

ETIKA POLITIK & PEMERINTAHAN

Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

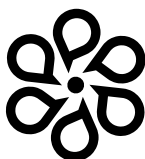
Kutipan Pasal 72 :

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

ETIKA POLITIK & PEMERINTAHAN

Dr. Robi Cahyadi Kurniawan, S.IP., M.A.



PUSAKA MEDIA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Buku Ajar
ETIKA POLITIK dan PEMERINTAHAN

Penulis:
Dr. Robi Cahyadi Kurniawan, S.IP, M.A.

Desain Cover & Layout
Pusaka Media Design

xiv + 156 hal : 15,5 x 23 cm
Cetakan, Juni 2021

ISBN:

Penerbit
PUSAKA MEDIA
Anggota IKAPI
No. 008/LPU/2020

Alamat
Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100
Korpri Jaya Sukarama Bandarlampung
082282148711
email : cspusakamedia@yahoo.com
Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

LEMBAR PENGESAHAN

Buku Ajar : Etika Politik dan Pemerintahan
Mata Kuliah : Etika Politik dan Pemerintahan
Kode Mata Kuliah / SKS : PEM620207 / 3 sks
NIP /NIDN : 197804302005011002/0030047802
Program Studi / Jurusan : Ilmu Pemerintahan

Menyetujui
Ketua Jurusan

Penulis

Drs. R. Sigit Krisbintoro, M.IP
NIP 196112181989021001

Dr. Robi Cahyadi Kurniawan
NIP. 19780430 200501 1002

Mengesahkan
Ketua LP3M UNILA

Mengetahui
Dekan FISIP UNILA

Prof. Dr. Ir Wan Abbas Zakaria M.S
NIP 196108261987021001

Dra. Ida Nurhaida, M.Si
NIP 196108071987032001

LEMBAR PERSETUJUAN PEER GROUP

Judul Buku Ajar : Etika Politik dan Pemerintahan
Nama Penulis : Dr. Robi Cahyadi Kurniawan, S.IP., M.A
NIP /NIDN : 197804302005011002/0030047902
Program Studi / Jurusan : Ilmu Pemerintahan

MENYETUJUI

Peer Group Bidang Politik

Ketua *Peer Group*

Anggota

Dr Tabah Maryanah
NIP 197106042003122001

Drs. R Sigit Krisbintoro, M.IP
NIP 196112181989021001

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
BAB I. KONSEP DAN TEORI POLITIK.....	1
1.1. PENDAHULUAN	1
1.2. PENYAJIAN	2
1.2.1. Konsep Politik	2
1.2.2. Teori Politik	5
1.3. RANGKUMAN.....	6
1.4. LATIHAN/TUGAS/EKSPERIMEN	7
1.5. RUJUKAN	7
BAB II. KONSEP DAN TEORI PEMERINTAHAN	8
2.1. PENDAHULUAN	8
2.2. PENYAJIAN	9
2.2.1. Konsep Pemerintahan	9
2.2.2. Teori Pemerintahan.....	11
2.3. RANGKUMAN.....	13
2.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	13
2.5. RUJUKAN	13

BAB III. KONSEP DAN TEORI ETIKA (MORALITAS).....	15
3.1. PENDAHULUAN	15
3.2. PENYAJIAN	16
3.2.1. Konsep Etika dan Moralitas	16
3.2.2. Teori Etika dan Moralitas	25
3.3. RANGKUMAN.....	32
3.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	32
3.5. RUJUKAN	32
 BAB IV. NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL.....	 34
4.1. PENDAHULUAN	34
4.2. PENYAJIAN	35
4.2.1. Konsep Negara.....	35
4.2.2. Keadilan Sosial	38
4.3. RANGKUMAN.....	41
4.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	41
4.5. RUJUKAN	42
 BAB V. ETIKA POLITIK.....	 43
5.1. PENDAHULUAN	43
5.2. PENYAJIAN	44
5.2.1. Konsep Etika Politik.....	44
5.2.2. Hubungan Etika dan Politik.....	48
5.3. RANGKUMAN.....	51
5.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	51
5.5. RUJUKAN	51
 BAB VI. ETIKA PEMERINTAHAN.....	 53
6.1. PENDAHULUAN	53
6.2. PENYAJIAN	54
6.2.1. Konsep Etika Pemerintahan.....	54
6.2.2. Hambatan Penerapan Etika.....	56
6.2.3. Nilai, Fungsi dan Sumber Etika Pemerintahan	57
6.3. RANGKUMAN.....	60
6.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	61
6.5. RUJUKAN	61

BAB VII. RAGAM PRAKTIK ETIKA POLITIK.....	62
7.1 PENDAHULUAN	62
7.2 PENYAJIAN	63
7.2.1. Aktor Politik.....	63
7.2.2. Partisipasi Politik.....	65
7.2.3. Partai Politik	74
7.2.4. Pemilihan Umum	79
7.2.5. Etika Kampanye	89
7.2.6. Lembaga Legislatif	97
7.3 RANGKUMAN.....	105
7.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	106
7.5 RUJUKAN	106
 BAB VIII. RAGAM PRAKTIK ETIKA PEMERINTAHAN	 108
8.1 PENDAHULUAN	108
8.2 PENYAJIAN	109
8.2.1. Good Governance	109
8.2.2. Pelayanan Publik.....	116
8.2.3. Birokrasi	122
8.2.4. Aparatur Sipil Negara (Asn).....	137
8.2.5. Korupsi	141
8.2.6. Pembangunan Berkelanjutan.....	150
8.3 RANGKUMAN.....	154
8.4 TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN	155
8.5 RUJUKAN	155

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Daftar Partai Politik Di Awal Reformasi Tahun 1995 78

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Defenisi partisipasi politik yang dikemukakan para ahli beserta indikatornya	68
Tabel 2. Bentuk partisipasi konvensional dan non Konvensional	72
Tabel 3. Definisi partai politik	76
Tabel 4. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional	84
Tabel 5. konsep dari kampanye menurut para ahli	91
Tabel 6. Definisi birokrasi Menurut ahli, ilmuwan, dan pengertian birokrasi dari berbagai literatur	123
Tabel 7. Patologi Birokrasi	132
Tabel 8. Definisi korupsi menurut para ahli dari berbagai Literatur	142

KONSEP DAN TEORI POLITIK 1

1.1. PENDAHULUAN

Politik secara nyata dimaknai sebagai proses merebut, mempertahankan, dan melestarikan kekuasaan melalui mekanisme yang disepakati (dan dilanggar) oleh para pelakunya, baik pelaku individu maupun kelompok. Politik pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang berkaitan dengan manusia yang selalu hidup bermasyarakat. Pada kodratnya ia adalah makhluk sosial yang selalu hidup dinamis dan berkembang. Wajah politik adalah wajah mengatasnamakan rakyat dan agama dengan mengorbankan nilai-nilai yang ada di dalamnya. Oleh karena itu politik selalu merupakan gejala yang mewujudkan diri manusia dalam rangka proses perkembangannya.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep politik dan teori politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 1 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep Politik
- 2) Teori-teori politik

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- 1) Memahami konsep beserta teori secara mendalam dan mampu mengimplementasikannya dalam segala aspek kehidupan terutama di perkuliahan

1.2. PENYAJIAN

1.2.1. Konsep Politik

Asal mula kata politik berasal dari kata “polis”, yang berarti negara kota. Politik dapat berarti suatu disiplin ilmu pengetahuan dan seni. Politik sebagai ilmu, karena politik atau ilmu politik memiliki objek, subjek, terminologi, ciri, teori, filosofis, dan metodologis yang khas dan spesifik serta diterima secara universal, di samping dapat diajarkan dan dipelajari oleh banyak orang. Politik juga disebut sebuah seni, karena banyak dijumpai politisi yang tanpa pendidikan ilmu politik, tetapi mampu menjalankan roda politik praktis. Dalam arti luas, politik membahas secara rasional berbagai aspek negara dan kehidupan politik (Handoyo, 2016 : 35)

Politik merupakan suatu fenomena yang sangat berkaitan dengan manusia, yang pada kodratnya selalu hidup bermasyarakat. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Deliar Noer (1983: 6) bahwa *“politik adalah segala aktivitas atau sikap yang berhubungan dengan kekuasaan dan yang bermaksud untuk mempengaruhi, dengan jalan mengubah atau mempertahankan, suatu macam bentuk susunan masyarakat”*. Berdasarkan definisi Noer, maka hakekat politik menunjukkan perilaku atau tingkah laku manusia, baik berupa kegiatan, aktivitas, ataupun sikap, yang tentunya bertujuan akan mempengaruhi atau mempertahankan tatanan kelompok masyarakat dengan menggunakan kekuasaan. Hal ini berarti kekuasaan bukanlah hakekat politik, meskipun harus diakui tidak dapat dipisahkan dari politik, justru politik memerlukannya agar suatu kebijaksanaan dapat berjalan dalam kehidupan masyarakat.

Politik sebagai usaha untuk mencapai sesuatu masyarakat yang lebih baik daripada yang dihadapinya. Sesuai dengan pendapat Peter Merkl dalam buku Miriam Budiardjo (2017 : 15) *“Politic, at its best is a noble quest for a good order and justice”*, pendapat tersebut menjelaskan bahwa politik yang dianggap baik yaitu usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan. Politik juga berkaitan dengan kehidupan masyarakat yang mengatur kehidupan kolektifnya dengan baik, hal tersebut berkaitan erat dengan kondisi terbatasnya sumberdaya alam sehingga perlu dicari sebuah cara distribusi sumber daya tersebut dengan tujuan agar semua warga

negara dapat merasakan kebahagiaan dan kepuasan. Tujuan tersebut diperoleh melalui instrumen kekuasaan yang akan menentukan alokasi sumberdaya yang ada. Politik sangat lekat dengan kekuasaan, kekuasaan yang dimaksud adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan seseorang atau kelompok yang memiliki kekuasaan tersebut. Konsep tersebut yang kemudian diartikan bahwa politik adalah segala macam kegiatan yang menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan (Budiardjo dalam Barokah, 2021: 11).

Konsep politik juga dikemukakan oleh Subakti (2010 : 2) yang mengatakan bahwa sekurang-kurangnya ada lima pandangan mengenai politik, diantaranya yaitu :

- 1) Politik adalah usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama.
- 2) Politik adalah segala hal yang berterkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.
- 3) Politik sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat.
- 4) Politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum.
- 5) Politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.

Menurut Ramlan Surbakti terdapat lima pandangan mengenai arti politik (2010: 1-8).

1. Pandangan klasik, Aristoteles melihat politik sebagai suatu asosiasi warga negara yang berfungsi membicarakan dan menyelenggarakan hal ihwal yang menyangkut kebaikan bersama seluruh anggota masyarakat. Pada pandangan klasik, dasar moral tertinggi terdapat pada urusan-urusan yang menyangkut kebaikan bersama daripada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan swasta.
2. Pandangan Institusional atau kelembagaan melihat politik sebagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, Max Weber merumuskan politik sebagai

persaingan untuk membagi kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan antarnegara maupun antarkelompok di dalam suatu negara.

3. Pandangan kekuasaan melihat politik sebagai kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Pandangan ini biasanya dipersepsikan sebagai sesuatu yang kotor. Hal tersebut karena di dalam mencari dan mempertahankan kekuasaan digunakan juga tindakan yang ilegal dan amoral.
4. Pandangan fungsionalisme memandang politik sebagai kegiatan merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum. David Easton merumuskannya sebagai *the authoritative allocation of values for a society*, atau alokasi nilai-nilai otoritatif, berdasarkan kewenangan, dan karena itu mengikat untuk suatu masyarakat. Easton kemudian menggolongkan perilaku politik berupa kegiatan yang mempengaruhi (mendukung, mengubah, menentang) proses pembagian dan penjatahan nilai-nilai dalam masyarakat. Sedangkan Harold Laswell memandang proses politik sebagai masalah *who gets what, when, how*, atau masalah siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana. Mendapat apa artinya mendapat nilai-nilai. Kapan berarti ukuran pengaruh yang digunakan untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan nilai-nilai terbanyak. Bagaimana berarti dengan cara apa seseorang mendapatkan nilai-nilai. Nilai yang dimaksud adalah hal-hal yang diinginkan, hal-hal yang dikejar oleh manusia dengan derajat kedalaman upaya yang berbeda untuk mencapainya. Secara singkat, nilai-nilai tersebut ada yang bersifat ideal sepiritual maupun material jasmaniah.
5. Pandangan konflik memandang politik sebagai upaya untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai. Perebutan dalam upaya mendapatkan dan/mempertahankan nilai-nilai disebut konflik. Maka dari itu politik pada dasarnya adalah konflik. Pandangan ini mendasarkan bahwa konflik adalah gejala yang serba- hadir dan gejala yang melekat dalam setiap proses politik.

1.2.2. Teori Politik

Teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari penomena yang bersifat politik. Dengan kata lain teori politik adlah bahasan atas, a) tujuan dari kegiatan politik, b) cara-cara mencapai itu, c) kemungkinan dan kebutuhan yang ditimbulkan situasi politik yang tertentu dan d) kewajiban-kewajiban yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Konsep-konsep yang dibahas dalam teori politik mencakup antara lain, masyarakat, kelas sosial, negara, kekuasaan, kedaulatan, hak dan kewajiban, kemerdekaan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, pembangunan politik, modernisasi dan lain sebagainya. (Budiharjo, 2017:30).

Menurut Thomas P.Jenkin dalam the study of political theory dibedakan dua macam teori politik. Sekalipun perbedaan antara kedua kelompok teori tidak bersifat mutlak. (dalam Budiharjo, 2017 :30)

- a) Teori-teori yang mempunyai dasar moril dan menentukan norma-norma politik. Karena adanya unsur norma-norma dan nilai, maka teori-teori ini boleh dinamakan valuitonal (mengandung nilai). Yang termasuk golongan ini antara lain filsafat politik, teori politik sistematis, ideologi dan sebagainya.
- b) Teori-teori yang menggambarkan dan membahas penomena dan faktafakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teoriteori ini dapat dinamakan nonvalutional, biasanya bersifat deskriptif dan komparatif dan berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik sedemikian rupa sehingga dapat disistematisir dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi. Teori-teori dari kelompok A diatas dapat dibagi lagi kedalam tiga golongan :

1) Filsafat Politik

Filafat politik mencari penjelasan yang berdasarkan ratio. Ia melihat jelas adanya hubungan antara sifat dan hakikat dari alam semesta dengan sifat dan hakikat dalam kehidupan politik didunia. Pokok fikiran dari filsafat politik ialah bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta seperti metaphysika dan epistimologi harus

dipisahkan dulu sebelum persoalan politik sehari-hari yang kita alami ditanggulangi.

2) Teori Politik Sistematis

Teori-teori ini tidak memajukan pandangan-pandangan sendiri mengenai metaphysika dan epistimologi, tetapi mendasarkan diri atas pandangan yang sudah lazim diterima pada masa itu. jadi, ia tidak menjelaskan asal-usul atau cara lahirnya norma-norma, tetapi hanya mencoba untuk merealisasikan norma-norma itu dalam program politik. Teori politik semacam ini merupakan suatu langkah lanjutan dari filsafat politik dalam arti bahwa ia langsung menerapkan normanorma dalam kegiatan politik.

3) Ideologi Politik

Ideologi politik adalah himpunan nilai-nilai, ide, norma-norma, kepercayaan dan keyakinan yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang, atas dasar mana ia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problematika politik yang dihadapinya dan yang menentukan pola tingkah laku politiknya.

1.3. RANGKUMAN

Politik berasal dari kata “polis”, yang berarti negara kota. Politik dapat berarti suatu disiplin ilmu pengetahuan dan seni. hakekat politik menunjukkan perilaku atau tingkah laku manusia, baik berupa kegiatan, aktivitas, ataupun sikap, yang tentunya bertujuan akan mempengaruhi atau mempertahankan tatanan kelompok masyarakat dengan menggunakan kekuasaan. Dua macam teori politik menurut Jenkin, teori-teori yang mempunyai dasar moril dan menentukan norma-norma politik dan teori-teori yang menggambarkan dan membahas penomena dan faktafakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori-teori diatas dapat dibagi menjadi Filsafat Politik, Teori Politik Sistematis, dan Ideologi Politik.

1.4. LATIHAN/TUGAS/EKSPERIMEN

Kuis 1 : Menjawab soal soal berkaitan dengan mata kuliah bab 1

Tugas : Mahasiswa membuat kelompok dengan membuat paper serta menganalisis terkait kondisi politik di berbagai daerah di Indonesia.

1.5. RUJUKAN

Barokah, Fitria (2021) Politik Santri dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2020. Skripsi Universitas Lampung

Budiardjo, M. (2017). *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.

Handoyo, Eko .2016. *Etika Politik Edisi Kedua*. Semarang : Widya Karya

Subakti, R. (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo

KONSEP DAN TEORI PEMERINTAHAN 2

2.1. PENDAHULUAN

Ilmu pemerintahan adalah sebuah cabang ilmu dari kajian ilmu politik. Sampai saat ini masih terdapat beberapa perdebatan mengenai ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Setelah di bab sebelumnya sudah dibahas bagaimana konsep dari politik. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *goverment*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Adapun tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Setiap negara modern menganut sistem pemerintahan yang berbeda-beda tergantung bagaimana kondisi sosial budaya dari masyarakat yang berada dalam negara tersebut.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 2 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep Pemerintahan
- 2) Beberapa teori pemerintahan dari beberapa ahli

Setelah mempelajari buku ajar etika pemerintahan ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- Memahami konsep pemerintahan dengan baik

2.2. PENYAJIAN

2.2.1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan, mengurus kesejahteraan rakyat, dan pembangunan masyarakat dengan melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan dalam negara (Hasibuan, 2019 :37). Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik dan juga berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengara.hkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*) maupun para pekerja (*workers*).

Secara etimologi, maka pengertian pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (2 pihak yaitu yang memerintah dan yang diperintah).
2. Pemerintah (Pe) berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah
3. Pemerintahan (akhiran an) berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Berdasarkan aspek statistika, maka “pemerintah” adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam aspek dinamika maka pemerintahan adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Dalam artian yang sempit, pemerintahan adalah meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif saja (Jika menurut teori van vollenhoven, hanya meliputi “*bestuur*” saja). Sedangkan dalam arti luas, pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif memiliki tujuan untuk mewujudkan negara.

Peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketenteraman dan ketertiban umum melalui fungsi

eksekutifnya, maka menurut Robinson (dalam Kuper, 2001 : 417), pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurutnya setidaknya terdapat 3 (tiga) nilai pendng yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu;

1) Akuntabilitas

Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (trust) masyarakat terhadap pemerintahnya.

2) Legitimasi

Dalam hal ini, menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warganya sena seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah parut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri.

3) Transparansi

Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum daiam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilal keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2014 : 23-24).

Rasyid (dalam Muhadam Labolo, 2011:32) membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintah itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Maka pelaksanaan fungsi pengaturan, yang lazim dikenal sebagai fungsi

regulasi dengan segala bentuknya, dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik di berbagai kehidupan masyarakat. Pemberdayaan juga akan mendorong kemandirian masyarakat dalam pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Ndraha menjelaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan.

1. Fungsi primer yaitu fungsi pemerintah sebagai provider jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil, dan layanan birokrasi. Fungsi primer secara terus-menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya masyarakat, maka semakin meningkat pula fungsi primer pemerintah.
2. Fungsi sekunder, yaitu sebagai provider kebutuhan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana. Fungsi sekunder berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya masyarakat, maka semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah dari pengaturan ke pengendalian. (Menurut Taliziduhu Ndraha, 2005:58)

2.2.2. Teori Pemerintahan

Beberapa teori pemerintahan yang dikemukakan oleh beberapa ahli dari beberapa literatur, diantaranya yaitu :

- Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut:
“Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-

tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya” (Philipus, 2005 : 6-8).

- Menurut Suhady, pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah
“*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya” (Riawan, 2009 : 197).
- Menurut R. Mac Iver (dalam Inu Kencana Syafie, 2003:135)
“Pemerintah itu adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu bisa diperintah. Bahkan ia juga melihat pemerintah sebagai sebuah perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada”.
- Menurut Samuel E Ward Finer (dalam Inu Kencana Syafie, 2003:135)
Pemerintah harus mempunyai kegiatan yang terus menerus (proses), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (state), pejabat yang memerintah (the duty), dan cara, metode serta sistem (manner, method, and system) dari pemerintah terhadap masyarakatnya.
- Menurut Ndraha (2005:57)
Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.

- Menurut W.S Sayre (1960)
 “Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya” (Fahmi, 2012 :28).

2.3. RANGKUMAN

Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik dan juga berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan, Secara etimologi ada tiga pengertian pemerintah; Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, Pemerintahan berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah, Pemerintahan berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif memiliki tujuan untuk mewujudkan negara. Terdapat 3 (tiga) nilai penting dalam pembicaraan pemerintahan; akuntabilitas, legitimasi, dan akuntabilitas. Fungsi pemerintah diantaranya; Fungsi primer sebagai provider jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan dan fungsi sekunder sebagai provider kebutuhan yang diperintah akan barang dan jasa.

2.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 2 : Soal terkait materi kuliah bab 2

2.5. RUJUKAN

Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, Hukum Pemerintah Daerah, Nusamedia: Bandung, 2012,
 Hasibuan, Sjahbana, A (2019). Peranan Ekologi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Daya Saing Kebijakan Pemerintah Daerah. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* Vol. 2, No. 1, Juni 2019: 33–47

- Labolo, Muhadam (2014) Memahami Ilmu Pemerintahan : Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya. Jakarta : Rajawali Pers
- Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Yogyakarta : Gajahmada University Press
- Riawan, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Citra Aditya Bakti, Bandung,

KONSEP DAN TEORI ETIKA (MORALITAS) 3

3.1. PENDAHULUAN

Etika adalah Ilmu tentang nilai-nilai perilaku manusia yang baik dan buruk, manfaat dan madharat, hak dan kewajiban, serta peraturan nilai moral yang diterapkan orang dalam membuat keputusan yang bersifat alami dalam berhubungan bermasyarakat. Etika dan moral merupakan dua istilah yang sejak dulu kala hingga sekarang terus diperbincangkan oleh para ahli, terutama di dunia filsafat dan pendidikan. Kedua istilah ini cukup menarik untuk dikaji mengingat keduanya berbicara tentang baik dan buruk, benar dan salah, atau yang seharusnya dilakukan dan yang seharusnya ditinggalkan. Etika dan moral selalu menghiasi kehidupan manusia dalam segala aspek kehidupannya. Etika dan moralitas sangat diperlukan dalam kehidupan soaial kemasyarakatan karena etika dapat menjadi alat kontrol di dalam melakukan suatu tindakan yang baik maupun buruk.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 3 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep etika
- 2) Konsep Moralitas
- 3) Beberapa teori etika dan moralitas

Setelah mempelajari buku ajar etika pemerintahan ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- Memahami konsep dengan baik dan mampu mengaplikasikan teori etika dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, karena pada kenyataannya banyak sekali mahasiswa yang tidak menyadari dan tidak mengetahui makna dan peranan dari etika.

3.2. PENYAJIAN

3.2.1. Konsep Etika dan Moralitas

A. Etika

Istilah etika dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Yunani : *ethos*, yang berarti kebiasaan atau watak. Etika juga berasal dari bahasa Perancis '*etiquette*' atau biasa diucapkan dalam bahasa Indonesia dengan kata etiket yang berarti juga kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau suatu organisasi tertentu. Etika (*ethics*) bermakna sekumpulan azas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, tata cara (adat, sopan santun) nilai mengenai benar dan salah, tentang hak dan kewajiban yang dianut oleh suatu golongan atau masyarakat (Munir dalam Suhairi, 2017 : 4).

Etika menurut William I. Sauser, Jr dalam Falah (2018), etika adalah perbuatan yang merupakan perilaku khususnya suatu perilaku moral terkait masyarakat, secara luas dimana perilaku seseorang diukur dengan standar masyarakat dalam mengukur etika seseorang. William berpendapat hukum mencakup peraturan, administrasi dan kasushukum sebagai suatu hal yang penting dan sumber yang syah (Falah, 2018), tentunya sebagai pedoman etika bagi seseorang terwujud dalam kesadaran moral yang memuat keyakinan benar dan tidaknya sesuatu' perasaan yang muncul bahwa ia akan salah melakukan sesuatu yang diyakininya tidak benar berangkat dari norma-norma moral dan *self respect* (menghargai diri) bila ia meninggalkannya (Chairunnisa dalam Miswardi, 2021 : 5). Etika merupakan bidang normatif, karena menentukan dan menyarankan apa yang seharusnya orang lakukan atau hindarkan. Dalam makna ini keputusan orang untuk melakukan sesuatu tindakan atau tidak semata karena arahan dan pertimbangan moral,

sehingga manakala seseorang melakukan suatu perbuatan yang tidak benar itu artinya perbuatan tersebut dilakukan tidak dimintakan pertimbangan etika dan moral (Salim dalam Miswardi, 2021 : 5)

Etika lebih merupakan pola perilaku yang atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu. Etika pada dasarnya merujuk dua perbedaan, Solomon (1987) yaitu :

- 1) Etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat.
- 2) Etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Moral, dalam pengertian umum menaruh pekenaan pada karakter atau sifat-sifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan sebagainya.

Etika adalah keyakinan pribadi seseorang mengenai apakah sebuah perilaku, tindakan atau keputusan adalah benar atau salah. Sedangkan etika merupakan kode yang berisi prinsip-prinsip dan nilai-nilai moral yang mengatur perilaku orang atau kelompok terkait dengan apa yang benar atau salah. Terdapat 6(enam) prinsip dapat di katakan merupakan landasan prinsipil dari etika. Prinsip-prinsip etika tersebut adalah sebagai berikut (supriyadi, 2001 : 20) :

1. Prinsip Keindahan (*Beauty*)

Prinsip ini mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan. Banyak filsuf mengatakan bahwa hidup dan kehidupan manusia itu sendiri sesungguhnya merupakan keindahan. Dngfa demikian berdasarkan prinsip ini, etika manusia adalah berkaitan atau memperhatikan nilai-nilai keindahan.

2. Prinsip Persamaan (*Equality*)

Hakekat kemanusiaan menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Setiap manusia yang terlahir di bumi ini serta memiliki hak dan kewajiban masing-masing, pada dasarnya adalah sama atau sederajat. Konsekuensi

dari ajaran persamaan ras juga menuntut persamaan diantara beraneka ragam etnis.

3. Prinsip Kebaikan (*Goodness*)

Secara umum kebaikan berarti sifat atau karakterisasi dari sesuatu yang menimbulkan pujian. Perkataan baik (*good*) mengandung sifat seperti persetujuan, pujian, keunggulan, kekaguman, atau ketepatan. Dengan demikian prinsip kebaikan sangat erat kaitannya dengan hasrat dan cita manusia. Jadi lingkup dari ide atau prinsip kebaikan adalah bersifat universal. Kebaikan ritual dari agama yang satu mungkin berlainan dengan agama yang lain.

4. Prinsip Keadilan (*Justice*)

Suatu definisi tertua yang hingga kini masih sangat relevan untuk merumuskan keadilan (*Justice* berasal dari zaman Romawi Kuno; “*justitia est contants et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*” (keadilan adalah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).

5. Prinsip Kebebasan (*liberty*)

Secara sederhana kebebasan dapat dirumuskan sebagai keleluasaan untuk bertindak berdasarkan pilihan yang tersedia bagi seseorang. Kebebasan muncul dari doktrin bahwa setiap orang memiliki hidupnya sendiri serta memiliki hak untuk bertindak menurut pilihannya sendiri kecuali jika pilihan tindakan tersebut melanggar kebebasan yang sama dari orang lain. Maka kebebasan manusia mengandung pengertian;

- a) Kemampuan untuk menentukan diri sendiri
- b) Kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan
- c) Syarat-syarat yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan pilihan pilihannya beserta konsekuensi dari pilihan itu.

