintahan yang ditaati dan semakin konsisten dijalankannya, berarti semakin kuat mengaplikasikan etika pemerintahan dalam perilakunya.

Jika dikaitkan dengan teori Kelman (dalam Azwar, 1995: 55), aplikasi etika pemerintahan mencakup tiga proses sosial yang berperan dalam perubahan sikap seseorang yaitu : kesediaan (*compliance*), identifikasi (*identification*), dan internalisasi (*internalization*). Kesediaan (*compliance*) terjadi ketika individu bersedia menerima pengaruh orang lain karena ia berharap akan memperoleh tanggapan positif dari orang lain. Identifikasi (*identification*) terjadi jika individu meniru sikap/perilaku orang lain atau ia bersikap yang sesuai dengan harapan orang lain untuk memelihara hubungan yang menyenangkan. Internalisasi (*internalization*) terjadi jika individu menerima pengaruh orang lain dan bersedia menerima pengaruh tersebut karena sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya. Ketiga proses sosial tersebut pada akhirnya dapat membangun kepribadian (*personality*) masing-masing pejabat publik sebagai dasar etis dalam pola hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

E. Penutup

Seorang Kepala Daerah dan wakilnya seharusnya bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbang kepentingan pribadi, golongan dan aliran. Untuk itu, Kepala Daerah dan Wakil harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral dalam melaksanakan kebijakan yang dibuat atau tindak-tanduk Kepala Dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi tata aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Permasalahan ketidakharmonisan hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Daerah selama ini hadir bukan saja karena adanya kevakuman hukum yang mengatur tentang wewenang keduanya, tetapi juga aspek etika dalam hubungan di antara keduanya, sebagai aspek tidak tertulis yang disepakati bersama. Aplikasi etika pemerintahan dalam hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengacu kepada pendapat Kelman (dalam Azwar, 1995) mencakup tiga proses sosial yang berperan dalam perubahan sikap yaitu kesediaan (*compliance*), identifikasi (*identification*), dan internalisasi (*internalization*). Ketiga proses sosial tersebut dapat membangun kepribadian (*personality*) masing-masing pejabat publik sebagai dasar etis dalam pola hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Etika Pemerintahan : Isu dan Persoalan Fundamental Penyelenggaraan Pemerintahan Oleh. Tjahjo Suprajogo



Latar Belakang

Pemusatan kekuasaan pada satu tangan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan selalu dituding menjadi salah satu penyebab utama terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Di banyak negara yang gaya kepemimpinannya cenderung sentralistik dan bahkan otoriter sering dituding sebagai sumber dari segala sumber praktek korupsi. Senada dengan pandangan ini terdapat adagium yang terkenal dari Lord Acton “ *The power tends to corrupt and the absolute power tends to corrupt absolutely* “. Demikian pula berkembang dan mewabah adanya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di negara-negara yang tidak menerapkan transparansi dalam pengambilan keputusan di pemerintahan dan perumusan kebijakan terkait kepentingan publik.

Kenyataan diatas yang kemudian mendorong pentingnya demokratisasi dan menuntut adanya pemencaran kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal diantara lembaga-lembaga kekuasaan ataupun pemerintahan. Adanya pemisahan maupun pembagian kekuasaan adalah untuk menciptakan *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi politik dan pemberian otonomi daerah adalah sebagai salah satu cara dalam mengelola penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dan daerah yang merupakan upaya yang dilakukan guna mengurangi terjadinya penumpukan kekuasaan yang sangat membuka terjadinya berbagai praktek penyalahgunaan kewenangan.

Di Indonesia tatkala rezim Orde Baru jatuh dan digantikan dengan era Reformasi, terdapat fenomena yang sangat menarik dan

krusial berlangsung di Indonesia. Momen ini secara luas dinyatakan sebagai tonggak monumental adanya pergantian kekuasaan dari kepemimpinan pemerintahan yang dirasakan dominan sentralistik dan otoriter menjadi desentralistik dan demokratis. Dimana perubahan kekuasaan tersebut dimaknai bahwa kelak dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca Orde Baru tidak akan terjadi lagi praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan. Namun dalam realita faktual, era reformasi yang ditandai diantaranya dengan kebangkitan gerakan anti KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) pun tidak secara otomatis KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan sirna begitu saja.

Justru fenomena yang mengejutkan sekaligus memprihatinkan adalah muncul dan menjamurnya praktek korupsi hampir di setiap institusi baik pemerintahan pusat maupun daerah. Terungkapnya kolaborasi elit pemerintahan dan politisi dalam 'melicinkan' pengalokasian anggaran dengan 'imbalan-imbalan' dan 'upeti' tertentu akhir-akhir ini. Pengucuran dana program, kegiatan dan bahkan proyek di Kementrian/Lembaga yang masih harus ditempuh dengan 'pendekatan-pendekatan' kolusif. Maraknya pejabat publik dan para birokrat di pemerintahan daerah pasca desentralisasi dan otonomi daerah sebagai tersangka dan terdakwa karena kasus penyalahgunaan dana APBD. Adanya perencanaan, penggunaan dan pemanfaatan anggaran di SKPD yang masih mengedepankan kepentingan-kepentingan 'individual' dan 'golongan' daripada kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Berbagai fakta aktual ini seakan mengindikasikan bahwa adanya penyerahan dan atau pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah telah menggeser pula secara cukup signifikan penyebaran dan pemerataan praktek-praktek KKN dari pusat ke daerah. Korupsi tidak semata berlangsung di pusat pemerintahan tetapi mengalir juga ke daerah-daerah. Korupsi saat ini tidak sekedar dilakukan oleh segelintir orang tertentu tapi sudah meluas siapa saja yang memiliki 'kekuasaan', 'kewenangan', 'peluang' dan 'kesempatan' menangani urusan pemerintahan -melayani kepentingan publik-. Korupsi tidak lagi diperbuat oleh orang per orang tetapi sudah dilakukan secara kolektif, dari hulu ke hilir penyelenggaraan

pemerintahan dan bahkan seolah telah terbentuk suatu 'jaringan terselubung' baik secara *upward* maupun *downward connection* dalam praktek-praktek korupsi.

Secara historis sebenarnya berbagai kebijakan pencegahan korupsi telah diupayakan oleh pemerintah. Peningkatan transparansi dari penyelenggara Negara telah menjadi perhatian pemerintah bahkan sejak tahun 1957. Pemerintah Indonesia sejak tahun 1957 melalui Keputusan Presiden (Kepres) No. 48 Tahun 1957 Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Abdul Haris Nasution selaku penguasa militer menetapkan Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Salah satu aspek penting dalam peraturan tersebut adalah membentuk suatu unit kerja yang bertugas menilik harta benda setiap orang yang disangka, didakwa atau sepatutnya disangka melakukan korupsi, termasuk harta benda suami, istri, anak atau badan/institusi yang diurus oleh orang tersebut. Pada masa Orde Baru, lahir Keputusan Presiden (Keppres) No. 52 Tahun 1970 tentang Pendaftaran Kekayaan Pribadi Pejabat Negara/Pegawai Negeri/ABRI. Di orde Reformasi dengan lahirnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN dibentuklah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Bahkan sebelum adanya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk tahun 2003 sudah terdapat 6 lembaga pemberantasan korupsi yang sudah dibentuk di negara ini yakni : Operasi Militer di tahun 1957, Tim Pemberantasan Korupsi di tahun 1967, Operasi Tertib pada tahun 1977, tahun 1987 dengan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara dari sektor pajak, dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) pada tahun 1999, dan tahun 2005 dibentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor) (Jasin, 2012).

Demikian pula apabila ditelusuri jauh ke belakang sebelum terjadinya krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1997 yang kemudian berlanjut terjadinya krisis multidimensi pada tahun 1998 dan kejatuhan Presiden Suharto, sebenarnya gagasan-gagasan substansial reformasi birokrasi sudah pernah menjadi kebijakan dan manajemen pemerintahan Orde Baru juga. Kebijakan re-

strukturisasi organisasi, de-regulasi, de-birokratisasi, swastanisasi, hingga penerapan penataan tata laksana berupa norma, standar, pedoman umum, petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis), penataan organisasi berupa kegiatan analisa beban kerja, formasi kepegawaian, penataan sistem berupa analisa jabatan, evaluasi jabatan dan sistem penggajian dan semacamnya pernah dijalankan. Bahkan secara rutin adanya kenaikan gaji bagi PNS juga gaji ke-13 yang sudah diterapkan dan sistem remunerasi yang dalam waktu dekat diharapkan dapat diberikan kepada semua institusi pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

Reformasi birokrasi mengalami puncak momentumnya di era Reformasi dengan diluncurkannya Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi kehidupan Nasional dan Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN yang disusul terbitnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Terhitung sejak tahun 2004, SBY telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2004 yang intinya memperkuat implementasi peraturan perundang-undangan yang sudah ada, baik Tap. MPR maupun peraturan lain mengenai pemberantasan KKN. Disusul kemudian, Peraturan Presiden (Perpres) No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009 yang isinya mencakup visi, misi, dan segala sendi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat dalam program pemerintahan yang akan dijalankan sampai tahun 2009 waktu itu.

Kemudian dilanjutkan pada periode ke-2 masa kepemimpinan SBY mengeluarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi yang bertujuan untuk memberikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional selama kurun waktu 2010-2025 agar reformasi birokrasi di K/L dan Pemda dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan. Diteruskan dengan adanya Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 mengenai kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur

diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik melalui pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi. Visi reformasi birokrasi yang dianut kian dikembangkan yaitu "Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia".

Namun persoalan mendasar yang dihadapi pemerintahan di Indonesia saat ini maupun pemerintahan yang akan datang tampaknya belum bergeser dari masalah-masalah KKN utamanya adalah korupsi. Problematika penyelenggaraan pemerintahan yang ada sejatinya belum dapat terpecahkan dan ditemukan solusinya dengan semata pendekatan-pendekatan kebijakan, manajemen (kelembagaan dan ketatalaksanaan), transparansi, penilaian kinerja dan sejenisnya. Isu dan persoalan etika pemerintahan menjadi sangat penting dan menarik untuk dikaji sebagai suatu referensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Etika Pemerintahan : Suatu Tinjauan Teoritik

Etika berasal dari kata Yunani *ethikos*, *ethos* yang berarti karakter, adat, kebiasaan, praktek. Sebagaimana digunakan Aristoteles istilah ini mencakup ide "karakter" dan "disposisi" (kecondongan). Kata *moralis* diperkenalkan ke dalam kosa kata filsafat oleh Cicero. Baginya kata ini ekuivalen dengan kata *ethikos* yang diangkat oleh Aristoteles. Kedua istilah itu menyiratkan hubungan dengan kegiatan praktis (Bagus, 1996; 217). Etika diartikan di dalam Oxford Advanced Learners' Dictionary of Current English (1995; 383) sebagai *a system of moral principles or rules of behavior* (Suatu sistem prinsip-prinsip moral ataupun aturan-aturan perilaku). Kata etika sering digunakan dalam suatu pengertian khusus seperti etika bisnis, etika profesional yang berarti karakteristik standar dari suatu aktivitas ataupun profesi, baik apakah standar-standar tersebut merefleksikan moralitas yang diterima atau dapat diterima di semua orang yang mentaatinya. Saat ini etika biasanya digunakan sebagai istilah teknis filsafat untuk menunjukkan studi filosofis tentang moralitas (Scruton, 1982; 156).

Etika menurut Encarta Reference Library 2005 diartikan sebagai *principles or standards of human conduct* (Prinsip-prinsip atau

standar tingkah laku manusia), kadang-kadang disebut moral (*morals*) (Latin : *mores*, “customs”). Etika sebagai cabang filsafat, dipandang sebagai ilmu normatif, karena itu berkaitan dengan norma-norma perilaku manusia, yang dibedakan dari ilmu-ilmu formal, seperti matematika dan logika, dan ilmu-ilmu empiris, seperti kimia dan fisika. Ilmu-ilmu sosial empiris, bagaimanapun, termasuk psikologi, melampaui sampai batas tertentu pada masalah etika yang mana ilmu-ilmu sosial empiris mempelajari perilaku sosial. Misalnya, ilmu-ilmu sosial sering mencoba untuk menentukan hubungan dari prinsip-prinsip etika tertentu untuk perilaku sosial dan untuk menyelidiki kondisi budaya yang berkontribusi pada pembentukan prinsip-prinsip tersebut.

Etika merupakan cabang aksiologi yang pada pokoknya membicarakan masalah predikat-predikat nilai “betul” (“*Right*”) dan “salah” (“*Wrong*”) dalam arti “susila” (“*moral*”) dan “tidak susila” (“*immoral*”). Sebagai pokok bahasan yang khusus, etika membicarakan sifat-sifat yang menyebabkan orang dapat disebut susila atau bajik. Kualitas-kualitas atau atribut-atribut ini dinamakan “kebajikan-kebajikan” (“*virtues*”) yang dilawankan dengan “kejahatan-kejahatan” (“*vices*”) yang berarti sifat-sifat yang menunjukkan bahwa orang yang mempunyainya dikatakan sebagai orang yang tidak susila (Kattsoff, 1992; 349). Versi *The Public Administration Dictionary* mendefinisikan etika sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk *motif* dan *tujuan* dari perbuatan tersebut (Chandler and Plano, 1988; 17).

Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, kata Bertens, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Bertens juga mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (*moral*), sedangkan dalam

Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dengan memperhatikan beberapa sumber di atas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu etika (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”; (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik”; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut “filsafat moral”. Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) *way of life*; (2) *moral code* atau *rules of conduct*; dan (3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua di atas (Keban, 2008; 167).

Menurut Chandler dan Plano (1988) dalam etika terdapat empat aliran utama yaitu *empirical theory*, *rational theory*, *intuitive theory* dan *revelation theory*. *Empirical theory* melihat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum. Misalnya peperangan atau penggunaan zat kimia tertentu yang membahayakan manusia. Dalam konteks ini penilaian tentang “baik” dan “buruk” tidak terlepas dari atau tidak terpisahkan dari fakta dan perbuatan.

Rational theory melihat bahwa baik atau buruk sangat tergantung dari *reasoning* atau alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan pengalaman. Dalam konteks ini setiap situasi dilihat sebagai suatu yang unik dan membutuhkan penerapan yang unik dari logika manusia dan memberikan kesimpulan yang unik pula tentang baik atau buruk.

Intuitive theory berargumen bahwa etika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi manusia secara alamiah dan otomatis memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan apa yang salah, apa yang baik dan apa yang buruk. Teori ini menggunakan hukum moral atau “*natural moral law*”.

Revelation theory berpendapat bahwa yang benar atau salah berasal dari kekuasaan di atas manusia yaitu dari Tuhan sendiri. Dengan kata lain, apa yang dikatakan Tuhan -dalam berbagai kitab suci- menjadi rujukan utama untuk memutuskan yang benar atau yang salah.

Disamping adanya aliran-aliran dalam etika, terdapat pula beberapa pendekatan yang sering digunakan dalam pembahasan etika, yaitu pendekatan teleologis, utilitarianisme, deontologis dan *virtue ethics*.

Pendekatan teleologis dan utilitarianisme merupakan pendekatan yang berorientasi kepada tujuan dan difokuskan kepada akibatnya. Teleologis secara khusus berkenaan dengan maksud dan tujuan, sementara utilitarianisme berkaitan dengan akibat yang dirasakan, apakah memenuhi kepentingan atau meningkatkan kepuasan. Aliran teleologis dapat ditelusuri dari karya Aristoteles. Menurut Aristoteles, tujuan atau maksudlah yang menentukan apakah sesuatu itu hebat atau bermanfaat. Dengan kata lain, etis tidaknya sesuatu ditentukan oleh maksud dan tujuannya.

Pendekatan de-ontologi adalah memusatkan perhatiannya pada kewajiban dan motif yang mendasari suatu keputusan atau perbuatan. Deontologi merupakan salah satu cabang etika yang menekankan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Tokoh utamanya adalah Immanuel Kant dan John Rawls. De-ontologi berbeda dengan utilitarianisme dalam hal tidak memperhatikan atau memperdulikan konsekuensi atau akibat dari suatu perbuatan sebagai pertimbangan moral, tetapi lebih menekankan *compliance* dan *enforcement* (ketaatan dan kesesuaian) terhadap suatu kewajiban, tanggung jawab, aturan dan prinsip-prinsip yang berlaku.

Pendekatan *Virtue Ethics* berasal dari filsafat Yunani kuno yang muncul sebagai reaksi terhadap aliran utilitarianisme dan de-ontologi. Menurut aliran ini, baik atau buruk, benar atau salah, tidak tergantung dari akibat atau konsekuensi (*utilitarianisme*), atau dari kewajiban atau prinsip yang harus ditaati (*deontology*), tetapi dari "*the excellences of character*" yang ditunjukkan dari integritas

(Bowman, 2003). Dengan kata lain, substansi aktual dari etika atau moral ini tidak dapat difahami dengan memprediksi hasil atau akibat atau kesesuaian dengan kewajiban, tetapi difahami dari "*internal imperative to do right*". Disini, yang ditekankan adalah keharusan untuk berbuat baik, tidak karena dorongan mendapatkan hasil atau keharusan mengikuti kewajiban atau prinsip yang telah ditentukan. Meskipun demikian, ketiga aliran tersebut menurut Bowman, membentuk Segitiga Etika (*Ethical Triangle*), dimana deontology memusatkan perhatian pada kewajiban dan prinsip yang harus diikuti (*it is imperative that actions categorically follow principles irrespective of results*), utilitarian pada akibat atau konsekuensi (*actions should produce the greatest good for the greatest number*), sementara virtue pada integritas (*goodness in the result of internal imperatives to do right, not sanctions from moral rules or rewards from expected consequences*) (Keban, 2008; 172).

Pertanyaan etika secara tipologis dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) level. Pertama, etika personal atau juga dikenal sebagai etika internal, yang mencakup persoalan bagaimana perilaku individual dalam berinteraksi dengan orang lain. Dimana fokusnya adalah pada anggota organisasi, bagaimana seseorang diperlakukan? Bagaimana seseorang memperlakukan orang lain?

Level kedua berkaitan tindakan institusi dan organisasi di dalam suatu masyarakat, yang dikenal dengan etika sosial atau etika eksternal. Perhatian diarahkan kepada para klien organisasi, bagaimana mereka diperlakukan, apakah adil (*fair*)? Pada intinya, etika memperbincangkan pengaruh maupun dampak keputusan pada manusia di dalam organisasi maupun tanpa organisasi, baik secara individual maupun kolektif (Evans, 1981; 132).