Oleh karena itu, tidak ada kebebasan tanpa tanggung jawab, dan begitu pula tidak ada tanggung jawab tanpa kebebasan. Semakin besar kebebasan yang dimiliki oleh seseorang, semakin besar pula tanggung jawab yang dipukuhnya.

6. Prinsip Kebenaran (*Truth*).

Ide kebenaran biasanya dipakai dalam pembicaraan mengenai logika ilmiah, sehingga kita mengenal kriteria kebenaran dalam berbagai cabang ilmu, misal: Matematika, ilmu fisika, biologi, sejarah, dan juga filsafat. Namun ada pula kebenaran mutlak yang dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta yang ditelaah oleh teologi dengan ilmu agama (Ropik, 2015 : 4).

Prinsip-prinsip etika berdasarkan pemahaman keraf dalam (Suhairi 2017 : 8) yaitu:

- a. Tanggungjawab, dalam hal ini setiap pendang profesi manjerial harus memiliki rasa tanggungjawab terhadap profesi. Tanggungjawab terhadap pelaksanaan pekerjaan atau fungsi artinya keputusan yang diambil dan hasil dari pekerjaan tersebut harus baik serta dapat dipertanggungjawab sesuai dengan standar profesi. Memberi manfaat dan berguna bagi dirinya atau pihak lainnya. Prinsip seorang pemimpin harus berbuat baik dan tidak berbuat sesuatu kejahatan
- b. Kebebasan, para manjerial memiliki kebebasan dalam menjalankan komitmen dan bertanggungjawab dalam batas-batas aturan main yang telah ditentukan oleh kode etik sebagai standar perilaku profesional
- c. Kejujuran, jujur dan setia serta merasa terhormat pada profesi yang disandangnya, mengakui kelemahannya dan tidak menyombongkan diri, serta berupaya terus untuk mengembangkan diri dalam mencapai kesempurnaan bidang keahlian dan profesinya melalui pendidikan, pelatihan dan pengalaman.
- d. Keadilan, dalam menjalankan profesinya, memiliki kewajiban dan tidak dibenarkan melakukan pelanggaran terhadap hak atau mengganggu milik orang lain, lembaga atau organisasi, hingga mencerminkan nama baik bangsa dan negara

Etika merupakan bidang normatif, karena menentukan dan menyarankan apa yang seharusnya orang lakukan atau hindarkan. Dalam makna ini keputusan orang untuk melakukan sesuatu

tindakan atau tidak semata karena arahan dan pertimbangan moral, sehingga manakala seseorang melakukan suatu perbuatan yang tidak benar itu artinya perbuatan tersebut dilakukan tidak dimintakan pertimbangan etika dan moral. Istilah yang hampir sama dengan etika dan selalu disandingkan adalah kata '*etiket*', yang walaupun banyak orang memaknai sama dua kata tersebut, akan tetapi sebenarnya keduanya memiliki makna yang sangat berbeda, jika *etiks* berbicara tentang moral (baik dan buruk), maka *etiket* berbicara tentang sopan santun. Secara umum dua kata ini diakui memiliki beberapa persamaan sekaligus perbedaan. Menurut Yusuf dalam Miswardi (2021 : 5) mencatat beberapa persamaan dan perbedaan makna dari dua kata tersebut. Persamaannya adalah:

- 1) Etika dan etiket menyangkut perilaku manusia, sehingga binatang tidak mengenal etika dan etiket
- 2) Etika maupun etiket mengatur perilaku manusia secara normatif, artinya memberi norma bagi perilaku manusia sehingga ia tahu mana yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan.

Adapun perbedaannya adalah:

- 1) Etiket menyangkut cara suatu perbuatan harus dilakukan, sedangkan etika tidak terbatas pada cara suatu perbuatan harus dilakukan, sedang etika tidak terbatas pada cara dilakukannya suatu perbuatan. Etika menyangkut masalah apakah suatu perbuatan boleh dilakukan atau tidak;
- 2) Etiket hanya berlaku dalam pergaulan, sedangkan etika selalu berlaku dan tidak tergantung pada ada atau tidaknya orang lain;
- 3) Etiket bersifat relatif, sedangkan etika bersifat lebih absolut; dan
- 4) Etiket memandang manusia dari segi lahiriahnya saja, sedang etika memandang manusia secara lebih dalam (Yusuf dalam Miswardi, 2021 : 5).

Dengan demikian dari beberapa telaah dan paparan sumber-sumber yang ada, maka dapat ditarik pemahaman tentang etika secara teoritis etika terdiri dari:

1) Etika deskriptif

Memberikan gambaran dan ilustrasi tentang tingkah laku manusia ditinjau dari nilai-nilai baik dan buruk serta hal-hal yang mana yang boleh dilakukan sesuai dengan etis yang dianut oleh masyarakat.

2) Etika Normatif

Membahas dan mengkaji ukuran baik, buruknya tindakan manusia yang biasanya dikelompokkan menjadisebagai berikut:

a) Etika umum yang membahas berbagai macam hubungan dengan kondisi manusia untuk bertindak etis dalam mengambil berbagai macam kebijakan berdasarkan teori-teori dan jugaprinsip-prinsip moral.

b) Etika khusus yang terdiri dari:

1) Etika Sosial yaitu etika yang menekankan tanggung jawab sosial dan hubungan antar sesama manusia dalam aktivitas yang dilakukannya.

2) Etika Individual yaitu etika yang lebih menekankan kepada kewajiban manusia sebagai pribadi.

3) Etika Terapan yaitu etika yang diterapkan pada suatu profesi.

B. Moralitas

Moralitas atau moral adalah yang berasal dari bahasa latin: mos (jamak: mores) yang berarti cara hidup atau kebiasaan. Secara harfiah istilah moral sebenarnya berarti sama dengan istilah etika, tetapi dalam prakteknya istilah moral atau moril sebenarnya telah jauh berbeda dari arti harfiahnya. Moral atau *morale* dalam bahasa inggris dapat diartikan sebagai semangat atau dorongan batin dalam diri seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Moral atau moralitas ini dilandasi atau organisasi tertentu sebagai sesuatu yang baik atau buruk, sehingga bisa membedakan mana yang patut dilakukan dan mana yang tidak sepatutnya dilakukan (Ropik, 2015 : 2-3).

Menurut Eko Handoyo (2016 : 5) Kata moral dan moralitas memiliki arti yang beraneka ragam. Berikut ini dikemukakan definisi moral dan moralitas menurut beberapa penulis.

- a) Menurut Franz Magnis Suseno(1987:18), kata moral mengacu pada baik buruknya manusia sebagai manusia.
- b) Bertens (2001:7) memaknai moralitas sebagai sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk.
- c) Poespoprodjo (1999:118) mengartikan moralitas sebagai kualitas dalam perbuatan manusia yang menunjukkan bahwa perbuatan itu benar atau salah, dan baik atau buruk.
- d) Chaplin 2005:308) dalam buku "Kamus Lengkap Psikologi, mengartikan moral dalam tiga hal, yaitu (1) akhlak, moral, dan tingkah laku yang susila, (2) ciri-ciri khas seseorang atau sekelompok orang dengan perilaku pantas dan baik, (3) hukum atau adat kebiasaan yang mengatur tingkah laku.
- e) Rachel (2004:40) mendefinisikan moralitas sebagai usaha untuk membimbing tindakan seseorang dengan akal, yakni untuk melakukan apa yang paling baik menurut akal seraya memberi bobot yang sama menyangkut kepentingan setiap individu yang akan terkena oleh tindakan itu.
- f) Van Ness (2010:14) membedakan moralitas dan etika. Moralitas biasanya digunakan untuk menggambarkan bagaimana orang bertindak, sedangkan etika merupakan studi tentang standar perilaku khususnya aturan tentang kebenaran dan kesalahan.

Moralitas mempunyai makna yang lebih khusus sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus kepada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas . orang yang mengingkari janji yang tidak bisa dipercaya atau tidak etis , tetapi bukan berarti tidak bermoral. Namun menyiksa anak atau meracuni mertua bisa disebut tindakan tidak bermoral . jadi tekanannya disini pada unsur keseriusan pelanggaran . dilain pihak. Moralitas lebih abstrak jika dibandingkan dengan moral. Oleh sebab itu, semata-mata berbuat sesuai dengan moralitas tidak sepenuhnya bermoral, dan melakukan hal yang benar dengan alasan-alasan yang salah bisa berarti tidak bermoral sama sekali (Ropik, 2015 : 3-4).

Konsep moralitas di sisi yang lain, dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan

untuk melakukan tindakan sesuai dengan prinsip-prinsip etika moral. Tingkat moralitas seseorang. Dorongan untuk mencari kebenaran dan kebaikan senantiasa ada diri manusia, yang membedakan tingkat moralitas adalah kadar kuat tidaknya dorongan tersebut (Suriyadi dalam Suhairi 2017 : 9). Banyak nilai yang dapat menjadi perilaku atau moral dari berbagai pihak, berbagai nilai yang dapat diidentifikasi sebagai nilai-nilai dalam kehidupan saat ini. hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Kesuma dkk dalam Suhairi, (2017 : 9-10) yaitu :

- a. Nilai yang terkait dengan Individu, 1) Jujur, 2) Kerja keras, 3) Tegas, 4) Sabar, 5) Ulet, 6) Ceria, 7) Teguh, 8) Terbuka, 9) Visioner, 10) Mandiri, 11) Tegar, 12) Pemberani, 13) Reflektif, 14) Tanggung Jawab, 15) Disiplin.
- b. Nilai yang terkait dengan orang lain: 1) Senang membantu, 2) Toleransi, 3) Murah senyum, 4) Pemurah, 5) Kooperatif/mampu bekerjasama, 6) Komunikatif, 7) Amar ma'ruf (menyeru kebaikan), 8) Nahi munkar (mencegah kemunkaran), 9) Peduli (manusia, alam), 10) Adil. Sedangkan Nilai yang dengan ketuhanan; 1) Ikhlas, 2) Ikhsan, 3) Iman, 4) Takwa.

Secara umum terdapat dua jenis moralitas, yaitu moralitas intrinsik dan moralitas ekstrinsik. Pembagian ini hendaknya tidak boleh di campur adukan dengan pembagian moralitas secara objektif atau moralitas secara subjektif. Moralitas intrinsik memandang suatu perbuatan menurut hakikatnya bebas lepas dari bentuk hukum positif. Sebaliknya, moralitas ekstrinsik, memandang perbuatan sebagai sesuatu yang diperintahkan atau dilarang oleh seseorang yang berkuasa atau oleh hukum positif baik dari manusia maupun Tuhan (Handoyo, 2016 : 5).

Moralitas adalah kualitas dalam perbuatan manusia yang menunjukkan bahwa perbuatan itu benar atau salah, baik atau buruk. moralitas mencakup pengertian tentang baik, buruknya perbuatan manusia. Moralitas juga diartikan sebagai suatu fenomena manusiawi yang universal yang menjadi ciri yang membedakan manusia dengan binatang. Pada binatang tidak ada kesadaran tentang baik dan buruk, yang boleh dan tidak boleh, harus dan yang

tidak pantas dilakukan baik keharusan alami maupun keharusan moral. Keharusan alamiah terjadi dengan sendirinya sesuai hukum alam, sedangkan keharusan moral adalah hukum yang mewajibkan manusia melakukan atau tidak melakukan. Menurut Kant moralitas adalah kesesuaian sikap dan perbuatan kita dengan norma hukum batiniah kita , yakni apa yang kita pandang sebagai kewajiban itu. Moralitas akan tercapai apabila kita menaati hukum lahiriah bukan lantaran hal itu membawa akibat yang menguntungkan kita atau takut pada kuasa sang pemberi hukum, melainkan kita sendiri menyadari bahwa hukum itu merupakan kewajiban kita (Tjahjadi, 1991:47).

Moralitas sendiri oleh Kant dibedakan menjadi dua, yaitu moralitas heteronom dan moralitas otonom. Moralitas heteronom adalah sikap dimana kewajiban ditaati dan dilaksanakan bukan karena sesuatu yang berasal dari kehendak si pelaku sendiri, melainkan karena sesuatu yang berasal di luar kehendak pelaku tersebut. Sikap ini menurut Kant menghancurkan nilai moral. Menurut Kant tidak ada yang lebih mengerikan daripada tindakan seseorang yang harus takluk kepada kehendak pihak lain (Ibid : 48).

Moralitas otonom adalah kesadaran manusia akan kewajibannya yang ia taati sebagai sesuatu yang dikendaki nya sendiri karena diyakini sangat baik. Di dalam moralitas otonom , orang mengikuti dan menerima hukum lahiriah bukan lantaran mau mencapai tujuan yang diinginkan atau lantaran takut kepada pemberi hukum itu, melainkan karena dijadikan kewajiban sendiri berkat nilainya yang baik. Bagi Kant moralitas otonom merupakan prinsip moralitas tertinggi, sebab jelas berkaitan dengan kebebasan. Kebebasan merupakan hal yang hakiki dari tindakan rasional manusia (Ibid : 48). Dengan demikian, moralitas dapat dikatakan bukanlah suatu koleksi dari aturan-aturan, norma-norma atau kelakuan-kelakuan tertentu tetapi merupakan perspektif atau cara pandang tertentu. Moralitas mencakup etika, norma serta moral.

3.2.2. Teori Etika dan Moralitas

A. Teori Etika

Etika sebagai disiplin ilmu berhubungan dengan kajian secara kritis tentang adat kebiasaan, nilai-nilai, dan norma perilaku manusia yang dianggap baik atau tidak baik. Dalam etika masih dijumpai banyak teori yang mencoba untuk menjelaskan suatu tindakan, sifat, atau objek perilaku yang sama dari sudut pandang atau perspektif yang berlainan. Berikut ini beberapa teori etika menurut Suhairi(2017 : 4-7) :

1. Hedoisme

kata hedoisme diambil dari bahasa Yunani hedonismes dari akar kata hedone artinya kesenangan, bahwa baik atau yang memuaskan keinginan manusia dan apa yang meningkatkan kuantitas kesenangan itu sendiri. Hedonisme adalah pandangan hidup yang menganggap bahwa orang akan mencari kebahagiaan sebanyak mungkin menghindari perasaan yang menyakitkan. Hedonisme merupakan pandangan bahwa kesenangan atau kenikmatan merupakan tujuan hidup dan tindakan manusia. Aliran hedonisme berpendapat bahwa aliran baik dan buruk. Buruk adalah kebahagiaan karenanya suatu perbuatan dapat mendatangkan kebahagiaan yang merupakan dorongan dari pada tabiatnya dan ternyata kebahagiaan merupakan tujuan akhir dari hidup manusia, oleh karenanya jalan yang menyatakan ke arahnya di pandang sebagai keutamaannya (perbuatan mulia/baik).

Maksud dari kebahagiaan dari aliran ini adalah hedone yakni kelezatan, kenikmatan dan kepuasan rasa serta terhindar dari penderitaan ada juga yang mengartikan kelezatan merupakan ketentraman jiwa yang berarti kembangan badan. Oleh karena itu perbuatan dipandang baik menurut seseorang dan sebaliknya perbuatan itu buruk menurut kadar penderitaan yang ada pada diri seseorang tersebut. Tujuan paham aliran ini adalah untuk menghindari kesengsaraan dan menikmati kebahagiaan sebanyak mungkin dalam kehidupan di dunia. Ciri dari aliran hedonisme ini adalah kebahagiaan diperoleh dengan mencari perasaan-perasaan yang menyenangkan dan sedapat mungkin menghindari perasaan yang tidak enak.

Contoh makan akan menimbulkan kenikmatan jika membawa efek kesehatan tetapi jika makan berlebihan akan menimbulkan badan sakit. Hedonisme memiliki dampak negatif, yang paling banyak terjadi adalah manusia sibuk mencari kesenangan yang telah dan lebih sehingga menurut rasa tidak akan pernah puas dalam dirinya. Dengan tidak pernah puasnya tersebut, manusia yang termasuk dalam golongan hedonisme akan cenderung egois atau mementingkan kepentingan pribadi demi kebahagiaan pribadi. Aliran hedonisme terbagi menjadi dua yaitu:

1) *Egoistik Hedonisme*

Dalam aliran ini dinyatakan bahwa ukuran kebaikan adalah lezatan diri pribadi orang yang terbuat, karena itu, dalam aliran ini, mengharuskan kepada para pengikutnya agar mengerjakan segala perbuatan untuk menghasilkan kelezatan tersebut yang sebesar-besarnya.

2) *Universalistic Hedonisme*

Aliran ini mendasarkan ukuran baik dan buruk pada kebahagiaan umum. Aliran ini mengharuskan agar manusia dalam hidupnya mencari kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sesama manusia dan bahkan pada sekalian makhluk yang berperasaan. Jadi baik buruknya seseorang itu umat manusia. Kalau memang sesuatu itu lebih banyak kelezatannya dan membawa kemanfaatan maka hal itu baik tapi sebaliknya kalau membawa akibat penderitaan maka berarti buruk.

2. Egoisme

Egoisme merupakan motivasi untuk mempertahankan dan meningkatkan padanangan yang hanya menguntungkan diri sendiri. Egoisme berarti menempatkan diri ditengah satu tujuan serta tidak peduli dengan penderitaan orang lain, termasuk yang dicintainya atau yang dianggap sebagai teman dekat. Egoisme selalu menekankan keuntungan pada pribadi seseorang. Egoisme dapat dipecahkan menjadi dua jenis, menurut Reachel (2004), yaitu

- 1) Egoisme psikologi adalah padangan yang menyatakan bahwa semua orang selalu dimotivasi oleh perilaku, demi kepentingan dirinya belaka.

- 2) Egoisme etis adalah dapat definisikan sebagai teori etika yang menyatakan bahwa tolak ukur satu-satunya mengenai baik buruk suatu perilaku seseorang adalah kewajiban untuk mengusahakan kebahagiaan dan kepentingannya diatas kebahagiaan dan kepentingan orang lain.

Berikut adalah pokok-pokok pandangan egoisme etis:

- a. Egoisme etis tidak mengatakan bahwa orang harus membela kepentingannya sendiri maupun kepentingan orang lain.
- b. Egoisme etis hanya berkeyakinan bahwa satu-satunya tugas adalah kepentingan diri.
- c. Meski egois etis berkeyakinan bahwa satu-satunya tugas adalah membela kepentingan diri, tetapi egoisme etis juga tidak mengatakan bahwa anda harus menghindari tindakan menolong orang lain
- b) Menurut paham egoisme etis, tindakan menolong orang lain dianggap sebagai tindakan untuk menolong diri sendiri karena mungkin saja kepentingan orang lain tersebut bertautan dengan kepentingan diri sehingga dalam menolong orang lain sebenarnya juga dalam rangka memenuhi kepentingan diri.
- c) Inti dari paham egoisme etis adalah apabila ada tindakan yang menguntungkan orang lain, maka keuntungan bagi orang lain ini bukanlah alasan yang membuat tindakan itu benar. Yang membuat tindakan itu benar adalah kenyataan bahwa tindakan itu menguntungkan diri sendiri.

Alasan yang mendukung teori egoisme:

- a. Argumen bahwa altruisme adalah tindakan menghancurkan diri sendiri. Tindakan peduli terhadap orang lain merupakan gangguan ofensif bagi kepentingan sendiri. Cinta kasih kepada orang lain juga akan merendahkan martabat dan kehormatan orang tersebut.
- b. Pandangan terhadap kepentingan diri adalah pandangan yang paling sesuai dengan moralitas akal sehat. Pada akhirnya semua tindakan dapat dijelaskan dari prinsip fundamental kepentingan diri.

Alasan yang menentang teori egoisme etis:

- a. Egoisme etis tidak mampu memecahkan konflik-konflik kepentingan. Kita memerlukan aturan moral karena dalam kenyataannya sering kali dijumpai kepentingan-kepentingan yang bertabrakan.
- b. Egoisme etis bersifat sewenang-wenang. Egoisme etis dapat dijadikan sebagai pembenaran atas timbulnya rasisme.

3. Utilitarianisme

Utilitarianisme berasal dari bahasa latin Utilis yang berarti bermanfaat. Menurut teori ini perbuatan adalah baik jika membawa manfaat, tapi manfaat itu harus menyangkut bukan saja satu dua orang melainkan masyarakat sebagai keseluruhan. Utilitarianisme adalah faham atau aliran dalam filsafat moral yang paling mendasarkan. Dengan prinsip digunakan dimaksudkan prinsip yang menjadikan kegunaan sebagai tolak ukur pokok untuk menilai dan mengambil keputusan apakah suatu tindakan itu secara moral dapat dibenarkan atau tidak. Paham Utilitarianisme dapat diringkas sebagai berikut:

- a) Tindakan harus dinilai benar atau salah hanya dari konsekuensinya
- b) Mengukur akibat dari suatu tindakan, satu-satunya parameter yang penting adalah jumlah kebahagiaan atau jumlah ketidakbahagiaan
- c) Kesejahteraan setiap orang sama pentingnya

4. Deontologi

Istilah deontologi berasal dari bahasa yunani deon yang berarti kewajiban. Paham deontologi mengatakan bahwa etis tidaknya suatu tindakan tidak ada kaitannya sama sekali dengan tujuan, konsekuensi atau akibat dari tindakan tersebut. Konsekuensi suatu tindakan tidak boleh menjadi pertimbangan untuk menilai etis atau tidaknya suatu tindakan, suatu perbuatan tidak pernah menjadi baik karena hasilnya baik. Hasil baik tidak pernah menjadi alasan untuk membenarkan suatu tindakan yang baik. Etika

Deontologi menekankan kewajiban manusia untuk bertindak secara baik. Menurut teori ini tindakan dikatakan baik bukan karena tindakan itu mendatangkan akibat baik, melainkan berdasarkan tindakan sendiri sebagai baik pada dirinya sendiri. Misalnya manusia beribadah kepada tuhan karena merupakan sudah kewajiban manusia untuk menyembah tuhannya bukan karena perbuatan tersebut akan mendapatkan pahala. Selain itu, kewajiban seseorang yang memiliki dan mempercayai agamanya, maka orang tersebut harus beribadah, menjalankan perintah dan menjauhi larangannya.

B. Teori Moralitas

Teori yang mengatakan bahwa semua bentuk moralitas itu ditentukan oleh konvensi dan bahwa semua bentuk moralitas itu adalah resultan dari kehendak seseorang yang dengan sekehendak hatinya memerintahkan atau melarang perbuatan-perbuatan tertentu tanpa mendasarkan atas sesuatu yang instrintik dalam perbuatan manusia sendiri atau pada hakikatnya manusia dikenal dengan sebagai aliran positivisme moral. Disebut begitu karena, aliran tersebut, semua moralitas bertumpu pada hukum positif sebagai lawan hukum kodrat. Menurut teori tersebut perbuatan manusia di anggap benar atau salah berdasarkan kepada; kebiasaan manusia, hukum-hukum Negara dan pemilihan bebas Tuhan.

1. Moralitas Sebagai Kebiasaan Manusia

Teori yang mengatakan bahwa semua moralitas itu sekedar kebiasaan saja, sudah lama tersebar, yakni sejak zaman para sofis dan kaum skeptik pada zaman yunani kuno. Ada yang mengira bahwa moralitas itu dipaksakan oleh orang-orang pandai dan berpengaruh untuk menundukan rakyat biasa. Terhadap tekanan, pendapat umum dan tradisi, orang biasa menerima hukuman moral dan mau memakai rantai belenggu yang telah dibuatkan untuknya. Dan hanya beberapa pemberani yang berani berjuang dan dapat merdeka. Inilah filsafat dan dunia pemberontak dalam bidang moral.

Menurut Nietzsche pada awalnya tidak ada hal yang baik dan hal yang buruk. Yang ada hanya yang kuat dan yang lemah. Yang kuat dengan kejantannya, dengan kekuatannya, dengan

kelicinannya, dengan kenekatannya menghina yang lemah, yang seperti perempuan, yang sabar, patuh, ramah tamah, dan lembut. Yang lemah takut kepada yang kuat. Masing-masing golongan memuja sifatnya masing-masing, dan menghukum golongan lain. Munculah perbedaan antara moralitas bendoro dan moralitas budak. Karena jumlahnya besar dan mendapat pengaruh agama Katolik, moralitas budak menang.

Para kaum evolusionis modern. Seperti Herbert Spencer, mencari jejak-jejak permulaan gagasan moral pada binatang. Sebagai mana manusia berkembang dari hewan, maka gagasan-gagasan moral tentu mengalami perkembangan evolusi yang sama. Cara berbuat yang dianggap berguna, berkembang menjadi kebiasaan-kebiasaan suku primitif. Bersama dengan maju nya peradaban, semakin disaringlah, dan menjadi sistem moral yang kita miliki sekarang. Karena proses evolusi bumi belum berhenti, maka sistem tersebut masih bisa menjadi sistem yang lebih tinggi.

Auguste Comte, pendiri aliran positivisme, memandang etika sebagai bagian sosiologi yang di anggap sebagai ilmu tertinggi. Kebiasaan moral muncul dari kebiasaan sosial dan terus berubah bersama perbuatan-perbuatan yang terdapat di masyarakat. Pada kenyataan nya tidak ada moralitas yang universal sifatnya. Hukum moral itu berbeda bagi setiap orang. Setiap filsafat moral itu hanya sah bagi suasana peradaban dimana filsafat moral itu muncul.

Teori-teori ini lah yang tidak menerima bahwa perbedaan antara baik dan buruk yang dibuat manusia umumnya itu didasarkan atas hakikat kenyataan nya. Semua nya hanya berdasarkan adat istiadat yang berlaku di masyarakat. Adat itu muncul karena perbuatan yang sama yang diulang dengan cara yang sama. Adat sendiri bukan lah sumber dari perbuatan. Nilai adat dan tradisi adalah sebagai sesuatu yang diwariskan turun temurun kepada generasi mendatang dalam bentuk yang sudah siap pakai, yakni suatu pengalaman yang berguna dari orang-orang tua. Sebagai hubungan sejarah dengan masa lalu, dan sebagai pondasi kelangsungan budaya. Adat adalah tiang penyokong setiap bentuk peradaban. Adat juga merupakan penghalang kemajuan. Setelah beberapa lama, keadaan mungkin tealh berubah secara radikal.

Dengan perbuatan yang dulu menguntungkan, mungkin keadaan baru menjadi tidak berguna dan merugikan. Namun karena tekanan kebiasaan yang kuat, manusia terus menjalankan perbuatannya tanpa memikirkan mengapa berbuat demikian. Pada dasarnya adat tidak membuat moralitas.

2. Moralitas Bersumber Dari Hukum Negara

Rousseau mengatakan bahwa sebelum manusia mengorganisasi dirinya kedalam masyarakat politik, tidak ada hal yang baik dan buruk. Negara sendiri bukanlah masyarakat kodrat, melainkan hasil sosial contract, persetujuan yang sama sekali konvensional, yang dengan itu manusia mengorbankan sebagian hak-hak kodratnya untuk menyelamatkan hak-hak kodrat lainnya. Pada saat masyarakat sipil terbentuk, masyarakat ini memerintahkan dan melarang perbuatan-perbuatan tertentu guna tercapinya common good. Dan inilah saat munculnya hal baik dan hal buruk. Jadi, tidak ada perbuatan yang baik dan buruk menurut hakikatnya, tetapi hanya karena diperintahkan atau dilarang oleh Negara. Jadi, teori ini menyamakan moralitas dengan *civil legality*. Apabila negara membuat moralitas, negara dapat mengubah atau menghapuskan moralitas. Tetapi negara negara tidak dapat menghapus atau mengubah moralitas, maka negara tidak membuat moralitas.