Dalam kaitan etika pemerintahan, meskipun terdapat pandangan yang berpendapat bahwa dalam sejarah administrasi publik, etika merupakan isu yang relatif muda sebagaimana dinyatakan Keban (2008) dan baru tampak mengemuka ketika muncul gagasan "*the Politic-Administration Dichotomy*", namun tidak dapat dipungkiri bahwa isu dan persoalan (nyata) etika dalam penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya sudah terjadi dan berlangsung seumur sejarah umat manusia itu sendiri. Di zaman

pramoderen dapat dicontohkan antara lain bagaimana para nabi dengan gamblang menentang ketidakadilan raja-raja di Yehuda dan Israel dan menyangkal legitimasi perbuatan raja yang kejam. Umat Kristiani pertama sudah membentuk rumusan klasik bahwa “ kita harus lebih taat kepada Allah daripada kepada manusia “ (Kisah 5:29). Dan umat Islam menuntut agar pola dan kebijaksanaan pemerintahan menjamin bahwa umat dalam semua dimensi kehidupan dapat hidup menurut hukum Allah. Filsafat politik Yunani dan Cina banyak membicarakan bagaimana cara penyelenggaraan suatu negara yang baik dan menjamin keadilan, hanya tidak memunculkan tuntutan-tuntutan mutlak sebagai syarat keabsahan tindakan negara (Suseno, 1987; 185-186).

Konsep etika sudah lama diterima oleh masyarakat beradab di dunia sebagai sesuatu yang melekat pada peranan suatu profesi. Etika menekankan perlunya seperangkat nilai-nilai dilekatkan pada, dan menjadi acuan bagi, setiap orang yang menjadi warga dari suatu profesi. Biasanya, nilai-nilai itu kemudian menjadi ukuran tentang baik buruk, wajar-tidak wajar dan bahkan benar-salah. Dengan demikian, etika pada dasarnya berkenaan dengan upaya menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dalam sebuah kehidupan kolektif yang professional. Ini yang disebut etika praktis. Selain itu, ada juga filsafat etika atau etika yang diperbincangkan hanya pada dataran filosofis. Etika pemerintahan termasuk dalam ruang lingkup etika praktis (Rasyid, 2000; 53-54).

Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *professional standards* (Kode Etik), atau moral (*Right Rules of Conduct*) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (Denhart, 1988). Tentang pengertian etika pemerintahan, Peter Madsen dan Jay M. Shafritz dalam tulisannya “ *Essensial of Government Ethics* “ menyebutkan sebagai berikut :

“ *Government ethics can be understood as a term that runs contrary to the propensity of official at any level of government to misuse their office and engage in criminal, self serving activities, it becomes the antithesis of public wrong doing and corruption* “

Pada intinya etika adalah mempersoalkan keadilan, kepastian dan kebenaran. Bagaimana manusia mengetahui apa itu keadilan, kepastian dan kebenaran dapat dilihat dari beberapa perspektif sebagaimana telah dikemukakan diatas. Berkaitan dengan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, peran pejabat publik dan birokrasi dapat didekati sebagai berikut :

1. Pendekatan teleologis mendasarkan pada apa yang baik dan yang buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat publik. Pendekatan ini mengacu pada nilai kemanfaatan yang diperoleh, yaitu baik atau buruk dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Pendekatan ini bermuara pada cara mengembangkan kebaikan bagi diri pejabat publik dan nilai guna atau mengusahakan yang terbaik untuk masyarakat (*Publik*).
2. Pendekatan de-ontologis mendasarkan pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat 4 (empat) tingkatan hierarki etika, yang mana pada saat implementasinya tidak jarang satu dengan yang lainnya seringkali saling bertentangan, yaitu :

1. Moralitas Personal

Yaitu moralitas individu pejabat negara yang terbina dan terpupuk semenjak ia kecil atau muda sesuai dengan nilai-nilai dalam pendidikan keluarga, sekolah, dan nilai agama yang terinternalisasi dalam diri seseorang. Moralitas Personal adalah fungsi dari masa lalu dan ia tergantung banyak faktor, termasuk pengaruh orang tua, keyakinan agama, nilai kultural dan sosial dan pengalaman pribadi di masa lampau. Dalam merespon suatu masalah biasanya moralitas personal ini muncul secara otomatis mendahului nilai-nilai budaya, terutama mereka yang masih muda dan memiliki moralitas pribadi yang amat kuat.

2. Etika Profesi

Setiap pekerjaan atau profesi memiliki kode etik tertentu yang menjadi acuan bagi pegawai profesi tersebut untuk berfikir, serta menilai baik buruk dalam bertindak. Kode etik itu khas dalam masing-masing bidang, kewartawanan (pers), guru, polisi, hakim, maupun pejabat negara, bahkan sopir taksi memiliki kode etik yang secara profesional mengikat anggotanya. Walaupun anggota profesi terdiri dari banyak orang yang kadang-kadang berbeda-beda sifat dan kepentingan pribadinya, maka biasanya etika profesi itu diatur oleh asosiasi profesi yang bersangkutan dan menjadi kesepakatan bersama anggota. Biasanya tata aturan dikeluarkan asosiasi profesi dan dipersiapkan sebagai aturan formal dalam bertindak.

3. Etika Organisasi

Semua organisasi baik besar maupun kecil, di bidang publik maupun bisnis serta sosial memiliki aturan-aturan formal, informal dan etika organisasi. Budaya organisasi menghendaki siapa saja yang berperan dalam organisasi berperilaku dalam rangka mengejar tujuan-tujuan organisasi. Dalam kaitan ini etika organisasi memberi sesuatu yang khusus pada mereka atas kebutuhan anggota organisasi dan memberi mereka tanggung jawab khusus yang memunculkan seperangkat kebiasaan.

4. Etika Sosial

Seorang pejabat negara atau aparatur birokrasi biasanya dihadapkan pada tanggung jawab etis yang diemban dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan sosial (*social welfare*), keadilan bersama (*common justice*), kesamaan (*Equality*) dan jaminan atas hak-hak individu. Etika Sosial adalah formal menunjuk pada aturan yang didapatkan dalam aturan-aturan dari masyarakat yang telah ada; secara informal menunjuk pada kesadaran/kesepakatan (*conscience*) masyarakat. Penerimaan terhadap etika sosial mewajibkan anggota masyarakat setempat untuk bertindak semestinya, baik dalam hal melindungi individu-individu maupun dalam rangka kemajuan mereka secara keseluruhan (Said, t.t ; 85-86)

Paradigma Pemerintahan Terkini : Mengabaikan Isu dan Persoalan Etika ?

Mencermati dinamika pemerintahan yang berlangsung dan berkembang saat ini dikaitkan dengan sejauh mana isu dan persoalan etika (Moral) menjadi suatu pijakan awal (*Starting point*) dan titik pusat perhatian (*the Centre Point of Concern*) dari keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan itu dapat kita telusuri secara paradigmatis.

Dalam beberapa kajian administrasi negara terdapat beberapa model yang berkembang yang meliputi model birokrasi klasik, model neo-birokrasi, model institusi, model hubungan kemanusiaan (*Human Relation Model*) dan model pilihan publik (*Public Choice Model*).

Tabel. Lima Model Administrasi Negara

Teori dan teoritisi	Unit analisis	Ciri-ciri	Nilai yang dimaksimalkan
Model birokrasi klasik: Taylor, wilson, weber, Gullick, urwick	Organisasi : Kelompok produksi, instansi pemerintah, Biro Kelompok kerja	Struktur, hirarki, peggendalian, otoritas, dikotomi, kebijakan administrasi, rantai perintah, kesatuan perintah, rentang kendali, pengangkatan atas kemampuan, sentralisasi	Efisiensi, ekonomi, dan efektifitas
Model neo birokrasi : Simon, Cyert, march, gore	Keputusan	Positivis logis, penelitian operasi, analisa sistem, sibernetika, ilmu manajemen, produktivitas	Rasionalitas, efisiensi, ekonomi
Model institusi :	Keputusan rasional,	Empiris, positivis, birokrasi adalah cerminan kebudayaan, pola pola perilaku	Ilmu analisa netral tentang perilaku

<p>Lindbloom, j. Thompson, crozier, downs, Mosher, etzioni, Blau, Riggs, V.thompson, selznick</p>	<p>Keputusan tambahan, perilaku organisasi, perilaku organisasi perilaku individu dan organisasi, Biro dan profesi perbandingan perilaku organisasi, (kekuasaan) Perilaku organisasi (pertukaran) Organisasi dan kebudayaan, Perilaku organisasi perilaku organisasi (organisimis)</p>	<p>birokrasi yang memusatkan perhatian pada kelangsungan, kompetisi, teknologi, rasionalitas, inkrementalisme, kekuasaan, perilaku birokrasi</p>	<p>organisasi, inkrementalisme, pluralisme kritik</p>
---	---	--	---

Sumber: H. George Frederickson (1980), *New Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama, USA, 1980

Selanjutnya :

Tabel. Lima Model Administrasi Negara

Model hubungan Kemanusiaan: Mcgregor, Likert, Bennis, Argyris	Individu dan kelompok kerja : Hub. Pengawas/pekerja, daya guna pengawas/pekerja Perubahan perilaku Perubahan perilaku	Hub. Antar pribadi dan antar kelompok, komunikasi, sanksi, motivasi, perubahan, latihan, pembagian otoritas, kebenaran prosedur, konsensus	Kepuasan pekerja, perkembangan pribadi, harga diri individu
Model pilihan publik : Ostrom, Buchanan, tullock, Olson,	Hub. Organisasi/klien dan distribusi barang-barang masy. Umum: Desentralisasi struktur yang tumpang tindih Sektor publik sebagai pasar	Anti birokrasi, penerapan logika ekonomi pada masalah masalah distribusi pelayanan publik, amat analitis, pengibaran pasar, kontrak kontrak, orientasi pelayanan publik, desentralisasi,	Pilihan atau kehendak warga negara, kesempatan mempergunakan pelayanan yang sama, persaingan

Mitchell, frohlich, oppenheimer, young Niskanen	Besarnya kelompok klien dan distribusi pelayanan publik, distribusi Kepemimpinan dan distribusi barang, Perjanjian pelaksanaan	hukum pasar, tawar menawar	
---	---	-------------------------------	--

Sumber: H. George Frederickson (1980), *New Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama, USA, 1980

Lima model administrasi negara yang telah diuraikan diatas kemudian dikelompokkan oleh George Frederickson ke dalam Administrasi Negara Klasik. Dari gagasan administrasi negara klasik yang menekankan ciri-ciri efisiensi, efektivitas dan ekonomis serta rasionalitas, Frederickson dengan konsep Administrasi Negara Baru-nya menambahkan prinsip keadilan sosial (*Social Equity*). Administrasi negara baru adalah produk tahun-tahun terakhir 1960-an dan 1970-an di suatu era yang oleh Dwight Waldo disebut 'masa pergolakan'. Era dimana administrasi negara 'digugat' keberadaannya secara akademik baik dalam perspektif teori dan model aplikasinya, terkait perannya dalam merespon berbagai persoalan sosial dan politik yang terjadi saat itu, dan beberapa 'kelemahan' yang dimiliki oleh gagasan-gagasan administrasi negara yang sudah berkembang yang menuntut 're-konseptualisasi' substansial.

Administrasi negara (klasik) selama ini sudah berupaya menjawab pertanyaan : (1) bagaimana menawarkan pelayanan (publik) lebih baik dengan sumber daya yang tersedia (Efisiensi), dan (2) bagaimana bisa mengurus pelayanan dengan mengeluarkan biaya yang sedikit (Ekonomis) (Shafritz and Hyde, 1978; 392). Administrasi negara baru (*New Public Administration/NPA*) menambahkan pertanyaan apakah pelayanan (publik) yang dijalankan dengan berpegang pada prinsip efisiensi dan ekonomis tersebut sejauh ini sudah mempertimbangkan nilai-nilai keadilan sosial (*Social Equity*) ? Dalam kenyataan, terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang secara sistematis telah bersikap diskriminatif dalam memberikan perlakuan terhadap pihak yang menjadi *patron-client* mereka dengan pihak-pihak yang tidak beruntung dalam penguasaan sumber daya politik dan ekonomi. Persoalan yang meluas berupa pengangguran, kemiskinan, penyakit menular, kebodohan, dan sikap keputusasaan serta berbagai masalah sosial lainnya yang terjadi seiring pertumbuhan ekonomi yang berlangsung mengusik rasa keadilan terutama bagi kalangan - minoritas- yang tidak beruntung. Prinsip keadilan sosial tersebut menggugat apapun kebijakan dan peran pemerintahan yang

seharusnya didesain sedemikian rupa untuk memperkuat posisi tawar golongan –minoritas- lemah baik secara politik, sosial dan ekonomi. Pada intinya, komitmen fundamental administrasi negara baru menuntut perubahan kebijakan-kebijakan maupun struktur yang secara sistematis menghalangi terwujudnya keadilan sosial. Justru yang diinginkan adalah bagaimana melakukan perubahan yang akan memperkuat pencapaian tujuan- tujuan baik berupa manajemen yang baik (*Good management*), efisiensi, ekonomi dan keadilan sosial (*Social Equity*).

Dalam perkembangan berikutnya, lima model administrasi negara dan konsep administrasi negara baru –George Frederickson- (Tahun 1970-an) dimasukkan sebagai administrasi negara lama (*Old Public Administration/OPA*). Meski tidak ada seperangkat ide yang disepakati oleh semua pemikir yang telah memberikan kontribusi dalam perkembangan konsep administrasi negara lama (*Old Public Administration*) mengenai ciri-ciri ataupun karakteristik yang umum dari administrasi negara lama (*Old Public Administration*), dari pemetaan model-model administrasi negara yang telah ditampilkan tabel-tabel diatas menunjukkan bahwa diskursus etika pemerintahan belum sepenuhnya mengemuka pada paradigma penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Secara keseluruhan isu-isu ataupun nilai-nilai yang ingin dioptimalkan masih berkisar pada kebijakan administrasi, struktur organisasi, masalah-masalah manajerial, cara kerja, hubungan-hubungan organisasional, pola kepemimpinan, peningkatan kapasitas dan kapabilitas personil, model pengambilan keputusan, dan sebagainya.

Kemudian muncul paradigma administrasi negara yang lebih terkini seperti *New Public Management* (NPM) dengan beberapa variasi modelnya yang merupakan kritisi paradigmatis terhadap apa-apa yang telah dianut oleh administrasi negara lama (*Old Public Administration/OPA*). NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. NPM adalah suatu gerakan yang mencoba menginjeksikan prinsip-prinsip organisasi sektor privat ke dalam organisasi pemerintah. NPM memandang bahwa pemerintahan

yang kaku (*Rigid*) dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha dan *profitable*. NPM sering diasosiasikan juga dengan *managerialism* (Pollitt), *market-based public administration* (Land dan Rosenbloom), *post-bureaucratic paradigm* (Barzelay) dan *entrepreneurial government* (Osborne dan Gaebler) (Hughes, 1998; 52).

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam organisasi sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering/CCT*), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Ide dasar di belakang konsep *New Public Management* (NPM) adalah untuk menemukan alat-alat, teknik-teknik dan prosedur baru guna meruncingkan penala administrasi negara agar dapat secara efektif mencapai tujuan-tujuannya di dalam lingkungan globalisasi, privatisasi dan liberalisasi yang sedang berubah. Untuk tujuan itu, administrasi negara meminjam metode-metode, praktek-praktek dan prosedur dari administrasi bisnis dan menyarankan pengadopsiannya di dalam administrasi negara.

Tema-tema sentral *New Public Management* (NPM) meliputi fokus yang diperbaharui pada manajemen bukan kebijakan, menekankan pada penilaian kinerja (*Performance appraisal*) dan efisiensi, transformasi birokrasi publik menjadi agensi-agensinya yang bertransaksi satu dengan yang lainnya dalam suatu basis pembayaran pengguna (*a user-pay basis*), penggunaan yang meningkat *quasi-market* dan mengkontrak pelayanan untuk memperkuat cakupan kompetisi, dan suatu gaya manajemen yang fleksibel dan otonom serta meletakkan penekanan pada insentif-insentif finansial dan penyusunan target.

Paradigma *New Public Management* (NPM) memiliki beberapa model dengan gagasannya sebagai berikut :

Perbandingan Manajemen Publik dari Berbagai Sudut Pandang

Christopher Hood (1991)	Michael Barzelay (1992)	Osborne & Gaebler (1992)	OECD (1991; 1996)
Manajemen profesional di sektor publik	Pergeseran dari kepentingan publik menjadi fokus pada hasil dan <i>citizen's value</i>	Pemerintahan katalis: Fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik	Fokus yang lebih besar terhadap hasil (efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan)
Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja	Pergeseran dari efisiensi menjadi fokus pada kualitas dan <i>value</i>	Pemerintah milik masyarakat: Memberdayakan masyarakat daripada melayani	Dari struktur organisasi hierarkis-sentralistik menjadi desentralisasi
Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome	Pergeseran dari pengadministrasian menjadi fokus pada memproduksi	Pemerintah kompetitif : Menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik	Fleksibilitas untuk mencari alternatif penyediaan pelayanan publik yang lebih tinggi efektivitas biayanya
Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik Menciptakan persaingan di sektor publik	Pergeseran dari pengendalian menjadi fokus pada keunggulan taat pada aturan (norma)	Pemerintah yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi	Fokus terhadap efisiensi pelayanan, termasuk penetapan target kinerja dan penciptaan persaingan dalam sektor publik
Menciptakan persaingan di sektor publik	Pergeseran dari penentuan fungsi, otoritas dan struktur menjadi fokus pada misi, pelayanan pelanggan dan outcomes	Pemerintah yang berorientasi hasil: Membiayai hasil bukan masukan	
Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik	Pergeseran dari justifikasi biaya menjadi fokus pada pemberian nilai (<i>value</i>)	Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi	
Penekanan pada disiplin dan penghematan dalam menggunakan sumber daya	Pergeseran dari memaksakan tanggung jawab menjadi membangun tanggung jawab	Pemerintahan wirausaha: Menciptakan pendapatan, tidak sekedar membelanjakan	

	Pergeseran dari mengikuti aturan dan prosedur menjadi berfokus pada pemahaman dan penerapan norma, identifikasi dan penyelesaian masalah, serta perbaikan proses secara berkelanjutan	Pemerintah antisipatif : Berupaya mencegah daripada mengobati	
	Pergeseran dari pemenuhan sistem administratif menjadi fokus pada pelayanan dan pengendalian, memperluas pilihan publik, mendorong tindakan kolektif, pemberian insentif, pengukuran dan analisis hasil kinerja serta pemberian feedback	Pemerintah desentralisasi : Dari hierarki menuju partisipatif dan kerja tim	
		Pemerintah berorientasi pasar: Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar bukan dengan mekanisme administratif, sistem prosedur dan pemaksaan	

Sumber: deLeon dan Green (2000) "Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger" Graduate School of Public Affairs, University of Colorado (Denver).

Terlihat pada tabel diatas bahwa *New Public Management* (NPM) mengusung perubahan-perubahan yang ditawarkannya guna memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan –terutama dalam pelayanan publik- ataupun kinerja birokrasi masih menonjolkan tema-tema yang bersifat pengaturan tugas pokok dan fungsi serta deskripsi kerja yang jelas, adanya kejelasan wewenang dan tanggung jawab, penentuan standar kinerja dan ukuran kinerja, penerahan sumber daya organisasi untuk mencapai target kinerja, dan penekanan pada pencapaian hasil bukan pemenuhan prosedur. Juga pengendalian *output* dan *outcome* harus menjadi fokus perhatian utama organisasi bukan lagi sekedar pengendalian input, adanya pemecahan unit-unit kerja di sektor publik, desentralisasi, devolusi dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada bawahan, penciptaan persaingan di sektor publik untuk

penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi. Pada intinya, gagasan-gagasan perubahan yang dikemukakan paradigma NPM masih terkait pada perubahan-perubahan struktural, organisasional dan manajerial, pola kerja, strategi pencapaian keluaran (*Output*), peningkatan kinerja, dan sejenisnya. Isu-isu dan persoalan etika pemerintahan pun belum mengedepan.

Prinsip NPM sebagaimana dikemukakan Osborne dan Gaebler terkait kedudukan organisasi pemerintah adalah diibaratkan sebagai sebuah kapal, bahwa peran pemerintah di atas kapal tersebut hanya sebagai nahkoda yang mengarahkan (*steer*) lajunya kapal bukan mengayuh (*row*) kapal tersebut. Yang mana ditekankan bahwa peran pemerintah diutamakan mengarahkan daripada mengayuh –dalam melaksanakan pelayanan- (*Steering rather than rowing*) dikritik oleh Denhardt dan Denhardt (Denhardt and Denhardt, 2007; 22). Menurut Denhardt dan Denhardt sebagai penganjur New Public Service (NPS), administrator publik seharusnya fokus pada tanggung jawab mereka untuk melayani dan memberdayakan warga negara sebagaimana mereka mengelola organisasi publik dan melaksanakan kebijakan publik. Dengan kata lain, warga negara pada garis depan, penekanan tidak seharusnya ditempatkan pada mengarahkan atau mengayuh perahu pemerintahan tetapi lebih pada membangun institusi publik yang ditandai dengan integritas dan tanggung jawab (*Responsiveness*).

Model New Public Service (NPS) menawarkan 7 (Tujuh) prinsip utama yang menjadi karakteristiknya yaitu :

1. *Serve citizens, not customers*. Kepentingan publik adalah hasil suatu dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) lebih dari agregasi kepentingan-kepentingan pribadi individual. Oleh karenanya, pelayan-pelayan publik tidak hanya merespon kebutuhan-kebutuhan 'pelanggan' (*'Customer'*), tetapi lebih memfokuskan pada membangun hubungan-hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara dan diantara warga negara.
2. *Seek the public interest*. Memenuhi kepentingan publik. Para administrator publik harus berkontribusi untuk membangun

suatu kolektif, gagasan bersama dari kepentingan publik. Tujuan adalah bukan untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individual. Lebih daripada itu adalah kreasi dari kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

3. *Value citizenship and public service above entrepreneurship.* Mengutamakan warganegara dan pelayanan publik diatas kewirausahaan. Kepentingan publik adalah lebih baik dimajukan oleh pelayan publik dan warganegara komitmen untuk membuat kontribusi yang bermakna terhadap masyarakat daripada oleh manajer kewirausahaan yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka sendiri.
4. *Think strategically, act democratically.* Berpikir secara strategis dan bertindak demokratis. Kebijakan-kebijakan dan program pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara sangat efektif dan responsibel melalui usaha-usaha kolektif dan proses-proses kolaboratif.
5. *Recognize that accountability isn't simple.* Mengakui bahwa pertanggungjawaban adalah tidak mudah. Para pelayan publik seharusnya perhatian untuk lebih daripada pasar. Mereka seharusnya juga hadir untuk ketentuan dan hukum konstitusional, nilai-nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan-kepentingan publik.
6. *Serve, rather than steer.* Melayani lebih daripada mengarahkan. Adalah penting bagi para pelayanan publik untuk menggunakan kepemimpinan berbasis nilai-nilai -nilai-nilai bersama- di dalam menolong warganegara mengartikulasikan dan mencapai kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mengusahakan untuk mengawasi maupun mengarahkan masyarakat pada arah-arrah baru.
7. *Value people, not just productivity.* Mengutamakan masyarakat bukan semata produktivitas. Organisasi-organisasi publik dan jaringan (*networks*) yang mana mereka berpartisipasi adalah tampak lebih sukses dalam perjalanan panjang apabila mereka dioperasikan melalui proses-proses kolaborasi dan

kepemimpinan bersama berbasis pada penghormatan untuk semua masyarakat.

Membandingkan *New Public Management (NPM)* dan *New Public Service (NPS)*, dalam pandangan penulis bahwa NPS sudah mengarah kepada isu-isu ataupun tema-tema yang lebih menekankan pada perspektif nilai-nilai (*Values*) daripada perspektif manajerialistik semata. Secara umum penulis berpendapat bahwa paradigma Administrasi Negara Klasik (*Old Public Administration/OPA*) dan *New Public Management (NPM)* masih dominan membahas pemerintahan dalam dimensi-dimensi sistem kebijakan, administrasi, organisasi, manajemen, pengembangan SDM, pengelolaan anggaran publik, kepemimpinan, dan dimensi-dimensi terkait lainnya. Namun sehubungan dengan wacana etika pemerintahan dapat diidentifikasi bahwa paradigma pemerintahan yang berkembang selama ini masih belum sepenuhnya mengedepankan dan mendalami isu-isu maupun persoalan-persoalan etika pemerintahan. Adanya artifak, gagasan, pendapat, tulisan-tulisan, maupun catatan-catatan dari para pelaku pemerintahan sejak zaman pra sejarah hingga para akademisi administrasi negara maupun ilmu pemerintahan dan praktisi pemerintahan modern yang mewacanakan etika pemerintahan merupakan suatu indikator bahwa isu dan persoalan-persoalan etika adalah melekat (*inherent*) dan tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan itu sendiri. Juga dalam beberapa literatur administrasi negara –selain George Frederickson dengan *New Public Administration/NPA*-nya yang mengemukakan kesamaan (*Equality*) dan keadilan sosial (*Social Justice*) disamping efisien, efektif dan ekonomis- telah mencantumkan etika sebagai salah satu unsur yang termasuk dalam ruang lingkup administrasi negara –ilmu pemerintahan-. Diantaranya adalah Nicholas Henry (1995) dalam “*Public Administration and Public Affairs*”, James L. Perry (Editor, 1989) dalam “*Handbook of Public Administration*”, Shafritz dan Russel (1997) dalam “*Introduction Public Administration*”, Rosenbloom, Kravchuk dan Clerkin (2009) dalam “*Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the*

Public Sector”, John W. Sutherland (1978) dalam “ *Management Handbook for Public Administrators*” dan beberapa yang lain.

Urgensitas Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang benar dan baik pada latar yang dinamis dan kompleksitas kendala, tantangan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat baik dalam berbangsa dan bernegara serta berpemerintahan menuntut kompleksitas dimensi yang harus ditangani dan dikerjakan oleh pemerintah. Dimensi -elementer- yang lazim harus dikelola dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi proses kebijakan, penataan organisasi (kelembagaan dan ketatalaksanaan), fungsi-fungsi dan unsur manajemen, pengelolaan dan pembinaan sumber daya aparatur, penggunaan anggaran, pengendalian dan pengawasan, serta akuntabilitas kinerja dan berbagai variabel eksternal dari lingkungan yang melingkupi organisasi pemerintahan.

Keterkaitan diantara berbagai dimensi pemerintahan tersebut diatas dapat dimetaforakan sebagai tubuh manusia yang memiliki struktur anatomi tubuh dengan seperangkat organ tubuh yang lengkap baik terdiri dari otak, jantung dan urat nadi, panca indera, badan dan anggota badan -tangan dan kaki-, serta alat-alat pendukung lainnya yang bekerjasama, saling berhubungan, saling mempengaruhi dan saling melengkapi. Apabila terdapat salah satu unsur ataupun beberapa unsur dari organ tubuh terganggu maka akan terganggu pula kinerja secara keseluruhan. Etika -berwujud hati nurani- diibaratkan dengan sistem sensor pada tubuh manusia yang mempunyai tugas dan fungsi mengawasi, memberitahu, mengingatkan, dan bahkan menegur jika terjadi penyalahgunaan organ tubuh yang bertentangan dengan fitrah dan peran seharusnya. Di dalam suatu ungkapan dinyatakan bahwa sesungguhnya di dalam tubuh manusia terdapat sepotong daging, apabila baik maka akan menjadi baik seluruh tubuh, dan jikalau rusak maka rusaklah seluruh tubuh tersebut, sepotong daging itu adalah hati (nurani). Perumpamaan ini sangat relevan dengan gambaran eksistensi dan posisi etika pemerintahan dalam bingkai keseluruhan dimensi pemerintahan. Yang mana apabila maksud

dan tujuan 'baik' yang melatarbelakangi dan melandasi lahirnya suatu keputusan (Kebijakan) maka akan berdampak positif pada kesemua unsur lain terkait, demikian pula halnya jika maksud dan tujuan 'jahat' yang menjadi latar belakang dan landasannya maka akibat negatif yang akan terjadi. Dimensi utama dan fundamental yang merupakan dasar berpijak dan acuan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara keseluruhan itu adalah etika.

Gambar.
Etika Sebagai Landasan Fundamental
Dimensi-dimensi Pemerintahan



Etika -atau moral- menjadi salah satu dimensi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena kegiatan-kegiatan administrasi publik ataupun pemerintahan berkenaan dengan maksud dan tujuan publik tertentu, diarahkan untuk memuaskan kepentingan atau kebahagiaan publik, dan harus dijalankan dengan kewajiban dan motif yang benar. Setiap kebaikan di dalam maksud dan tujuan akan sangat mempengaruhi pengambilan keputusan yang berorientasi memberikan kemanfaatan publik yang sebesar-besarnya, mengarahkan tindakan dan perilaku mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat secara profesional, pemanfaatan sumber daya yang 'efisien' dan 'efektif' serta 'produktif', *positioning* SDM aparatur sesuai prinsip "*the Right Man behind the Right Place*" dan membentuk para pelaksana pemerintahan yang berjiwa pamong, pelayan dan pemberdaya,

serta menjiwai berbagai karakteristik sebagai pemerintahan yang amanah (*Good Governance*). Juga berkorelasi sangat erat dengan penampilan kerja (Performansi) aparatur birokrasi yang *excellence* dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta memiliki kepekaan sosial dan tanggung jawab etis baik kepada masyarakat dan kepada Tuhan.

Evans menyatakan bahwa berkaitan dengan urusan-urusan pemerintahan, perilaku etis didefinisikan sebagai perilaku yang jujur, efisien dalam urusan kepentingan publik dan konsisiten dengan tuntutan kemanfaatan untuk berbuat yang terbaik bagi jumlah yang paling banyak (= masyarakat). Dengan demikian, baik individu maupun organisasi yang etis tidak akan pernah menyetujui bentuk-bentuk perilaku penipuan, pemborosan dan penyalahgunaan (kewenangan) atau secara ringkas dikatakan bahwa aparatur negara maupun birokrasi dengan otoritas dan posisi yang dimilikinya tidak melakukan tindakan untuk memperoleh keuntungan pribadi maupun kolektif dengan mengorbankan orang lain maupu kepentingan masyarakat luas (Evans, 1981; 132).

Dalam etika pemerintahan ada asumsi bahwa melalui penghayatan etis yang baik seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan moralitas pemerintahan. Aparatur yang baik dan bermoral tinggi akan senantiasa menghindarkan dirinya dari perbuatan tercela, karena ia terpanggil untuk menjaga kewibawaan negara. Citra aparatur pemerintahan sangat ditentukan oleh sampai sejauh mana penghayatan etis mereka tercermin di dalam tingkah laku mereka sehari-hari (Rasyid, 2000; 54).

Aplikasi dan Impelementasi Etika Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Berpijak pada urgensitas peran etika dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan maka tentunya setiap individu yang telah menduduki posisi selaku aparatur birokrasi dan pejabat pemerintahan (Pejabar publik) harus menjadikan etika -moralitas- sebagai petunjuk arah ataupun kompas tatkala menjalankan tugas dan fungsinya. Pemerintahan - dalam wadah yang disebut negara- sebagai entitas yang merupakan

manifestasi dari kontrak sosial (*Social contract*) yang telah dilakukan antara masyarakat yang memilih dan menentukan sosok-sosok yang diyakini berkarakter jujur (*Shiddiq*), cerdas (*Fathonah*), dapat dipercaya (*Amanah*) dan terbuka dalam menyampaikan informasi (*Tabligh*) baik berupa kebijakan, program dan kegiatan publik kepada masyarakat untuk mengemban tanggung jawab yang telah diserahkan oleh masyarakat kepada mereka.

Pemerintahan itulah yang diharapkan masyarakat dapat menjadi wadah yang mempresentasikan pemenuhan kebutuhan dan kepentingan serta cita-cita masyarakat. Para pemegang dan pelaksana kekuasaan (kewenangan) yang diberikan oleh masyarakat harus menyadari akan kedudukan dan tugas serta kewajibannya untuk mengatur, mengkoordinir, memfasilitasi dan mengamankan berbagai kepentingan bersama (*Publik Interest*) agar tidak terjadi pertentangan maupun konflik yang berdampak dis-integrasi di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat memberi pemerintahan suatu mandat berupa kekuasaan atau wewenang agar para pejabat pemerintahan dan seluruh jajaran aparaturnya menyusun, merencanakan, dan melaksanakan berbagai kebijakan, program dan kegiatan guna mengatur, mengendalikan, memelihara ketertiban dan keamanan serta memberikan pelayanan yang terbaik (*Service Excellence*) dalam semua aspek kehidupan masyarakat bahkan lebih jauh lagi untuk memberdayakan dan memandirikan segenap masyarakat tanpa terkecuali.

Menurut Rasyid, tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan moderen, dengan kata lain, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 2000; 13).

Ditinjau dari perspektif de-ontologis etika bahwa pemerintahan itu melekat pada dirinya adanya kewajiban-kewajiban, tugas, tanggung jawab dan prinsip-prinsip yang harus

diikuti. Oleh karenanya mengutip pendapat Ryaas, secara umum pemerintahan memiliki tugas-tugas pokok mencakup tujuh bidang pelayanan yang harus dilaksanakan dan diwujudkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, yaitu meliputi :

Pertama, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah dengan cara-cara kekerasan.

Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keamanan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal dan di mana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa didamaikan.

Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau bagi mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.

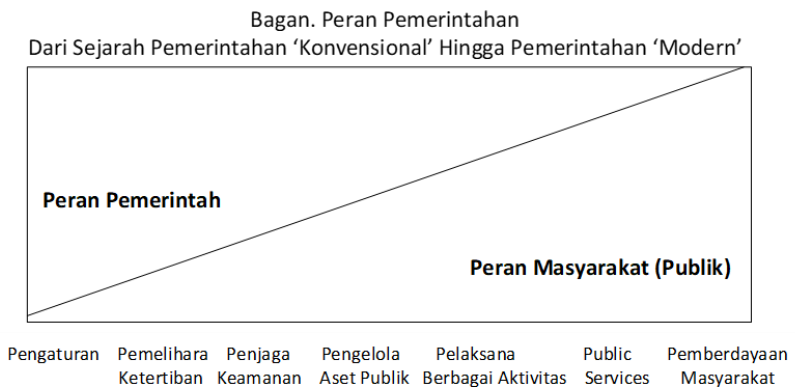
Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial : membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang

secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi (Rasyid, 2000; 13-15).

Secara etika, pemerintahan sejatinya adalah harus menjalankan peran-peran yang dimilikinya sebagai pembuat peraturan (regulator), penjaga keamanan dan pemelihara ketertiban umum, pemegang sumber daya publik untuk kepentingan bersama, penyaji pelayanan masyarakat, hingga pemberdayaan masyarakat. Dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini peran pemerintahan dari sejarah lahirnya pemerintahan yang paling tua hingga saat ini adalah sebagai berikut :



Sumber : Tjahjo Suprajogo, Peran Pemerintahan, 1999, Bahan Kuliah Manajemen Pelayanan Publik, Untuk Kalangan Sendiri, Institut Ilmu Pemerintahan, Departemen Dalam Negeri.

Ditinjau dari perspektif teleologis etika, pemerintahan – pejabat politik, pejabat publik dan para birokrat dalam menyelenggarakan pemerintahan harus mendasarkan pada nilai-nilai yang baik dan yang buruk atau apa yang memang ‘seharusnya’ dilakukan. Meskipun penentuan nilai-nilai yang baik dan yang

buruk atau apa yang 'seharusnya' itu memiliki 'persoalannya' sendiri dilihat dari pandangan kubu *relativisme* versus *absolutisme etika*, namun kenyataannya dalam kehidupan sehari-hari tidak dapat diingkari adanya nilai-nilai universal yang riil secara sederhana dan obyektif dapat dilihat, didengar, dirasa dengan panca indera dan hati nurani manusia bahwa suatu hal itu adalah baik ataukah buruk. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimensi pertama yang menjadi kerangka dasar ataupun pijakan serta acuan adalah kebijakan. Ketika merumuskan dan menyusun suatu kebijakan, pemerintahan harus menetapkan pada dirinya sendiri bahwa kebijakan itu adalah dari publik, oleh publik dan untuk publik bukan berorientasi pada kepentingan *an sich* pemerintahan itu sendiri atau –apalagi– kepentingan pribadi dan kelompok dari para politisi, pejabat politik, dan pejabat publik serta aparatur pemerintahan. Prinsip ideal yang harus melandasi dan menjadi parameter ketika memformulasi kebijakan publik adalah bagaimana dan sejauh mana suatu kebijakan yang dibuat itu maksud dan tujuannya baik untuk semata-mata kebaikan bagi masyarakat. Sekaligus kebaikan itu secara *empiris* dapat memberikan kebaikan (*Manfaat*) seluas-luasnya dan sebesar-besarnya serta semaksimal mungkin bagi kepentingan publik dan menghilangkan sama sekali ataupun meminimalisir sedemikian rupa keburukan ataupun kerusakan (*Mudarat*) yang ditimbulkannya.