3. Moralitas Sebagai Pemilihan Bebas Tuhan

Bila moralitas itu bukan hasil konvensi manusia, sumbernya harus terdapat Tuhan. Scotus berpendapat bahwa semua keharusan datangnya dari kehendak Tuhan yang mutlak merdeka dan perbuatan serong atau perzinahan dan pembunuhan pada hakikatnya buruk bagi manusia sebagai sesuatu yang berlawanan dengan kodratnya. Tetapi perbuatan-perbuatan tersebut tidak akan buruk andaikata dulu tuhan tidak pelarangnya. Benar bahwa moralitas itu bergantung pada kepada tuhan dan bahwa kehendak tuhan itu bebas. Tuhan memerintahkan perbuatan baik dan melarang perbuatan buruk tidak sembarangan dan tidak semau-

maunya. Kehendak tuhan bergantung kepada intelek nya. Kehendak dan intelek bergantung pada hakikatnya.

Apabila moralitas berbanting pada pemelihan tuhan yang serba sembarangan dan semau-maunya, mungkin sekali dia menentukan aturan-aturan moralitas yang ada sekarang berakhir pada saat tertentu, dan diganti dengan yang lainnya yang bertentangan. Bila benar demikian berarti Tuhan sendiri akan membuat manipulasi-manipulasi, tipuan-tipuan tentang moralitas dan manipulasi-manipulasi atas dirinya sendiri sebagai sumber moralitas.

3.3. RANGKUMAN

Terdapat perbedaan antara etika dan moralitas sebagai suatu sistem dijelaskan perbedaan antara etika dan moralitas sebagai suatu sistem nilai dalam diri seseorang atau sesuatu organisasi. Moralitas tampaknya cenderung lebih merujuk kepada nilai-nilai yang diyakini dan menjadi semangat dalam diri seseorang atau sesuatu organisasi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Sedangkan etika lebih merupakan nilai-nilai perilaku yang ditunjukkan oleh seseorang atau sesuatu organisasi tertentu dalam interaksinya dengan lingkungan. Moralitas dengan demikian dapat melatar belakangi etika seseorang atau sesuatu organisasi tertentu. Tetapi antara moralitas dengan nilai-nilai etika dapat saja tidak sejalan atau bertentangan.

3.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 3 : Soal berasal dari materi kuliah bab 3

Latihan : Mahasiswa (berkelompok) membuat poster tentang etika dan moralitas dan mempresentasikannya

3.5. RUJUKAN

Lili Tjahjadi, S.P., 1991, Hukum Moral (Ajaran Immanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris, Yogyakarta: Kanisius
Handoyo, Eko .2016. Etika Politik Edisi Kedua. Semarang : Widya Karya

- Suhairi (2017) Manajemen : Pendekatan Teori Etika dan Moralitas. Jurnal Raudhah Program Studi Pendidikan Guru Raudhatul Athfal (PGRA) Vol. 05, No. 02 Juli-Desember 2017
- Ropik, Ainur (2015) Etika Dan Moralitas Organisasi Pemerintah. Jurnal Wardah: No. XXX/ Th. XVI/ Desember 2015
- Miswardi dkk (2021) Etika, Moralitas Dan Penegak Hukum Ethics, Morality And Law Enforcement. *Jurnal Menara Ilmu* Vol. XV No.02 Januari 2021 ISSN 1693-2617 LPPM UMSB

NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL 4

4.1. PENDAHULUAN

Tanggung jawab sosial ini memiliki dasarnya dalam tujuan pendirian negara, yakni bahwa negara tidak didirikan untuk dirinya sendiri, tidak dibangun untuk para pemimpinnya, melainkan terutama untuk kesejahteraan seluruh warganya. Bahwasanya, oleh negara, seluruh warga harus dijamin dalam pelbagai aspek, dan harus dipastikan bahwa tidak ada warga yang diabaikan oleh negara seturut kebutuhan-kebutuhan nyata warga tersebut (solidaritas), dan tidak ada warga yang dibiarkan tidak berdaya (subsidiaritas). Dalam hal tersebut, ada dua hal yang harus dipahami.

1. Merencanakan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat atau mengutamakan kesejahteraan orang-orang lemah dan menghindari paham yang dianut negara sosialis (bukan negara sosial) bahwa semua warga akan mengalami kesamaan dalam pelbagai aspek.
2. Tanggung jawab sosial adalah sesuatu yang hakiki dalam tugas negara. Mau tidak mau dan dalam konteks apa saja, negara harus mewujudkan tanggung jawab sosial tersebut.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 4 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep negara
- 2) Teori terbentuknya negara
- 3) Keadilan sosial

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- Memahami konsep tanggung jawab sosial negara dengan baik

4.2. PENYAJIAN

4.2.1. Konsep Negara

A. Definisi Negara

Istilah negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: *state* (Inggris), *staat* (Belanda dan Jerman), atau *etat* (Perancis). Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat (Ubaedillah, 2012 : 120). Pengertian ini mengandung nilai konstitutif yang pada gilirannya dimiliki oleh suatu negara berdaulat: masyarakat (rakyat), wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini perlu ditunjang dengan unsur lainnya seperti adanya konstitusi dan pengakuan dunia internasional yang oleh Mahfud M.D. disebut dengan unsur deklaratif (Mahfud, 2001 : 2).

Konsep negara sesungguhnya baru muncul di awal abad modern. Karya-karya Niccolo Machiavelli (1469-1528) telah berjasa memperkenalkan konsep negara dan dalam pertarungan wacana teori politik menundukkan konsep-konsep Latin seperti *regnum*, *res publica* atau *imperium*. Sosiolog Max Weber (1864- 1920) dalam karyanya *Politik als Beruf* mendefinisikan negara sebagai institusi kekuasaan politik yang memiliki monopoli menetapkan undang-undang dan kewenangan menggunakan instrumen pemaksaan (kekerasan fisik) dalam lingkup wilayah geografis tertentu. Menurut Weber sebuah negara memiliki dua unsur konstitutif yakni teritorium dan kekuasaan (*Gewalt*). Georg Jellinek kemudian menambahkan elemen konstitutif yang ketiga yakni warga bangsa (*Staatsvolk*) (Otto Gusti Madung, 2013:2). Negara merupakan gejala kehidupan umat manusia di sepanjang sejarah umat manusia.

Konsep negara berkembang mulai dari bentuknya yang paling sederhana sampai ke yang paling kompleks di zaman sekarang. Sebagai bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat, negara selalu menjadi pusat perhatian dan objek kajian bersama dengan berkembangnya ilmu pengetahuan umat manusia (Jimly Asshiddiqie, 2015:9).

Beberapa definisi negara menurut beberapa ahli dalam Damsar, (2010 : 100-102) sebagai berikut :

- Menurut Krasner :
“Negara sebagai sejumlah peran dan institusi yang memiliki dorongan dan tujuan khusus yang berbeda dari kepentingan kelompok tertentu mana pun dalam masyarakat”.
- Menurut Eric Nordlinger :
“Negara sebagai semua individu yang memegang jabatan di mana jabatan tersebut memberikan kewenangan kepada individu-individu untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dapat mengikat pada sebagian atau keseluruhan dari segmen-segmen dalam masyarakat”.
- Menurut Marxian :
“Negara pada awalnya sebagai bentuk dari kepentingan pribadi dari para kapitalis yang berfungsi sebagai instrument untuk meraih tujuan tertentu. Dengan demikian, negara dipandang sebagai pelaksana dari kepentingan kelas tertentu”.

B. Teori Terbentuknya Negara

Menurut Ubaedillah (2012 : 127) Bentuk-bentuk negara yang telah disebutkan di atas ada teori tentang pembentukannya. Di antara teori-teori terbentuknya sebuah negara, yaitu :

a. Teori Kontrak Sosial (*Social Contract*)

Teori kontrak sosial atau teori perjanjian masyarakat beranggapan bahwa negara dibentuk berdasarkan perjanjian-perjanjian masyarakat dalam tradisi sosial masyarakat. Teori ini meletakkan negara untuk tidak berpotensi menjadi negara tirani, karena keberlangsungannya bersandar pada kontrak-kontrak sosial antara warga negara dengan lembaga negara.

b. Teori Ketuhanan (Teokrasi)

Teori ketuhanan dikenal juga dengan istilah doktrin teokritis. Teori ini ditemukan di Timur maupun di belahan dunia Barat. Teori ketuhanan ini memperoleh bentuknya yang sempurna dalam tulisan-tulisan para sarjana Eropa pada Abad Pertengahan yang menggunakan teori ini untuk membenarkan kekuasaan mutlak para raja. Doktrin ini memiliki pandangan bahwa hak memerintah yang dimiliki para raja berasal dari Tuhan. Mereka mendapat mandat Tuhan untuk bertakhta sebagai penguasa. Para raja mengklaim sebagai wakil Tuhan di dunia yang mempertanggungjawabkan kekuasaannya hanya kepada Tuhan, bukan kepada manusia. Praktik kekuasaan model ini ditentang oleh kalangan monarchomach (penentang raja). Menurut mereka, raja tiran dapat diturunkan dari mahkotanya, bahkan dapat dibunuh. Mereka beranggapan bahwa sumber kekuasaan adalah rakyat.

c. Teori Kekuatan

Teori ini dapat diartikan bahwa negara terbentuk karena adanya dominasi negara kuat melalui penjajahan. Menurut teori ini, kekuatan menjadi pembenaran (*raison d'être*) dari terbentuknya sebuah negara. Melalui proses penaklukan dan pendudukan oleh suatu kelompok (etnis) atas kelompok tertentu dimulailah proses pembentukan suatu negara. Dengan kata lain, terbentuknya suatu negara karena pertarungan kekuatan di mana sang pemenang memiliki kekuatan untuk membentuk sebuah negara.

Teori ini berawal dari kajian antropologis atas pertikaian di kalangan suku-suku primitif, di mana sang pemenang pertikaian menjadi penentu utama kehidupan suku yang dikalahkan. Bentuk penaklukan yang paling nyata di masa modern adalah penaklukan dalam bentuk penjajahan Barat atas bangsa-bangsa Timur. Setelah masa penjajahan berakhir di awal abad ke-20, dijumpai banyak negara-negara baru yang kemerdekaannya banyak ditentukan oleh penguasa kolonial. Negara Malaysia dan Brunei Darussalam bisa dikategorikan ke dalam jenis ini.

4.2.2. Keadilan Sosial

Negara memang institusi utama yang harus mengaplikasikan keadilan sosial karena Negara mempunyai perangkat dan kekuatan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi warga negaranya. Namun, keadilan yang hanya menggantungkan diri pada Negara, juga bukanlah hal yang sepatutnya, karena Negara dipenuhi oleh kelompok-kelompok orang yang selalu ingin memaksakan kepentingannya. Kepentingan-kepentingan ini seringkali tidak mencerminkan keadilan sosial yang harus diemban oleh Negara tersebut. Detailnya, pernyataan di atas memunculkan dua pihak yang tidak selalu berada pada ujung pendulum yang sama, yakni penguasa dan rakyat yang dikuasai. Sebagaimana Marx (2008: 10) menyatakan masyarakat sebagai sebuah keseluruhan, semakin hari terbagi menjadi 2 kelompok yang saling bertentangan, ke dalam dua kelas besar yang berseberangan satu sama lain: borjuis dan proletar (Alamsyah, 2012 : 40-41).

Fukuyama (2004) membedakan kapasitas dan fungsi Negara ke dalam dua dimensi, yaitu lingkup kewenangan substansi (*scope*) dan kapasitas (*capacity dan strength*) yang dimiliki oleh kelembagaan publik. Kekuatan Negara tidak hanya dalam memainkan peran sebagai lembaga pengatur dan satu satunya pemegang kekuasaan paksa, tetapi juga kuat secara infrastruktur dalam perumusan kebijakan dan perencanaan untuk mencapai tujuan Negara yang berfokus kepada kesejahteraan rakyat (Mann, 1986) dalam Tikson (2011). Sebuah Negara harus mempunyai akses yang baku bagi warga negaranya untuk dapat menyuarakan pendapat dan keinginan mereka sehingga mereka dapat berperan serta dalam proses pengambilan keputusan yang pada akhirnya berujung pada peningkatan kesejahteraan mereka.

Menurut Alamsyah, Anggriani (2012 : 43) terdapat beberapa cara politis untuk merealisasikan keadilan sosial dan apa tujuan-tujuan operasionalnya tidak termasuk tugas maupun wewenang etika politik untuk menetapkan, sebagaimana dikemukakan Frans Magnis Suseno bahwa :

1. Salah satu kesulitan berhubungan dengan penentuan keadilan sosial adalah penentuan positifnya. Keadaan mana dan hubungan hubungan sosial mana yang dapat disebut adil? Baik dari segi praktek politik maupun bagi etika kiranya lebih mudah untuk mengambil jalan yang negatif : mengusahakan keadilan sosial sebagai pembongkaran hubungan hubungan dan struktur struktur yang tidak adil atau yang tidak adil jauh lebih mudah ditentukan daripada apa yang adil Kesepakatan tentang ketidakadilan suatu hubungan cukup sering dapat tercapai. Untuk menilai suatu keadaan sebagai tidak adil kita bertolak dari kesadaran keadilan masyarakat yang bersangkutan, dan bukan dari suatu teori abstrak. Masyarakat biasanya mempunyai perasaan cukup peka terhadap ketidakadilan. Tetapi kesadaran masyarakat tidak boleh kita pahami sebagai sesuatu yang sudah jadi, melainkan sebagai paham yang terusmenerus berkembang dalam proses komunikasi sosial Melalui komunikasi terbuka dan kritis, terutama dalam media massa, masyarakat dilibatkan dalam problematika keadilan sosial dan berkembang dalam kesadarannya. Dengan memusatkan perjuangan demi keadilan sosial pada penghapusan struktur struktur yang tidak adil, kita tidak perlu merumuskan secara positif keadaan mana yang boleh dinilai sebagai adil. Perjuangan ini tidak pernah akan selesai Keadilan sempurna paling paling dapat didekati, tetapi tidak pernah dapat tercapat Cukuplah kalau apa yang pada setiap saat dinilai oleh masyarakat sebagai tidak adil, dihapus.
2. Karena ketidakadilan bersifat struktural, maka masalahnya tidak menyangkut individu masing masing, melainkan golongan golongan sosial dalam masyarakat. Jadi keadilan sosial selalu muncul berhubungan dengan situasi kelompok yang mempunyai kedudukan struktural khusus dalam masyarakat, misalnya karena fungsinya dalam proses produksi, atau karena identitas regional atau keagamaan, dan lain sebagainya. Keadilan sosial tergantung dari struktur struktur yang menentukan kehidupan masyarakat dalam dimensi politis, ekonomis, sosial, budaya, dan ideologi. Oleh karena itu struktur

struktur itu dengan sendirinya merupakan struktur struktur kekuasaan. Struktur struktur kekuasaan itu menguasai golongan golongan golongan yang menderita ketidakadilan. Dalam setiap ketidakadilan struktural (dan individual) kita akan menemukan ketergantungan ketergantungan yang tidak wajar. Maka untuk meniadakan akar akar ketidakadilan, tidak cukup bahwa suatu situasi yang tidak adil di ubah. Yang perlu adalah ketergantungan itu didobrak.

Konsep keadilan sosial (*social justice*) berbeda dari ide keadilan hukum, keadilan politik, keadilan ekonomi, keadilan individual dan sebagainya. Tetapi konsep keadilan sosial tentu juga tidak hanya menyangkut persoalan moralitas dalam kehidupan bermasyarakat yang berbeda-beda dari satu kebudayaan ke kebudayaan lain. Namun, keseluruhan ide tentang keadilan itu pada akhirnya dapat dicakup oleh dan berujung pada ide keadilan sosial . Meskipun meminjam istilah Bertens Keadilan sosial merupakan cita-cita yang bisa dihampiri semakin dekat, tapi tidak pernah bisa direalisasikan dengan sempurna. Dalam pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil. Jika ada ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain. Konsep keadilan sosial merupakan simpul dari semua dimensi dan aspek kemanusiaan tentang keadilan. Istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (*equality*) dan solidaritas. Dalam konsep keadilan sosial terkandung

pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama. Adapun syarat yang harus dipenuhi terlaksananya keadilan sosial adalah sebagai berikut:

- 1) Semua warga wajib bertindak, bersikap secara adil, karena keadilan sosial dapat tercapai apabila tiap individu bertindak dan mengembangkan sikap adil terhadap sesama.
- 2) Semua manusia berhak untuk hidup sesuai dengan nilai-nilai manusiawi, maka berhak pula untuk menuntut dan mendapatkan segala sesuatu yang bersangkutan dengan kebutuhan hidupnya (Purwanto, 2018 : 10).

4.3. RANGKUMAN

Negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Beberapa teori terbentuknya negara antara lain; Teori Kekuatan, Teori Ketuhanan (Teokrasi), dan Teori Kontrak Sosial (*Social Contract*). Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Dalam konsep keadilan sosial terkandung pengakuan akan martabat manusia yang memiliki hak-hak yang sama.

4.4. TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 4 : Soal berasal dari materi perkuliahan bab 4

Latihan :

- 1) Dalam teori pembentukan suatu negara, bagaimana Teori Kontrak Sosial (*Social Contract*) menjelaskannya ?
- 2) Dalam konsep suatu negara, Eric Nordlinger memberikan definisinya mengenai negara, tuliskan!
- 3) Jelaskan konsep keadilan dan keadilan sosial !
- 4) Analisislah hambatan dalam pelaksanaan keadilan sosial yang terjadi di Indonesia

4.5. RUJUKAN

- Alamsyah, Anggriani (2021) *Etika Politik*, Makasar : Alauddin University Press
- Damsar (2010) *Pengantar Sosiologi Politik* Jakarta, Jakarta: Kencana, <https://aventsaur.wordpress.com/2015/01/27/tanggung-jawab-sosial-negara/>
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. Ketujuh, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Moh. Mahfud M.D., (2001) *Dasar dan Struktur Kenegaraan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Otto Gusti Madung, 2013, *Filsafat Politik: Negara Dalam Bentangan Diskursus Filosofis*, Maumere: Ledalero
- Purwanto (2018) *Perwujudan Keadilan Dan Keadilan Sosial dalam Negara Hukum Indonesia: Perjuangan yang Tidak Mudah Dioperasionalkan*. *Jurnal Hukum Media Bhakti*. DOI:10.32501/jhmb.v1i1.2
- Ubaedillah & Abdul Rozak (2012) *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Jakarta: Kencana

ETIKA POLITIK 5

5.1 PENDAHULUAN

Pada dasarnya tidak ada politik tanpa meninggikan etika. Etika politik ialah prinsip moral tentang baik-buruk dalam tindakan atau perilaku berpolitik. Dalam pengertian lain, etika merupakan landasan dari keseluruhan proses politik untuk mengejawantahkan ideologi negara yang luhur ke dalam realitas masyarakat. Baik etika maupun politik keduanya berperan untuk mengatur atau mengarahkan perilaku manusia. Perbedaannya terletak pada kekuatan dalam pengaturan dan perbedaan tuntutan yang berhubungan dengan kualitas-kualitas personal. Kelompok-kelompok, kelas-kelas dan individu-individu yang terpisah secara moral saling terhubung. batas-batas antara wilayah etika dan politik sangat fleksibel. Dalam suatu waktu relasi tersebut dapat diatur oleh mekanisme moral, yang pada waktu lainnya diatur oleh mekanisme politik. Dewasa ini, banyak terjadi fenomena luntarnya etika politik yang terjadi pada para pelaku politik di Indonesia juga berpengaruh pada hilangnya tatanan yang bermoral dan rasional.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 5 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep etika politik
- 2) Hubungan etika dan politik

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- 1) Memahami konsep etika politik secara mendalam
- 2) Mamahami hubungan etika dan politik

5.2 PENYAJIAN

5.2.1. Konsep Etika Politik

Etika berasal dari bahasa Yunani kuno. Kata *ethos* dalam bentuk tunggal mempunyai banyak arti yaitu tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kandang; kebiasaan, adat; akhlak, watak; perasaan, sikap, cara berpikir. Jadi, etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Etika tidak sama dengan etiket, “Etika” berarti “moral” dan “Etiket” berarti “sopan santun”. Etika berkaitan dengan nilai, norma, dan moral. Di dalam *Dictionary of Sosciology and Related Sciences* dikemukakan bahwa nilai adalah kemampuan yang dipercayai dan pada suatu benda untuk memuaskan manusia. Jadi nilai itu hakikatnya adalah sifat atau kualitas yang melekat pada suatu objek, bukan objek itu sendiri (Mannuhung, 2018 : 5).

Etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; nilai mengenai nilai benar dan salah, yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Etika adalah suatu ilmu yang membahas tentang bagaimana dan mengapa kita mengikuti suatu ajaran moral tertentu atau bagaimana kita harus mengambil sikap yang bertanggung jawab berhadapan dengan pelbagai ajaran moral. (Suseno, dalam Mannuhung, 2018 : 5).

Etika merupakan aturan mengenai tingkah laku manusia, baik menyangkut perorangan, keluarga, tetangga , sampai pada kehidupan komunitas bangsa. Sedangkan menurut Ramlan Subakti mengatakan bahwa sekurang-kurangnya ada 5 pandangan mengenai politik. *Pertama*, pandangan klasik yang mengatakan politik adalah usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. *Kedua*, politik secara kelembagaan

adalah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. *Ketiga*, politik sebagai kekuasaan diartikan sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. *Keempat*, politik sebagai fungsionalisme adalah kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. *Kelima*, politik sebagai konflik, yaitu kegiatan mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum untuk mendapat atau mempertahankan nilai-nilai (Subakti dalam Muzakki, 2018 : 4)

Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Dewantara, 2017 :67) mendefinisikan kata “politik” sebagai:

- 1) Pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti sistem pemerintahan dan dasar-dasar pemerintahan).
- 2) Segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain.
- 3) Kebijakan atau cara bertindak dalam menghadapi dan menangani suatu masalah.

Etika politik merupakan hal yang penting karena, menyangkut tata cara dalam tindakan politik. Etika politik sangat dibutuhkan untuk memelihara keharmonisan dalam pergaulan politik. Suatu tindakan politik yang tidak etis akan mengganggu keharmonisan politik. Pengertian etika politik tidak dapat dipisahkan dengan subyek sebagai pelaku etika yaitu manusia. Oleh karena itu etika politik berkait erat dengan bidang pembahasan moral. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa pengertian ‘moral’ senantiasa menunjuk kepada manusia sebagai subyek 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 pada hakekat manusia sebagai makhluk yang beradab dan berbudaya (Bolong, 2018 : 11).

Paul Ricoeur filsuf berkebangsaan Perancis, mengatakan etika politik (demokrasi) tidak hanya menyangkut perilaku individual, tetapi terkait dengan tindakan kolektif dalam arti etika sosial. Dalam etika individual, kalau seseorang mempunyai pandangan tertentu bisa langsung diwujudkan dalam tindakan. Sedangkan dalam etika politik (demokrasi), yang merupakan etika sosial, seseorang untuk dapat mewujudkan pandangannya dibutuhkan persetujuan dari sebanyak mungkin warga negara karena menyangkut tindakan kolektif (Zulkarnain, 2020 : 5).

Definisi etika politik membantu menganalisa korelasi antara tindakan individual, tindakan kolektif, dan struktur-struktur yang ada. Penekanan adanya korelasi ini menghindarkan pemahaman etika politik yang direduksi menjadi hanya sekadar etika individual perilaku individu dalam bernegara. Pengertian etika politik dalam perspektif Ricoeur dalam Mannuhung, 2018 : 4-5 mengandung tiga tuntutan,

- a) Upaya hidup baik bersama dan untuk orang lain
Pada tingkat ini, etika politik dipahami sebagai perwujudan sikap dan perilaku politikus atau warganegara. Politikus yang baik adalah jujur, santun, memiliki integritas, menghargai orang lain, menerima pluralitas, memiliki keprihatinan untuk kesejahteraan umum, dan tidak mementingkan golongannya. Jadi, politikus yang menjalankan etika politik adalah negarawan yang mempunyai keutamaan-keutamaan moral.
- b) Upaya memperluas lingkup kebebasan
Pengertian kebebasan yang terakhir ini yang dimaksud adalah syarat fisik, sosial, dan politik yang perlu demi pelaksanaan kongkret kebebasan atau disebut *democratic liberties*: kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan mengeluarkan pendapat, dan sebagainya.
- c) Membangun institusi-institusi yang adil
Institusi-institusi yang adil memungkinkan perwujudan kebebasan dengan menghindarkan warganegara atau kelompok-kelompok dari saling merugikan.

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, etika politik menuntut agar kekuasaan dalam negara dijalankan sesuai dengan

- 1) Asas legalitas (legitimasi hukum), yaitu dijalankan sesuai dengan hukum yang berlaku,
- 2) Disah-kan dan dijalankan secara demokratis (legitimasi demokratis), dan
- 3) Dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip moral atau tidak bertentangan dengannya (legitimasi moral) (Suseno, 1987: 115).

Dennis F Thompson dalam *Political Ethics and Public Office* yang dialihbahasakan menjadi *Etika Politik Pejabat Negara*, setidaknya ada tiga pendekatan untuk mengetahui etika legislatif anggota dewan (Yunus, 2014 :4), yaitu;

1) Etika minimalis

Etika ini memerintahkan pelarangan beberapa tindakan yang buruk, semisal korupsi, dengan membuat aturan internal objektif yang berlaku bagi anggota dewan. Contoh penerapan etika minimalis di tubuh dewan adalah dibentuknya aturan tata tertib dan kode etik yang diterbitkan di internal parlemen serta dibentuknya sebuah badan kehormatan.

2) Etika fungsionalis

Thompson mencatat, etika fungsionalis menawarkan basis fungsional bagi para legislator. Etika tersebut mendefinisikan tugas bagi anggota dewan dalam lingkup fungsi mereka sebagai wakil rakyat. Anggota dewan harus memahami mengapa mereka dipilih dan untuk apa mereka duduk di kursi dewan perwakilan. Bila hal ini tidak dipahami dengan baik, maka menjadi anggota legislatif lebih diartikan sebagai suatu pekerjaan dan mata pencarian. Tak heran bila kemudian banyak calon anggota legislatif yang mengalami gangguan jiwa karena mengalami kegagalan dalam pemilihan umum. Seharusnya anggota dewan mampu menempatkan diri bahwa menjadi legislator adalah amanah, bukan pekerjaan. Jika ditempatkan sebagai pekerjaan, tentunya mereka akan bekerja kepada siapa saja yang mampu membayar tinggi. Akibatnya, mudah sekali uang korupsi yang berupa sumbangan, bantuan, atau lainnya yang masuk ke kantong anggota dewan.

3) Etika rasionalis

Fondasi rasional menyadarkan para legislator bahwa mereka harus bertugas pada prinsip-prinsip hakiki politik, seperti keadilan, kebebasan, atau kebaikan bersama (*bonum commune*). Berdasarkan pendekatan etika rasionalis, maka anggota legislatif dilarang melakukan tindakan memperkaya diri dengan melawan hukum, baik atas nama kepentingan pribadi, golongan, maupun partainya. Saat anggota dewan telah duduk di kursi parlemen, maka atasan mereka bukan lagi partai, bukan pula petinggi partai, melainkan rakyat dan konstituen.

5.2.2. Hubungan Etika dan Politik

A. Hubungan Etika-Politik Menurut Aristoteles

Menurut Aristoteles, etika dan politik sangat berhubungan satu dengan yang lain. Letak hubungannya dapat disimak, dari cara bagaimana Aristoteles mengembangkan teori politiknya (*politics*) dengan berangkat dari prinsip etikanya (*Nicomachean Ethics*). Jadi, bagi Aristoteles politik dan etika bukan hanya berhubungan satu dengan yang lain, melainkan terutama politik mengandaikan etika, dan etika mengalami pencetusan kesempurnaannya dalam politik. Dalam pandangan Aristoteles, hubungan etika dan politik dapat disimak dengan gamblang dan tegas dari kalimat pertama (pembuka) buku etika, *Nicomachean Ethics*, mengatakan beberapa hal prinsipil. Atas etika Aristoteles. Etika Aristoteles adalah etika kebaikan, artinya dia menggariskan bahwa setiap aktivitas memiliki tujuan mengejar kebaikan. Dan apa pun aktivitas itu pastilah mengejar beberapa kebaikan. Maka, kebaikan adalah “itu yang dituju alau itu yang dikejar.” Titik tolak Aristoteles yang mengedepankan telos (tujuan) ini dapat dipandang sebagai cikal bakal teleologisme etika. berdasarkan penjelasan skematis tersebut, etika dan politik dalam Aristoteles sangat berhubungan. Hubungannya dalam realitas bahwa etika adalah pendasaran dari politik. Atau, politik menemukan dasar kodratnya pada etika. Dengan kata lain, dalam Aristoteles ada jembatan di antara politik dan etika.