Sebagai contoh, adanya produk kebijakan pemerintahan daerah yang berisikan larangan peredaran minuman keras di masyarakat. Dilihat dari maksud dan tujuan kebijakan tersebut tentu telah sesuai dengan nilai-nilai baik dan buruk serta sejalan dengan 'apa yang seharusnya' menjadi peran pemerintahan. Mengandung nilai-nilai yang baik karena dapat menjaga kesehatan masyarakat dan memelihara kepentingan mereka dari beraneka ragam penyakit sosial yang diakibatkannya serta mencegah dan mengurangi terjadinya berbagai keburukan dan kerusakan yang disebabkan oleh minuman keras. Dari sisi peran pemerintahan sebagai penjaga keamanan, pengayom kenyamanan dan pemelihara ketentraman dan ketertiban sudah sangat sesuai.

Adapun dalam konteks keberagaman di Indonesia yang sudah sangat terbuka seperti saat ini, adanya sebagian anggota masyarakat yang berbeda ukuran baik dan buruk mereka terkait pemakaian minuman keras di tengah-tengah masyarakat, tentu bukan berarti kepentingan masyarakat luas dapat diabaikan begitu saja demi mendahulukan dan atau mengingat kepentingan sebagian 'kecil' orang. Bahkan merujuk pada *revelation theory* yang berpandangan bahwa *benar* atau *salah* sesungguhnya berasal dari kekuasaan di atas manusia yaitu dari Tuhan, maka secara logika setiap kebijakan yang dipandang 'sudah baik' oleh masyarakat (*Publik*) sekalipun seharusnya tetap ditimbang dengan ukuran benar dan salah menurut Tuhan.

Demikian halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) mengenai larangan merokok di tempat-tempat terbuka (Ruang Publik). Dari berbagai sisi, baik kesehatan hingga kenyamanan publik sudah memenuhi kriteria penentuan baik dan buruk dalam pengambilan keputusan publik. Di sisi lain kebijakan ini telah nyata memberikan nilai kemanfaatan –dalam perspektif utilitarianisme etika- bagi masyarakat terhadap kebutuhan ruang publik yang sehat dan segar serta terbebas dari 'polusi' udara yang disebabkan asap rokok. Memang dari sudut pandang dan 'kepentingan' para perokok tentu kebijakan ini dirasakan tidak memberikan 'keleluasaan', 'kenyamanan' dan bahkan 'kepuasan' bagi mereka. Meminjam istilah Dunn, hal ini merupakan perbenturan *subyektivitas* dan *obyektivitas* kepentingan dalam pembuatan kebijakan publik (Dunn, 1981;...). Namun ketidaknyaman yang diciptakan oleh kebijakan ini bagi para perokok sebenarnya masih bisa diatasi dengan adanya pemberian ruang-ruang khusus –smoking area- bagi mereka di berbagai tempat dimana aktivitas segenap masyarakat berlangsung. Mencermati persoalan-persoalan sebagaimana diatas, pada dekade-dekade terakhir menuntut analisa kebijakan publik dalam perkembangannya untuk benar-benar mempertimbangkan isu-isu etika. (Lebih jauh baca Fischer and Forester, 1987; 45-90).

Dalam kaitan menyajikan pelayanan masyarakat, para pejabat publik dan birokrat sebagai pelaksana penyelenggaraan

pemerintahan menurut perspektif de-ontologis etika tatkala menjalankan peran –tugas dan fungsi- mereka harus memberikan pelayanan publik yang terbaik (*Public Service Excellence*) atas dasar pertimbangan moral berupa ketaatan dan kesesuaian terhadap kewajiban, tanggung jawab, aturan dan prinsip-prinsip yang berlaku. Mereka selaku pelayan masyarakat (*Public Servants*) ketika melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya telah mendapat apresiasi berupa gaji, tunjangan, honor, dan berbagai fasilitas yang mendukung. Secara etika, seharusnya tidak ada alasan dan pembenaran dalam bentuk apapun untuk kemudian mereka pada saat bertugas ‘mengharap-harap’, meminta, memungut dan menerima imbalan di luar peraturan- perundangan-undangan dan ketentuan yang berlaku. Praktek-praktek suap, pungutan liar, gratifikasi, manipulasi, penggelapan, dan korupsi serta *money laundry* semestinya tidak terjadi dan menimpa sebagian terbesar dari para aktor pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Terungkapnya kasus-kasus yang kian marak mengenai dugaan ‘*rekening gendut*’, skandal suap pemilihan pejabat, adanya ‘uang pelicin’ untuk mempermudah kucuran dana dari instansi-instansi tertentu di pusat pemerintahan, ‘lobi-lobi’ anggaran di DPR RI dan semacamnya yang benar-benar mengindikasikan degradasi moralitas yang sedemikian parah dan sangat memprihatinkan di kalangan para politisi, pejabat publik, dan aparatur birokrasi. Nilai-nilai etika yang telah diinternalisasikan dan disosialisasikan kepada dan diantara mereka dalam bentuk sumpah jabatan, kode kehormatan, dan fakta integritas ternyata tidak sepenuhnya mampu mengatur, mengarahkan, dan bahkan mengendalikan perilaku korup yang mereka lakukan.

Namun justru sebaliknya, *code of conduct* yang memang tidak menekankan dan ataupun memberikan sanksi secara perdata maupun pidana menjadikan para pelaku korupsi kian merasa leluasa dan sangat menikmati kesempatan dan peluang secara terus-menerus untuk melakukan tindakan penyalahgunaan kewenangan. Kode etik dan sanksi moral sama sekali tidak membuat resah, gusar dan sedih para manipulator dan koruptor.

Seseorang ataupun sekelompok orang yang menyalahgunakan profesi dan jabatannya untuk mengeruk keuntungan diri sendiri maupun kolektif dari aktivitas pemerintahan –pelayanan publik– yang dijalankan, sedikitpun tidak terusik oleh tudingan-tudingan negatif dari masyarakat, gencarnya pemberitaan media massa dan elektronik tentang perilaku mereka, sampai tekanan-tekanan publik baik berupa demonstrasi damai yang maupun aksi-aksi mogok makan dan tutup mulut untuk menuntut pengunduran diri pejabat yang bersangkutan. Dari fenomena faktual dan aktual ini menggambarkan kepada khalayak luas bahwa nilai-nilai etika –moralitas– sudah terserabut dari hati nurani para aktor pemerintahan di negara kita. Adanya contoh-contoh mundurnya politisi, pejabat publik bahkan kepala pemerintahan di negara-negara lain apabila diduga ikut terlibat dan atau melakukan penyalahgunaan kewenangan ternyata belum menjadi model dan teladan yang efektif bagi para pemimpin Indonesia di pemerintahan. Meskipun secara legal formal belum ditetapkan statusnya sebagai tersangka ataupun terdakwa, pada umumnya mereka merasa malu dan dengan lapang dada meletakkan jabatan. Semoga pemerintahan yang beretika masih menjadi performansi para penyelenggara pemerintahan kita. Amien.

Meneropong Etika Penyelenggara Pemerintahan Pada Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah

Oleh. Ferry Daud Liando



A. Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah tidak sebatas pada pendelegasian kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, akan tetapi juga pemberian mandat kepada warga negara untuk menentukan sendiri siapa pemimpin dan siapa perwakilannya di daerah. Kebijakan ini selaras dengan amanat konstitusi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat (pasal 1 ayat 2 UUD 1945). Baik UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu maupun UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut pilkada) menyebutkan pemilihan Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD serta pemilihan kepala daerah baik gubernur/wakil gubernur, walikota/wakil walikota dan bupati/wakil bupati dipilih secara langsung oleh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih.

Secara teoritis pemilu dan pilkada di Indonesia dapat disebut demokratis karena sejak era reformasi prosedur pemilu demokratis telah dipenuhi. Secara sederhana dapat diuraikan ciri-ciri pemilu demokratis itu yaitu *pertama* Pemilu dan Pilkada diatur dalam undang-undang tersendiri yang mengatur tujuan pemilu, tata cara dalam pencapaian tujuan, kriteria penyelenggara, kriteria peserta dan kriteria pemilih. Serta mengatur hak dan kewajiban serta larangan dan sanksi. Sebuah UU akan disebut efektif apabila tidak mengandung multi tafsir, tidak terjadi kekosongan norma (untuk mengeksekusi kejadian khusus yang tidak terprediksi atau terduga/darurat) dan implementatif.

Menurut International IDEA (2002) kerangka hukum harus secara jelas menyatakan keadaan-keadaan yang bisa menjadi dasar pembatasan atau penangguhan hak seseorang untuk memberikan, dengan cara apa atau sejauh mana. Setiap pembatasan atau pengeangan atas hak untuk memilih atau dipilih bisa dibenarkan hanya berdasarkan keadaan-keadaan yang luar biasa atau menurut prinsip-prinsip yang dapat diterima. Tujuan utama dari kerangka hukum adalah untuk memberikan pedoman kepada badan pelaksana pemilu dan memungkinkannya untuk mencapai penyelenggaraan pemilihan yang bebas dan adil kepada para pemilih. Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih. Hak untuk memberikan suara merupakan hak asasi manusia. Karenanya, penyelesaian hukum untuk pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan hak asasi manusia. Kerangka hukum pemilu harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih.⁸³

Kedua Pemilu dan Pilkada diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen, bebas dan mandiri. Kedudukannya bukan merupakan sub ordinat dari pemerintah atau institusi lain. Mengurus pemilu demokratis mengharuskan badan pelaksana pemilu tidak berpihak dan independen dari pemerintah atau pengaruh lainnya. Ini bidang yang penting, karena mesin-mesin pelaksana pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Keadaan-keadaan politik dari negara tertentu perlu dipertimbangkan dalam menilai kerangka hukum yang mengatur badan pelaksana pemilu.⁸⁴ Fungsi badan pelaksana pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain mana

⁸³ International IDEA.2002. Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Bulls Tryckeri. Halmstead, Sweden.

⁸⁴ International IDEA.2002. Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Bulls Tryckeri. Halmstead, Sweden.

pun, pihak berwenang, atau partai politik. Badan pelaksana pemilu harus berfungsi tanpa pemihakan atau praduga politik. Badan pelaksana pemilu harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias, atau dugaan mengenai campur tangan akan memiliki dampak langsung tidak hanya pada kredibilitas dari badan yang bertanggung jawab tetapi juga keseluruhan proses pemilu.⁸⁵

Menurut Internasional IDEA bahwa Penyelenggaraan pemilu harus membuktikan rasa hormatnya pada hukum. Penyelenggaraan pemilu harus non-partisan dan netral dan Penyelenggaraan pemilu harus terbuka. Penyelenggaraan pemilu harus akurat, profesional, dan kompeten. Penyelenggaraan pemilu harus dirancang untuk melayani para pemilih.⁸⁶

Ketiga terdapat partai politik sebagai peserta pemilu. Pemilu merupakan arena kompetisi bukan sekedar kompetisi orang per orang tetapi juga kompetisi wacana kebijakan. Masing-masing parpol memiliki wacana kebijakan yang menurut keyakinan politiknya bahwa kebijakan itu yang paling tepat membawa negara pada kesejahteraan dan kemakmuran. Apakah wacana kebijakan itu akan diterima atau tidak oleh masyarakat, maka akan ditentukan oleh hasil pemilu. Cara mengetahuainya adalah jumlah dukungan. Jika wacana yang diajukan parpol disetujui maka akan berdampak pada jumlah perolehan suara dan jumlah kursi. Parpol tidak hanya berfungsi sebagai perumus wacana kebijakan namun memiliki juga tugas untuk mengutus kader-kader terbaiknya menjadi calon dalam jabatan eksekutif maupun legislatif melalui suatu proses kaderisasi dan seleksi yang ketat dan transparan.

Keempat adanya partisipasi aktif warga negara secara langsung baik dalam tahapan teknis, pengawasan maupun pemberian suara secara langsung. Dalam kultur demokrasi, masyarakat bukan hanya sekedar objek politik. Posisinya

⁸⁵ *ibid*

⁸⁶ *ibid*

ditempatkan pada subjek politik. Artinya masyarakat bukan hanya sekedar sebagai target politik, membiarkannya pasif dan apatis tetapi memberikan ruang seluas-luasnya untuk aktif dan peduli pada urusan kebijakan politik. Dalam hal pemilu, kepentingan terhadap masyarakat bukan hanya untuk diperoleh suaranya, tetapi juga diberikan kemudahan untuk membantu merumuskan kebijakan kepegiluan, perencanaan, pendataan pemilih, mengundangnya ke kampanye, ikut mengawasi, ikut memberikan keterangan dalam pengadilan, mengajak kerabat untuk menjadi pemilih yang baik, tidak terintimidasi oleh politik uang dan politik identitas serta memilih secara sukarela tanpa paksaan.

Namun demikian, prosedur pemilu demokratis yang diterapkan selama ini belum berbanding lurus dengan hasil dan dampak yang dicita-citakan. Ombudsman Republik Indonesia (RI) mengungkapkan, pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah (Pemda) paling banyak dikeluhkan masyarakat.⁸⁷ Sepanjang tahun 2021 jumlah laporan masyarakat yang masuk ke Ombudsman RI sebanyak 7.186 laporan dan instansi yang paling banyak dilaporkan adalah pemerintah daerah (pemda) sebesar 40,99%. Terdapat lima instansi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat ke Ombudsman RI sepanjang 2021 secara berurutan adalah pemerintah daerah sebanyak 2.945 laporan (40,99%), Kementerian ATR/BPN 811 laporan (11,29%), Kepolisian 676 laporan (9,41%), kementerian atau instansi pemerintah 612 laporan (8,52%), dan BUMN/BUMD 545 laporan (7,59%).⁸⁸

Survei CSIS pada 8-13 Agustus 2022 yang mengukur tingkat kepercayaan anak muda terhadap 11 lembaga negara menempatkan DPR RI sebagai lembaga yang paling tidak

⁸⁷ Buruk, Pelayanan Pemda Paling Banyak Dikeluhkan ke Ombudsman - Ombudsman RI

⁸⁸ Ombudsman RI Luncurkan Laporan Tahunan 2021, Layanan Pemda Paling Banyak Dilaporkan Masyarakat - Ombudsman RI

dipercaya.⁸⁹ Hasil sigi Lembaga Survei Indonesia (LSI) menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan partai politik dalam dua posisi terbawah lembaga yang dipercaya publik. Dari survei yang digelar 25-31 Januari 2021 itu, sebanyak 71 persen responden menyatakan percaya kepada DPR dan 65 persen yang percaya kepada partai politik. Tingkat kepercayaan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan DPRD kabupaten kota juga tak jauh berbeda, masing-masing 75 persen. Lembaga yang paling dipercaya publik adalah Tentara Nasional Indonesia (95 persen), diikuti gubernur (91 persen), bupati/wali kota (90 persen), presiden (88 persen), pemerintah pusat (85 persen), Komisi Pemberantasan Korupsi (83 persen).⁹⁰

Berdasarkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebanyak 176 pejabat daerah terjerat kasus korupsi sepanjang periode 2004-2022. Rinciannya, terdapat 22 gubernur dan 154 walikota/bupati dan wakil yang juga berurusan dengan KPK. Pada periode itu sebanyak 310 anggota DPRD juga terjerat.⁹¹ Sepanjang 2021 ada 30 tersangka korupsi dari kalangan anggota DPR/DPRD, serta 30 tersangka dari kalangan swasta. Ada pula 19 tersangka korupsi yang menjabat sebagai walikota/bupati dan wakilnya, serta 16 tersangka dari pejabat eselon I, II, dan III.⁹² Data di Kemendagri ada sekitar 95 persen memiliki konflik. Dari jumlah itu, 25 persen di antaranya konflik terbuka (Harris Turino, Tim Independen Nasional Reformasi Birokrasi KemenPAN-RB, 11/3/2021).⁹³

Uraian diatas hanyalah deskripsi singkat dan sederhana dari apa yang dihasilkan oleh pemilu dan pilkada selama ini.

⁸⁹ DPR RI Lembaga Paling Tidak Dipercaya Anak Muda Versi Survei CSIS Halaman all - Kompas.com

⁹⁰ Survei LSI Soal Kepercayaan Publik: DPR dan Parpol Urutan Paling Buncit - Nasional Tempo.co

⁹¹ Biaya Politik Tinggi, Banyak Kepala Daerah Terjerat Kasus Korupsi (katadata.co.id)

⁹² Tahun Kedua Pandemi, Mayoritas Koruptor Berasal dari DPR/DPRD (katadata.co.id)

⁹³ Duh, 95% Kepala Daerah dan Wakilnya di Indonesia Tak Harmonis, 25% Konflik Terbuka - Ayo Tegal

Selain buruknya kinerja pelayanan publik, korupsi dan konflik di beberapa daerah banyak ditemukan kurangnya kapasitas dan profesionalisme penyelenggara pemerintahan daerah baik eksekutif maupun anggota DPRD dalam mengelola pemerintahan daerah. Mulai dari lemahnya manajerial, pengambilan keputusan, komunikasi serta inovasi sebagai upaya penyelamatkannya dari berbagai persoalan serta bagaimana mengembangkan daerah menjadi lebih baik.