B. Hubungan Etika-Politik Menurut Machiavelli

Menurut salah satu pendiri filsafat politik modern Machiavelli, ada jurang yang dalam. Machiavelli adalah pendiri filsafat politik modern. Disebut demikian, karena Machiavelli bertolak dari apa yang real, realisme Machiavellian adalah titik tolak paling jelas untuk suatu revolusi etika politik: bahwa antara politik (*how one does live*) dan etika (*how one should live*) dalam kehidupan real/konkret/nyata tidak dalam hidup seorang pangeran. Apabila dipandang bergandengan dan dipraktikkan sebagai demikian, seorang pangeran, menurut Machiavelli, dapat terjerumus ke dalam kemalangan. dan kengerasan berkaitan dengan kehancuran kekuasaan, takhta, dan wilayahnya.

Politik bagi Machiavelli tidak masuk dalam ruang lingkup etika keutamaan manusiawi seperti digagas oleh para filosof tradisional/klasik (Socrates, Plato, Aristoteles, Aquinas). Politik dengan demikian dilepas dari gandengannya dengan etika. Politik memiliki jalur keutamaannya sendiri, yaitu berkaitan dengan keutuhan negara. Politik harus dijalankan dengan tujuan untuk menjaga kestabilan takhta dan keutuhan negara dari aneka ancaman. Realisme Machiavellian merevolusi cara pandang tradisional mengenai politik (sistem hidup bersama). Teori politik Machiavellian dengan demikian akan memojokkan politik sebagai seakan-akan menjadi semacam “kubangan kotor” tanpa etika.

Maka, dengan menyisihkan aneka pertimbangan imajiner mengenai suatu persoalan politik, Machiavelli mengajak kita untuk mempertimbangkan satu dua persoalan etis yang muncul secara realistis. Dia yakin betul bahwa sulitlah bagi seorang pangeran untuk berlaku sekaligus hebat sebagai raja (pemimpin) sekaligus virtuous person. Kesulitan ini hendaklah disadari dan dijadikan titik tolak dalam menggagas kebijakan. Maksudnya, apabila memang diperlukan untuk melakukan kecurangan dan kejahatan untuk membela kekuasaannya dan kestabilan wilayahnya sang pangeran hendaknya tidak usah merasa bersalah sedemikian rupa. Hal ini perlu ditegaskan karena apabila melaksanakan dengan tekun virtues, sang pangeran akan jatuh dalam kehancuran diri sendiri dan kekuasaannya.

Machiavelli adalah seorang utilitarian, dalam arti ini bahwa aneka tindakan dan kebijakan dilakukan dengan pertimbangan utile (berguna) untuk membela kekuasaan dan pemerintahan.

C. Hubungan Etika-Politik Menurut Hobbes

Etika dalam Hobbes sangat mengandaikan politik. Maksudnya, sejauh dalam masyarakat sudah tercipta hukum, di sana etika ada. Jadi etika Hobbesian merupakan etika ekstrinsik, dalam artian sejauh digandengkan dengan norma atau aturan yang diberlakukan. Jika politik dimaksudkan sebagai sistem hidup bersama dengan segala hukum dan peraturannya, maka etika dalam filsafat Hobbesian sangat mengandaikan politik (perhatikan, BUKAN politik mengandaikan etika!). Konsep “gandengan” antara etika dan politik dalam Hobbes berbeda dengan Aristoteles (dalam Aristoteles, politik mengandaikan etika!). Jika dalam Aristoteles politik sangat berkarakter etis, dalam Hobbes etikalah yang sangat berkarakter politis (dalam arti mengandaikan hukum sebagaimana ada dalam masyarakat politik).

Etika Aristoteles bersifat teleologis, dan telos-nya ialah kebaikan; Hobbes dalam arti tertentu menggariskan pula telos (tujuan) etika, yaitu keluar dari the state of war atau, lebih baik dikatakan, security (demi keamanan). Tetapi, etika Hobbes tidak bisa direduksi ke dalam teleologisme, karena sangat berkarakter legal, ekstrinsik, dan politis; sementara etika Aristoteles menunjuk pada tindakan manusia secara lengkap atau actus humanus. Tindakan etis Aristotelian adalah actus humanus (korespondensi dengan kodrat akal budi), tindakan etis Hobbesian adalah actus legal (korespondensi dengan kodrat hukum). Pemikiran etis Aristoteles tidak mengandaikan the state of nature karena “nature” manusia ditemukan dalam polis (sistem hidup bersama), sedangkan pemikiran etis Hobbes meminta hipotesis the state of nature karena kodrat manusia tidak bisa dilansir dari kehidupan di mana segala aktivitas manusia sudah tertata rapi dalam masyarakat politik.

5.3 RANGKUMAN

Etika politik adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam berpolitik. Tiga pendekatan untuk mengetahui etika legislatif anggota dewan yaitu; Etika minimalis, Etika fungsionalis, dan Etika rasionalis. Hubungan etika-politik menurut Aristoteles adalah sebagai jembatan untuk mencapai tujuan yang baik. Sedangkan menurut machiaveli terdapat jurang dalam etika-politik karena politik berkaitan erat dengan negara. Menurut hobbes segala kegiatan manusia yang mengandung norma maka disana terdapat etika, termasuk dalam politik.

5.4 TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 5 : Soal kuis berasal dari materi perkuliahan bab 5

Latihan :

- 1) Sebutkan definisi etika politik yang dikemukakan oleh Paul Ricoeur filsuf berkebangsaan Perancis?
- 2) Terdapat tiga pendekatan untuk mengetahui etika legislatif anggota dewan menurut Dennis F Thompson dalam *Political Ethics and Public Office* yang dialihbahasakan menjadi Etika Politik Pejabat Negara. Sebutkan dan jelaskan secara singkat ketiga pendekatan tersebut !
- 3) Jelaskan hubungan etika dengan politik menurut Machiavelli !
- 4) Aristoteles, Machiavelli, dan Hobbes memberikan pandangannya mengenai hubungan etika dengan politik, jelaskan secara singkat dan padat dimana letak perbedaan yang signifikan dari ketiga pandangan tersebut.

5.5 RUJUKAN

- Bolong, Bertolomes (2018) Etika Politik Ulama. Millah: *Jurnal Studi Agama*. Vol. 18, no. 1 (2018), pp. 129-152
- Dewantara, Agustinus W (2017) *Filsafat Moral Pergumulan Etis Keseharian Hidup Manusia*. Yogyakarta : PT Kanisius
- Mannuhung, Suparman Tenrigau, & Andi Mattingaragau (2018) Peran Pendidikan Islam dalam Mewujudkan Etika Politik. *Jurnal Andi Djemma*. Volume 1 Nomor 1, Agustus 2018, hlm : 27-35

Muzakki, Ahmad (2018) Etika Politik Rakyat dan Pemerintah Perspektif Fiqh (Studi Pemikiran Santri Ma'had Aly Situbondo). *Jurnal Lisan Al-Hal*. "Volume 12, No. 1, Juni 2018"

Yunus, Nur Rohim (2014) Etika dan Moralitas Politik Anggota Dewan (Ethics And Morality Board Member). *Mizan : Jurnal Ilmu Syariah*. Vol. 2 No. 2 (2014), pp. 255-274.

Zulkarnain, Iskandar (2020) Etika Politik Dinasti Dan Urgensi Pilkada 2020 Dalam Ancaman Pandemi Covid 19.

ETIKA PEMERINTAHAN 6

6.1 PENDAHULUAN

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. Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia). Etika dan moral sangat penting dalam pemerintahan, dalam hal ini dengan adanya etika dalam pemerintahan maka pemerintahan akan berjalan dengan lebih baik. Para aparatur pemerintahan memiliki kesadaran moral yang tinggi pada politisi, pemerintah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya, sehingga kejujuran, kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika pemerintahan. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 6 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep etika pemerintahan
- 2) Hambatan Penerapan Etika
- 3) Nilai, Fungsi dan Sumber Etika Pemerintahan

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- 1) Memahami konsep etika pemerintahan dengan baik
- 2) Memahami hambatan dalam penerapan etika serta mampu mencari solusinya
- 3) Memahami Nilai, Fungsi dan Sumber Etika Pemerintahan

6.2 PENYAJIAN

6.2.1. Konsep Etika Pemerintahan

Etika dalam lingkup pemerintahan saat ini sering menjadi pembicaraan terutama dalam mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa. Kecenderungan atau gejala yang muncul saat ini adalah banyak birokrat sebagai aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sering melanggar aturan yang telah ditetapkan. Etika dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan moralitas dan mentalitas aparatur dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang tercermin dari fungsi pokok pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pengaturan atau regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Etika pemerintahan berkaitan dengan bagaimana aparatur pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang seharusnya dan semestinya pantas untuk dilakukan dan wajar karena telah ditentukan atau diatur untuk ditaati dan dilaksanakan (Somali, 2012 :4).

Pada bab sebelumnya, telah diuraikan konsep dari etika adalah norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi setiap orang individu maupun kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Begitu juga dalam organisasi yang didirikan secara resmi dan dibentuk untuk memaksimalkan efisiensi pelayanan oleh pemerintahan dalam melaksanakan kegiatan demi kepentingan publik atau masyarakat. Terkait dengan etika pemerintahan yaitu sebagai benyak aplikasi etika umum yang mengatur perilaku pemerintah. Pemerintah adalah lembaga atau organisasi yang merupakan alat kelengkapan negara yang mewujudkan cita-cita negara. Prof S Pamudji juga menjelaskan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badanbadan legislatif,

eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (Pamudji, 1995 : 23-26).

Sumaryadi (2010) mengemukakan bahwa pemerintahan merupakan organisasi yang memiliki:

- a. otoritas memerintah dari sebuah unit politik,
- b. kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (political society)
- c. aparatus yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan
- d. kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah (Ismail, 2017 : 10).

Oleh karena itu etika pada hakikatnya adalah mengatur atau pedoman tingkah laku manusia, maka organisasi ini tidak dapat dikenai penilaian etis. Penilaian etis berlaku bagi orang-orang yang duduk dalam organisasi pemerintahan. 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.

Berikut disajikan beberapa konsep dari etika diantaranya :

Pengertian etika pemerintahan menurut Nurdin (2017:11)

“Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia”.

Pengertian etika pemerintahan menurut Sumaryadi (2010)

“Etika pemerintahan mengacu pada kode etik profesional khusus bagi mereka yang bekerja dan untuk pemerintahan. Etika pemerintahan melibatkan aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku untuk sejumlah kelompok yang berbeda dalam lembaga pemerintahan”.

Pengertian etika pemerintahan menurut Anggara (2012:402) menyatakan bahwa

“Etika birokrasi adalah norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum dan masyarakat”.

Widodo (2001:241) menyatakan bahwa :

“Etika administrasi negara merupakan wujud kontrol daripada administrasi negara dalam rangka melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik maka dalam mewujudkan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara”.

Nurdin (2017: 12) mengatakan bahwa :

“Etika pemerintahan selalu berkaitan dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku makhluk sosial”.

6.2.2. Hambatan Penerapan Etika

Shafritz & Russell dalam Somali (2012 : 8) Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dikenal 4 (empat) tingkatan etika, yaitu:

- 1) Etika atau moral pribadi, yaitu yang memberikan teguran tentang baik atau buruk yang sangat tergantung kepada beberapa faktor antara lain, pengaruh orang tua, keyakinan agama, budaya, adat istiadat, dan pengalaman masa lalu.
- 2) Etika profesi, yaitu serangkaian norma atau aturan yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu.
- 3) Etika organisasi, yaitu serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan.

- 4) Etika sosial, yaitu norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota masyarakat selalu terjaga dan terpelihara.

Melihat persoalan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, maka pada akhirnya kita sering melihat aparatur pemerintah tergantung kepada seorang aktor kunci aparatur dan kadang-kadang mereka menyerahkan keputusan akhirnya kepada pihak lain yang mereka percaya atau segani seperti pejabat yang lebih tinggi, tokoh kharismatik, orang pintar, dsb. Secara umum, dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang menjadi kendala atau hambatan dalam menerapkan etika aparatur yaitu:

- 1) Jumlah aparatur yang dianggap terlalu banyak secara kuantitas.
- 2) Aparatur kurang memiliki responsiveness dan responsibilitas.
- 3) Rendahnya kemampuan empati aparatur.
- 4) Intensitas komunikasi antara aparatur yang rendah dan lemah.
- 5) Pola pikir dan tujuan serta kesalahan persepsi dalam memahami fungsi sebagai aparatur.
- 6) Kemahiran aparatur membuat strategi bertahan untuk melanggengkan keberadaan dirinya pada jabatan tertentu.
- 7) Adanya tindakan penyimpangan yang terakumulasi secara sistematis.
- 8) Adanya kekhawatiran akan terjebak dalam lingkaran yang tidak berujung pangkal (Somali, 2012 : 9).

6.2.3. Nilai, Fungsi dan Sumber Etika Pemerintahan

A. Nilai Etika Pemerintahan

Nilai-nilai yang dikembangkan etika pemerintahan adalah :

- 1) Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya
- 2) Kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya.
- 3) Keadilan dan kepastian merupakan sikap yang terutama yang harus diperlakukan terhadap orang lain
- 4) Kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan
- 5) Kesederhanaan dan pengendalian diri

- 6) Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai-nilai agama agar manusia dapat bertingkah laku secara profesional dan bekerja keras.

B. Fungsi Etika Pemerintahan

Menurut Labolo (2016 : 51) secara umum fungsi etika pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada dua:

- 1) Sebagai suatu pedoman, referensi, acuan, penuntun, dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan
- 2) Sebagai acuan untuk menilai apakah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan itu baik atau buruk, terpuji atau tercela.

C. Sumber Etika Pemerintahan

Dari berbagai penjelasan tentang etika pemerintahan maka dapat dikemukakan bahwa pada hakekatnya 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. Ada yang berpendapat bahwa untuk Pemerintahan Indonesia nilai-nilai keutamaan pemerintahan itu dipahami keberadaannya telah tumbuh sejak sebelum Indonesia merdeka yaitu dimulai sejak jaman perjuangan melawan penjajah Belanda dahulu, jika dirinci nilai-nilai dimaksud antara lain bersumber dari:

- 1) Budi Utomo, Sumpah Pemuda, Proklamasi 1945
- 2) Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 3) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga pemerintah dan organisasi pemerintahan, hak dan kewajiban serta larangan bagi anggota organisasi Pemerintah
- 4) Nilai-nilai keagamaan
- 5) Nilai-nilai sosial budaya, adat kebiasaan setempat seperti perilaku tentang kepantasan dan ketidak pantasannya serta kesopanan Nilai-nilai agama dan sosial budaya merupakan salah

satu nilai yang mengikat kehidupan sehari-hari yang terbentuk sebagai akibat adanya hubungan vertikal dan horizontal. Hubungan vertikal yaitu hubungan antara manusia dengan Tuhannya yang membentuk suatu nilai-nilai agama tertentu. Nilai ini biasanya bersifat mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar (harus dilaksanakan). Sedangkan hubungan horizontal atau hubungan antar sesama manusia membentuk apa yang dinamakan nilai-nilai sosial budaya (Labolo, 2016 : 52-53).

Berdasarkan uraian di atas, pada hakekatnya etika pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan, nilai-nilai keagamaan dan nilai-nilai sosial budaya yang berasal dari kehidupan bermasyarakat serta berasal dari adat kebiasaan dan sejenis dengan itu. Pemerintah sebagai alat kelengkapan sebuah organisasi modern yang mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk dapat merealisasikan cita-cita negara harus memiliki keinginan yang kuat dan menanamkan nilai etis dalam diri aparatur agar cita-cita negara dapat terwujud. Kaitan etika pemerintahan, disajikan ada sembilan asas yang diterima oleh *American Society for Publik Administration* (ASPA) sebagai kaidah etis (dalam Kumorotomo, 1992:413-414) sebagai berikut :

- 1) Pelayanan kepada masyarakat adalah pelayanan di atas pelayanan kepada diri sendiri
- 2) Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat
- 3) Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan
- 4) Manajemen yang efektif dan efisien adalah dasar bagi administrasi negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Para pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan

- 5) Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan
- 6) Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima
- 7) Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya
- 8) Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dan kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral (*good ends never justify immoral means*)
- 9) Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Oleh karena itu, maka untuk menjadi aparatur pemerintahan yang baik syarat utamanya adalah menunaikan tugas dan tanggungjawabnya dengan memegang teguh kode etik yang ada di dalam organisasi pemerintahan, karena kewajiban merupakan ukuran utama dari etika pemerintahan.

6.3 RANGKUMAN

Etika pemerintahan adalah norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya menjalankan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa hambatan penerapan etika pemerintahan diantaranya kuantitas dan kualitas aparat pemerintahan, kurang empati, sifat individualis, tindakan penyimpangan, dan kekhawatiran untuk terjebak dalam lingkungan tertentu.

6.4 TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 6 : Soal berasal dari materi perkuliahan bab 6

Latihan :

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud dengan etika pemerintahan dari salah satu ahli, lalu analisislah?
- 2) Dalam etika pemerintahan, disajikan ada sembilan asas yang diterima oleh *American Society for Publik Administration (ASPA)* sebagai kaidah etis, sebutkan sembilan asas tersebut!
- 3) Sebutkan dan jelaskan ingkatnyan kendala atau hambatan dalam menerapkan etika aparatur, serta berikan solusi saudara dalam penyelesaiannya
- 4) Berikan contoh mengenai etika atau moral pribadi

6.5 RUJUKAN

- Ismail (2017) *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan*. Yogyakarta :Lintang Rasi Aksara Books
- Kumorotomo, Wahyudi, 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Labolo muhadam, 2016. *Modul Etika Pemerintahan*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Somali, Soni Gunawan (2012) *Etika Pemerintahan*. Jurnal Sosiohumanitas, XIV (2), Agustus 2012
- S. Pamudji (1995) *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara
- Widodo, Joko, 2001. *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Surabaya : Insan Cendekia.

RAGAM PRAKTIK ETIKA POLITIK 7

7.1 PENDAHULUAN

Politik pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang berkaitan dengan manusia yang selalu hidup bermasyarakat. Pada kodratnya ia adalah makhluk sosial yang selalu hidup dinamis dan berkembang. Karena itulah politik menjadi gejala yang dapat mewujudkan diri manusia dalam rangka proses perkembangannya. Politik yang baik harus didasarkan pada pola berpikir untuk membangun kehidupan berpolitik secara jernih mutlak diperlukan pembangunan moral politik yang berbudaya adalah untuk melahirkan kultur politik yang berdasarkan kepada Iman dan Takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan membangun etika politik berdasarkan Pancasila akan diterima baik oleh segenap golongan dalam masyarakat.

Pembinaan etika politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangatlah urgen. Langkah permulaan dimulai dengan membangun konstruksi berpikir dalam rangkian menata kembali kultur politik bangsa Indonesia. Kita sebagai warga negara telah memiliki hak-hak politik seperti berpartisipasi dalam pelaksanaan pemilu dan tidak memilih aktor politik yang melakukan kampanye yang tidak beretika (berdasarkan *money* politik). Dalam hal ini, setiap insan politik baik para elite politik maupun rakyat wajib melaksanakan hak-hak politik dalam kehidupan bernegara dengan saling bersosialisasi, berkomunikasi dan berinteraksi dengan sesama

warga negara dalam pelbagai wadah, yaitudalam wadah infra-struktur dan supra-struktur.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 7 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep Aktor Politik
- 2) Konsep Partisipasi Politik
- 3) Konsep Partai Politik
- 4) Konsep Pemilihan Umum
- 5) Konsep Etika Kampanye
- 6) Konsep Lembaga Legislatif

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- 1) Memahami konsep Konsep Aktor Politik
- 2) Memahami Konsep Partisipasi Politik
- 3) Memahami Konsep Partai Politik
- 4) Memahami Konsep Pemilihan Umum
- 5) Memahami Konsep Etika Kampanye
- 6) Memahami Konsep Lembaga Legislatif

7.2 PENYAJIAN

7.2.1. Aktor Politik

Orang-orang yang terlibat dalam politik biasanya digambarkan dalam psikologi politik arus utama sebagai aktor utama atau pendukung. Aktor utama adalah mereka yang menggunakan kekuasaan dan kontrol pemerintah yang terlembaga (anggota kongres, presiden, sekretaris Negara, hakim, dan partai politik yang anggotanya berada di lembaga-lembaga tersebut). Aktor pendukung adalah massa, yaitu masyarakat yang aktivitas politiknya direduksi pada ritual pemungutan suara setiap tahunnya. Melalui pemilihan umum orang-orang melegitimasi kekuasaan aktor utama, mewakili kekuasaannya dan akhirnya kehilangan kekuasaan mereka. Dalam arti sempit, Brian McNair (2003: 5) mendefinisikan aktor politik sebagai berikut

“Those individuals who aspire, through organisational and institutional means, to influence the decision-making process. They may seek to do this by attaining institutional political power, in government or constituent assemblies, through which preferred policies can be implemented”.

Dalam beberapa cara, hubungan antara politikus tradisional dan rakyat jelata mungkin dapat dibandingkan dengan aktor panggung dan penontonnya (Isaac, 2005: 216). Ada pihak yang memerintah, ada pula yang menaati pemerintah; yang satu mempengaruhi, yang lain menentang, dan hasilnya berkompromi, yang satu menjanjikan, yang lain kecewa karena janji tidak dipenuhi, berunding dan tawar-menawar; yang satu memaksakan putusan berhadapan dengan pihak lain yang mewakili kepentingan rakyat yang berusaha membebaskan, yang satu menutupi kenyataan yang sebenarnya (yang merugikan masyarakat atau yang akan mempermalukan), pihak lain berupaya memaparkan kenyataan yang sesungguhnya, dan mengajukan tuntutan, memperjuangkan kepentingan, mencemaskan apa yang terjadi. Semua ini merupakan perilaku politik (Surbakti, 2010: 20-21).

Aktor politik merupakan individu-individu yang bercita-cita, melalui sarana institusi dan organisasi, berkeinginan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan. Mereka berupaya melakukannya dengan cara mendapatkan kekuasaan politik kelembagaan, baik lembaga eksekutif maupun legislatif, dimana kebijakan-kebijakan yang terpilih bisa diimplementasikan.

Salah satu tipe aktor politik yang memiliki pengaruh dalam proses politik menurut Surbakti (2010: 170-179) adalah pemimpin politik dan pemerintahan. Kepemimpinan menjadi bagian dari kekuasaan, tetapi tidak sebaliknya. Mirip dengan kekuasaan, kepemimpinan merupakan suatu hubungan antara pihak yang memiliki pengaruh dengan orang yang dipengaruhi, dan juga merupakan kemampuan menggunakan sumber pengaruh secara efektif. Berbeda dengan kekuasaan yang terdiri atas banyak jenis sumber pengaruh, kepemimpinan lebih menekankan pada kemampuan menggunakan persuasi untuk memengaruhi pengikut.

Selain itu, tidak seperti kekuasaan yang belum tentu menggunakan pengaruh untuk kepentingan bersama antara pemilik kekuasaan dan yang dikuasai, kepemimpinan merupakan upaya untuk melaksanakan suatu tujuan yang menjadi kepentingan bersama pemimpin maupun para pengikut. Berangkat dari hal tersebut, dengan demikian kepemimpinan politik juga berbeda dengan elite politik, karena seperti dikemukakan oleh Pareto, elite ialah orang-orang yang memiliki nilai-nilai yang paling dinilai tinggi dalam masyarakat, seperti prestise, kekayaan, ataupun kewenangan. Memiliki kekuatan politik berbeda dengan memiliki kepemimpinan politik, karena dua hal, yaitu sumber pengaruh yang digunakan dan tujuan penggunaan pengaruh.

7.2.2. Partisipasi Politik

Partisipasi politik sesungguhnya merupakan suatu konsep yang populer dalam kajian ilmu politik. Namun demikian penggunaannya bermacam-macam sehingga menimbulkan konsep yang berbeda-beda. Sekalipun demikian, sebagian besar sarjana ilmu politik menyimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan Partisipasi politik adalah bagaimana keterlibatan masyarakat atau rakyat banyak di dalam kegiatan-kegiatan politik. Suatu negara jika tanpa partisipasi politik dari masyarakat cenderung sentralistik dan otoriter. Pengalaman politik yang memperlihatkan kesewenangan para pengambil keputusan politik dalam setiap perumusan kebijakan maupun perencanaan program terjadi pada masa orde baru. Hal tersebut mengakibatkan kebijakan yang diputuskan kerap tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Partisipasi politik merupakan salah satu aspek penting dari demokrasi, partisipasi politik dapat dijelaskan sebagai turut ambil bagian, ikut serta atau berperan serat dalam kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan kekuasaan, kewenangan, kehidupan publik, pemerintahan, negara, konflik dan resolusi konflik, kebijakan, pengambilan keputusan dan pembagian atau alokasi (Hasimu, 2019 : 4). Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik ialah kegiatan warga negara biasa dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum dan dalam ikut menentukan

pimpinan pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud, antara lain, mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik atau koreksi, atas pelaksanaan suatu kebijakan umum, dan mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, mengajukan alternatif pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum (Surbakti, 2010).

Partisipasi politik merupakan keikutsertaan warga negara dalam kehidupan dalam mewujudkan berbagai kebutuhan dan kepentingannya, walaupun sering terjadi benturan dengan kepentingan dan kebijaksanaan dalam kegiatan pemilihan umum kepala daerah untuk menentukan hak suara dalam memilih pemimpin yang bijaksana, tegas, lugas dan bertanggung jawab, jujur serta dapat mengemban dan menjalankan tugasnya sebagai pemimpin (Hemafitria dkk, 2021 : 6).

Menurut Ramlan Surbakti dalam (Cholisin & Nasiwan, 2012) menyatakan bahwa partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela masyarakat dalam memilih pemimpin baik langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi keputusan politik dan kebijakan umum. Sedangkan Menurut (Liando & M, 2014) menyatakan bahwa Partisipasi politik masyarakat merupakan bentuk perwujudan negara demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam Pemilu memang menjadi indikator legitimasi pemerintahan yang terbentuk, tidak jarang pemerintah berusaha mendorong masyarakatnya untuk memberikan suaranya ketika Pemilu berlangsung (Sucipto dalam Hemafitria dkk, 2021 : 6-7).

Menurut Arther Muhaling dalam Azhar, S (2019 : 4) Partisipasi politik merupakan gairah seorang individu untuk memiliki peran dalam kehidupan politik melalui keterlibatan administratif untuk menggunakan hak bersuara, melibatkan dirinya diberbagai organisasi, mendiskusikan berbagai persoalan politik dengan pihak lain, ikut serta melakukan berbagai aksi dan gerakan, bergabung dengan partai-partai atau organisasi-organisasi independent, ikut serta dalam kampanye penyadaran, memberikan penyadaran, memberikan pelayanan terhadap lingkungan dengan kemampuannya sendiri.