Berdasarkan data-data di atas terdapat beberapa kemungkinan menjadi faktor penyebab. *Pertama* masih lemahnya mekanisme rekrutmen, kaderisasi dan seleksi parpol dalam menetapkan calon. Menurut UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (parpol) bahwa salah satu fungsi parpol adalah mempersiapkan aktor-aktor politik pada jabatan penyelenggaraan negara. Selama ini tugas tersebut belum banyak dilakukan oleh sebagian besar parpol. Calon yang diusung biasanya dimunculkan baru pada saat *injury time* pencalonan. Idealnya tugas parpol adalah jauh sebelum tahapan pemilu dan pilkada formasi bakal calon sudah ditetapkan. Proses penetapannya harus melewati proses penjaringan anggota parpol yang ketat dan selektif. Setelah direkrut menjadi anggota maka kewajiban parpol adalah melakukan pembinaan moral, pendidikan, latihan kepemimpinan melalui proses kaderisasi secara berjenjang, sistematis dan terstruktur. Setelah melalui proses tahapan kaderisasi yang panjang, maka untuk menentukan calon terbaik, merupakan suatu kewajiban mutlak bagi parpol melakukan proses seleksi secara ketat dan transparan melalui proses uji publik.

Kedua masih belum terlatihnya warga negara menjadi pemilih yang baik. Belum ada kesadaran dari sebagian besar pemilih mengelola dan membangun bangsa melalui sikap dalam memilih calon. Selama ini kecenderungan sikap pemilih dalam memilih sangat ditentukan oleh faktor imbalan (*money politic*), faktor kedekatan/emosional (kesamaan agama, kesamaan etnik) dan faktor psikologis (pengaruh fisik tubuh calon). Sikap memilih terhadap calon tertentu karena kemampuan,

kepemimpinan dan pengalaman calon kerap masih diabaikan atau tidak diperhitungkan.

Ketiga adanya pengaruh dari pihak lain dan oleh karena tindakannya memudahkan calon-calon tertentu dapat terpilih. Pihak-pihak lain itu dapat saja kelompok agama, kelompok pemodal ataupun aktor-aktor berpengaruh di lingkaran pemerintahan daerah. Baik UU Pemilu maupun UU Pilkada secara tegas melarang pemerintah daerah atau birokrasi terlibat dalam proses politik untuk memenangkan calon-calon tertentu.

Pasal 282 UU Pemilu menyebutkan bahwa pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye. Pasal 494 menyebut bahwa setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/ atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Kemudian pasal 71 ayat (1) UU Pilkada menyebutkan bahwa Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Pasal 71 ayat (5) menegaskan dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Sedangkan pasal 188 Setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana

penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah). Pada pasal 189, menyebutkan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dengan sengaja melibatkan pejabat badan usaha milik negara, pejabat badan usaha milik daerah, Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah serta perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud Pasal 70 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Keberpihakan pemerintah daerah dalam usaha pemenangan calon tertentu baik pada pemilu maupun pilkada bukan hanya bertindak melanggar hukum namun juga bertindak melanggar etika pemerintahan. Sebab sebagai penyelenggara pemerintahan, kedudukannya harus bersifat adil dan tidak patut mempertontonkan keberpihakan.

Tulisan ini fokus membahas untuk dua hal *pertama* bentuk pelanggaran etika apa yang sering dipraktikkan pemerintah daerah pada pelaksanaan pemilu dan pilkada. *Kedua* Faktor-faktor penyebab pemerintah daerah melakukan banyak pelanggaran etika. *Ketiga* apa yang harus diperbaiki agar pelanggaran etika pemerintah daerah dapat dicegah pada pelaksanaan pemilu ataupun pilkada.

B. Etika Pemerintahan

Pemerintah termasuk pemerintah daerah merupakan alat atau instrumen negara dalam usaha pencapaian cita-cita negara. UUD 1945 menyebutkan bahwa cita-cita negara adalah untuk mewujudkan masyarakat adil, sejahtera dan makmur, aman, nyaman dan tenteram. Untuk mencapai cita-cita tersebut tentu membutuhkan usaha atau tindakan. Pemerintah merupakan aktor-aktor penyelenggara negara yang ditugaskan untuk

mewujudkan cita-cita tersebut. Oleh karena itu untuk memudahkan dan mengefektifkan usaha pencapaian itu maka perlu dipersiapkan penyelenggara pemerintahan dengan kriteria utama yaitu memiliki kemampuan, kepemimpinan, kapasitas dan etika.

Sebagai aktor yang menjalankan profesi penyelenggara pemerintahan tentu perlu diikat dengan prinsip etika. Etika profesi adalah sub sistem dari etika sosial yang diartikan sebagai filsafat atau pemikiran kritis yang rasional tentang kewajiban dan tanggung jawab manusia sebagai anggota umat manusia. Ketentuan etika profesi sebagai profesi bersifat hukum itu menuntut moralitas yang tinggi. Terdapat tiga ciri moralitas dalam etika profesi yaitu *pertama* berani berbuat dengan tekad untuk bertindak sesuai tuntutan profesi. *Kedua*, Sadar akan kewajiban. *Ketiga* memiliki idealisme yang tinggi. Ketiga kriteria itu dapat diperas menjadi 2 bagian yaitu Kejujuran profesional (professional honesty) mengetahui kemampuan keahlian serta Suara hati nurani (*dictate of conscience*).⁹⁴

Austin Fagothey dalam Sukarno (2013) berpandangan bahwa etika adalah studi tentang kehendak manusia, yaitu kehendak yang berhubungan dengan keputusan tentang yang benar dan yang salah dalam bentuk perbuatan manusia. Etika mencari dan berusaha menunjukkan nilai-nilai kehidupan yang benar secara manusiawi kepada setiap orang.⁹⁵ Terdapat tiga aspek yang perlu dilakukan agar penyelenggara pemerintahan memiliki kapasitas yang baik. *Pertama* memiliki pengetahuan (*knowledge*) yang baik tentang visi dan cita-cita bernegara, tujuan penyelenggaraan pemerintahan, memahami kewenangan dan kewajiban yang melekat kepadanya. Memiliki pengetahuan tentang kebijakan serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam usaha pencapaian tujuan. *Kedua* memiliki

⁹⁴ Frans Magnis Suseno, 2001, Etika Politik, Jakarta Gramedia Pustaka Utama, hal 9

⁹⁵ Aburaera Sukarno, dkk, Filsafat Hukum Teori dan Praktik. Jakarta. Prenadamedia Group, 2013 hal 170.

keterampilan kerja (*skill*) yang baik. Keterampilan dalam bentuk *hardskill* yakni kecakapan dalam pekerjaan teknis seperti operasionalisasi informasi dan teknologi (IT), tata kelola keuangan, teknik perencanaan dan pelaporan. Kemudian keterampilan dalam bentuk *softskill* yakni kemampuan dalam berinteraksi, kemampuan berkomunikasi, kemampuan bekerja sama tim (*teamwork*), kemampuan dalam memitigasi masalah, mencegah dan mengatasi konflik serta loyalitas. *Ketiga* memiliki kemampuan dalam menjaga etika dan moral. Prinsip ini bermanfaat untuk dua hal yakni respon atas keyakinan dalam beragama bagi masing-masing individu serta dalam rangka membangun kepercayaan publik. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena rendahnya kepercayaan publik atas tindakan pemerintah. Terdapat kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah namun tidak mendapat respon publik karena tidak yakin atas keputusan pemerintah itu.

Wachs, (1985) menyebutkan prinsip-prinsip etika pelayanan penyelenggara pemerintahan yakni 1. Pelayanan terhadap publik harus diutamakan. 2. Rakyat adalah berdaulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab kepadanya. 3. Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Apabila hukum atau peraturan yang ada bersifat jelas, maka kita harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik; 4. Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik. Penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolerir. 5. Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan. 6. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan; 7. Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan *empathy* merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan secara aktif harus dipromosikan, 8. Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan, 9. Administrator

publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran.⁹⁶

Dalam menjalankan sebuah kekuasaan atau berpolitik, sangatlah dibutuhkan etika di dalamnya. Karena dengan adanya etika sebuah kekuasaan dapat berguna bagi masyarakat luas dalam proses pelayanan publik. Etika politik sendiri termasuk dalam kelompok etika sosial yakni yang membahas norma-norma moral yang seharusnya menimbulkan sikap dan tindakan antar manusia, karena hampir semua kewajiban manusia bergandengan dengan kenyataan bahwa ia merupakan makhluk sosial.⁹⁷

Labolo (2016) mengatakan bahwa etika pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan satu hal yang harus dipahami dan dipedomani oleh pemimpin pemerintahan. Etika Pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Sumber etika pemerintahan itu dapat berasal dari peraturan perundangan, nilai-nilai keagamaan dan nilai-nilai sosial budaya yang berasal dari kehidupan kemasyarakatan serta berasal dari adat kebiasaan dan yang sejenis dengan itu.⁹⁸ Etika politik mempertanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia sebagai manusia bukan hanya sebagai warga negara, terhadap negara dan hukum yang berlaku.⁹⁹

Dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002), bahwa etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas

⁹⁶ *Wachs, M, 1985. Ethics in Planning Center for Urban Policy Research. The. State University of New Jersey.*

⁹⁷ Runi Hariantati, "Etika Politik di Negara Demokrasi", *Jurnal Demokrasi Vol.II, No.1, Tahun 2013, hlm 61*

⁹⁸ Muhadam Labolo, 2016. *Modul Etika Pemerintahan. Institut Pemerintahan Dalam Negari*

⁹⁹ Romdhon Prihatin, 2014. *Konsep Etika Politik dalam Pemikiran Franz Magnis Suseno*", Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta. hlm 6

pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Para pejabat pemerintahan wajib menaati prosedur, tata kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat pemerintah wajib mengutamakan kepentingan masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Dan sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku.¹⁰⁰ Praktik pelanggaran etika ini sering dilakukan oleh orang individu maupun kelompok tertentu yang hanya ingin memenuhi kepentingannya sendiri dengan tidak mengedepankan kepentingan bersama. Hal tersebut sangat merugikan masyarakat dan dapat menimbulkan penyimpangan, serta ketidakharmonisan sosial yang berimbas pada munculnya rasa ketidakpuasan pada pelayanan pemerintah.¹⁰¹

Kebijakan pengaturan tentang etika penyelenggara pemerintahan salah satunya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Aturan tersebut menyebutkan bahwa disiplin merupakan kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. PP itu juga mengatur hal-hal yang wajib dilakukan PNS antara lain menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab, menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku,

¹⁰⁰ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm, 401.

¹⁰¹ Pemerintahan Daerah, *Etika Pemerintahan Daerah sebagai perwujudan good local gavenance*, hlm, 5.

ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.

PNS dilarang menyalahgunakan wewenang, dilarang menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan serta dilarang menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain.

Terkait larangan bagi PNS untuk tidak berpolitik yakni dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Dilarang sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, dilarang sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

C. Etika Pemerintahan pada Pemilu dan Pilkada

Pemilu dan pilkada merupakan arena kompetisi/pertarungan baik parpol dengan parpol maupun arena para calon dalam memperebutkan kekuasaan. Calon yang berkompetisi sangat banyak, namun yang akan ditetapkan hanya terbatas yaitu hanyalah mereka yang mendapatkan suara mayoritas dari pemilih. Karena pemilu dan pilkada merupakan arena kompetisi maka terdapat sejumlah calon yang selalu berusaha untuk meraih kemenangan dengan banyak cara. Ada yang memanipulasi popularitas baik lewat iklan, media sosial

maupun baliho. Ada yang menggunakan uang untuk membeli suara pemilih, ada yang hendak mempengaruhi penyelenggara, ada yang menyebarkan rasa kebencian (*hatespeech*) terhadap kelompok-kelompok tertentu serta memanfaatkan pengaruh pihak yang sedang berkuasa untuk memobilisasi pemilih dan aparat.

Pengaruh kekuasaan penyelenggara pemerintahan daerah kerap menjadi alat dalam memperoleh suara pemilih. Pada Pemilu 2019, hampir semua calon yang berasal dari kerbat kepala daerah tidaklah sulit meraih kemenangan. Pengaruh kekuasaan yang melekat kepala daerah bisa menggerakkan jajaran pemerintahan merumuskan kebijakan yang cenderung menguntungkan calon tertentu. Dalam hal pelaksanaan pilkada calon *incumbent* (pihak yang sedang menjabat) sulit untuk dikalahkan atau calon yang didukung *incumbent* selalu memiliki peluang yang lebih besar ketimbang calon lain. Di sejumlah negara demokratis yang tingkat perkembangan dan kemajuan negaranya sudah mapan, para pejabat pemerintah pusat dan lokal yang menghindari adanya keberpihakan dan mewujudkan keadilannya secara umum dapat diterima oleh para pemilih, menangani penyelenggaraan pemilu. Pengadilan umum menyelesaikan perselisihan, karena mereka memiliki tradisi keadilan dan ketidakberpihakan dan secara umum menikmati kepercayaan para pemilih.¹⁰²

Terdapat empat modus yang kerap dilakukan oleh elit-elit politik pada jajaran pemerintahan daerah dalam kaitannya untuk memenangkan calon tertentu. *Pertama modus politisasi APBD* pada tahun menjelang pelaksanaan Pemilu atau pilkada. Kegiatan pemerintah yang biasanya diarahkan untuk pengembangan infrastruktur di daerah namun dalam kondisi tertentu pembiayaan dalam APBD lebih besar dialihkan pada anggaran bantuan sosial atau bansos. Anggaran hibah untuk organisasi keagamaan dan organisasi kemasyarakatan serta

¹⁰² International IDEA.2002. Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu Bulls Tryckeri. Halmstead, Sweden.

bantuan untuk tokoh-tokoh agama diperbanyak. Sebagian tokoh agama dan tokoh ormas dirangkul menjadi tim pemenangan calon tertentu dengan kompensasi hibah APBD. Anggaran pembiayaan untuk informasi dan kehumasan diperbesar volume anggaran untuk membiayai pemberitaan media.

Anggaran SPPD mengalami peningkatan menjelang suksesi. Anggaran SPPD yang mestinya digunakan oleh pejabat dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat untuk kepentingan program atau kebijakan kerap hanya dimanfaatkan untuk urusan konsolidasi di kantor pusat partai politik. Untuk mencegah terjadinya temuan BPK, maka modus yang sering terjadi adalah setelah urusan politik selesai, maka kantor-kantor pemerintahan didatangi hanya sekedar untuk pengambilan foto bersama staf di kantor kementerian dengan pose seolah-olah sedang rapat koordinasi. Urusan konsolidasi politik, namun biaya perjalanan, transportasi, konsumsi dan penginapan dibiayai anggaran pemerintah daerah melalui SPPD.

Kedua modus politisasi birokrasi/ASN/aparat desa. Aparat dilibatkan dalam proses pemenangan dan masing-masing diberikan target untuk memenangkan wilayah-wilayah khusus. Ada yang bertanggungjawab memasang baliho dengan anggaran pribadi, menyediakan konsumsi bagi tim pemenangan. Membayar lembaga survei, mencetak kaos atau logistik lain. Sejumlah aparat desa diketahui mengancam masyarakat untuk di coret dari daftar penerima bantuan pemerintah jika tidak memilih calon yang diinginkan aparat. Jika wilayah pemenangan memperoleh suara signifikan maka aparat yang ditugaskan di wilayah itu dapat dengan mudah dipromosi pada jabatan-jabatan yang lebih tinggi.

Ketiga modus politisasi penyelenggara pemilu. Meski UU Pemilu sudah begitu ketat mengatur penegakan kode etik serta sanksi bagi penyelenggara pemilu namun pada kenyataannya masih saja terdapat sebagian penyelenggara yang terbukti melakukan pelanggaran. Laporan DKPP RI Tahun 2021 menyebutkan bahwa terdapat 38 teradu yang mendapatkan

putusan sanksi karena terbukti tidak netral atau berpihak.¹⁰³ Hasil ini hanyalah sebatas apa yang berhasil ditangani DKPP sebab banyak kasus yang tidak ditangani karena tidak sempat dilaporkan oleh masyarakat. Keberpihakan penyelenggara sebagian besar karena terpengaruh oleh ajakan elit-elit politik yang sedang mengendalikan kekuasaan pemerintahan.

Pada proses rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu di daerah ada upaya kerja sama calon penyelenggara dengan elit-elit politik. Entah bagaimana caranya, calon yang mendapat *support* dari elit politik di pemerintahan begitu gampang terpilih dibanding calon lainnya. Kompensasinya adalah kerja sama yang saling menguntungkan dalam tahapan. Disisi lain terdapat penyelenggara pemilu yang memiliki kerabat dekat atau keluarga yang memiliki jabatan penting dalam struktur di pemerintahan daerah. Konflik kepentingan kerap dialami penyelenggara pemilu di daerah karena di satu sisi harus menjaga posisi jabatan kerabatnya, namun di satu sisi harus berbenturan dengan kerja-kerja profesional sebagai penyelenggara pemilu.

Di beberapa daerah, banyak keluarga dekat penyelenggara pemilu mendapatkan promosi jabatan yang lebih tinggi baik sebelum tahapan pemilu ataupun setelah tahapan selesai. Kemudian terdapat juga sebagian penyelenggara pemilu ketika selesai menjabat langsung mendapatkan posisi penting dalam jabatan pemerintahan daerah. Ada yang menjadi pejabat struktural bagi yang berstatus PNS dan ada juga yang menjadi pejabat non struktural seperti menjadi staf khusus atau ditempatkan di jabatan BUMD. Tawaran jabatan diduga merupakan kompensasi atas ajakan kerja sama pemerintah daerah terhadap penyelenggara pemilu.

Keempat, politisasi kebijakan/program pemerintahan daerah. Selain terjadi politisasi APBD sebagaimana dijelaskan di atas, politisasi juga kerap terjadi pada proses penyusunan program atau kebijakan pemerintah daerah. Perumusan kebijakan tanpa

¹⁰³ Laporan Kinerja DKPP 2021

berbasis riset yang dilakukan oleh sebagian besar pemerintah daerah mengakibatkan lahirnya kebijakan daerah tanpa memenuhi standar kebutuhan publik. Padahal setiap rencana kebijakan harus berbasis pada tiga aspek yakni aspek filosofis, yuridis dan sosiologis. Akibatnya terdapat kegiatan pemerintah daerah yang sudah ditetapkan namun sesungguhnya bukan merupakan kebutuhan publik, namun di satu sisi ada hal yang menjadi kebutuhan publik tapi tidak dilakukan pemerintah dalam perencanaan program. Penyebabnya karena kuatnya politisasi kebijakan yang dipaksakan oleh elit pemerintahan daerah.