Partisipasi politik memiliki beberapa macam manfaat diantaranya yaitu :

- 1) Memberikan dukungan kepada penguasa dan pemerintah dalam bentuk pengiriman wakil atau pendukung, pembuatan pernyataan yang isinya memberikan dukungan terhadap pemerintah, dan pemilihan calon yang diusulkan oleh organisasi politik
- 2) Menunjukkan kelemahan dan kekurangan pemerintah dengan harapan agar pemerintah meninjau kembali, memperbaiki, atau mengubah kelemahan tersebut
- 3) Partisipasi sebagai tantangan terhadap penguasa supaya terjadi perubahan struktural dalam pemerintahan dan dalam sistem politik (Syamsudin Haris dalam Azhar, S, 2019 :4)

Adapun yang menjadi faktor yang mempengaruhi partisipasi politik masyarakat (Azhar S dalam Hemafitria dkk, 2021 : 11) yaitu:

- 1) Peransang Politik
Dimana pemerintah desa Perapakan memberikan dorongan kepada masyarakat agar mau berpartisipasi dalam pemilihan umum kepala daerah. Dimana pemerintah desa memberikan peransang politik kepada masyarakat untuk ikut serta daalam kegiatan politik, ikut dalam diskusi politik melalui melalui diskusi secara langsung ataupun tidak langsung.
- 2) Karakter Pribadi
Karakter kepedulian seseorang untuk ikut secara aktif dalam pelaksanaan pemilihan umum ikut dalam kegiatan politik, atau suatu kesadaran yang dimiliki masyarakat untuk dapat ikut dalam berpartisipasi pada saat pemilihan umum kepala daerah juga menjadi penentu seseorang untuk berpartisipasi
- 3) Karakter sosial
Suatu lingkungan seseorang, baik menyangkut sosial dimana masyarakat ikut andil dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah atau bergabung dalam suatu kelompok organisasi politik untuk dapat ikut dan berpartisipasi dalam kegiatan politik

4) Keadaan Politik

Situasi atau lingkungan politik dan keadaan lingkungan sosial sekitar seorang pemilih yang baik dan kondusif agar pemilih senang dapat berpartisipasi dalam kegiatan politik

Partisipasi politik merupakan serangkaian pilihan kegiatan yang berkaitan dengan keikutsertaan dalam kehidupan politik sebagai tindakan sosial. Beberapa definisi partisipasi politik yang dikemukakan para ahli dan indikatornya disimpulkan Sidi Gatara dalam Sastrawati, S (2019 : 6-7) sebagai berikut:

Tabel 1. Definisi partisipasi politik yang dikemukakan para ahli beserta indikatornya

Tokoh/ahli	Defenisi	Indikator
Samuel P Huntington & Jhon M Nelson	Kegiatan warga preman (private citizen) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan kebijakan oleh pemerintah	✓ Berupa kegiatan bukan sikap-sikap dan kepercayaan ✓ Memiliki tujuan mempengaruhi kebijakan publik ✓ Dilakukan warga Negara preman (biasa)
Michael Rush & Philip Althoff	Keterlibatan individu sampai macam-macam tingkatan di dalam sistem politik	✓ Berwujud keterlibatan individu dalam sistem politik ✓ Memiliki tingkatan-tingkatan partisipasi
Herbert Mc Closky	Kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui cara mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan	✓ Berupa kegiatan-kegiatan sukarela ✓ Dilakukan warga Negara ✓ Warga Negara terlibat dalam

	secara langsung dan tidak langsung dalam proses pembuatan atau pembentukan kebijakan umum	proses-proses politik
Kevin R Hardwic	Cara-cara warga Negara berupaya menyampaikan kepentingan-kepentingan mereka terhadap pejabat-pejabat publik agar mampu mewujudkan kepentingan kepentingan tersebut	✓ Terdapat interaksi antara warga Negara dengan pemerintah ✓ Terdapat usaha warga Negara untuk mempengaruhi pejabat Publik
Miriam Budiardjo	Kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yakni dengan cara memilih pimpinan Negara, dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah	✓ Berupa kegiatan individu atau kelompok ✓ Bertujuan ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, memilih pimpinan publik atau mempengaruhi kebijakan publik
Ramlan Surbakti	Keikutsertaan warga Negara biasa dalam menentukan segala keputusan menyangkut atau mempengaruhi hidupnya	✓ Keikutsertaan warga Negara dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik ✓ Dilakukan oleh warga Negara biasa

Sumber : Sastrawati, S (2019 : 6-7)

Berdasarkan beberapa definisi partisipasi politik dalam tabel diatas, dapat kita telaah bahwa setiap partisipasi cenderung tergolong kedalam kegiatan-kegiatan sukarela yang nyata dilakukan oleh masyarakat tanpa menekankan pada sikap-sikap tetapi pada tujuan setiap tindakan tersebut.

Sesuai dengan karakteristik demokrasi, gerakan ke arah partisipasi berkembang luas. Menurut Myron Weiner, terdapat lima penyebab timbulnya gerakan ke arah partisipasi lebih luas dalam proses politik, yaitu:

- 1) Modernisasi dalam segala bidang kehidupan yang menyebabkan masyarakat makin banyak menuntut untuk ikut dalam kekuasaan politik.
- 2) Perubahan-perubahan struktur kelas sosial, masalah siapa yang berhak berpartisipasi dan pembuatan keputusan politik menjadi penting dan mengakibatkan perubahan dalam pola partisipasi politik.
- 3) Pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern, ide demokratisasi partisipasi telah menyebar ke bangsa-bangsa baru sebelum mereka mengembangkan modernisasi dan industrialisasi yang cukup matang.
- 4) Konflik yang timbul antar kelompok pemimpin dan timbul konflik antar elit, maka yang dicari adalah dukungan rakyat, serta perjuangan kelas pemenang melawan kaum aristokrat telah menarik kaum buruh dan membantu memperluas hak pilih rakyat.
- 5) Keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi, dan kebudayaan, serta meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah sering merangsang timbulnya tuntutan-tuntutan yang terorganisasi akan kesempatan untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan politik.

Bentuk-bentuk partisipasi politik merupakan serangkaian pilihan kegiatan yang berkaitan dengan keikutsertaan dalam kehidupan politik. Meskipun bentuk-bentuk partisipasi politik yang dikemukakan para sosiolog tidak dapat diterapkan pada semua negara, tetapi secara garis besar bentuk-bentuk partisipasi politik

tersebut memiliki kesamaan persepsi. Menurut Affan Gaffar dalam Syarofin mengkategorikan partisipasi politik ke dalam bentuk-bentuk :

- 1) *Electoral activity*, yaitu segala bentuk kegiatan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pemilu. Termasuk dalam kategori ini adalah ikut serta dalam memberikan sumbangan untuk kampanye sebuah partai, menjadi sukarelawan dalam kegiatan kampanye sebuah partai politik, ikut mengambil bagian dalam kampanye atau rally politik sebuah partai, mengajak seseorang untuk mendukung dan memilih suatu partai politik atas nama partai itu, memberikan suara dalam pemilu, mengawasi pelaksanaan pemberian dan penghitungan suara, menilai calon-calon yang diajukan, dan sebagainya.
- 2) *Lobbying*, yaitu tindakan seseorang atau sekelompok orang untuk menghubungi pejabat pemerintah ataupun para tokoh politik dengan tujuan untuk mempengaruhi pejabat atau tokoh politik tersebut yang menyangkut masalah tertentu tentang yang mempengaruhi kehidupan mereka. Kegiatan ini biasa dilakukan untuk mendapatkan dukungan terhadap masalah tertentu yang hendak ditangani oleh pemerintah atau lembaga perwakilan rakyat.
- 3) *Organizational activity*, yaitu keterlibatan warga masyarakat ke dalam berbagai organisasi sosial politik, baik sebagai pimpinan, aktifis maupun anggota biasa.
- 4) *Contacting*, yaitu partisipasi yang dilakukan warga Negara dengan secara langsung pejabat pemerintah atau tokoh politik baik dilakukan secara individual maupun kelompok dalam jumlah kecil.
- 5) *Violence*, yaitu cara-cara kekerasan untuk mempengaruhi pemerintah biasanya berupa pengrusakan.

Dari bentuk-bentuk yang dikemukakan, secara umum partisipasi politik terdiri dari dua bentuk, yakni : Pertama, bentuk partisipasi politik konvensional yang meliputi pemberian suara dalam pemilu, kampanye politik, petugas dalam pemilihan,

sukarelawan dalam kegiatan kampanye, diskusi politik baik formal maupun informal, keterlibatan pada organisasi sosial politik, dan menduduki jabatan politik dan administrasi. Kedua, bentuk partisipasi politik non konvensional yang meliputi, apatis, contacting dan violence.

Lebih detail Almond membedakan bentuk partisipasi konvensional dan non konvensional. Jenis-jenis partisipasi mana yang termasuk bentuk konvensional dan mana pula yang tergolong partisipasi nonkonvensional, dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2. Bentuk partisipasi konvensional dan non konvensional

Bentuk partisipasi politik konvensional	Bentuk partisipasi politik non konvensional
Pemberian suara (voting) Diskusi Politik Kegiatan Kampanye Membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan Komunikasi individual dengan pejabat politik dan administratif	Pengajuan petisi Berdemonstrasi Konfrontasi Mogok Tindak kekerasan politik terhadap harta benda (pengrusakan, pengeboman, dan pembakaran) Tindakan kekerasan politik terhadap manusia (penculikan, pembunuhan) Perang gerilya dan revolusi

(Sumber : Almond dalam Handoyo, Eko .2016)

Tipologi dimaksudkan memudahkan analisis terhadap bentukbentuk partisipasi politik, karena dalam kenyataan tidak ada seseorang yang dapat secara persis dikategorikan ke dalam salah satu tipe partisipasi tersebut. Paige sebagaimana dikutip Surbakti (2007:144), mengemukakan kategori partisipasi politik sebagai berikut.

- a. Kelompok aktif, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi.
- b. Kelompok pasif-tertekan (apatis), apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah.
- c. Kelompok militan radikal, yaitu apabila kesadaran politik tinggi, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah.
- d. Kelompok tidak aktif (pasif), apabila kesadaran politik sangat rendah, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.

Menurut Milbrath dan Goel (dalam Handoyo 2008), partisipasi politik individu dibedakan menjadi empat kategori.

- 1 Apatis, yaitu orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. Mereka ini sering disebut dengan golongan putih atau golput.
- 2 Spektator, yaitu orang yang setidak-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum. Orang yang pernah golput, termasuk dalam kelompok ini.
- 3 Gladiator, yaitu mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, seperti pemegang jabatan publik atau pejabat partai, menjadi kandidat untuk suatu jabatan, memberikan sumbangan dana politik, mengikuti atau menjadi anggota kaukus politik, menjadi aktivis partai, pekerja kampanye dan aktivis masyarakat.
- 4 Pengkritik, berupa partisipasi yang tidak konvensional. Kelompok ini berada di luar pemerintahan, yang perannya adalah memberikan kritik terhadap kebijakan pemerintah yang berkuasa. Pretty, Gaventa, dan Drydyk (dalam Crocker 2007:12-13) membedakan enam kategori partisipasi.
 - 1) *Nominal participation*, yaitu cara-cara dangkal di mana seseorang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kelompok ketika ia menjadi anggota kelompok, tetapi tidak mengikuti pertemuan yang diselenggarakan kelompok.
 - 2) *Passive participation*, yakni seseorang sebagai anggota kelompok, mengikuti pertemuan pembuatan keputusan kelompok atau pejabat, tetapi hanya sebagai pendengar pasif.

- 3) *Consultative participation*, yakni non-elit berpartisipasi dalam memberikan informasi dan pandangan-pandangan mereka (seperti masukan, pilihan-pilihan, dan usulan-usulan) kepada elit.
- 4) *Petitionary participation*, dalam hal mana non-elit berwenang membuat keputusan-keputusan tertentu dan melakukan sesuatu, biasanya untuk menyampaikan keluhan-keluhan
- 5) *Participatory implementation*, dimana elit menentukan tujuan dan cara-cara mencapainya, sedangkan non-elit mengimplementasikan tujuan-tujuan dan memutuskan, jika tidaksemuanya, setidaknya adalah taktiknya.
- 6) *Bargaining*, yakni baik secara individual maupun kolektif, non- elit memiliki bargaining terhadap elit

7.2.3. Partai Politik

A. Definisi dan asal usul Partai Politik

Miriam Budiardjo dalam Syamsuadi, 2018 : 3-4) mengemukakan bahwa Partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda. Terdapat tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik.

- 1) Teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik
- 2) Teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas.
- 3) Teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi (Surbakti dalam Syamsuadi, 2018 : 3-4). Selanjutnya Meyer dalam Syamsuadi (2018 : 4) mengungkapkan antara banyak fungsi demokratisasi oleh partai politik, terdapat beberapa hal yang sangat penting yaitu :
 - a) Mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai dan berbagai kalangan masyarakat.

- b) Menjajaki, membuat, dan memperkenalkan kepada masyarakat platform pemilihan umum parpol mereka.
- c) Mengatur proses pembentukan kehendak politis (*political will*) dengan menawarkan alternatif-alternatif kebijakan yang lebih terstruktur.
- d) Merekrut, mendidik, dan mengawasi staf yang kompeten untuk kantor publik mereka dan untuk menduduki kursi di parlemen.
- e) Memasyarakatkan, mendidik, serta menawarkan kepada anggota-anggotanya saluran mana yang efektif bagi partisipasi politik mereka sepanjang masa antar pemilu.

Secara umum bahwa partai politik yang dikutip Hermawan (2020 : 2-3) adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang dan merupakan suatu organisasi di dalamnya terdapat pembagian tugas dan petugas untuk mencapai suatu tujuan, mempunyai ideologi (*political doctrine, political ideal, political thesis, ideal objective*), mempunyai program politik (*political platform, material objective*) sebagai rencana pelaksanaan atau cara pencapaian tujuan secara lebih pragmatis menurut pentahapan jangka dekat sampai yang jangka panjang serta mempunyai ciri berupa keinginan berkuasa (*power endeavor*).

Berbicara mengenai partai politik, terdapat beberapa pandangan para ahli ilmu politik klasik dan kontemporer mengenai partai politik. berikut penulis sajikan tabel definisi partai politik :

Tabel 3. Definisi partai politik

Ahli	Definisi
Carl J. Friedrich (dalam Surbakti 2007:116)	mendefinisikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya dan berdasarkan kekuasaan itu, memberikan kegunaan secara materiil idiil kepada para anggotanya.
Chhibber and Ken Kollman (2004:3)	mengartikan partai politik sebagai " <i>a group of candidates running for election under the same label</i> ". Partai politik adalah sekelompok kandidat yang berusaha masuk dalam pemilihan umum di bawah label yang sama. Partai politik dan sistem partai, menurut Chhibber dan Kollman, merupakan sesuatu yang vital bagi politik demokrasi modern.
Sigmund Neumann (dalam Budihardjo 1992:162)	mengartikan partai politik sebagai " <i>a political party is the articulate organization of society's active political agents; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent views</i> ". Partai politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan politik pemerintahan serta berkompetisi untuk merebut dukungan rakyat dengan kelompok lain atau golongan-golongan yang mempunyai pandangan yang berbeda.
Smith, et al. (2006)	mengartikan partai politik sebagai " <i>a political organisation that subscribes to a certain ideology, or represents a particular set of interest or values and tries to exercise political power by gaining public office</i> ". Partai politik adalah organisasi politik yang menganut ideologi tertentu atau mewakili sejumlah kepentingan atau nilai-nilai tertentu dan mencoba menggunakan kekuasaan

	politik untuk memperoleh jabatan publik.
Janda, et al (1997:249)	memahami partai politik sebagai “an organization that sponsors candidates for political office under the organization'ssame”. Partai politik adalah organisasi yang mensponsori para kandidat untuk masuk dalam jabatan politik.
Antony Down (dalam Hofsmeister and Crasten Grabow 2011)	memaknai partai politik sebagai “a team of man seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election”. Partai politik adalah sekelompok orang yang berusaha mengontrol aparatur pemerintah untuk memperoleh jabatan publik melalui pemilihan umum.

Sumber : Handoyo, Eko 2016 : 148-149

Didasarkan pada pemikiran di atas bahwa partai politik merupakan suatu organisasi politik yang ada dalam suatu negara yang menjalani ideologi tertentu dan dibentuk dengan tujuan memberikan jalan bagi anggota atau kadernya untuk berkompetisi memperoleh suara rakyat guna mengisi jabatan-jabatan politik melalui pemilihan umum. Pihak yang dipinang oleh partai untuk menduduki dan mempertahankan jabatan politik, jabatan publik, maupun jabatan administratif, dapat berasal dari kalangan partai maupun dari luar partai yang berkomitmen terhadap partai atau setidaknya yang dapat menguntungkan masa depan partai.

Secara garis besar, peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi dua (Efriza, 2012 : 226).

- 1) Peran dan tugas internal organisasi. Dalam hal ini organisasi partai politik memerankan peranan penting dalam pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi, konsolidasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik.
- 2) Fungsi partai politik yang bersifat eksternal organisasi. Di sini peran dan fungsi partai politik terkait dengan masyarakat luas, bangsa, dan negara. Kehadiran parpol juga memiliki

tanggungjawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.

Berkenaan dengan perkembangan institusionalisasi yang dialami oleh partai politik pada era demokrasi modern, maka partai politik dituntut memiliki fungsi urgen yang perlu dilaksanakan, yakni:

- 1) Komunikasi politik
- 2) Perwakilan
- 3) Konversi, artikulasi kepentingan dan agregasi,
- 4) Pendidikan politik
- 5) Integrasi (partisipasi politik, sosialisasi politik, dan mobilisasi politik)
- 6) Persuasi dan represi
- 7) Kaderisasi
- 8) Rekrutmen politik
- 9) Membuat pertimbangan, perumusan kebijakan, dan kontrol terhadap pemerintah
- 10) Mengkoordinasi lembaga-lembaga pemerintah
- 11) Alat pengontrol kepentingan pribadi politisi yang duduk sebagai wakil rakyat maupun pejabat publik
- 12) (12) Fungsi dukungan (Supportive function) (Efriza, dalam Solikhin 2017 :16-17).

Berikut disajikan daftar partai politik di awal reformasi tahun 1999

Pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional dengan daftar steisel tertutup dan diikuti oleh 48 partai politik, yaitu:

- | | | |
|---|---|--|
| 1. Partai Indonesia Baru | 17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905 | 33. Partai Golongan Karya |
| 2. Partai Kristen Nasional Indonesia | 18. Partai Katolik Demokrat | 34. Partai Persatuan |
| 3. Partai Nasional Indonesia - Supeni | 19. Partai Pilihan Rakyat | 35. Partai Kebangkitan Bangsa |
| 4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia | 20. Partai Rakyat Indonesia | 36. Partai Uni Demokrasi Indonesia |
| 5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia | 21. Partai Politik Islam Indonesia Masyumi | 37. Partai Buruh Nasional |
| 6. Partai Ummat Islam | 22. Partai Bulan Bintang | 38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong |
| 7. Partai Kebangkitan Ummat | 23. Partai Solidaritas Pekerja | 39. Partai Daulat Rakyat |
| 8. Partai Masyumi Baru | 24. Partai Keadilan | 40. Partai Cinta Damai |
| 9. Partai Persatuan Pembangunan | 25. Partai Nahdlatul Ummat | 41. Partai Keadilan dan Persatuan |
| 10. Partai Syarikat Islam Indonesia | 26. Partai Nasional Indonesia - Front Marhaenis | 42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia |
| 11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan | 27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia | 43. Partai Nasional Bangsa Indonesia |
| 12. Partai Abul Yatama | 28. Partai Republik | 44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia |
| 13. Partai Kebangsaan Merdeka | 29. Partai Islam Demokrat | 45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia |
| 14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa | 30. Partai Nasional Indonesia - Massa Marhaen | 46. Partai Nasional Demokrat |
| 15. Partai Amanat Nasional | 31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak | 47. Partai Ummat Muslimin Indonesia |
| 16. Partai Rakyat Demokratik | 32. Partai Demokrasi Indonesia | 48. Partai Pekerja Indonesia |

Gambar 1. Daftar Partai Politik Di Awal Reformasi Tahun 1999

(Sumber : Nurgiansah, 2021 : 6)

7.2.4. Pemilihan Umum

A. Pemilu dalam negara demokratis

Setiap negara modern, pemilihan umum merupakan kebutuhan bagi negara dalam menegakkan dan mempertahankan demokrasi, karena seyogyanya tidak ada sistem politik yang dapat disebut demokratis tanpa penyelenggaraan pemilihan umum. Pemilu dianggap sebagai lembaga demokrasi untuk mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dalam hal ini pemilu tidak sekadar manifestasi berlakunya asas kedaulatan rakyat dalam kehidupan negara, tetapi juga berperan sebagai wadah membangun kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Atas dasar kepercayaan rakyat kepada pemerintahan itulah yang menjadi modal utama bagi pemerintah untuk bekerja menjalankan program-programnya berdasarkan kebijakan yang telah disepakati bersama rakyat melalui para wakil-wakilnya dilembaga perwakilan rakyat (Handoyo, 2016 : 165-167). Terdapat beberapa prosesvdemokrasi mengandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, antara lain yaitu (Fahmi dalam Bachmid, 2021 : 6) :

- 1) kebebasan
- 2) kesamaan/kesetaraan
- 3) suara mayoritas
- 4) pertanggungjawaban.

Di Indonesia yang memiliki fungsi dalam hal penyelenggaraan Pemilihan Umum ialah Komisi Pemilihan Umum atau KPU yang ditunjuk langsung oleh Undang-undang. Menurut Suryo Untoro :

“Bahwa Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II)”.

Penyelenggaraan pemilihan umum harus berdasarkan asas-asas dan prinsip yang jujur dan bijaksana karena dalam pasal 22E UUD 1945 disebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh

suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Oleh karenanya Komisi Pemilihan Umum memiliki tanggung jawab besar dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum yang berasaskan jujur dan adil demi mendapat pemimpin negara yang menerapkan prinsip Good Governancene. Adapun untuk kedudukan posisi Komisi Pemilihan Umum terdapat di pusat yaitu di Jakarta dan berkedudukan di Daerah baik tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pemilu di Indonesia sudah lama terlaksana kendati demikian masih banyak kekurangan dari berbagai aspek, maka perlu adanya sebuah tinjauan yuridis yang kompleks berkaitan dengan segala aspek runtutan masalah yang harus diperbaiki setiap periodenya (Untoro, 2017 : 28).

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum), menjelaskan bahwa:

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dari undang-undang di atas, Pemilu dapat diartikan sebagai salah satu sarana media agar mewujudkan relasi yang demokratis antara rakyat dengan negara (pemerintahan). Berkaitan dengan fungsi pemilihan umum, menurut Handoyo (2016 : 168-169) pemilihan umum harus dilaksanakan atas prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut.

1. Adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*). Artinya, setiap warga negara dewasa mempunyai hak pilih yang sah tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, etnis, faham, keturunan, kekayaan, dan semacamnya, kecuali mereka dicabut hanya berdasarkan undang-undang. Hak pilih

universal ini pada umumnya dapat difungsikan untuk dua pemilihan: (1) pemilihan para pejabat eksekutif, baik yang di pusat maupun di daerah, dan (2) pemilihan para wakil untuk lembaga perwakilan rakyat yang bertugas mengontrol eksekutif atau legislatif yang bertugas membuat undang-undang.

2. Adanya proses pemilihan yang adil (*fairness of voting*). Terdapat beberapa instrumen untuk mengukur suatu pemilu dikatakan adil (*fair*), yaitu: (1) adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilihan atau pencoblosan (*secret ballot*), yang harus dijamin dalam undang-undang Pemilu, (2) adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), dimana semua warga negara mempunyai akses dan berhak menyaksikannya, (3) tidak adanya kecurangan-kecurangan dalam proses pemilihan, baik di tingkat pendaftaran, kampanye, pencoblosan sampai pada tingkat pemberian suara (*absence of electoral fraud*), (4) tidak adanya kekerasan, baik kekerasan politik yang dilakukan oleh aparat keamanan/ pemerintahan, partai politik peserta pemilu, maupun para pemilih (*absence of violence*), dan (5) tidak adanya intimidasi, khususnya dalam proses pemilihan suara atau pencoblosan (*absence of intimidations*)
3. Ketiga, adanya hak khusus bagi partai politik untuk mengorganisasi dan mengajukan para kandidat, sehingga para pemilih mempunyai banyak pilihan untuk memilih diantara para calon yang berbeda baik secara kelompok maupun program-programnya. Hak semacam ini menyiratkan adanya dua persyaratan berikut: (1) pemilu haruslah memberi keleluasaan partai politik untuk mengelola dan mencalonkan kandidatnya tanpa seleksi terlebih dahulu dari pihak pemerintah atau aparat keamanan, sebagaimana lazimnya pelaksanaan pemilu di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru, dan (2) menghilangkan berbagai aturan yang bisa membatasi kelompok-kelompok tertentu baik karena paham maupun orientasi kebijakan untuk terlibat dalam proses pemilihan.

B. Sistem Pemilu

Sistem pemilihan umum merupakan seperangkat metode atau cara warga masyarakat memilih wakil dari mereka (Gaffar 2006:255). Rosana dalam Bachmid, 2021 : 5 Sistem Pemilu merupakan satu di antara beberapa unsur dalam institusi politik dan memiliki pengaruh yang sangat penting, khususnya terkait isu-isu tata pemerintahan yang lebih luas. Sistem Pemilu dibentuk guna memahami situasi perpolitikan sehingga dapat mengakomodasi perubahan-perubahan sikap dan perilaku elektoral masyarakat di masa depan.

Suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan, terdapat beberapa alasan penting dalam pembahasan sistem pemilihan, sebagai berikut:

- a) Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan
- b) Sistem pemilihan mempunyai pengaruh pada sistem kepartaian, terutama menyangkut banyaknya partai
- c) Sistem pemilihan juga menentukan macam kabinet yang akan dibentuk, atas dasar koalisi atau tidak
- d) Sistem pemilihan mempunyai pengaruh kepada akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya
- e) Sistem pemilihan mempunyai dampak pada derajat keutuhan dan kesatuan partai politik
- f) Sistem pemilihan berpengaruh pada bentuk dan tingkat partisipasi politik warga
- g) Sistem pemilihan merupakan dimensi demokrasi yang paling mudah untuk dimanipulasikan, dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu jika seseorang hendak mengubah wajah demokrasi di suatu negara, misalnya dilakukan dengan mengubah sistem pemilihan dari perwakilan berimbang menjadi sistem distrik (Gaffar dalam Handoyo, 2016 : 171).

Menurut Handoyo, (2016 : 171) Dalam ilmu politik, dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok berikut.

1. Sistem Distrik atau *Single-Member Constituency*, yaitu satu daerah pemilihan memilih satu wakil. Sistem distrik ini merupakan sistem pemilihan paling tua yang didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis memiliki satu wakil. Calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak dinyatakan menang. Sistem distrik sering diselenggarakan dalam negara yang mempunyai sistem dwi partai, seperti Inggris serta bekas jajahannya (India dan Malaysia) dan Amerika. Namun sistem distrik juga dapat dilaksanakan pada suatu negara yang menganut sistem multipartai, seperti di Malaysia. Secara alamiah sistem distrik ini mendorong partai-partai untuk berkoalisi dalam menghadapi pemilihan umum.
2. Sistem Proporsional atau *Multi-Member Constituency*, yaitu satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Gagasan pokok sistem proporsional adalah jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan suara yang diperolehnya. Sistem proporsional ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, seperti sistem daftar (*list system*), di mana setiap partai mengajukan daftar calon dan pemilih memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan. Sistem proporsional diselenggarakan dalam negara dengan banyak partai, seperti Belgia, Swedia, Italia, Belanda, dan Indonesia.

Adapun menurut Andrew Reynolds, Ben Reily, & Andrew Ellis dalam Bachmid (2021 : 6) Sistem Pemilu pada tingkatan paling dasar mengatur tata cara perolehan kursi berdasarkan perolehan suara Partai Politik peserta Pemilu. Adapun kategori dari sistem Pemilu, antara lain yaitu:

- 1 Sistem Pluralitas/Mayoritas/Distrik:
 - a) Pertama Melewati Garis Finis/*First Past the Post* (FPTP);
 - b) Suara Blok/*Block Vote* (BV)
 - c) Suara Blok Partai/*Party Block Vote* (PBV)

- d) Suara Alternatif/*Alternative Vote* (AV)
- e) Sistem Dua Putaran/*Two Round System* (TRS).
- 2 Sistem Representasi Proporsional (PR):
 - a) Daftar Representasi Proporsional/*List Proportional Representation* (List PR)
 - b) Suara Tunggal Bisa Dialihkan/*Single Transferable Vote* (STV).
- 3 Sistem Campuran:
 - a) Anggota Proporsional Campuran/*Mixed Member Proportional* (MMP)
 - b) Sistem Paralel/*Parallel System* (PS).
- 4 Sistem-Sistem Lain:
 - a) Suara Tunggal Tidak Bisa Dialihkan/*Single Non-Transferable Vote* (SNTV)
 - b) Suara Terbatas/*Limited Vote* (LV)
 - c) Penghitungan Borda/*Borda Count* (BC).

Setiap masing-masing sistem pemilu memiliki kelebihan atau keuntungan dan kelemahan. Berikut disajikan tabel yang menunjukkan kelebihan dan kelemahan sistem distrik dan proporsional:

Tabel 4. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Sistem Pemilu	Keuntungan	Kelemahan
Sistem Distrik	✓ Fragmentasi atau kecenderungan mendirikan partai dapat dibendung, serta dapat meningkatkan kerjasama antar partai. ✓ Dapat mendorong penyederhanaan partai tanpa paksaan atau terjadinya integrasi partai-partai.	✓ Partai yang kalah akan kehilangan suara sehingga partai-partai kecil dan golongan minoritas kurang diperhitungkan. ✓ Lebih memperjuangkan kepentingan distrik . ✓ Memudahkan

	✓ Wakil distrik yang duduk di DPRD lebih dekat dengan rakyat pemilih. ✓ Lebih aspiratif, karena mengenal rakyat pemilih dan lebih dapat memperjuangkan pemilihannya. ✓ Sistem ini sederhana dan murah diselenggarakan	- pengkotakan etnis dan agama. ✓ Calon yang kalah dalam satu distrik kehilangan suara yang mendukungnya. ✓ Mendorong terjadinya disintegrasi.
Sistem Proporsional	✓ Lebih demokratis karena menggunakan asas one man one vote. ✓ Tidak ada suara yang hilang, semua suara diperhitungkan. ✓ Lebih mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan kepentingan distrik. ✓ Kualitas wakil rakyat dapat terseleksi melalui daftar calon.	✓ Kurang mendorong partai-partai untuk bekerjasama satu sama lainnya. ✓ Cenderung mempertajam perbedaan antar partai. ✓ Wakil yang terpilih punya kemungkinan tidak mewakili rakyat pemilihnya. ✓ Kekuatan partai sangat bergantung pemimpinnya. ✓ Banyaknya partai akan mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil.

Sumber : Handoyo, 2016

Berdasarkan uraian sebelumnya, tampak jelas bahwa kedua sistem pemilihan umum baik sistem distrik maupun proporsional mengandung segi positif dan negatif.

Oleh karena itu, beberapa negara mencoba menerapkan beberapa ciri dari sistem pemilihan umum yang lain.

Andrew Reynolds, Ben Reily, & Andrew Ellis dalam Bachmid (2021 : 11) Sistem Pemilu berfungsi untuk mengonversi perolehan suara dalam pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Merancang sebuah sistem pemilu dimulai dengan sebuah daftar kriteria yang merangkum apa yang ingin dicapai, apa yang ingin dihindari dan dalam arti luas, seperti apa badan legislatif dan pemerintah eksekutif yang ingin dilihat. Ada beberapa cara bagaimana sistem Pemilu dilahirkan, antara lain yaitu:

- 1) Diwariskan dari pemerintahan kolonial atau pendudukan, tanpa melakukan suatu perubahan. Contoh: Kepulauan Solomon, Malawi, Mali, dan Palau
- 2) Negosiasi antara kelompok-kelompok komunal yang bertujuan untuk mengakhiri peperangan dan menciptakan perdamaian. Contoh: Afrika Selatan, Lebanon, dan Lesotho
- 3) Keterlibatan kelompok-kelompok atau pihak-pihak tertentu dalam merekonstruksi perpolitikan di wilayah pasca konflik. Contoh: Dewan Nasional Transisional dan Otoritas Koalisi Irak di Afghanistan
- 4) Perencanaan dan keterlibatan dari rezim otoriter guna memastikan kekuasaannya dapat bertahan pada sistem Pemilu yang baru. Contoh: Chili
- 5) Pembentukan komisi ahli dalam mengkaji sistem Pemilu (Inggris atau Mauritius), dimana menghadirkan suatu rekomendasi yang dibawa ke referendum nasional (Selandia Baru), hingga rekomendasi yang lebih spesifik membahas tentang pemungutan suara legislatif berdasarkan konteks konstitusional yang lebih luas (Fiji)
- 6) Pembentukan majelis warga negara non-ahli sebagai bentuk pelibatan warga negara yang lebih luas, guna menghadirkan suatu rekomendasi yang dibawa ke referendum nasional hingga pada tingkat Provinsi. Contoh: British Columbia.

C. Sistem Pemilu Di Indonesia

Sistem Pemilihan Umum yang diselenggarakan Indonesia sejak pemilu pertama tahun 1955 sampai dengan pemilu kedua belas tahun 2014, telah menggunakan 7 (tujuh) macam sistem pemilu, yaitu (Ibid, 2016 : 175) :

- 1) Pada Pemilu pertama tahun 1955, Indonesia menggunakan sistem Proporsional yang tidak murni.
- 2) Pada Pemilu kedua tahun 1971, Indonesia menggunakan Sistem Perwakilan Berimbang dengan Stelsel Daftar.
- 3) Pada Pemilu ketiga tahun 1977 sampai dengan pemilu kedelapan tahun 1997, Indonesia menggunakan sistem Proporsional.
- 4) Pada Pemilu sembilan tahun 1999, Indonesia menggunakan sistem Proporsional berdasarkan Stelsel Daftar.
- 5) Pada pemilu ke sepuluh tahun 2004, Indonesia menggunakan sistem Perwakilan Proporsional.
- 6) Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, Indonesia menggunakan Sistem Distrik Berwakil Banyak .
- 7) Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, Indonesia menggunakan Sistem Distrik Berwakil Banyak.
- 8) Pada Pemilu Anggota DPR tahun 2009 dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).
- 9) Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, Indonesia menggunakan Sistem Distrik Berwakil Banyak.
- 10) Pada Pemilu Anggota DPR tahun 2014 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).

Sejak zaman kemerdekaan, Pemilu telah diselenggarakan dan terus berusaha menemukan sistem yang tepat untuk diterapkan di Indonesia. Adapun pengelompokan proses Pemilu, antara lain (Mawazi dalam Bachmid, 2021):

- 1) Zaman Demokrasi Parleментар (1945-1959), dengan sistem proporsional serta menggunakan metode kuota, dimana Pemilu Tahun 1955 (berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953) diikuti oleh 70 Kelompok (36 Partai Politik dan 34 Organisasi) Partai Politik dan 48 Perorangan. Terdapat 27 (tujuh) Kelompok dan 1 (satu) Perorangan terpilih di instansi DPR.
- 2) Zaman Demokrasi Terpimpin (1959-1965), terdiri dari 10 Partai Politik dan tidak menyelenggarakan Pemilu.
- 3) Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998), dengan sistem distrik serta menggunakan metode *kuota hare*¹, dimana:
 - a) Pemilu Tahun 1971 (berdasarkan UU No. 15 Tahun 1969 dan PP No. 1 Tahun 1970) diikuti oleh 9 (sembilan) Partai Politik dan 1 (satu) golongan. Terdapat 7 (tujuh) Partai Politik dan 1 (satu) golongan terpilih di instansi DPR;
 - b) Pemilu Tahun 1977 (berdasarkan UU No. 4 Tahun 1975 dan PP No. 1 Tahun 1976), Pemilu Tahun 1982 (berdasarkan UU No. 2 Tahun 1980 dan PP No. 41 Tahun 1980), Pemilu Tahun 1987 (berdasarkan UU No. 1 Tahun 1985 dan PP No. 43 Tahun 1985), Pemilu Tahun 1992 (berdasarkan UU No. 1 Tahun 1985 dan PP No. 37 Tahun 1990), dan Pemilu Tahun 1997 (berdasarkan UU No. 1 Tahun 1985 dan PP No. 74 Tahun 1996) terjadi pengelompokan sehingga terdapat 2 Partai Politik dan 1 (satu) golongan: 1) Partai Demokrasi Indonesia (PDI); 2) Partai Persatuan Pembangunan (PPP); dan 3) Golongan Karya (Golkar).
- 4) Zaman Reformasi (1998-Sekarang), dengan sistem representasi proporsional:

¹ Kuota hare/bilangan pembagi pemilih (BPP) adalah metode konversi perolehan suara menjadi kursi perwakilan Partai Politik, dengan cara membagi keseluruhan suara sah semua Partai Politik peserta Pemilu dengan total/kuota kursi pada dapil tersebut. Surbakti, Didik Supriyanto, & Topo Santoso (2011:8-9)

² *Divisor sainte laque* merupakan metode konversi perolehan suara menjadi kursi

- a. Menggunakan metode *kuota hare*, dimana:
 - 1) Pemilu Tahun 1999 (berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999) diikuti oleh 48 Partai Politik. Terdapat 20 Partai Politik terpilih di instansi DPR; dan
 - 2) Pemilu Tahun 2004 (berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003) diikuti oleh 24 Partai Politik. Terdapat 16 Partai Politik terpilih di instansi DPR.
- b. Memberlakukan *parliamentary threshold* serta menggunakan metode *kuota hare*, dimana:
 - 1) Pemilu Tahun 2009 (berdasarkan UU No. 10 Tahun 2008) diikuti oleh 38 Partai Politik. Terdapat 9 (sembilan) Partai Politik terpilih di instansi DPR; dan
 - 2) Pemilu Tahun 2014 (berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012) diikuti oleh 12 Partai Politik. Terdapat 10 Partai Politik terpilih di instansi DPR.
- c. Memberlakukan *parliamentary threshold* serta menggunakan metode *divisor sainte laque*², dimana Pemilu Tahun 2019 (berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017) diikuti oleh 16 Partai Politik. Terdapat 9 (sembilan) Partai Politik terpilih di instansi DPR. Hadirnya *parliamentary threshold* (PT) dalam sistem Pemilu merupakan bentuk penyederhanaan sistem multipartai yang berlaku di Indonesia (Indrawan, 2019 : 159).

7.2.5. Etika Kampanye

A. Definisi kampanye

Kampanye adalah sebuah tindakan doktrin bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan. Usaha kampanye bisa dilakukan perorangan atau sekelompok orang yang terorganisir untuk melakukan pencapaian suatu proses pengambilan keputusan didalam suatu kelompok, kampanye juga bisa dilakukan guna untuk mempengaruhi, penghambatan, pembelokan pencapaian.

² *Divisor sainte laque* merupakan metode konversi perolehan suara menjadi kursi perwakilan Partai Politik, dengan cara membagi total suara setiap Partai Politik peserta Pemilu dengan bilangan ganjil (1, 3, 5, 7, dan seterusnya) lalu diurutkan berdasarkan jumlah kursi pada dapil tersebut (*divide by sequential odd numbers*). Ibid hlm : 11

Kampanye menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah suatu usaha yang dilakukan serentak untuk melakukan gerakan. Kampanye merupakan salah satu bentuk komunikasi Baik yang dilakukan lewat media maupun langsung pada khalayak ramai Karena kita membahas tentang etika politik, maka yang jadi pusat perhatian kita tentu saja kampanye politik. Kampanye politik ditujukan untuk memperkenalkan dan mempropagandakan partai politik agar dapat memperoleh suara terbanyak dalam suatu pemilu (Alamsyah, 2012 : 187).

Kampanye menurut ketentuan umum Pasal 1 UU pemilihan umum No. 7 tahun 2017 adalah kegiatan peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri peserta pemilu. Di dalam UU No. 10 tahun 2016 Kampanye diatur dalam Bab XI pasal 63 hingga pasal 76. UU No. 10 tahun 2016 tidak mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud dengan kampanye. Hanya pada pasal 63 ayat (1) disebutkan kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggungjawab. Dalam perspektif ilmu politik kampanye adalah kegiatan komunikasi politik antara institusi politik atau aktor politik dengan publik. Kampanye pada dasarnya adalah kegiatan meyakinkan publik(dalam pemilu adalah pemilih) untuk mendukung gagasan, ide, atau visi misi, atau program, dan diwujudkan dalam bentuk memberikan suara kepada aktor politik tersebut.

Beberapa definisi dari kampanye menurut para pakar politik, antara lain sebagai berikut : kampanye yang dikenal sejak 1940 an, yakni *campaign Is generally exemply persuasion in action* (kampanye secara umum menampilkan suatu kegiatan yang bertitik tolak untuk membujuk). Para ahli dan praktisi komunikasi (dalam Rustan, 2005 23) dan (dalam Alamsyah, 2012 : 188) memberikan definisi sebagai berikut :

Tabel 5. konsep dari kampanye menurut para ahli :

Pakar atau ahli	Definisi
Kotler dan Roberto (1989)	<i>Campaign is an organized effort conducted by one group (the change agent) which intend to persuade others (the target adopters), to accept, modify or abandon certain ideas, attitudes, practices and behavior."</i> Kampanye ialah sebuah upaya yang dikelola oleh satu kelompok (agen perubahan) yang ditujukan untuk memersuasi target sasaran agar bias menerima, memodifikasi atau membuang ide, sikap dan perilaku tertentu Kampanye politik adalah sebuah peristiwa yang bias didramatisasi.
Richard A. Joslyn dalam Swanson (1990)	kampanye politik tidak ada bedanya dengan adegan drama yang pentaskan oleh para aktor aktor pokok (Cangara, 2009: 284).
Leslie B. Snyder (2002)	kampanye komunikasi merupakan aktivitas komunikasi yang terorganisasi, secara langsung ditujukan kepada khadayak tertentu. pada periode waktu yang telah ditetapkan untuk mencapan tujuan tertentu
Pfau dan Parrot (1993)	suatu kampanye yang secara sadar, menunjang dan meningkatkan proses pembelajaran yang terencana pada periode tertentu untuk bertujuan mempengaruhi khalayak sasaran tertentu.

Rogers dan Storey (1987)	kampanye sebagai serangkaian kegiatan komunikasi yang terorganisasi dengan tujuan untuk menciptakan dampak tertentu terhadap sebagian besar khalayak sasaran secara berkelanjutan dalam periode waktu tertentu.
Rajasundaran (1981)	suatu kampanye merupakan koordinasi dari berbagai perbedaan metode komunikasi yang memfokuskan perhatian pada permasalahan tertentu dan sekaligus cara pemecahannya dalam kurun waktu tertentu

Sumber : diolah oleh penulis dalam Herirningsih, 2021

B. Macam-macam kampanye

Macam-macam kampanye banyak sekali jenisnya. Dilihat dari isinya dibagi menjadi 4 macam, yaitu:

1) Kampanye Positif

Kampanye positif adalah kampanye yang lebih cenderung mengenalkan calon pemimpin secara pribadi, program kerja dan visi misinya. Bentuk kampanye ini bisa berupa slogan, baliho, iklan tv, dialog, wawancara ataupun debat. Kampanye inilah yang harus dilakukan oleh para calon. Kenyataannya baik calon, tim dari calon pemimpin sangat jarang membahas ini, justru yang lebih dilakukan adalah mengkampanyekan kekurangan lawan.

2) Kampanye Negatif

Kampanye negatif cenderung menyerang calon pemimpin secara pribadi, walaupun demikian, kampanye negatif ini juga bisa menyerang program kerja dari visi misi lawan politiknya.

3) Kampanye Abu-abu

Kampanye Abu-abu adalah kampanye yang menjelekkan pihak lawan namun data dan faktanya masih abu-abu. Benar atau salahnya

belum bisa dibuktikan. Cuma dikesankan bahwa pihak lawan politik adalah salah.

4) Kampanye Hitam

Kampanye hitam adalah kampanye yang mengarah ke pembunuhan karakter dan cenderung fitnah. Isinya fitnah, kebohongan dan tuduhan tanpa bukti. Kampanye jenis inilah yang bisa dijerat hukuman, minimal dapat sanksi dari KPU jika tim calon kandidat pemilu melakukan kampanye ini. Dan masih banyak lagi kampanye hitam jenis ini. Namun yang menarik disini kadang kampanye dilakukan oleh pihak yang sama yang dilakukan dimedia-media.

Kampanye hitam merupakan cara untuk menjatuhkan lawan politiknya agar lawan politiknya tersebut terlihat seolah-olah tidak bisa bekerja. Menurut Cangra setiap usaha yang ingin menduduki jabatan, terutama untuk jabatan pemerintahan, maka berita yang mengarah ke kampanye hitam yang biasa disebut dengan black campaign cenderung menyudutkan para calon yang diusung untuk menduduki suatu jabatan. Ada beberapa cara menyebarkan kampanye hitam (black campaign) seperti yang telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya salah satunya melalui media massa, salah satu media massa yang paling banyak digunakan untuk menyebarkan kampanye hitam adalah media sosial seperti Twitter, Facebook, Kaskus, Instragram, ada juga yang membuat akun fake atau akun palsu untuk membuat opini publik (Larson, Charles U dalam Pane, 2020 : 2-3).

Pengaturan mengenai Kampanye Hitam pada dasarnya telah diatur dalam beberapa Undang-Undang yang berkaitan dengan Pemilu, diantaranya yaitu termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undnag-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Adapun sanksi hukum yang dapat diberikan kepada pelaku tindak pidana kampanye hitam yaitu termuat kedalam Pasal 45A ayat (2)

Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, yang menyebutkan bahwa :

“Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) dididpida dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).” (Pane, 2020 : 5).

C. Etika berkampanye sesuai langkah langkahnya

Sardini dalam Nasution, Fauzi N, 2017 : 34 Kampanye merupakan wujud dari pendidikan politik bagi masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab untuk meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pemilihan. Sebagai suatu pendidikan, kampanye dilakukan dengan prinsip jujur, terbuka, dan dialogis. Kampanye sebagai usaha untuk mendorong para pemberi suara menuju ke tempat pemilihan untuk memberikan suara kepada sang calon. Upaya meraih sebanyak mungkin pemilih, kandidat perlu melakukan smart campaign atau setidaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Model kampanye terbaik adalah sepanjang usia. Asumsinya adalah menjadi orang baik, sehingga orang tersebut akan dipercaya ketika membutuhkan dukungan.
2. Kampanye terbaik adalah mengemukakan citra sosial dan figur diri di depan publik. Dengan demikian publik akan mengerti karakter orang tersebut dan jika perlu sampai sedetil-detilnya (emotional feelings candidate image)
3. Praktik kampanye terbaik adalah jika melalui inducement atau bujukan yang dapat ditempuh dengan menyampaikan gagasan dari orang ke orang atau dari rumah ke rumah. Cara ini harus diimbangi dengan penguatan strategi serta rasionalisasi.

Menurut Hart et al., 1975 dalam Tubbs dan Moss, 200: 112 113) Sebelum melakukan kampanye ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh seorang komunikator diantaranya yaitu :

1. Pesan harus relevan dengan kelompok sebagai suatu keseluruhan, tidak hanya bagi satu atau segelintir orang individu dalam kelompok itu “Kepentingan yang sama” harus terus-menerus diusahakan oleh pembicara.
2. Bahasa, menggunakan bahasa yang sudah dikenal, lebih sedikit ungkapan pribadi, dan mengandung lebih sedikit konotasi daripada percakapan “pribadi”.
3. Umpan balik lebih terbatas. Dalam banyak kasus, umpan balik tersebut terbatas pada respons nonverbal yang terselubung.
4. Khalayak yang dihadapi lebih beraneka ragam.
5. Meningkatnya jumlah khalayak pendengar memperbesar kemungkinan kesalahan menafarkan umpan balik, karena banyaknya reaksi pendengar yang harus diamati.
6. Pembicara harus membuat persiapan pidato yang lebih lengkap, karena hanya sedikit kesempatan mendapat umpan balik langsung yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi pembicaraannya.
7. Persoalan adaptasi menjadi hal terpenung karena sebuah pesan harus sesuai untuk banyak orang yang berbeda beda.
8. Analisis khalayak pendengar lebih sukar dan lebih tidak akurat karena pembicara berinteraksi dengan banyak orang secara serentak.
9. Kadang kadang sulit memusatkan perhatian terhadap pesan karena banyak situasi lain yang menarik perhatian publik.
10. Jumlah perubahan pesan dalam komunikasi publik bisa lebih banyak karena pesan sampai kepada lebih banyak orang dalam satuan waktu tertentu (Alamsyah, 2012 : 189).

Kampanye pemilihan umum idealnya merupakan proses penyampaian pesan politik yang salah satu fungsinya memberikan pendidikan politik bagi masyarakat. Melalui kampanye, partai politik berusaha meyakinkan massa pemilih dengan mengangkat berbagai agenda yang dinilainya akan memberikan keuntungan bagi masyarakat. Karena itu, setiap partai politik selalu berusaha menemukan cara yang paling efektif untuk merekrut sebanyak banyaknya massa.

Dan, dalam proses rekrutmen tersebut, pers adalah di antara media yang memiliki ungkat efektivitas yang relatif tinggi (Muhtadi dalam (Alamsyah, 2012 : 189).

Adapun langkah langkah yang dilakukan untuk sebuah kampanye adalah, sebagai berikut: (Cangara, 2009 dalam Alamsyah, 2012 : 190).

- a) Penetapan dan penatapan masalah
- b) Menetapkan tujuan ingin dicapai
- c) Penetapan strategi
 - Penetapan juru kampanye (komunikator)
 - Penetapan target sasaran dan analisis kebutuhan khalayak
 - Menyusun pesan pesan kampanye
 - Pemilihan media dan saluran komunikasi Produksi media
 - *Pretesting communication material*
- d) Penyebarluasan pesan melalui media komunikasi
- e) Pengaruh kampanye
- f) Mobilisasi kelompok berpengaruh
- g) Penyusunan anggaran belanja
- h) Penyusunan jadwal kegiatan kampanye
- i) Tim kerja
- j) Evaluasi (*post testing*)

Langkah langkah di atas merupakan langkah langkah umum, setiap proses kampanye tentu mempunyai kekhususan tersendiri. Karena setia tempat tedtu mempunyai keunikannya tersendiri, yang bias jadi memerlukan langkah langkah sendiri yang berbeda dari tempat lainnya. Pada dasarnya, strategi apapun yang digunakan dalam kampanye, satu hal yang perlu diperhatikan adalah etika berkampanye.

Di Indonesia, kampanye sebagai kegiatan peserta pemilu dengan tujuan untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta pemilu(Pasal 1 angka 26 UU Nomor 10 tahun 2008). Kampanye adalah sebuah istilah yang digunakan pada saat pemilu dan menonjolkan kelebihan program peserta pemilu. Hal ini sesuai dengan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia nomor:123/kpts/KPU/tahun 2016 tentang

pedoman teknis pelaksanaan kampanye dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota meliputi:

1. Debat publik/debat terbukaantar Pasangan Calon;
2. Penyebaran Bahan Kampanye kepada umum;
3. Pemasangan Alat Peraga Kampanye;
4. Iklan di media massa cetak dan/atau media massa elektronik;
5. Pertemuan terbatas;
6. Pertemuan tatap muka dan dialog; dan
7. Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan

7.2.6. Lembaga Legislatif

Badan legislatif atau *Legislature* mencerminkan salah satu fungsinya yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Terdapat beberapa nama lain dari lembaga lagislatif yaitu. Pertama, ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Kedua adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Ketiga yaitu mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People’s Representatev Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Negara mempunyai kedudukan sebagai wakil rakyat yang sangat mulia dan terhormat, sehingga harus bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, negara, masyarakat dan konstituennya dalam melaksanakan tugasnya (Gorahe, 2018 : 6).

Badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan badan legislatif tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elit disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan

privilege sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkuasa absolut (Ibid. hlm 6).

Badan legislatif di Negara-negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintahan bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C. F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu Negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik. Fungsi Badan Legislatif Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting:

- a. Menentukan kebijakan (policy) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undangundang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang budget atau anggaran.
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Menurut Handoyo (2016 : 183) Badan legislatif memiliki dua rcorak yaitu unikameral bikameral. Badan legislatif unikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari satu lembaga, sedangkan badan legislatif bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua lembaga. Dua lembaga itu biasa disebut Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*), yang masing-masing negara memiliki nama yang berbeda-beda. Contohnya, Inggris memiliki parlemen dengan dua kamar, yaitu *House of Lord* dan *House of Common*, Belanda terdiri dari *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*, dan badan legislatif Amerika Serikat terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*.

A. Konsep Lembaga Perwakilan

Sejarah menunjukan bahwa geneologi terbentuknya lembaga perwakilan rakyat dimulai dari masa yunani kuno yang mana pada saat itu warga Athena yang menjadi anggota (*ekklesia*) mempunyai

kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan. Kemudian perkembangan mulai terbentuk dimana lembaga perwakilan atau legislatif seperti sekarang ini bermula di Inggris di penghujung abad ke XII dimana *magnum concilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para tuan tanah untuk menentukan segala sesuatu termasuk mendapatkan kesepakatan untuk meningkatkan kontribusinya kepada kerajaan. Kemudian sampai pada abad XIV parlemen digunakan oleh kerajaan Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang. Beralih pada abad ke XV parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum namun dari sisi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat (Sirajudin, 2016 :160-161).

Konsep Perwakilan (*representation*) adalah konsep yang memberikan kewenangan atau kemampuan kepada seseorang atau kelompok untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara demokrasi yang menganut ideologi politik liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan yang perwujudannya dilakukan melalui partai politik dalam pemilihan umum. Beberapa negara demokrasi, badan legislatif disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan C.F. Strong sebagai berikut.

(A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority).

Dari kutipan diatas dijelaskan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakantindakannya kepada mayoritas itu (Handoyo, 2016 :180).

Terdapat beberapa literatur yang menjelaskan fungsi pokok dari lembaga perwakilan itu yang pertama adalah pengawasan terhadap eksekutif, kedua fungsi legislatif (pembentukan undang-undang). Adapun bentuk pengawasan yang mungkin dilakukan oleh sebuah lembaga perwakilan adalah bermacam-macam. Berdasarkan konstitusi di beberapa Negara di dunia dapat kita temukan pola pengawasan lembaga perwakilan diantaranya adalah:

- 1) Mengangkat dan memberhentikan kabinet.
- 2) Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan.
- 3) Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat.
- 4) Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen.
- 5) Melakukan dengar pendapat.
- 6) Hak interpelasi dan pertanyaan
- 7) Melaksanakan fungsi semi legislatif dan semi judicial (Sirajudin, 2016 :162).

Dalam kaitan dengan masalah perwakilan, Cipto (1995:38-40) mengemukakan tiga jenis perwakilan.

1. Perwakilan geografis

Setiap anggota DPR merupakan perwakilan dari seluruh bangsa. Dalam rekrutmen anggota DPR, biasanya daftar calon tetap (DCT) anggota DPR dapat dilihat dari perwakilan geografis atau daerah pemilihan (dapil) mana, sebagaimana tertera dalam lembar DCT yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun dalam realitasnya, setelah anggota DPR tersebut terpilih, biasanya daerah pemilihan di mana ia mendapat dukungan suara, diabaikan, sedangkan partai politik yang mengusungnya lebih diutamakan. Loyalitas anggota DPR terhadap partai pengusungnya lebih tinggi ketimbang kesetiannya kepada konstituennya.