Menjelang pemilu atau pilkada, terdapat lembaga-lembaga survei yang mengukur popularitas atau elektabilitas bakal calon. Baik lembaga yang ditugaskan institusi politik atau bakal calon atau lembaga survei yang bekerja secara mandiri untuk kepentingan keilmuan atau kebijakan. Hasil-hasil survei kerap dimanfaatkan oleh elit-elit politik dan birokrasi di jajaran pemerintahan daerah untuk menentukan kebijakan apa yang hendak dibuat dan kelompok-kelompok mana yang menjadi sasaran serta wilayah mana yang menjadi target. Kelompok-kelompok yang oleh hasil survei memberikan penilaian minim terhadap calon yang didukung elit pemerintah daerah dipilih untuk menjadi sasaran penyaluran bansos, sedangkan wilayah-wilayah yang kurang memberikan dukungan terhadap calon dipilih dan dijadikan sasaran untuk pembangunan infrastruktur.

Untuk memperkuat pembiayaan kampanye calon yang didukung, maka ada dugaan terjadi kerja sama dengan pihak lain seperti dengan pengusaha. Kompensasinya adalah pengerjaan proyek pemerintah. Mesti ada kebijakan lelang secara terbuka, namun faktanya lelang hanyalah formalitas belaka, sebab pemenangnya sudah ditentukan sebelum perencanaan program dimulai. *Indonesia Corruption Watch (ICW)* dalam hasil investigasinya menyebut adanya indikasi lelang arisan di mana jumlah peserta lelang mencukupi untuk tidak disebut sebagai monopoli, akan tetapi pada tahap akhir proses

lelang, sebagian besar dari mereka tidak mengajukan harga penawaran. Terdapat indikasi peserta lelang dikondisikan untuk mundur teratur sehingga pada tahap akhir lelang, yang akan muncul sebagai pemenang adalah perusahaan yang telah sedari awal ditentukan dipilih. Berbagai perusahaan yang mengikuti lelang elektronik pada satu proyek dikendalikan oleh satu orang. Banyaknya peserta lelang yang mendaftar hanyalah formalitas belaka karena pengendali atau pemiliknya ada pada satu tangan. Untuk mengendalikan berbagai perusahaan itu, pengusaha dapat meminjam perusahaan milik orang lain dengan biaya tertentu yang dibayarkan di muka.¹⁰⁴

Modus lainnya yang kerap dimanfaatkan oleh elit-elit penyelenggara pemerintahan dan aparatnya di daerah adalah memperbesar atau memperbanyak volume kegiatan sosialisasi program pemerintah daerah di semua satuan kerja pemerintahan daerah. Sosialisasi dikemas dalam bentuk baliho, *banner* atau iklan media massa. Namun fenomena yang sering terjadi adalah pemasangan foto pejabat atau calon yang ukurannya jauh lebih besar ketimbang informasi pokok yang hendaknya diketahui oleh masyarakat. Dalam setiap acara kemasyarakatan baik perkumpulan karena meninggalnya salah satu anggota keluarga atau acara pesta pernikahan, terdapat *banner-banner* dan papan bunga ucapan dari pejabat pemerintah dihadirkan walaupun tanpa diminta oleh keluarga.

D. Analisis Faktor Pelanggaran Etika Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Praktik pelanggaran etika pemerintahan di daerah pada pelaksanaan pemilu dan pilkada terjadi karena sejumlah faktor. *Pertama* belum bekerjanya fungsi pengawasan yang menjadi tugas utama DPRD. Pasal 40 ayat 1 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menyebutkan bahwa calon kepala daerah di usung oleh parpol (atau gabungan parpol) yang memiliki kursi sebanyak 20 persen dari jumlah total anggota DPRD hasil

¹⁰⁴ Investigasi Lelang Opentender Pemerintah | ICW (antikorupsi.org)

pemilu. Di beberapa daerah, terdapat kepala daerah yang di *support* oleh hampir seluruh anggota DPRD karena komitmen koalisi pada saat pilkada. Fungsi pengawasan menjadi lemah karena kepentingan politik kepala daerah tidak akan mungkin berbeda dengan kepentingan sebagian besar anggota DPRD. Apalagi sebagian besar kepala daerah adalah merupakan ketua parpol atau kerabat dekat dari elit parpol.

Meski tidak berasal dari parpol yang sama, sebagian besar anggota DPRD juga bersekutu dengan kekuatan mayoritas dengan kompensasi jabatan terutama dalam komposisi Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Secara individu, terdapat juga anggota yang bersekutu karena mendapat jatah proyek untuk dikerjakan pihak lain atau karena kerabatnya mendapat jabatan penting dalam struktur pemerintahan daerah. Kebijakan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah dan bukan sebagai lembaga legislatif kerap dijadikan alasan lemahnya kontrol DPRD terhadap eksekutif di daerah. Sehingga pengawasan terhadap perumusan kebijakan program maupun kebijakan anggaran kerap dengan begitu gampang di politisasi bahkan dimanipulasi.

Kedua, baik UU Pemilu maupun UU Pilkada ternyata masih mengandung banyak sekali kelemahan. Faktanya banyak tindakan para bakal calon atau elit-elit pemerintahan yang terindikasi adanya kecurangan karena memanfaatkan kebijakan pemerintah daerah untuk kepentingan kemenangan. Namun perbuatan itu tidak termasuk kategori pelanggaran pemilu atau pilkada sebab tindakan itu dilakukan sebelum tahapan dimulai. Misalnya pemasangan baliho atau alat peraga pengenalan diri yang di tempatkan di rumah ibadah, sekolah dan rumah sakit yang dilarang oleh UU Pemilu dan UU pilkada, namun larangan itu hanya berlaku ketika daftar calon sudah ditetapkan dan dimulainya tahapan kampanye. Meski tahapan pemilu dan pilkada sudah dimulai, namun ketika penetapan calon belum dilakukan oleh KPUD, maka pelanggaran itu tidak bisa di proses melalui UU pemilu atau pilkada. Karena kedudukannya baru

sebatas bakal calon belum bisa dijadikan sebagai subjek hukum pelaku pelanggaran.

Dalam proses penanganan pelanggaran hukum administrasi pemilu yang salah satu objek penanganannya adalah penyalahgunaan jabatan oleh aparat pemerintahan ditangani oleh Penegak Hukum Pemilu atau Gakkumdu. Unsur Gakkumdu yang terdiri dari Bawaslu, kepolisian dan jaksa ternyata sangat tidak efektif. Lembaga Forum Koordinasi Pimpinan Daerah atau Forkopimda yang antara lain terdiri dari Kepala Daerah, pimpinan kepolisian dan pimpinan kejaksaan kerap melemahkan fungsi Gakkumdu itu sendiri.

Adanya rekomendasi Bawaslu atas bukti ketidaknetralan aparatur sipil negara (ASN), Bawaslu oleh UU tidak diberikan kewenangan mengeluarkan putusan atau sanksi bagi ASN yang terbukti tidak netral. Hasil kajian Bawaslu yang hanya bersifat rekomendasi kerap tidak memiliki efek terutama pada penerapan sanksi. Dalam hal promosi untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tidak diberikan kewenangan memberikan rekomendasi pembatalan bagi ASN yang pernah di rekomendasikan Bawaslu yang dinilai melakukan pelanggaran kode etik dan disiplin ASN pada saat Pemilu dan Pilkada. Kepala daerah yang diberikan kewenangan untuk mengeksekusi justru sebagian besar memberikan promosi jabatan lebih tinggi. Karena dianggap ASN yang bersangkutan ikut berjasa memenangkannya saat pilkada atau berjasa membantu memenangkan kerabat yang berjasa memenangkan kerabat kepala daerah. Ada indikasi makin banyaknya ASN sengaja terlibat menjadi tim pemenangan, karena cara itulah yang paling gampang untuk dipromosi.

Kewenangan Dewan Pers dalam mengontrol kemandirian dan netralitas pemberitaan media massa di daerah menjadi faktor pendorong para elit politik di pemerintahan daerah mengajak mereka sebagai tim pemenangan. Ada yang secara jelas masuk dalam struktur tim pemenangan tanpa melepas profesinya sebagai jurnalistik, namun ada juga yang tetap

berada di luar struktur namun menjalankan fungsi yang sama. Sebagian menyajikan pemberitaan menguntungkan calon-calon tertentu. Sebagai kompensasinya mereka mendapat pembiayaan yang bersumber dari APBD dengan mata anggaran biaya iklan media sosialisasi, humas dan informasi.

Kedudukan Badan Penelitian dan Pengembangan atau Bapelitbang di daerah belum difungsikan sebagaimana tujuan pendiriannya sebagai salah satu kerja di pemerintah daerah. Meski kelitbangan masih merupakan salah satu satker yang menginduk bersama Badan Perencanaan Daerah (Bappeda), namun sebagian besar urusan kelitbangan telah berdiri sebagai satker atau badan tersendiri. Hal itu dimaksudkan mendorong kerja-kerja dan *output* kelitbangan dapat berguna bagi perencanaan daerah. Rencana Induk (rinduk) Bapelitbang berorientasi pada penelitian dan pengembangan kebijakan dan program pemerintah. Hasil-hasil kajiannya menjadi dasar dalam penyusunan RKPD maupun program legislasi daerah (prolegda) baik oleh Biro Hukum Pemerintah daerah maupun untuk bahan pertimbangan Badan Pembuatan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD. Namun demikian, belum banyak pemerintah daerah yang merumuskan kebijakan di daerah berdasarkan analisis kajian, sehingga kebijakan atau program apa yang ditetapkan lebih banyak berorientasi pada kepentingan politik elit, bukan untuk kepentingan publik. Sebagian menyesuaikan dengan agenda politik atau agenda kunjungan elit politik pusat ke daerah.

E. Rekomendasi

Kualitas pemilu dan pilkada akan sangat tergantung pada sejauh mana legitimasi atau pengakuan masyarakat terhadap proses maupun hasil pemilu dan pilkada itu. Legitimasi ditentukan oleh kesadaran, kepedulian dan partisipasi masyarakat. Sedangkan tingginya partisipasi masyarakat akan sangat ditentukan oleh tingkat kepercayaan masyarakat. Kepercayaan itu bisa saja atas persepsinya terhadap penyelenggara pemilu, parpol ataupun pemerintah daerah. Jika

masyarakat memandang pemerintah daerah melakukan kecurangan atau kebijakan yang tidak adil dengan membedakan masyarakat dalam pelayanan, maka kecenderungan kepercayaan masyarakatnya akan menurun. Semakin rendah kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah maka akan membatasi masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Walaupun masyarakat berbondong-bondong datang ke TPS, itu bukan di dorong oleh sebuah kesadaran, akan tetapi karena terjebak oleh adanya imbalan politik uang.

Maka untuk mendorong proses pemilu memiliki legitimasi yang kuat, maka perlu dibangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap *stakeholder* pemilu seperti kepercayaan terhadap pemerintah daerah. Beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan untuk perumusan kebijakan ke depan adalah :

Pertama, perlu membangun kultur kompetisi secara profesional dalam mempromosikan pejabat. Selama ini kecenderungan sebagian besar ASN yang dipromosikan pada jabatan yang lebih tinggi bukan karena mempertimbangkan kapasitas dan kemampuan tapi karena faktor balas jasa sebagai tim pemenang calon baik pemilihan legislatif atau pilkada. Kondisi ini berpotensi hanya akan menjadikan kinerja pemerintahan menjadi buruk. Sebab pejabat tidak diisi oleh mereka yang berkompeten tetapi oleh ASN yang dianggap berjasa saat pemilu ataupun pilkada yang belum tentu berkompeten.

Kedua, KASN perlu diberikan kewenangan untuk mengeksekusi ASN yang terbukti tidak netral oleh Bawaslu termasuk tidak merekomendasikan ASN dalam proses pengangkatan pada Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) atau jabatan lain yang memerlukan rekomendasi KASN. Menyerahkan kepada atasan langsung dalam hal ini kepala daerah untuk mengambil tindakan atau memberikan sanksi kepada ASN yang terbukti tidak netral sangatlah tidak efektif mencegah atau melahirkan efek jera. Sebab kepala daerah adalah salah satu pihak yang diuntungkan dari ketidaknetralan ASN.

Ketiga, pelibatan masyarakat dalam proses perumusan rencana kerja pemerintah daerah maupun dalam penyusunan anggaran publik bukan hanya sekedar bahasa anjuran, formalitas atau relatif. Perlu sebuah regulasi hukum bahwa pelibatan masyarakat merupakan sebuah hal yang wajib serta memiliki konsekuensi hukum apabila pemerintah daerah tidak melibatkan masyarakat. Partisipasi masyarakat memerlukan pelembagaan, sistim dan mekanisme dan prosedur yang baku. Pelibatan publik perlu diperkuat untuk mencegah penyusunan program dan anggaran lebih dominan oleh kebutuhan dan kepentingan elit politik pada pemilu atau pilkada. Pelibatan publik tidak hanya sebatas pada perencanaan dan perumusan, tetapi juga dalam hal pengawasan. Belum optimalnya kerja-kerja pengawasan oleh DPRD, maka memerlukan penguatan pengawasan oleh publik. Memerlukan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan dan Pengawasan Program Pemerintah Daerah. Perda ini memuat cara pemerintah daerah membuka akses yang muda bagi masyarakat untuk berpartisipasi, tata cara berpartisipasi, hak dan kewajiban serta sanksi administrasi jika ada prosedur yang dilanggar. Kegiatan musrembang serta pokok-pokok pikiran DPRD yang diserap melalui penyerapan aspirasi masyarakat sangat tidak efektif karena hanya bersifat seremonial dan formalitas belaka. Apa yang diusulkan jauh berbeda dengan apa yang direncanakan dan dilaksanakan.

Keempat, memerlukan revisi terhadap UU Pemilu ataupun Pilkada terutama menyangkut kewenangan Bawaslu. Atas hasil kajian/pembuktian bahwa ASN terbukti tidak netral dalam pemilu atau pilkada, kewenangan Bawaslu hanyalah rekomendasi bukan putusan. *Output* Bawaslu yang sifatnya hanyalah rekomendasi menyebabkan pihak yang diberikan tugas untuk mengeksekusi kebanyakan mengabaikan dan bahkan sebagian justru dipromosi pada jabatan yang lebih tinggi karena dinilai berjasa. Karena yang dilanggar adalah UU Pemilu dan UU Pilkada maka keputusan atas pelanggaran mengacu pada kedua UU tersebut. Ketentuan pemberian sanksi oleh

atasan langsung sesuai UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN sangat tidak efektif.

Kelima, memerlukan pembenahan terhadap UU Pemilu dan Pilkada terutama yang berkaitan dengan norma yang mengatur subjek atau kedudukan hukum bagi pihak yang dapat ditangani oleh Bawaslu. Selama ini Bawaslu baru bisa menangani dugaan pelanggaran pemilu bagi calon yang telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yaitu calon yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai peserta. Sehingga banyak pelanggaran yang terjadi namun tidak ditindaki karena dilakukan ketika seseorang belum ditetapkan sebagai calon serta belum dimulainya tahapan. Terdapat pasal dalam UU Pemilu yang bisa dijadikan contoh perlunya perluasan subjek hukum. Misalnya dalam hal penanganan sengketa proses UU Pemilu menyebut bahwa pihak yang mengajukan permohonan adalah peserta pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU RI. Namun Bawaslu memperluas ruang lingkup subjek pemohon yaitu tidak hanya sebagai calon akan tetapi juga sebagai bakal calon peserta pemilu.

Membangun Etika Pemerintahan Dalam Perspektif Kebijakan Publik Partisipatif di Indonesia

Oleh. Trubus Rahardiansah & Riyadi Santoso



A. Latar Belakang

Gelombang reformasi total yang terjadi di Indonesia sejak 1998 telah mendorong banyak perubahan besar dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan besar tersebut sungguh dirasakan, khususnya dibidang politik dan pemerintahan, ekonomi dan sosial. Dalam kehidupan politik, Indonesia telah berubah dari politik yang otoritarian telah menjadi demokrasi multipartai, dengan banyaknya partai politik (parpol) yang berdiri dan menjadi peserta pemilu umum (Pemilu). Mari kita lacak kembali, pemilu pasca reformasi yang dimulai dengan pelaksanaan pemilu tahun 1999 diikuti sebanyak 48 parpol, kemudian pada pemilu tahun 2004 dengan sebanyak 24 parpol. Selanjutnya pemilu tahun 2009 sebanyak 38 parpol, tahun 2014 sebanyak 20 parpol dan pada tahun 2019 sebanyak 16 parpol serta untuk pemilu tahun 2024 oleh KPU telah ditetapkan ada sebanyak 17 parpol¹⁰⁵. Nampak dari pasang surutnya kehidupan demokrasi dan jumlah parpol peserta pemilu sejak 1999 hingga 2019 (20 tahun) era reformasi, pemilu 1999 jumlah parpol terbanyak yakni 48 parpol, dan pemilu 2019 paling sedikit dengan 16 parpol peserta pemilu. Dan pada pemilu yang akan datang di tahun 2024 dengan peserta 17 parpol nasional, plus ada 6 parpol lokal aceh. Kontestasi pemilu 2024 diperkirakan akan lebih ketat, dan diharapkan kualitas demokrasi semakin baik, dengan mengedepankan politik

¹⁰⁵ *Harian Kompas*, 15 Desember 2022 berdasarkan hasil penetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada Rabu, 14 Desember 2022.

substansi, dengan adu gagasan dan program kerja. Disamping itu harapan semakin berkualitasnya demokrasi ke depan pada pemilu 2024, dapat berlangsung pemilu yang berasas jujur, adil dan demokratis sehingga menjadi pemilu yang berintegritas.

Perubahan Indonesia menjadi negara demokrasi multipartai, sangat diperhitungkan di tingkat dunia, karena Indonesia telah menjadi negara demokrasi terbesar nomor 3 di dunia setelah Amerika Serikat (USA) dan India. Jumlah penduduk Indonesia sebanyak 275,3 Juta Jiwa (2022), nomor 4 di dunia setelah RRC, India, dan USA. Keputusan Indonesia menjadi negara demokrasi juga dinilai sangat berani, dengan menerapkan sistem pemilihan langsung untuk memilih Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota di seluruh wilayah Indonesia. Indonesia telah menjadi negara demokrasi yang melaksanakan sistem pemilu langsung di sebanyak 34 Provinsi (sejak 2022 menjadi 38 Provinsi) dan 514 Kabupaten/Kota (416 kabupaten dan 98 kota)¹⁰⁶. Kebijakan Indonesia untuk menjadi negara demokrasi besar dan menerapkan pemilu serentak secara langsung di seluruh wilayah negara, provinsi dan kabupaten/kota, merupakan perubahan spektakuler yang sangat membanggakan sekaligus pasti penuh tantangan ke depan dengan berbagai persoalan yang dihadapinya.