2. Perwakilan partai

Setiap anggota DPR merupakan orang yang terpilih mewakili partai pengusungnya. Oleh karena partai politik mengendalikan proses rekrutmen anggota dan aktivitas legislator di parlemen, maka ada kecenderungan anggota DPR lebih setia kepada partai, sebab jika tidak setia kepada partai dikhawatirkan pada pemilu berikutnya ia tidak dicalonkan lagi sebagai anggota DPR.

3. Perwakilan kelompok kepentingan khusus

Kepentingan kelas menengah pernah menjadi alasan dibentuknya perwakilan kelas menengah tersebut dalam tubuh parlemen Jerman. Di Amerika juga pernah dikenal senator dengan kepentingan khusus, seperti minyak, gandum, dan katun, sehingga pernah suatu ketika muncul istilah unik, yaitu senator minyak. Kegiatan lobbying memungkinkan keterlibatan beraneka macam kepentingan dalam proses legislatif, sehingga tidak jarang dalam tahap penyusunan rancangan undang-undang dalam kepentingan tertentu, dapat dihadiri oleh para pelobi (lobbyist).

Dalam negara demokrasi terdapat dua kategori perwakilan. *Kategori pertama* adalah kategori perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). *Kategori kedua* menyangkut peran anggota parlemen sebagai trustee, dan perannya sebagai pengembal "mandat" Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Anggota legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Selain perwakilan politik, istilah lain adalah perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*) yang dimaknai bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik (Handoyo, 2016 :180)

B. Sejarah Badan Legislatif Indonesia

Pada umumnya badan legislatif mempunyai 3 (tiga) fungsi pokok yaitu fungsi di bidang perundang-undangan atau legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran (Sekretariat Jenderal MPR RI 2003; Thaib 2003 dalam Handoyo, 2016 :).

1. Fungsi di bidang perundang-undangan adalah fungsi untuk membuat undang-undang yang biasanya dilakukan bekerjasama dengan eksekutif. Badan legislatif dalam menjalankan fungsi ini mempunyai hak inisiatif (mengusulkan rancangan undang-

- undang) dan hak amandemen (mengubah rancangan undang-undang).
2. Fungsi di bidang pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi tindakan atau kebijakan pemerintah. Badan legislatif dalam menjalankan fungsi ini mempunyai hak interpelasi (meminta keterangan) dan hak angket (melakukan penyelidikan).
 3. Fungsi di bidang anggaran, yaitu fungsi untuk bersama-sama dengan pemerintah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (hak budget).

Dalam sistem politik Indonesia, lembaga legislatif dikenal dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat(DPR). Sesuai dengan namanya, DPR adalah lembaga perwakilan rakyat dan anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Berikut ini diuraikan secara sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga periode yaitu: Volksraad, Masa perjuangan Kemerdekaan, Dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Hal ini tertuang dalam www.dpr.go.id.

1. Periode Volksraad (Jaman Penjajahan Belanda)

Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua *Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie* (*Indische Staatsrgeling*) yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916 serta diumumkan dalam Staatsblat Hindia No. 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu Volksraad (Dewan Rakyat). Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsrgeling* buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat).

Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsrgeling* buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat). Kaum Nasionalis moderat antara lain Mohammad Husni Thamrin, dll.

menggunakan Volksraad sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. Usul-usul anggota seperti Petisi Sutardjo pada Tahun 1935 yang berisi permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda.

Pada Awal perang Dunia II Anggota-anggota Volksraad mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu Pemerintah menghadapi musuh dari luar, usul ini juga ditolak. Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia. Tanggal 11 Januari 1942 Tentara Jepang pertama kali menginjak bumi Indonesia yaitu mendarat di Tarakan (kalimantan Timur). Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, dan Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan Volksraad secara otomatis tidak diakui lagi (www.dpr.go.id dalam Fernanda,2020 : 83-84).

2. Masa Perjuangan Kemerdekaan

Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara Dai Nippon (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang membebaskan Indonesia dari belenggu penjajahan. Namun pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda. Semua kegiatan politik dilarang. Pemimpin-pemimpin yang bersedia bekerjasama, berusaha menggunakan gerakan rakyat bentukan Jepang, seperti Tiga-A (Nippon cahaya Asia, Pelindung Asia, dan Pemimpin Asia) atau PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat), untuk membangunkan rakyat dan menanamkan cita-cita kemerdekaan dibalik punggung pemerintah militer Jepang.

Dibentuknya Tjuo Sangi-in, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan, penguasa

militer tertinggi, mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Jelas bahwa Tjwo Sangi-in bukan Badan Perwakilan apalagi Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia. Tanggal 16 Agustus 1945 tokoh-tokoh pemuda bersepakat menjauhkan Sukarno-Hatta ke luar kota (Rengasdengklok Krawang) dengan tujuan menjauhkan dari pengaruh Jepang yang berkedok menjanjikan kemerdekaan, dan didesak Sukarno-Hatta agar segera memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Setelah berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, maka pada tanggal 17 Agustus 1945 Soekarno-Hatta atas nama Bangsa Indonesia membacakan Proklamasi Kemerdekaan di halaman rumahnya Pengangsaan Timur 56, Jakarta (Ibid: 85-86).

3. Periode KNIP

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kita kenal sebagai Undang-undang Dasar 1945. Maka mulai saat ini, penyelenggara negara didasarkan pada ketentuan-ketentuan menurut Undang-undang Dasar 1945. Sesuai dengan ketentuan dalam Aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai cikal bakal badan Legislatif di Indonesia, dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).

Dalam Sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut yaitu Ketua Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I Mr. Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II Mr. J. Latuharhary, Wakil Ketua III Adam Malik. Sehubungan dengan itu KNIP dalam Sidang Pleno ke-3 tanggal 27 Nopember 1945 mengeluarkan resolusi yang menyatakan protes yang sekeras-kerasnya kepada Pucuk Pimpinan Tentara Inggris di Indonesia atas penyerangan Angkatan Laut, Darat dan Udara atas rakyat dan daerah-daerah Indonesia. Dalam masa awal ini KNIP telah mengadakan sidang di Kota Solo pada tahun 1946, di Malang pada tahun 1947, dan Yogyakarta tahun 1949. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan dilaksanakan

serentak di medan-perang dan di meja perundingan. Dinamika revolusi ini juga dicerminkan dalam sidang-sidang KNIP, antara pendukung pemerintah dan golongan keras yang menentang perundingan. Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda telah dua kali menandatangani perjanjian, yaitu Linggarjati dan Renville. Tetapi semua persetujuan itu dilanggar oleh Belanda, dengan melancarkan agresi militer ke daerah Republik (Ibid : 85-86).

7.3 RANGKUMAN

Terdapat 6 ragam dari praktik etika politik diantaranya yaitu :

- Aktor politik adalah orang - orang yang berperan dalam politik disuatu lingkungan.
- Partisipasi politik diartikan sebagai tindakan turut ambil bagian, ikut serta atau berperan serat dalam kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan politik.
- Partai politik merupakan suatu organisasi politik yang ada dalam suatu negara yang menjalani ideologi tertentu dan dibentuk dengan tujuan memberikan jalan bagi anggota atau kadernya untuk berkompetisi memperoleh suara rakyat guna mengisi jabatan-jabatan politik melalui pemilihan umum.
- Pemilu sebagai salah satu sarana media agar mewujudkan relasi yang demokratis antara rakyat dengan negara (pemerintahan).
- Kampanye merupakan salah satu bentuk komunikasi baik yang dilakukan lewat media maupun langsung pada khalayak ramai. Terkait dengan etika politik, kampanye merupakan wujud dari pendidikan politik bagi masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab untuk meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pemilihan. Sebagai suatu pendidikan, kampanye dilakukan dengan prinsip jujur, terbuka, dan dialogis.
- Badan legislatif atau *Legislature* mencerminkan salah satu fungsinya yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang dan merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

7.4 TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 7 : Soal berasal dari materi perkuliahan bab 7

Tugas : Mahasiswa membuat kelompok dan membuat paper dari ke 6 (enam) konsep ragam praktik etika pemerintahan

7.5. RUJUKAN

- Azhar, S. (2019). Partisipasi Politik Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Baubau. *Journal of Government and Political Studies*, Vol 2 No 2.
- Bachmid, F (2021) Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia. *SIGn Jurnal Hukum* Vol. 2, No. 2 (Maret 2021)
- Fernanda, Shaufi (2020) Dinamika Peran dan Kedudukan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah dalam Konsep Otonomi Daerah Perspektif Ahlul Halli Wal Aqdi. Skripsi Fakultas Syariah Iain Purwokerto
- Gorahe, Guntur Hi Latif M (2018) Keterlibatan Perempuan dalam Lembaga Legislatif Tahun 2014-2019 (Studi Kasus Kabupaten Halmahera Utara). *Jurnal Holistik*, Tahun XI No. 21A / Januari - Juni 2018
- Handoyo, Eko .2016. Etika Politik Edisi Kedua. Semarang : Widya Karya
- Hasimu, Achmad Abdi Amsir (2019) Partisipasi Politik Masyarakat Nelayan di Desa Pulo Madu Kabupaten Kepulauan Selayar. *Jurnal Vox Populi* Volume 2, Nomor 2, Desember 2019 (88-104) ISSN (Print): 2087-3360 (Online): 2714-7657.
- Hermawan, Candra. I (2020) Implementasi Pendidikan Politik Pada Partai Politik Di Indonesia. *JPPHK (Jurnal Pendidikan Politik, Hukum Dan Kewarganegaraan)* Volume 10 no 1 Edisi Maret 2020.
- Hemafitria dkk (2021) Partisipasi Politik dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Desa Perapakan Kabupaten Sambas. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* Volume II Nomor 1 (April) 2021.
- Jerry Indrawan & M. Prakoso Aji. (2019). Penyederhanaan Partai Politik Melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran

Sistematis terhadap Kedaulatan Rakyat. *Jurnal Penelitian Politik*, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 16(2)

Nasution, Fauzi. M (2017) Etika Kampanye Dalam Penyelenggara Pilkada Menurut Fikih Siyasah (Studi Analisis Pilkada Kota Medan Tahun 2015). Skripsi

Nurgiansah, Heru. T (2021) Petuah Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Kontestasi Politik. *AoEJ: Academy of Education Journal* Volume 12 Nomor 1, Januari 2021

Syamsuadi, A. & Yahya, Rafi Mhd (2018) Model Kandidasi Birokrat Oleh Partai Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2015. *Journal of Governance* Volume 3, Issue 2, December 2018 (133-153) <http://dx.doi.org/10.31506/jog.v3i2.3868>.

Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: setara pres, 2016), hlm.160-161.

Solikhin, A (2017) Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia. *Journal of Governance*, Juni 2017 Volume 2, No. 1

Suryo Utoro dalam Tawakkal Baharudin, *Modalitas Dalam Pemilukada*, CV. Gre Publishing, Lampung, 201

RAGAM PRAKTIK ETIKA PEMERINTAHAN 8

8.1 PENDAHULUAN

Pemerintah memiliki pola perilaku yang wajib dijadikan sebagai pedoman atau kode etik berlaku bagi setiap aparaturnya. Etika dalam pemerintahan harus ditimbulkan dengan berlandaskan pada paham dasar yang mencerminkan sistem yang hidup dalam masyarakat yang harus dipedomani serta diwujudkan oleh setiap aparatur dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Membicarakan mengenai etika dan pemerintahan sangat erat sekali dengan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*), karena pada dasarnya fungsi etika Pemerintahan sangat penting guna mewujudkan birokrasi yang professional dan bersih, aparat yang beretika seharusnya mampu menghadirkan suasana dan budaya kerja yang professional dan kredibel.

Etika pemerintahan tidaklah semata-mata mengondoktarinasikan apa yang boleh dan tidak dikerjakan (baik-buruk, benar-salah) oleh aparat pemerintahan, tetapi lebih dari itu adalah upaya yang terus menerus dilakukan untuk meningkatkan profesionalisme agar tindakan dan perilakunya mencerminkan *ethical reflection* yang bermanfaat bagi penyempurnaan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dapat tercipta pembangunan berkelanjutan dengan birokrasi pemerintahan yang bersih dan professional.

Buku ajar ini akan menjelaskan tentang konsep etika politik. Secara lengkap buku ajar etika politik pada bab 8 ini menjelaskan tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Konsep Good Governance
- 2) Konsep Pelayanan Publik
- 3) Konsep Birokrasi
- 4) Konsep Aparatur Sipil Negara
- 5) Konsep Korupsi
- 6) Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Setelah mempelajari buku ajar etika politik ini, mahasiswa diharapkan dapat:

- 1) Memahami Konsep Good Governance
- 2) Memahami Konsep Pelayanan Publik
- 3) Memahami Konsep Birokrasi
- 4) Memahami Konsep Aparatur Sipil Negara
- 5) Memahami Konsep Korupsi
- 6) Memahami Konsep Pembangunan Berkelanjutan

8.2 PENYAJIAN

8.2.1. Good Governance

A. Konsep Good Governance

Konsep *governance* berangkat dari istilah *government*. *Government* atau pemerintah merupakan istilah yang digunakan pada organisasi atau lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Konsep *government* ini dapat dikatakan sebagai konsep lama dalam penyelenggaraan pemerintahan karena hanya menekankan pada pemerintah (lembaga/institusi pemerintah) sebagai pengatur dan pelaksana tunggal penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu muncullah konsep *governance* yang menggantikan konsep *government* dalam aspek maupun kajian pemerintahan. Selanjutnya *governance* berasal dari kata "*govern*" dengan definisi yakni mengambil peran yang lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah

kolektif masyarakat. Dengan demikian secara luas, governance termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non-pemerintah (Dwiyanto, 2015 :1).

Menurut Sadjijono (2007) *good governance* mengandung arti: “Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara”. Sedangkan menurut IAN & BPKP (2005) yang dimaksud dengan “*good governance* adalah bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan”. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, merumuskan arti *good governance* yaitu “Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat” (Maryam, 2016 : 3-4).

Good governance adalah sebuah bentuk ideal mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dalam mengatur dan memecahkan masalah-masalah publik. Pengertian *good governance* dan karakteristiknya, Widodo (2001) menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam prakteknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

B. Prinsip Good Governance

Penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* memegang peranan yang penting bagi sebuah instansi pelayanan publik untuk dapat sukses dalam melayani masyarakat, dimana di dalamnya terdapat prinsip-prinsip yang berdiri teguh sebagai landasan kebenaran suatu sistem tata kelola pemerintahan yang baik pada instansi pemerintahan, penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* diperlukan untuk dapat menjadikan dinas penanaman modal dan

pelayanan terpadu satu pintu menjadi lebih baik sehingga dapat terjadi keharmonisan yang dapat membantu kelancaran sistem tata kelolanya dengan teratur, rapi dan benar. Selain untuk meningkatkan kinerja aparatur negara, konsep prinsip-prinsip good governance juga untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik, di samping itu masyarakat masih menganggap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pasti cenderung lamban, tidak profesional, dan biayanya mahal.

Menurut United Nations Development Program (UNDP) dalam Maryam, 2016 : 5-8 terdapat 14 prinsip *good governance*, yaitu:

- 1) Wawasan ke depan (*visionary*);
Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang dan tingkatan seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas dan jangka waktu pencapaiannya serta dilengkapi strategi implementasi yang tepat sasaran, manfaat dan berkesinambungan.
- 2) Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
- 3) Partisipasi masyarakat (*participation*);
Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat sangat diperlukan pada setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut masyarakat luas.
- 4) Tanggung gugat (*accountability*);
Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya dapat dipertanggungjawabkan.

- 5) Supremasi hukum (*rule of law*)
Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
- 6) Demokrasi (*democracy*);
Perumus kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
- 7) Profesionalisme dan kompetensi (*profesionalism and competency*);
Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- 8) Daya tanggap (*responsiveness*);
Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
- 9) Keefisienan dan keefektivan (*efficiency and effectiveness*);
Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif, pemerintah pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

10) Desentralisasi (*decentralization*)

Tata pemerintahan yang terdesentralisasi, pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan mensukseskan pembangunan dipusat maupun di daerah.

11) Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*);

Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha, swasta dan masyarakat, pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.

12) Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*);

Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan, pengurangan kesenjangan dalam berbagai maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

13) Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*);

Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup, daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakkan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta

pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

14) Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*)

Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar, pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antara daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

C. Stakeholder Good Governance

Menurut Sedarmayanti dalam (KPK, 2016 :7) dijelaskan *governance stakeholders* yang dikelompokkan menjadi 3 kategori :

1) Negara atau pemerintah

Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Dalam kaitannya dengan bidang pendidikan, pemerintah dan dinas-dinas yang berkaitan seperti dinas pendidikan. Negara sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga politik dan lembaga sektor publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Beberapa fungsi negara antara lain meliputi :

- a) Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
- b) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
- c) Menyediakan public service yang efektif dan accountable
- d) Menegakkan HAM
- e) Melindungi lingkungan hidup
- f) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

2) Sektor swasta

Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta.

Beberapa fungsi sektor swasta meliputi :

- a. Menjalankan industri
- b. Menciptakan lapangan kerja
- c. Menyediakan insentif bagi karyawan
- d. Meningkatkan standar hidup masyarakat
- e. Memelihara lingkungan hidup
- f. Menaati peraturan
- g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
- h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM

3) Masyarakat madani

Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Dalam bidang pendidikan ada yang dinamakan Dewan Pendidikan yang merupakan lembaga *independent* yang memiliki posisi sejajar dengan Bupati/ Walikota dan DPRD. *Good governance* memungkinkan adanya kesejajaran peran antara ketiga aktor di atas. Sebagaimana dalam pengembangan kapasitas *good governance*, ada yang disebut dengan perubahan dalam distribusi kewenangan yaitu telah terjadi distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat. Artinya saat ini pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan, masyarakat dan juga pihak swasta pun berkesempatan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Beberapa fungsi dari masyarakat madani meliputi :

- a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
- b. Mempengaruhi kebijakan publik

- c. Sebagai sarana check and balance pemerintah
- d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah
- e. Mengembangkan SDM
- f. Sarana berkomunikasi antara anggota masyarakat

D. Asas-Asas Good Governance

Asas-Asas umum dari Good Governance ini diuraikan oleh Koentjoro Purbopranoto (dalam Arisaputra, 2013 : 7) ke dalam tiga belas asas yaitu:

- 1) Azas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*).
- 2) Azas keseimbangan (*Principle of Proportionality*).
- 3) Azas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*).
- 4) Azas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*).
- 5) Azas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*).
- 6) Azas jangan mencampur-adukkan kewenangan (*Principle of Non Misuse of Competence*).
- 7) Azas permainan yang layak (*Principle of Fair Play*).
- 8) Azas keadilan atau kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of Arbitrariness*).
- 9) Azas menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*).
- 10) Azas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of Undoing The Consequences of An Annulled Decision*).
- 11) Azas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*Principle of Protecting The Personal Way of Life*).
- 12) Azas kebijaksanaan (*Sapientia*).
- 13) Azas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).

8.2.2. Pelayanan Publik

A. Konsep Pelayanan Publik

Menurut Wasistiono dalam Marwiyah, dkk (2020 :5) Pelayanan publik adalah suatu bentuk pemberian jasa dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan

masyarakat. Pemberian jasa dalam pelayanan publik, biasanya diberikan oleh pemerintah atau pihak swasta dengan atas nama pemerintah yang sudah saling bekerja sama. Pemberian jasa dalam pelayanan publik sendiri juga bisa diberikan oleh pihak swasta sendiri kepada masyarakat. Maka dengan demikian pelayanan publik diberikan kepada masyarakat oleh instansi pemerintah maupun swasta dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan. Adapun definisi yang yang diberikan oleh para ahli, diantaranya yaitu :

Menurut Robert (1996:30) yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah:

“Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah dan lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam barang atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketertiban-ketertiban”.

Menurut Widodo (2001:131) pelayanan publik adalah:

“Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Pengertian lain berasal dari pendapat A.S. Moenir (1995:7) menyatakan bahwa :

“Pelayanan umum atau pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinikan pelayanan publik sebagai berikut:

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Berdasarkan definisi-definisi yang telah disebutkan di atas, maka yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan negara. Dengan pelayanan publik diberikan kepada masyarakat oleh instansi pemerintah maupun swasta diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

B. Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Menurut Bharata (dalam Maryam, 2016 : 9) terdapat beberapa unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumn, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

C. Azas-Azas, Prinsip, dan Standar Pelayanan Publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional yang tertuang dalam Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara N0. 63 Tahun 2003 meliputi :

- 1) **Transparansi**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai dan mudah dimengerti.
- 2) **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- 4) **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 6) **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah :

- 1) **Kesederhanaan**
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit- belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) **Kejelasan**
Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

- 3) Kepastian waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- 5) Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- 8) Kemudahan akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- 9) Kedisiplinan, kesopan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. “Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib diataati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.” Kep. MENPAN No. 63 Th 2003:VB, meliputi :

- 1) **Prosedur pelayanan**
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
- 2) **Waktu penyelesaian**
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- 3) **Biaya pelayanan**
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.
- 4) **Produk Pelayanan**
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) **Sarana dan prasarana**
Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 6) **Kompetensi petugas pemberi pelayanan**
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

D. Faktor Penyebab Buruknya Pelayanan Publik

Faktor-faktor penyebab buruknya pelayanan publik selama ini antara lain:

- a. Kebijakan dan keputusan yang cenderung menguntungkan para elit politik dan sama sekali tidak pro rakyat.
- b. Kelembagaan yang dibangun selalu menekankan sekedar teknis-mekanis saja dan bukan pendekatan pada martabat manusia.
- c. Kecenderungan masyarakat yang mempertahankan sikap nrimo (pasrah) apa adanya yang telah diberikan oleh pemerintah sehingga berdampak pada sikap kritis masyarakat yang tumpul.
- d. Adanya sikap-sikap pemerintah yang berkecenderungan mengedepankan informality birokrasi dan mengalahkan proses formalnya dengan asas mendapatkan keuntungan pribadi.

8.2.3. Birokrasi

A. Konsep Birokrasi

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak bisa dihindari dalam konsep negara modern. Hadirnya birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare). Negara dituntut untuk terlibat secara langsung dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (public goods and services), baik dalam keadaan tertentu negara memutuskan apa yang yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat yang disebut sebagai birokrasi. (Prasojo, 2006 : 76).

Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang ada semenjak abad 19 dan telah menjadi aktor penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam kehidupan modern ini, maka hampir pasti jawabannya adalah birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan meninggalnya seorang manusia, akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang dikenal dengan nama birokrasi. Dalam perkembangannya, birokrasi merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan yang memiliki ruang lingkup tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang banyak pula jumlahnya. Dalam realitasnya, birokrasi merupakan pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum. Birokrasi sering diartikan oleh masyarakat dalam konotasi yang berbeda-beda, bahkan tidak jarang bernada negatif atau merendahkan (*pejorative*) (Handoyo, 2016 :103).

Birokrasi memiliki peranan penting dalam menjalankan berbagai tugas pemerintahan dalam suatu negara. Selain menyediakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, birokrasi juga diberi tanggungjawab untuk melaksanakan keputusan politik pemerintah dalam mewujudkan rakyat yang sejahtera. Sehubungan dengan hal itu, birokrasi harus melaksanakan program pembangunan negara kearah peningkatan kualitas hidup rakyat, memberi peluang yang adil untuk mendapatkan akses pendidikan,

peluang untuk meningkatkan pendapatan, menyediakan pelayanan kesehatan dan kemudahan lainnya. Namun demikian, di negara manapun tidak selamanya birokrasi mampu menjalankan peranannya dengan baik (Wahyudi, 2020 : 2).

Dalam menjelaskan konsep dan teori dari birokrasi, seyogyanya harus mengetahui definisi birokrasi, berikut ini ditampilkan tabel beberapa definisi birokrasi dari para ahli, ilmuwan, dan pengertian birokrasi dari berbagai literatur, diantaranya yaitu (Handoyo, 2021: 104-106) :

Tabel 6. definisi birokrasi Menurut ahli, ilmuwan, dan pengertian birokrasi dari berbagai literatur

Literatur	Definisi
Albrow (2005:4).	Birokrasi didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara.
Hague (1998:219).	Birokrasi merupakan organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasihat dan melaksanakan keputusan kebijakan
Heywood (2002:359).	Birokrasi digunakan untuk menggambarkan pengaturan atau pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dipilih, mesin administrasi ke dalam pemerintahan dan bentuk organisasi rasional
Beetham sebagaimana dikutip Setiyono (2004:12)	Birokrasi sebagai institusi yang berada pada sektor negara yang memiliki karakteristik adanya kewajiban, memiliki hubungan dengan hukum dan berhubungan dengan pertanggung jawaban kepada publik dalam menjalankan tugasnya.

Weber (dalam Krieken 2000:283)	Birokrasi adalah organisasi dengan sebuah hierarki penggajian, pejabat tetap atau penuh waktu yang menyusun rantai komando.
Weber (dalam Denhard 1984:26)	Organisasi birokras, menurut dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi mempunyai struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang memiliki kekuasaan mempunyai pengaruh, sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain.
Rourke (dalam Said 2007:2)	Birokrasi sebagai sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.
Harold Laski (dalam Buechner 1984:64)	Birokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan, sebuah kontrol atau kekuasaan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat dalam hal mana kekuasaan mereka merenggut kebebasan rakyat.
Jacques (dalam Setiyono 2004:12)	Birokrasi sebagai sistem manajemen kerja yang hierarkis, di mana orang dipekerjakan untuk bekerja mendapatkan upah.
Sinis, Thoha (2007:2)	Birokrasi pemerintah sebagai officialdom, yaitu kerajaan pejabat, suatu kerajaan yang rajarajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Dalam kerajaan pejabat ini, proses komunikasi didasarkan pada dokumen tertulis (<i>the files</i>) atau sekarang bersifat elektronik (berbasis komputer).

Widodo (2008:12)	1. Birokrasi biasanya menunjuk pada suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini, birokrasi dinyatakan sebagai suatu konsep yang sama dengan biro. 2. Birokrasi sebagai suatu metode tertentu untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar. Pengertian yang kedua disamakan dengan pembuatan keputusan birokratis. 3. Birokrasi diartikan sebagai "<i>bureauness</i>" or "<i>quality that distinguish bureaus from other type of organization</i>". Dalam arti ini, birokrasi dipahami sebagai kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi.
------------------	--

(Sumber : Diolah oleh Barokah dari Handoyo, 2021)

Berdasarkan definisi yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa birokrasi adalah organisasi yang ditunjukan untuk memaksimumkan efisien dalam organisasi yang memiliki spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas badan perundang-undangan, sistem pelaporan yang baik untuk memudahkan dalam tanggung jawab serta anggota memiliki keahlian khusus dalam menjalankan tugasnya.

Dalam pemerintahan menurut Safri Nugraha dalam Tohir (2016 :3) kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah atau para birokrat yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpinnya. Birokrasi dalam hal ini ada tiga arti yaitu :

- 1) Sebagai tipe organisasi yang khas
- 2) Sebagai suatu sistem
- 3) Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja bagi organ negara untuk mencapai tujuannya.

Sebagai tipe, sistem dan tatanan dan alat kerja negara, birokrasi diperlukan karena masyarakat modern memerlukan mekanisme administrasi untuk mencapai sasaran-sasaran yang demokratik dan meningkatkan standar kehidupan masyarakat, mendistribusikan penghasilan secara merata atau meningkatkan pengaruh warga atau peran serta warganegara terhadap pemerintahnya. Artinya bahwa misi birokrasi adalah melakukan pemenuhan kepentingan publik haruslah pula dipertanggung jawabkan kepada publik. Ada tiga bentuk tanggung jawab birokrasi terhadap publiknya yaitu; akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas (Ibid : 3).