Perubahan besar kedua sebagai reformasi, selain bidang politik demokrasi yang sangat penting adalah dibidang pemerintahan, yakni telah terjadi pergantian bahkan perombakan dari pemerintahan orde baru (rezim orde baru) menjadi orde reformasi (rezim reformasi). Pemerintahan orde baru selama 32 tahun (1966-1998), telah dinilai sangat kotor dan telah runtuh, karena dihindangi penyakit kronis, yaitu berupa korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Reformasi total tersebut, harus diakui sebagai gerakan masyarakat sipil atau *civil society*, yang ingin membangun suatu kehidupan bernegara yang lebih demokratis, pemerintahan yang bersih dan akuntabel,

¹⁰⁶ www.katadata.co.id 11 Februari 2022

transparan, dan semangat untuk mewujudkan *good and clean governance*¹⁰⁷.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, sebagaimana digariskan oleh UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa kedudukan Presiden RI dengan sistem pemerintahan presidensial sesungguhnya berfungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebagaimana Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sedangkan untuk melaksanakan pemerintahan daerah, di wilayah provinsi dipimpin oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan roda pemerintahan provinsi, dan untuk pemerintahan kabupaten oleh Bupati serta pemerintahan kota oleh Walikota. Kondisi empiris, praktek pemerintahan di Indonesia, dari pemerintahan pusat hingga kabupaten dan Kota terus mengalami dinamika dan permasalahan yang tiada hentinya.

Disamping reformasi bidang politik, Indonesia juga melakukan reformasi birokrasi pemerintahan, sebagai mesin utama organisasi yang menjalankan roda pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan ini untuk melakukan perubahan kinerja birokrasi agak lebih efektif dan efisien dalam tugas utama pelayanan publik. Birokrasi pemerintahan yang diharapkan mampu melaksanakan tugas pelayanan publik secara transparan, cepat, tanggap/responsif, akuntabel, efektif dan efisien. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut, birokrasi pemerintahan sangat dituntut lebih mengedepankan etika kerja, yaitu anti KKN dan profesional. Namun hal ini masih sangat disayangkan selama era reformasi dan demokrasi, dengan masih banyaknya pejabat publik, politisi, penegak hukum, pejabat pemerintahan dan birokrasi baik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah yang

¹⁰⁷ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Era Globalisasi*, Yogyakarta : Center of Academic Publishing Service (CAPS), 2016, hal. 348.

tersandung kasus korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan data KPK RI sepanjang periode 2004-2022 jumlah pejabat daerah yang tersandung korupsi sebanyak 176 dengan rincian terdapat 22 Gubernur dan 154 Bupati/Walikota. Sementara itu, jumlah anggota DPRD terjerat korupsi sebanyak 310 orang DPRD. Diantara ratusan kasus korupsi pejabat daerah tersebut diatas, yang mengemuka di tahun 2022 adalah kasus Gubernur Papua Lukas Enembe yang telah menjadi tersangka, dengan nilai korupsi mencapai triyunan rupiah. Disamping menjadi pelanggaran etika pejabat pemerintahan, korupsi juga dinilai dapat menjadi penyebab utama buruknya perekonomian suatu negara¹⁰⁸. Korupsi bahkan menjadi penghalang utama yang sangat signifikan bagi banyak negara, yakni negara miskin, negara berkembang dan maju untuk menciptakan kemakmuran yang adil bagi rakyatnya. Inilah satu permasalahan utama yang mendasar dalam etika pemerintahan walaupun terjadi masif di era demokrasi.

B. Permasalahan

Dari uraian singkat latar belakang diatas, nampak bahwa yang menjadi permasalahan pokok dalam etika pemerintahan era demokrasi di Indonesia adalah masih maraknya korupsi pada semua lini pemerintahan pusat dan daerah. Bahkan apabila ditelusuri lebih luas (pemerintahan dalam arti luas), masalah korupsi oleh pejabat pemerintahan tersebut, telah melibatkan tiga unsur yakni pejabat eksekutif, legislatif dan yudikatif. Disamping masalah korupsi oleh pejabat pemerintahan, juga terjadi banyak pelanggaran etika pemerintahan lainnya, diantaranya ulah dan tindakannya yang tidak patut dengan tata pemerintahan yang baik. Hal ini sungguh sangat ironis terjadi di tengah-tengah era reformasi dan demokrasi yang sedang dan terus dibangun di Indonesia. Lalu bagaimanakah membangun etika pemerintahan dengan peran kebijakan publik?

¹⁰⁸ Sri Mulyani Indrawati, Menteri Keuangan RI, *Harian Neraca*, 15 Desember 2022.

C. Metode Analisis

Dalam penulisan ini, metode analisis yang dipergunakan adalah metode diskriptif kualitatif, dengan mendiskripsikan berbagai data untuk memperkuat kajian dan analisis yang dilakukan terkait etika pemerintahan dan kebijakan publik. Untuk memperdalam dan mempertajam analisis maka digunakan pula metode meta analisis. Telah diketahui bahwa meta analisis merupakan pengkombinasian, dan analisis integratif.¹⁰⁹ Suatu metode analisis dan kajian yang berdasarkan dari berbagai hasil penelitian dan kajian yang telah dilakukan sebelumnya. Untuk kemudian dilakukan pengkayakan dan kajian ulang untuk mendapatkan hasil temuan dan preposisi yang baru. Dalam melakukan analisis tentu dilakukan secara kualitatif, dengan analisis yang cukup mendalam (*deep-analysis*) untuk mendapatkan deskripsi dan konstruksi yang komprehensif.

D. Kerangka Teoritis-Konseptual

1. Kebijakan Publik Partisipatif

Partisipasi publik adalah keikutsertaan masyarakat dalam semua proses dan tahapan pembuatan keputusan serta ikut bertanggung jawab di dalamnya. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat terhadap perumusan kebijakan publik menjadi salah satu hal penting dalam prosesnya. Partisipasi masyarakat menjadi indikator penting dalam menghasilkan kebijakan publik yang tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan penyelenggaraan negara, terutama dalam negara demokrasi seperti Indonesia.

Sebenarnya konsep atau istilah partisipasi sudah sangat sering dan lama dikenal dalam berbagai literatur keilmuan. Namun sebagai konsep dan praktek operasional ia baru mulai dibicarakan sejak tahun 1970-an, yaitu ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Ada beberapa bentuk atau jenis partisipasi,

¹⁰⁹ Fatkhan A.Huda, www.fatkhan.web.id, November 2020.

terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis, antara lain: 1) partisipasi politik dan 2) partisipasi sosial. Partisipasi Politik sering diartikan sebagai hubungan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Sedangkan Partisipasi Sosial sering diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam proyek-proyek pembangunan. Model partisipasi ini seringkali dipergunakan selama rezim orde baru berkuasa. Dengan kata lain, partisipasi sosial seringkali diartikan sebagai terlibatnya masyarakat untuk ikut gotong royong dalam proyek pembangunan negara yang bersifat swadaya masyarakat, meskipun dalam praksisnya partisipasi selalu diartikan sebagai kewajiban masyarakat untuk membantu pemerintah dan bukan sebagai hak masyarakat untuk mengetahui dan mendapat bantuan dari pemerintah. Sebenarnya, partisipasi sosial lebih tepat diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan. Dalam pengertian ini, partisipasi ditempatkan di luar negara atau lembaga-lembaga formal pemerintahan. Karena sifatnya yang berada di luar lembaga negara atau lembaga formal pemerintahan, konsep ini dapat disebut sebagai partisipasi sosial. Selain itu, partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai beneficiary pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan dan evaluasi program.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dapat diwujudkan dalam tahapan proses perumusan kebijakan, yaitu:

- 1) Tahap Identifikasi Masalah: Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan atau menyalurkan aspirasi atau kebutuhan dan masalah yang sedang dihadapi kepada pemerintah. Masyarakat juga berhak menyampaikan opininya terkait hal tersebut.
- 2) Penyampaian Masalah: Penyampaian masalah dan cara pemecahannya bisa disampaikan langsung melalui media massa atau pada saat dengar pendapat yang diselenggarakan pemerintah. Di era digital kemudahan penyampaian aspirasi dapat dicapai melalui sosial media pemerintah dan instansi yang terbuka.
- 3) Tahap Perumusan atau Formulasi Rancangan Kebijakan: Masyarakat dapat memberikan opini, masukan, dan kritik rancangan kebijakan apabila rancangan kebijakan masih belum tepat dalam menyelesaikan masalah.
- 4) Tahap Pelaksanaan Kebijakan: Partisipasi masyarakat ditunjukkan dengan mendukung dan melaksanakan kebijakan. Sikap proaktif masyarakat sangat memengaruhi penyelesaian masalah. Tanpa dukungan masyarakat, kebijakan publik yang baik pun tidak akan mampu menyelesaikan masalah.

Salah satu persyaratan agar ada ketertiban sosial dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan melibatkan peran serta kekuatan politik masyarakat adalah terjadinya penguatan masyarakat warga (*civil society*)¹¹⁰

2. Etika Pemerintahan

Sebelum memahami etika pemerintahan, alangkah baiknya kita lacak apa pengertian tentang etika dan moral. Secara Epistemologi, etika dan moral mempunyai pengertian yang sama dan digunakan saling bergantian, misalnya: tindakan yang benar secara moral sebagai tindakan etis, kode perilaku moral sebagai kode etik. Konsep etika mengandung pengertian: Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk. Sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan

¹¹⁰ Neera Chandaoke. 1995. *State and Civil Society: Exploration in Political Theory*. London: Sage.

akhlak. Etika juga sebagai nilai mengenai benar dan salah yang dianut oleh suatu golongan atau masyarakat. Moral adalah segala sesuatu yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma sebagai sarana untuk mengukur benar tidaknya tindakan manusia.

Etika Birokrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokrasi yang bercirikan keterbukaan, bertanggung jawab, tanggap terhadap aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan menerima perbedaan, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Konsep etika birokrasi pemerintahan mengamatkan agar penyelenggaraan negara memiliki rasa kepedulian yang tinggi dalam memberikan pelayanan kepada public (masyarakat). Diharapkan menciptakan suasana harmonis antar birokrat dan kepentingan lainnya, dengan mengutamakan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan untuk mencapai kemajuan bangsa dan negara.

Birokrasi saat ini tengah menghadapi transformasi sosial yang besar karena dampak revolusi industri 4.0. Revolusi Industri 4.0 merupakan perubahan dalam mekanisme produksi barang dan jasa yang ditandai dengan sejumlah ciri, yaitu dengan penggunaan Internet of Things (IoT) dan Cyber Physical Production System (CPPS) dalam proses produksi baik barang maupun jasa (Schwab, 2016; Vaidya, Ambad, & Boshle, 2018; Amalia, 2018; Li, Tan, & Chaudhry, 2019). Dalam perkembangannya, setidaknya terdapat sembilan pilar yang menjadi ciri perkembangan teknologi Revolusi Industri 4.0 yaitu 1) Analisis Big Data, 2) Robot Otonom, 3) Teknologi Simulasi, 4) Integrasi Sistem Horisontal dan Vertikal, 5) Industri Berbasis Internet of Things (IoT), 6) Keamanan Siber, 7) Teknologi Informasi

berbasis Cloud, 8) Manufaktur Aditif, 9) Teknologi Augmented Reality (Gerbert et al., 2015; Vaidya et al., 2018). Implikasi dari transformasi ini tentu sangat serius terhadap situasi birokrasi kita. Empat puluh persen kerja administratif yang masih mendominasi dalam tatanan birokrasi kita, berpotensi terkena dampak disrupsi. Jenis-jenis pekerjaan yang administratif bisa dialihkan kepada teknologi

Selain itu konsepsi etika pemerintahan mengandung “misi” bahwa setiap pejabat dan penyelenggara negara untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan tidak melakukan tindakan yang tidak terpuji. Selanjutnya, pemerintahan yang baik adalah apabila terjadi pertentangan dan perbedaan pandangan, maka diselesaikan secara musyawarah dengan bijak dan penuh kearifan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai suatu rahmat. Pemahaman pemerintahan yang amanah, adalah pemerintah yang bersedia mundur dari jabatannya, apabila apabila melanggar hukum dan secara moral perilaku dan tindakannya bertentangan dengan nilai-nilai moralitas.

3. Peran Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) dewasa ini semakin terbukti menentukan keberhasilan atau kemajuan suatu negara dan bangsa. Oleh karena itu, peran kebijakan publik sangatlah diharapkan, dan setiap pejabat publik di bidang pemerintahan wajib untuk mempergunakan kebijakan publik sebagai tools (sarana) dan tindakan untuk memajukan masyarakat dan negaranya. Kesalahan dan kegagalan kebijakan publik haruslah dihindari karena akan merugikan atau membuat kemunduran suatu masyarakat, bangsa dan negara. Pakar Kebijakan publik, *Sofian Efendi*¹¹¹ mengatakan “untuk menjadi negara besar yang unggul, Indonesia memerlukan kebijakan publik yang unggul”. *Nugroho (2014)*, juga mengatakan bahwa keunggulan suatu negara semakin

¹¹¹ Sofian Effendi, Guru Besar bidang Public Policy di UGM Yogyakarta.

ditentukan oleh fakta, apakah ia memiliki kebijakan-kebijakan publik yang unggul atau sebaliknya. Masalahnya, tidak cukup banyak para pimpinan pemerintahan dan negara yang mahfum bahwa kebijakan publik menjadi penentu kelangsungan hidup bangsanya¹¹². Demikian halnya dalam membuat kebijakan (*policy making*) dan melaksanakan kebijakan (*policy imlementation*) perlu diperhatikan kesungguhan untuk memajukan masyarakatnya.

Selanjutnya *Thomas R Dye (1976)*, menyampaikan kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.”¹¹³ Selain itu, *Heidenheimer (1990)*, kebijakan publik merupakan studi tentang bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah¹¹⁴. Dari banyak ahli semakin meyakinkan betapa penting dan strategisnya, kebijakan publik sebagai sarana yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk memajukan negaranya. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang akan menentukan masa depan suatu masyarakat, suatu bangsa dan negara dalam mencapai tujuan dan kemajuannya. Dengan pemahaman seperti ini maka peranan kebijakan publik menjadi sangat signifikan menentukan kemajuan bangsa dan negara, dalam hal ini bangsa dan negara Indonesia. Oleh karena itu dalam pembuatan ataupun penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh jajaran pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib hukumnya selalu menerapkan etika pemerintahan. Maksudnya, nilai-nilai dan moral, semangat kebaikan harus menyatu dalam setiap

¹¹² Riant Nugroho, *Public Policy : Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*, Jkaarta : PT. Elex Media Komputindo, 2014, hal .

¹¹³ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta : Kencana PrenadaMedia Grup, 2014, hal.xi.

¹¹⁴ *Ibid.*

langkah kebijakan publik dalam rangka memperbaiki kesejahteraan dan kemajuan seluruh rakyat/masyarakatnya.

Ada dua pola yang dapat dilakukan dalam rangka menggalang partisipasi masyarakat untuk pembuatan kebijakan publik di era demokratisasi seperti yang sedang bergulir di tanah air akhir-akhir ini, yaitu partisipasi tidak langsung, seperti partisipasi melalui media massa (cetak dan elektronik), dan partisipasi langsung dengan menggunakan struktur-struktur mediasi. Meskipun harus diakui bahwa pola-pola partisipasi ini masing-masing memiliki keunggulan dan kelemahan. Di sisi lain Partisipasi dapat pula dibedakan menjadi partisipasi manipulasi (bersifat manipulatif) dan partisipasi konsultatif. Partisipasi dikatakan bersifat manipulatif karena pemerintah memberikan informasi yang keliru kepada publik. Namun Suhirman menyatakan bahwa para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi¹¹⁵. Partisipasi bersifat konsultatif adalah partisipasi dimana pemerintah meminta saran dan kritik pada sebelum keputusan ditetapkan. Sayangnya konsultasi ini sering kali hanya bersifat formalitas atau untuk diperalat melegitimasi belaka. Karena pada kenyataannya saran dan kritik masyarakat tidak dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

4. Era Demokrasi Multipartai

Sebagai negara demokrasi multipartai ketiga terbesar dunia, Indonesia mendapatkan peluang besar sekaligus tantangan yang sangat berat. Berdasarkan data 5 kali pemilu selama era reformasi 1998-2019 (Pemilu 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019), telah berjalan dengan sukses secara demokratis, dengan diikuti oleh puluhan partai politik (parpol). Jumlah parpol peserta pemilu selama 5 kali pemilu memang telah pula mengalami pasang surut, dengan jumlah terbanyak

¹¹⁵ Suhirman, "Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan", dalam Seminar yang diselenggarakan oleh USAID Jakarta 12 Agustus 2003

yakni pada pemilu 1999 dengan 48 parpol. Disusul dengan penyusutan jumlah parpol pada pemilu 2004 sebanyak 24 parpol dan bertambah lagi pada pemilu 2009 menjadi 38 parpol. Jumlah inipun pada pemilu 2014 mengalami penurunan kembali menjadi 20 parpol, dan pemilu 2019 menjadi 16 parpol. Dari sebanyak 16 parpol pemilu 2019 tersebut yang berhasil mendapatkan kursi senayan di DPR RI Periode 2019-2024 untuk 575 kursi sebanyak 9 parpol yaitu : (1) PDIP, (2) Gerindra, (3) Golkar, (4) Nasdem, (5) PKB, (6) PKS, (7) PAN, (8) Demokrat, dan (9) PPP.

Tabel 1. Daftar Partai Politik Hasil Kursi DPR RI Periode 2019-2024

No.	Nama Partai	Kursi DPR RI	(%)
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128	22,26
2	Partai Golongan Karya (Golkar)	85	14,78
3	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	78	13,57
4	Partai Nasional Demokrat (Nasdem)	59	10,26
5	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58	10,09
6	Partai Demokrat	54	9,39
7	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	50	8,70
8	Partai Amanat Nasional (PAN)	44	7,65
9	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19	3,30
	Jumlah Kursi	575	100%

Sumber : diolah, DPR RI, 2019-2024

Dari berbagai data pemilu lintas tahun selama era reformasi (1999-2019), menunjukkan perkembangan demokrasi yang menggembirakan dan pelaksanaan pemilu dapat terlaksana dengan baik. Bahkan diakui oleh lembaga pemilu internasional bahwa Indonesia mendapatkan

apresiasi saat pemilu 2014 oleh KPU Amerika Serikat, dapat menjadi contoh dalam penyelenggaraan pemilu. Indonesia mampu mengelola 190 juta pemilih dengan suku, pulau wilayah geografis yang luas. Belum lagi berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi selama penyelenggaraan pemilu hingga perhitungan dan hasil akhir pemilu. Apalagi dengan pemilu serentak menjadikan tantangannya menjadi semakin kompleks dan berat. Namun demikian, dengan segala tantangannya kehidupan demokrasi multipartai telah mewarnai dan dapat diterima oleh rakyat Indonesia.

Demokrasi yang berjalan dan berkembang di Indonesia membutuhkan pembinaan yang terus dilakukan. Para pemimpin politik, negarawan, dan seluruh pemangku kepentingan yang terkait sudah semestinya bekerjasama membangun kehidupan demokrasi yang lebih baik, lebih bermutu, dan berkualitas dengan demokrasi yang substansial dan bukan prosedural. Disamping itu partisipasi rakyat dalam demokrasi juga semestinya dibangun dengan partisipasi yang bottom up bukan partisipasi topdown, yang ada kecenderungan mobilisasi rakyat. Dari hal ini maka pendidikan politik demokrasi menjadi tugas besar seluruh pihak untuk mewujudkannya demokrasi yang berkualitas di era demokrasi multipartai.

Di era reformasi fenomena unjuk rasa dengan menggunakan kekuatan massa merupakan hal yang biasa. Persoalannya adalah kondisi krisis ekonomi yang berkepanjangan, kemiskinan yang parah dan institusi negara yang tidak kokoh (korupsi yang menjamur) akan membuat distorsi dalam proses partisipasi publik secara langsung. Akhir-akhir ini telah terbukti bahwa demonstrasi-demonstrasi yang dilakukan dengan melibatkan banyak orang jauh dari sikap volunteer karena didanai oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan. Fenomena politik uang ini merupakan konsekuensi dari lemahnya penegakan hukum dan akan sangat mengganggu dalam proses

pendewasaan demokrasi.¹¹⁶ Oleh karena itu demokrasi harus diproteksi oleh kebijakan publik agar tidak mengarah pada anarkisme. Salah satunya adalah dengan cara perbaikan ekonomi, pemerataan dan keadilan.

E. Pembahasan dan Analisis

Untuk mengungkap permasalahan etika pemerintahan diatas maka pembahasan yang mengkorelasikan antara etika pemerintahan dengan kebijakan publik menjadi kunci penentunya menjadi sangat penting, apalagi di era demokrasi multipartai yang telah diterapkan di Indonesia. Bagaimanapun upaya membangun etika pemerintahan haruslah terus dilakukan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*), dan pada khususnya para pemimpin pemerintahan dengan leadership (kepemimpinan)nya. Upaya pembangunan atau pengembangan etika pemerintahan harus dengan diikuti berbagai evaluasi dan perbaikan-perbaikan seterusnya secara konsistensi dan berkelanjutan.

Data dimuka penyampaian kajian ini telah mengungkap betapa banyaknya kasus korupsi yang melibatkan pejabat publik dan penyelenggara pemerintahan. Dengan sebanyak 176 kasus korupsi sepanjang tahun 2004 hingga 2022, meliputi 22 Gubernur dan 154 Bupati/Walikota.¹¹⁷ Data ini akan lebih banyak ditambah, sebanyak 310 kasus korupsi anggota DPRD. Juga terdapat 12 Menteri hingga Agustus 2022 dan anggota DPR RI. Belum lagi ditambah kasus korupsi yang melibatkan aparat hukum dan yudikatif, seperti para jaksa dan hakim sert para penyidik, termasuk aparat kepolisian. Hal ini semua akan memperpanjang daftar banyaknya kasus korupsi yang telah dilakukan oleh jajaran pemerintahan di Indonesia. Kasus korupsi baru di tahun 2022 yang melibatkan Gubernur Papua, Lukas Enembe dengan gratifikasi milyaran dan penyalahgunaan

¹¹⁶ George Sorensen. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Berubah*, Yogyakarta, CCSS & Pustaka Pelajar.

¹¹⁷ Data KPK RI, Periode 2004 - 2022.

dana otsus papua, sungguh sangat mencengangkan seluruh rakyat Indonesia. Dari kejadian ini betapa pelanggaran etika pemerintahan sungguh telah terjadi secara terbuka, ditengah era keterbukaan demokrasi dan akuntabilitas publik yang ingin dibangun oleh pemerintah pusat.

Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani Indrawati (2022)¹¹⁸, menyampaikan dengan tajam bahwa korupsi telah menjadi penyebab utama buruknya perekonomian suatu negara, baik itu terjadi di negara miskin, negara berkembang maupun negara maju. Secara signifikan korupsi telah memperlambat atau menghalangi perekonomian suatu negara untuk maju, menciptakan kemakmuran bagi rakyatnya. Dengan melihat pengalaman banyak negara yang telah gagal menjadi negara maju, disebabkan oleh middle income trap, yang terjadi karena masalah sumberdaya manusia (SDM), dan kebijakan ekonomi. Dan yang paling penting, adalah elemen karena negara tidak mampu mengelola ancaman korupsi yang terjadi di negara tersebut. Korupsi telah menggerogoti setiap upaya kemajuan, dengan efek erosi dan korosif. Elemen lain dampak korupsi yakni terciptanya inequality atau kesenjangan yang sangat timpang. Dimana ada sekelompok orang yang sangat kaya, yang mengusahi politik, ekonomi dan sosial. Namun pada sisi yang lain terdapat mayoritas masyarakat yang menghadapi kemiskinan. Untuk itu, sehingga diperlukan upaya kegiatan melawan korupsi.¹¹⁹ Melawan korupsi sebagai kegiatan untuk menciptakan suatu kesejahteraan bersama secara adil. Sehingga jangan sampai gagal negara kita membangun institusi atau lembaga yang basisnya adalah tata kelola pemerintahan yang baik, (*good governance*).

Mengingat kejahatan korupsi selalu menjadi ancaman serius, maka pemerintah Indonesia seharusnya terus berupaya melakukan pencegahan korupsi pada birokrasi. Didalam upaya

¹¹⁸ Sri Mulyani Indrawati, Menkeu RI pada Peringatan Hari Anti Korupsi Sedunia (Hakordia, 14 Desember 2022), dikutip dari Harian Negara 15 Desember 2022.

¹¹⁹ Ibid.

membangun etika birokrasi pemerintahan, khususnya pengelolaan keuangan negara, dewasa ini di Kementerian Keuangan RI telah memiliki 412 unit kerja yang berstatus Wilayah Bebas dari Korupsi dan berstatus Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK-WBBM). Sejalan dengan upaya ini, oleh Kementerian Negara PAN dan RB penilaian reformasi birokrasi dengan status WBK-WBBM juga terus digencarkan setiap tahunnya pada seluruh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah di Seluruh Indonesia. Namun upaya ini perlu juga dilakukan evaluasi, sejauhmana perkembangan kinerja pada unit kerja yang telah berstatus WBK-WBBM. Jangan sampai pada unit kerja-unit kerja yang telah berstatus WBK-WBBM dalam kinerja dan bebas korupsi tidak mengalami kemajuan ataupun jalan ditempat. Atau dengan kata lain, upaya reformasi birokrasi dengan menerapkan standar status WBK-WBBM hanyalah menjadi upaya yang mekanis dan ritual prosedural semata. Kita semua berharap, gerakan anti korupsi dan implementasinya menjadi nyata dan konkrit dilakukan pada seluruh jajaran birokrasi pemerintahan.

Disamping masih maraknya dan endemiknya gejala korupsi yang menjadi penyakit birokrasi pemerintahan Indonesia yang harus terus diperangi hingga ke akar-akarnya, kita juga menyaksikan terjadinya pelanggaran etika dalam pemerintahan yang lainnya, terkait ulah dan perilaku pejabat daerah baik terhadap rakyatnya maupun terhadap pemerintahan tingkat atau level atasnya, atau pemerintah pusat. Seperti, kasus yang masih segar dan baru dalam catatan kita adalah kasus pelanggaran etika pemerintahan oleh Muhammad Adil, Bupati Meranti, Provinsi Kepulauan Riau, sehingga yang bersangkutan dipanggil dan mendapatkan teguran keras oleh Kementerian Dalam Negeri, yang diterima Sekretaris Jenderal Kemendagri, Suhajar Diantoro¹²⁰. Kasus etika ini berawal dari sikap dan perilaku marah-marah sampai dengan melontarkan kata-kata kasar dan tidak etis, (“iblis dan setan”) dengan

¹²⁰ www.kompas.com, 12 Desember 2022.

menuduh kementerian keuangan terkait dana bagi hasil pusat dengan daerah, dalam forum Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah di Pekanbaru, pada tanggal 8 Desember 2022. Ulah dan ucapan kasar Bupati Meranti tersebut, sempat viral vidionya di media sosial.

Kasus protes Bupati Meranti, karena kemenkeu dirasakan memberikan dana bagi hasil (DBH) kepada daerahnya yang nilainya kecil atas produksi minyak meranti. Protes tersebut dilayangkan dihadapan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Kemenkeu RI, Luky Afirman. Adapun teguran keras yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri adalah meminta agar Bupati Meranti tersebut, lebih mengedepankan etika ketika berbicara, terlebih lagi posisi atau kedudukan yang bersangkutan sebagai seorang pejabat publik (pemerintahan)¹²¹. Terkait persoalan etika pemerintahan yang telah terjadi pada pejabat publik, Bupati Meranti ini menjadi pembelajaran sangat pentingnya para pejabat publik atau calon pejabat publik di Indonesia, untuk memahami etika pemerintahan. Kekesalan yang bersangkutan yang menumppuk ditambah dengan mis-komunikasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, menjadikan kesalahpahaman yang akhirnya meledak menjadi tuduhan dengan kata-kata kasar dan sangat tidak etis¹²².

¹²¹ Ibid.

¹²² Sebagai pejabat publik, ia seharusnya bisa menjadi contoh yang baik kepada masyarakat. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian bahkan memberikan teguran keras kepada Bupati Kepulauan Meranti itu. Sebagai institusi yang membawahkan kepala daerah, sudah sepantasnya ia mengingatkan perilaku bawahannya. Sebagai pejabat publik, Bupati kiranya memang perlu menjaga etika dalam berkomunikasi. Apa yang menjadi kegelisahan dan harapan dia sebenarnya bisa dikomunikasikan dan diselesaikan secara baik-baik sehingga tidak menimbulkan kegaduhan di tengah masyarakat.

Oleh karena itu patut disesalkan jika muncul 'perseteruan' antara Bupati Kepulauan Meranti, Riau, Muhammad Adil dan jajaran Kementerian Keuangan. Bahkan, saat rapat koordinasi nasional (rakornas) yang membahas pengelolaan pendapatan dan belanja daerah di Pekanbaru, beberapa waktu lalu, dimana bupati sempat mengeluarkan pernyataan kontroversial dengan menyebut pihak Kemenkeu sebagai setan atau iblis. Kekesalan Bupati dipicu dana bagi hasil (DBH) produksi minyak dari Meranti yang semakin ke sini semakin minim besarnya yang diberikan Kemenkeu. Hal tersebut tidak sebanding dengan kenyataan di lapangan. Hal ini karena harga minyak Meranti terus melonjak di tengah terkereknya harga minyak dunia dan naiknya nilai tukar dolar AS. Bupati mengaku telah berulang kali menyurati Kemenkeu untuk melakukan audiensi, tetapi jajaran Kemenkeu meminta audiensi dilakukan secara online. Adil pun mengadu kepada Kementerian Dalam Negeri dan semua akhirnya bisa dijalankan secara offline.

Dalam persoalan ini perlu dibangun komunikasi yang intensif, terbuka, dua arah, untuk memahami persoalan hitung-hitungan DBH dan perolehannya secara fair sehingga tidak menimbulkan salah paham dan sak wasangka. Kedua belah pihak dapat saling belajar dari kasus ini, agar tidak terjadi lagi kesalahpahaman kepala daerah dalam persoalan DBH. Demikian pula dengan pihak pejabat publik atau pemerintahan daerah, jangan sampai menerima masukan dari bawahannya data dan informasi yang salah. Pelajaran etika pemerintahan ini menjadi renungan bersama di era demokrasi, dimana para pejabat publik bisa berasal dari kader parpol ataupun dari politisi daerah.

Dua hal yang teramat penting dalam mewujudkan *good governance* dan mendukung baik kebijakan maupun program yang dibuat pemerintah ialah transparansi dan partisipasi. Transparansi dapat diwujudkan dengan keterbukaan informasi publik. Sementara itu, partisipasi antara lain dapat diwujudkan dengan membuka ruang dialog seluas mungkin. Bukan semata

antarkementerian atau lembaga, melainkan juga kepada seluruh pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut.

Selanjutnya terkait dengan pendekatan kebijakan publik, sebagai sarana untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat secara berkeadilan sebaiknya menjadi pekerjaan rumah setiap pejabat publik atau pejabat pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, untuk selalu meningkatkan kualitas kebijakan publik yang memihak kepentingan masyarakat luas. Kebijakan publik yang dinilai berkualitas tersebut, adalah yang mampu memecahkan persoalan atau menyelesaikan masalah (*problem solving*). Peran kebijakan publik dalam membangun etika pemerintahan akan sangat menentukan, karena dalam etika pemerintahan selalu diarahkan untuk mengoptimalkan pelayanan publik kepada masyarakat. Apabila segala upaya kebijakan publik dilakukan secara baik dan matang, tentu akan *include* didalamnya termasuk memajukan masyarakat atau rakyatnya. Pejabat publik atau pejabat pemerintah di pusat dan daerah yang membuat dan melaksanakan kebijakan publik dengan baik dan berkualitas, berarti ikut membangun atau mengembangkan etika pemerintahan yang baik pula. Dalam hal ini yang ingin dicapai dengan langkah menuju terwujudnya *good-governance* menjadi prioritas penting.

Administrasi publik bisa dikatakan sebagai tali penghubung antara pemerintah dengan masyarakatnya (publik). Administrasi publik digunakan untuk lebih memahami hubungan tersebut dan dapat meningkatkan responsibilitas suatu kebijakan publik agar setiap kebijakan publik yang ditetapkan dapat efektif dan efisien dalam pelaksanaannya. Pengembangan administrasi publik harus memperhatikan faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau eksistensi dari suatu bidang yang dikelolanya. Administrasi publik Indonesia menghadapi tantangan yang semakin berat pada era disrupsi; 1) ketidaksiapan pemerintah dalam mengimbangi perubahan yang cepat dimasyarakat; 2) keengganan untuk berubah oleh para pemangku kepentingan; 3)

ketidakstabilan dunia bisnis karena perubahan yang sangat cepat; 4) hilangnya banyak pekerjaan karena berubah menjadi otomatisasi; 5) adanya kesenjangan yang luar biasa terkait tenaga kerja “*low-skill/low-pay*” dan “*high-skill/high-pay*”; 6) isu keamanan dan privasi data; dan (7) munculnya fenomena “robotisasi” kemanusiaan.

Birokrasi pemerintah juga dituntut untuk melakukan tindakan efisien dengan sarana penggunaan perangkat lunak maupun perangkat keras dan juga menempatkan orang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1993:21-22) bahwa “Birokrasi pemerintah semakin dituntut untuk menerapkan unsurunsur efisiensi agar penggunaan sumber daya berlangsung secara optimal di sektor publik. Selain itu, dituntut adanya keahlian administratif sehingga dapat diwujudkan pemerintahan yang efisien atau dengan perkataan lain, pejabat dalam administrasi pemerintah dapat ditingkatkan menjadi lebih profesional.

F. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis atas permasalahan etika pemerintahan dengan kebijakan publik yang semakin menentukan arah keberhasilan suatu negara dan masyarakatnya, khususnya negara kita Indonesia dapat disimpulkan :

- 1) Pelanggaran etika pemerintahan dengan masih maraknya kasus korupsi yang telah melibatkan banyak pejabat publik, pemerintahan pusat dan daerah terus terjadi hingga saat ini. Korupsi terbukti signifikan menjadi menghambat utama suatu negara untuk berkembang menjadi negara maju. Hal ini terbukti di banyak negara dalam perkembangannya untuk menjadi negara berpenghasilan menengah (*middle-income*), dikarenakan tergerus oleh korupsi yang tidak dapat dikendalikan.

- 2) Pembenahan birokrasi pemerintahan dengan reformasi birokrasi dan membangun etika pemerintahan menjadi sangat penting. Hal itu mesti dilakukan konsisten dan berkelanjutan, terutama dengan upaya birokrasi pemerintahan yang bebas dan bersih dari tindakan korupsi. Selain itu birokrasi yang mampu melayani masyarakat dengan baik, yang kedua upaya kegiatan ini dikenal status birokrasi wilayah bebas korupsi (WBK) dan wilayah birokrasi bersih dan melayani (WBBM).
- 3) Kebijakan publik harusnya menjadi *tools* ataupun sarana pemecahan masalah (solusi) bagi berbagai persoalan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat atau rakyatnya. Kebijakan publik juga perlu diterapkan dalam membangun etika pemerintahan untuk memajukan atau mensejahterakan masyarakatnya.

2. Saran/Rekomendasi

Beberapa saran/rekomendasi yang penting untuk disampaikan dari hasil analisis ini sebagai berikut :

- 1) Pemerintah perlu tegas, serius dan konsisten dalam melawan dan menindak para pelanggar etika pemerintahan, yakni terhadap kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dan jajaran pemerintahan, baik di jajaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- 2) Etika pejabat pemerintahan perlu terus dibangun, dengan pemahaman dan kesadaran atas pembuatan kebijakan publik yang berkualitas, bermutu, ataupun unggul untuk mensejahterakan masyarakatnya. Dengan kebijakan yang demikian diharapkan akan menjadi solusi dan pendorong kemajuan masyarakat.
- 3) Dalam upaya membangun dan menegakkan etika pemerintahan ini, memerlukan ketauladanan, atau *best-practice*, dari para pejabat publik atau pemerintahan yang terbukti berprestasi. Banyak contoh-contoh para leadership muda dan pejabat publik pemerintahan yang dapat menjadi tauladan atau panutan, sehingga nilai-nilai

prestasi dan etika pemerintahan dapat berkembang.
Pejabat pemerintahan yang berkarakter dan berintegritas.