B. Ciri-Ciri Birokrasi

Syafran Rozi birokrasi dapat dikatakan ideal yang sehat itu merupakan birokrasi yang dapat terhindar dari partisipasi dalam berpolitik saat Pemilu, dan tidak mengarahkan atau menggiring opini publik untuk mendukung salah satu calon ataupun partai politik. Karena Birokrasi yang ideal dan sehat adalah birokrasi yang mampu menjaga jarak terhadap partai politik, bekerja secara profesional, dan memiliki integritas terhadap pelayanan publik yang sangat membutuhkan efisiensi dan kualitas (Chandra, 2020 : 2). Adapun ciri-ciri dari sebuah birokrasi dikemukakan oleh Weber, dia memandang birokrasi sebagai "*ideal type of organization*" (Widodo 2008), dengan ciri-ciri :

- 1) Adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan dengan jelas,
- 2) Kantor diorganisasikan secara hierarkis atau melalui rantai komando,
- 3) Pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian,
- 4) Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan,
- 5) Hubungan antara manajer dengan karyawan berbentuk impersonal, dan pegawai yang berorientasi pada karir dan mendapatkan gaji yang tepat.

Berdasarkan karakteristik birokrasi Weber tersebut, dapat dirinci karakteristik jabatan dalam organisasi birokrasi.

1. Lingkup kewenangan berdasarkan pembagian kerja yang sistematis.
2. Pejabat terikat pada disiplin dan pengawasan yang ketat dan sistematis dalam melaksanakan tugas-tugas jabatannya.
3. Semua kegiatan diatur oleh sistem aturan yang sistematis.
4. Jabatan-jabatan mengikuti asas hierarki.
5. Pejabat hanya terikat pada satu tugas formal dan tidak personal.
6. Jabatan diisi berdasarkan terpenuhinya syarat-syarat teknis yang dinyatakan melalui ujian dan ijazah. Pejabat bersangkutan diangkat dan bukan dipilih.
7. Jabatan itu merupakan karir, artinya ada sistem kenaikan tingkat berdasarkan waktu atau kecakapan (Handoyo, 2016 :106-107).

C. Teori Birokrasi

Terdapat beberapa teori yang menjelaskan dan sekaligus menjadi model dalam membentuk institusi birokrasi di berbagai negara. Berikut disampaikan teori birokrasi menurut Setiyono (2004:16-21), mengemukakan empat model birokrasi sebagai berikut.

1. *Rational Administrative Model*

Model ini dikembangkan Max Weber. Menurut Weber, birokrasi ideal adalah birokrasi yang berdasarkan sistem peraturan yang rasional dan tidak berdasarkan paternalisme kekuasaan dan kharisma. Birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan dan efisien.

2. *Power Block Model*

Model ini berdasarkan pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat membendung kekuasaan rakyat (yang diwakili oleh politikus) memiliki keterkaitan ketat dengan ideologi Marxisme. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud

mekanisme pertahanan dan organ dari kaum borjuis untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapitalisme.

3. *Bureaucratic Oversupply Model*

Teori ini berdasarkan pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar, terlalu mencampuri urusan rakyat dan mengkonsumsi terlalu banyak sumberdaya. Menurut Niskanen (1971) dan Downs (1967), orang yang menjalankan birokrasi (birokrat), terlepas sebagai pelayan masyarakat, adalah orang yang memiliki motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karir dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Itulah sebabnya, mereka cenderung membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggungjawab, memperbanyak anggaran, dan memperbesar kewenangannya sebesar mungkin. Karena itu, birokrasi dituntut agar memperkecil kapasitas organisasinya dengan cara mengurangi jumlah aparatur negara dan mendelegasikan kewenangan kepada sektor swasta yang berasaskan mekanisme pasar. Pada tingkat ekstrem, model ini berkeinginan mereduksi birokrasi sampai pada titik nol. Lembaga birokrasi dibentuk sekecil mungkin dan tugasnya cukup sebagai katalisator dan tidak perlu melakukan intervensi apa pun terhadap pola-pola hubungan sosial yang ada dalam masyarakat.

4. *New Public Service Model*

Birokrasi menurut model ini harus diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, birokrasi mempunyai corak yang berbeda dengan sektor swasta. Birokrasi tidak dapat dinilai baik atau buruk semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggota masyarakat yang banyak atau struktur mereka yang kompleks. Birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi mekanisme pasar dan organisasi besar, tetapi pada persoalan apakah birokrasi dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat (Handoyo, 2016 :107-109).

D. Patologi Birokrasi

Pada mulanya, istilah “patologi” hanya dikenal dalam ilmu kedokteran sebagai ilmu tentang penyakit. Namun belakangan hari analogi ini dikenal dalam birokrasi, dengan makna agar birokrasi pemerintahan mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang bersifat politis, ekonomi, sosio kultural dan teknologi, berbagai penyakit yang mungkin sudah dideritanya atau mengancam akan menyerangnya perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatan yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita “penyakit birokrasi sekaligus”.

Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) dalam Ismail (2009) dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu:

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
2. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear. Menurut Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi (Nurhidayat, dkk, 2016 :4).

Selanjutnya Siagian (1994) mengelompokkan patologi birokrasi ke dalam 5 (lima) kategori, yaitu:

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi, seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan, persepsi atas dasar prasangka; mengaburkan masalah; menerima sogok; pertentangan kepentingan; cenderung mempertahankan status quo; empire building; bermewah-mewah; pilih kasih; takut pada perubahan, inovasi, dan resiko; penipuan; sikap sombong; ketidakpedulian pada kritik dan saran; tidak mau bertindak; takut mengambil keputusan; sifat menyalahkan orang lain; tidak adil; intimidasi; kurang komitmen; kurang koordinasi; kurang kreativitas; kredibilitas rendah; kurangnya visi yang imajinatif; kedengkian; nepotisme; tindakan tidak rasional; bertindak diluar wewenang; paranoid; patronase; keengganan mendelegasikan; ritualisme; keengganan pikul tanggung jawab; dan xenophobia.
2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, seperti: ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan, ketidaktelitian, rasa puas diri, bertindak tanpa berpikir, kebingungan, tindakan yang tidak produktif, tidak adanya kemampuan berkembang; mutu hasil pekerjaan yang rendah, kedangkalan, ketidakmampuan belajar, ketidaktepatan tindakan, inkompetensi, ketidakcekan, ketidakteraturan, melakukan tindakan yang tidak relevan, sikap ragu-ragu, kurangnya imajinasi, kurangnya prakarsa, kemampuan rendah, bekerja tidak produktif, ketidakrapian; dan stagnasi.
3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti: penggemukan biaya, menerima sogok, ketidakjujuran, korupsi, tindakan kriminal, penipuan, kleptokrasi, kontrak fiktif, sabotase, tata buku tidak benar, dan pencurian.

4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat difungsional atau negatif, seperti: bertindak sewenang-wenang, pura-pura sibuk, paksaan, konspirasi, sikap takut, penurunan mutu, tidak sopan, diskriminasi, dramatisasi, sulit dijangkau, sikap tidak acuh, tidak disiplin, kaku, tidak berperike-manusiaan, utamakan kepentingan sendiri, suboptimal, imperatif wilayah kekuasaan, tidak profesional, sikap tidak wajar, melampaui wewenang; *vested interest*; dan pemborosan, dll.
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan, seperti: penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; kewajiban sosial sebagai beban; eksploitasi; tidak tanggap; pengangguran terselubung; motivasi yang tidak tepat; imbalan yang tidak memadai; kondisi kerja yang kurang memadai; pekerjaan tidak kompatibel; tidak adanya indikator kinerja; miskomunikasi; misinformasi; beban kerja yang terlalu berat; terlalu banyak pegawai; sistem pilih kasih; sasaran yang tidak jelas; kondisi kerja yang tidak nyaman; sarana dan prasarana yang tidak tepat; dan perubahan sikap yang mendadak.

Siagian (1994:35-91) mengelompokkan patologi birokrasi menjadi lima kelompok besar, seperti dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 7. Patologi Birokrasi

	Pengelompokan Patologi Birokrasi	Indikator Pengelompokan Patologi Birokrasi
1.	Patologi yang timbul karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial	✓ Penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan. Misalnya, penggunaan mobil dinas yang tidak pada tempatnya, korupsi, mark up harga barang dan sebagainya. ✓ Persepsi yang didasarkan prasangka. Persepsi berasal dari pemikiran negatif terhadap orang lain, sehingga pejabat tidak akan dapat menerima kritik dari orang lain. ✓ Pembiasan masalah sebenarnya. Seringkali pejabat mengaburkan masalah, karena takut kepada atasannya, misalnya kasus kelaparan yang timbul di suatu wilayah. Berhubung ada perasaan takut, maka dia akan memperkecil data kelaparan tersebut. ✓ Pertentangan Kepentingan (conflict of interest). Birokrasi mengabdikan dirinya kepada kepentingan masyarakat, negara dan bangsa, 5 tetapi kadang kala birokrasi dijadikan kendaraan politik, sehingga ia tidak netral lagi. ✓ Kecenderungan mempertahankan status quo (tidak mau menerima inovasi dan kreativitas serta perubahan). ✓ Kecenderungan memperbesar kekuasaan (empire building) atau menciptakan ketergantungan orang lain kepadanya. Misalnya, timbul pertemanan yang negatif, mengharuskan staf agar ikut partai tertentu dan sebagainya. ✓ Kualitas sumber daya manusia yang rendah menimbulkan perilaku yang negatif, seperti: pilih kasih, no action, kemampuan berkomunikasi yang rendah , represif, kemampuan manajerial yang

		jelek (misalnya tidak dapat mendelegasikan, berkoordinasi, membuat perencanaan, kinerja rendah dan evaluasi).
2.	Patologi yang ditimbulkan oleh randahnya pengetahuan dan keterampilan	✓ Ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan . ✓ Ketidaktelitian dalam melaksanakan tugas. ✓ Adanya perasaan puas diri terhadap pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang dimiliki. ✓ Bertindak tanpa pikir terhadap orang dan organisasi. ✓ Kebingungan, dikarenakan pengetahuan yang rendah . ✓ Tindakan counter productive . ✓ Tidak adanya peningkatan kemampuan. ✓ Mutu hasil pekerjaan yang rendah. ✓ Kedangkalan, dalam arti sifat pengetahuan dan keterampilan pegawai hanya menyentuh permukaan persoalan. ✓ Ketidakmampuan belajar, baik karena kemampuan intelektual yang rendah maupun ketidakmampuan belajar dari pengalaman. ✓ Ketidaktepatan tindakan. ✓ Inkompetensi. ✓ Ketidakcekatan. ✓ Ketidakteraturan atau tidak memiliki perencanaan. ✓ Melakukan kegiatan yang tidak relevan. ✓ Sikap ragu-ragu. ✓ Kurang imajinasi. ✓ Kurang prakarsa. ✓ Kemampuan rendah. ✓ Ketidakrapian. ✓ Stagnasi.

3.	Patologi ditimbulkan oleh tindakan melanggar hukum	✓ Penggemukan pembiayaan (mark-up) d ari harga sebenarnya (harga Rp 1000, - d ikatakan Rp 1500,-). ✓ Menerima sogok. ✓ Ketidakjujuran, misalnya, dalam penerimaan pegawai seharusnya A yang diterima, tetapi diganti B. ✓ Korupsi. ✓ Tindak kriminal lain, seperti: penipuan, kleptokrasi, kontrak fiktif, sabotase, tata buku yang tidak benar, dan pencurian.
4.	Patologi yang timbul dari perilaku negatif birokrat	✓ Bertindak sewenang-wenang. ✓ Pura-pura sibuk. ✓ Melakukan kegiatan yang kurang relevan. ✓ Melakukan paksaan atau penekanan pada pihak lain. ✓ Konspirasi. ✓ Sikap takut. ✓ Menurunkan mutu dan tidak peduli pada kinerja. ✓ Tidak sopan. ✓ Diskriminasi. ✓ Tidak fleksibel dan cara kerja yang berdasarkan ✓ Aturan-aturan yang kaku sehingga terkadang memakan waktu yang lama untuk urusan yang ringan, akibatnya membuka peluang untuk terjadinya suap. ✓ Sikap tidak acuh dan kurang semangat. ✓ Tidak disiplin. ✓ Berpura-pura rajin. ✓ Inersia, karena rendahnya kemampuan dan sikap ✓ mental yang buruk. ✓ Tidak berperikemanusiaan. ✓ Tidak peka.

		✓ Tidak peduli pada mutu. ✓ Salah tindak. ✓ Sikap negatif yang berlebihan. ✓ Lalai dalam tugas. ✓ Tanggung jawab yang rendah. ✓ Tidak ada gairah dalam bekerja (anorexia). ✓ Cara kerja berbelit-belit. ✓ Cara kerja tertutup, dengan alasan menjaga kerahasiaan.
5.	Patologi Birokrasi yang timbul dari situasi internal organisasi	✓ Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat ✓ Adanya eksploitasi dan pemerasan. ✓ Motivasi yang rendah. ✓ Pengangguran terselubung, akibat beban kerja yang kurang tepat. ✓ Imbalan yang tidak memadai, mengakibatkan pegawai akan mencari penghasilan yang lebih besar dari kerja di luar bidangnya. ✓ Iklim kerja yang jelek. ✓ Fasilitas yang kurang memadai. ✓ Tidak adanya pengukuran (indikator) kinerja yang tepat ✓ Miskomunikasi dan misinformasi. ✓ Senioritas yang kaku. ✓ Terlalu banyak pegawai. ✓ Sistem pilih kasih (spoils system). ✓ Sasaran tidak jelas. ✓ Kondisi kerja tidak aman. ✓ Sarana dan prasarana tidak tepat. ✓ Beban kerja terlalu berat.

Sumber : Handoyo, 2016

E. Birokrasi di Indonesia

Budaya birokrasi di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah. Dimulai dari zaman kerajaan-kerajaan tradisional, dilanjutkan zaman kolonial dan pergerakan dan samapai zaman revolusi. Dan birokrasi mulai mapan semenjak Indonesia merdeka. Menurut Syukur Abdullah dalam bukunya Profil Budaya Politik Indonesia bahwa budaya birokrasi memiliki relevansi yang erat dengan budaya politik Indonesia. Hal ini karena beberapa alasan yaitu :

- a) Birokrasi merupakan institusi politik yang menjadi kue politik yang dibagi ke Partai-partai politik yang sudah berjuang demi kemerdekaan bangsa Indonesia.
- b) Budaya birokrasi dipengaruhi oleh perilaku elit politik yang sebagian besar adalah birokrat.
- c) Pembangunan Indonesia sangat dipengaruhi oleh peran para birokrat.

Perkembangan birokrasi di Indonesia dewasa ini dipengaruhi pertumbuhan dan perkembangan birokrasi barat yaitu berdasarkan demokrasi. Tetapi secara Umum birokrasi dipengaruhi juga oleh kekuatan besar yaitu militer dan intelektual. Dengan demikian Menurut Emmerson dan Lance castle, Liddle, secara kultural birokrasi Indonesia sudah mencerminkan ciri-ciri modern, namun perilakunya masih dipengaruhi dan memperlihatkan karakteristik patrimonial dimana jabatan-jabatan dan keseluruhan hierarki birokrasi masih masih didasarkan hubungan personal. Berdasarkan sejarahnya maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi di Indonesia dipengaruhi oleh budaya kultural yang hidup di Indonesia dan Budaya politik yang berkembang di Indonesia yaitu dengan simbol primordial. Walaupun demikian birokrasi di Indonesia dipengaruhi juga oleh paham Ideologi yang hidup di dunia seperti kapitalis, komunis serta liberal dan Chauvinisme (Keturunan).

Birokrasi memegang peranan penting dan strategis dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Sehingga baik-buruknya birokrasi tergantung pada efektif- tidaknya mesin birokrasi. Untuk itu maka di dalam melaksanakan birokrasi kita harus berpatokan dengan konsep birokrasi yang sesuai dengan budaya Indonesia yaitu

diantaranya Konsep Birokrasi Ideal Max Weber (Dalam Herbani Pasolong (2010; 72). Ada 7 konsep birokrasi yaitu :

- 1) Specialisasi Pekerjaan, dilakukan secara sederhana dan rutinitas.
- 2) Hierarki kewenangan yang jelas, Jabatan yang lebih rendah dibawah kontrol Jabatan atasanya.
- 3) Formalisasi yang tinggi, Anggota harus memiliki kualifikasi dari hasil seleksi (Pelatihan, pendidikan atau latihan formal).
- 4) Pengambilan keputusan berdasarkan kemampuan didalam penempatan pegawai atau Placement process.
- 5) Bersifat tidak Pribadi, Sanksi diterapkan secara seragam (Impersonalitas).
- 6) Jejak karier pegawai yang dinamis, tanpa dihentikan kecuali tenaga tidak dapat dipakai lagi.
- 7) Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi

8.2.4. Aparatur Sipil Negara (Asn)

A. Definisi Aparatur Sipil Negara (ASN)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Bab 1 Ketentuan Umum pasal 1 ayat ke-3

“Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Perbedaan pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja ialah masa kerja yang terdapat pada ayat ke-4 :

“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”

Selanjutnya ayat ke-5 :

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

B. Fungsi dan Tugas ASN

Dalam rangka menjalankan kedudukannya tersebut, maka Pegawai ASN berfungsi sebagai berikut (Haeli, 2018 : 5):

1) Pelaksana kebijakan publik;

ASN berfungsi, bertugas dan berperan untuk melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu ASN harus mengutamakan kepentingan publik dan masyarakat luas dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut. Harus mengutamakan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik.

2) Pelayan publik.

ASN berfungsi, bertugas dan berperan untuk memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas. Pelayanan publik merupakan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warganegara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan tujuan kepuasan pelanggan. Oleh karena itu ASN dituntut untuk profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3) Perekat dan pemersatu bangsa.

ASN berfungsi, bertugas dan berperan untuk mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. ASN senantiasa dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah. ASN senantiasa menjunjung tinggi martabat ASN serta senantiasa mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan diri sendiri, seseorang dan golongan. Dalam UU ASN disebutkan bahwa

dalam penyelenggaraan dan kebijakan manajemen ASN, salah satu diantaranya asas persatuan dan kesatuan. ASN harus senantiasa mengutamakan dan mementingkan persatuan dan kesatuan bangsa (Kepentingan bangsa dan Negara di atas segalanya).

Selanjutnya Pegawai ASN memiliki tugas antara lain yaitu:

- a. Melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas,
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Hak dan Kewajiban ASN

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Bab VI Hak dan Kewajiban Bagian Kesatu Hak PNS pasal 21 “ PNS berhak memperoleh :

- a) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b) Cuti
- c) Jaminan pension dan jaminan hari tua
- d) Perlindungan
- e) Pengembangan kompetensi.

Bagian Kedua Hak PPPK pasal 22 “PPPK berhak memperoleh:

- a) Gaji dan tunjangan
- b) Cuti
- c) Perlindungan
- d) Pengembangan kompetensi.

Bagian Ketiga Kewajiban Pegawai ASN pasal 23 “ Pegawai ASN wajib :

- a) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah

- b) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
- c) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
- d) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
- f) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan
- g) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- h) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Kode Etik ASN

UU ASN menyebutkan bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada kode etik dan kode perilaku. Kode etik dan kode perilaku ASN bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN. Menurut Haeli (2018 : 6) Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

- 1) Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi
- 2) Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin
- 3) Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan
- 4) Melaksnakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 5) Melaksnakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan
- 6) Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan Negara
- 7) Menggunakan kekayaan dan barang milik Negara secara bertanggungjawab, efektif, dan efisien
- 8) Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya

- 9) Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan
- 10) Tidak menyalahgunakan informasi intern Negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
- 11) Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN
- 12) Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Kode etik dan kode perilaku yang diatur dalam UU ini menjadi acuan bagi para ASN dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Fungsi kode etik dan kode perilaku ini sangat penting dalam birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Fungsi tersebut, antara lain:

- a. Sebagai pedoman, panduan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangan agar tindakannya dinilai baik.
- b. Sebagai standar penilaian sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya (Haeli, 2018 : 7) .

8.2.5. Korupsi

A. Definisi Korupsi

Mendengar kalimat korupsi seakan mendorong untuk melontarkan komentar negatif bahkan umpatan terhadap perilaku dan pelaku tindak pidana korupsi. Tindakan buruk, jahat, kotor, murah, dan hal negatif lain atas konsisten dan menjamurnya perilaku korupsi. Terlebih jika dilihat di televisi, para terdakwa kasus pidana korupsi dengan percaya dirinya berperilaku seperti selebriti. Korupsi bukan lagi kejahatan yang terbilang biasa (*extra ordinary crime*), dalam perkembangannya korupsi yang terjadi kini semakin meluas dan sistematis. Ada banyak kerugian yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi, dari kerugian besar negara sehingga dapat menyengsarakan rakyat.

Menurut Lubis dan Scott, korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut (Jawade, 2017 : 186).

Pengertian atau asal kata korupsi menurut Fockema Andreae dalam Andi Hamzah, berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus*, yang selajutnya disebutkan bahwa *coruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata dalam bahasa Latin yang lebih tua. “Dari bahasa Latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption*, *corrupt*; Perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie* (*korruptie*). Dapat atau patut diduga istilah korupsi berasal dari bahasa Belanda dan menjadi bahasa Indonesia yaitu korupsi (Hamzah, 2006 :4-6).

Dalam memahami korupsi, sebaiknya mempelajari terlebihdahulu terkait definisi dari korupsi. berikut ditampilkan tabel definisi korupsi menurut para ahli dari berbagai literatur.

Tabel 8. Definisi korupsi menurut para ahli dari berbagai literatur

Ahli	Definisi Korupsi
Martiman Prodjohamidjojo	korupsi dari sudut pandang teori pasar, menurut Jacob Van Klaveren, adalah jika seorang pengabdii Negara/Aparatur Sipil Negara (ASN) menganggap kantor/instansinya sebagai perusahaan dagang, sehingga dalam pekerjaannya akan diusahakan memperoleh pendapatan sebanyak mungkin.
M.Mc. Mullan	Seorang pejabat pemerintahan dikatakan korupsi apabila menerima uang sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya bisa dilakukan dalam tugas dan jabatannya, padahal ia tidak diperbolehkan melakukan hal seperti itu selama menjalankan tugasnya.
J.S. Nye	Korupsi adalah perilaku yang menyimpang dari atau melanggar peraturan, kewajiban-kewajiban normal peran instansi pemerintah dengan jalan melakukan atau mencari pengaruh status, dan gengsi untuk kepentingan pribadi (keluarga, golongan, kawan, teman).

Carl J. Friedrich	Korupsi dipandang dari kepentingan umum adalah apabila seorang yang memegang kekuasaan atau yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu mengharapkan imbalan uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan oleh undang-undang, membujuk untuk mengambil langkah atau menolong siapa saja yang menyediakan hadiah sehingga benar-benar membahayakan kepentingan umum.
Transparency International (TI)	Korupsi suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang bertujuan menghasilkan keuntungan pribadi. Pengertian “keuntungan pribadi” ini harus ditafsirkan secara luas, termasuk juga di dalamnya keuntungan pribadi yang diberikan oleh para pelaku ekonomi kepada kerabat dan keluarganya, partai politik atau dalam beberapa kasus ditemukan bahwa keuntungan tersebut disalurkan ke organisasi independen atau institusi amal dimana pelaku politik tersebut memiliki peran serta, baik dari sisi keuangan atau sosial.
Subekti dan Tjitrosoedibio	Korupsi atau <i>Corruptive</i> adalah Perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan negara
Sudarto	Korupsi menunjuk pada perbuatan yang rusak, busuk, tidak jujur yang dikaitkan dengan keuangan.
Henry Campbell Black	Korupsi sebagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain
Jeremy Pompe	Korupsi adalah menyalahgunakan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Namun korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku yang tidak mematuhi prinsip “mempertahankan jarak”, artinya dalam pengambilan keputusan dibidang ekonomi,

	apakah ini dilakukan oleh perorangan disektor swasta atau oleh pejabat publik, hubungan pribadi atau keluarga, tidak memainkan peranan. Sekali prinsip mempertahankan jarak ini dilanggar dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga, korupsi akan timbul. Contohnya, konflik kepentingan dan nepotisme. Prinsip mempertahankan jarak ini adalah landasan untuk organisasi apapun untuk mencapai efisiensi.
Partanto dan Al Barry	Korupsi dalam kamus ilmiah populer mengandung pengertian kecurangan, penyelewengan/penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan diri, pemalsuan.

Berdasarkan beberapa definisi korupsi di atas, penulis memberikan pendapat bahwa korupsi merupakan tindakan tak bernilai dan tak bermoral yang akhirnya membawa seseorang maupun kelompok melakukan tindakan kotor, keji, kecurangan dan merugikan banyak orang.

B. Faktor Penyebab Korupsi

Menurut Surachim yang dikutip oleh Abdullah Taufik, terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya korupsi seperti sifat tamak dan keserakahan, ketimpangan penghasilan, gaya hidup konsumtif, penghasilan yang tidak memadai, nilai negatif yang hidup dalam masyarakat dan ajaran agama kurang diterapkan secara benar (Simanjuntak, 2020 : 3)

Teori korupsi mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi diantaranya :

1. Gone Theory (Jack Bologne)

Dipandang dari Gone Theory yang dikemukakan oleh Jack Bologne yang dikutip oleh R. Diyatmiko Soemodihardjo, bahwa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi adalah:

- 1) *Greeds* (keserakahan) yang berkaitan dengan adanya perilaku serakah yang secara potensial ada di dalam diri setiap orang;

- 2) *Opportunities* (kesempatan) yang berkaitan dengan keadaan organisasi, instansi atau masyarakat, sehingga terbuka kesempatan bagi seorang untuk melakukan korupsi;
- 3) *Needs* (kebutuhan) yang terkait dengan faktor kebutuhan individu guna menunjang hidupnya yang layak; dan
- 4) *Exposures* (pengungkapan) yaitu faktor yang berkaitan dengan tindakan, konsekuensi atau resiko yang akan dihadapi oleh pelaku apabila yang bersangkutan terungkap melakukan korupsi (Soemodihardjo dalam Sosiawan, 2019:4).

2. *Fraud Triangel Theory* (Donald Cressey)

Teori Fraud Triangle mengemukakan bahwa terdapat tiga faktor terjadinya korupsi yaitu

- a. *Pressure* (tekanan) adalah motivasi dari individu untuk bertindak dikarenakan adanya tekanan baik keuangan, dan perilaku yang tamak yang bersumber dari pribadi maupun tekanan dari organisasi atau kelompok
- b. *Opportunity* (peluang) adalah peluang terjadinya korupsi akibat lemah atau tidaknya efektifitas kontrol sehingga membuka peluang terjadinya korupsi.
- c. *Rationalization* (Rasionalitas) adalah korupsi terjadi karena kondisi nilai-nilai etika lokal yang mendorong dan membolehkan terjadinya korupsi (Sosiawan, 2019 : 4).

C. Pemberantasan Korupsi

Terdapat berbagai model dan jenis korupsi, dalam Sosiawan (2019:10) mengolongkan korupsi kedalam 4 (empat) jenis, diantaranya yaitu :

1. Konflik Kepentingan (*conflict of interest*)

Pertentangan kepentingan terjadi saat seorang pegawai manajer atau eksekutif memiliki kepentingan ekonomis perorangan atau pribadi dalam transaksi yang bertentangan dengan kepentingan pemberi kerjanya atau perusahaan atau organisasi. Dalam beberapa kasus, kepentingan pribadi tersebut tidaklah selalu berupa kepentingan pelaku sendiri, tetapi bisa juga demi

kepentingan kawan atau saudara atau kroninya, walaupun dia sendiri tidak memperoleh keuntungan finansial dari tindakan korupsi tersebut.

2. Gratifikasi yang Tidak Sah (*Illegal Gratuity*)

Gratifikasi yang tidak sah adalah pemberian sesuatu (yang mempunyai nilai) kepada pihak tertentu atau untuk mempengaruhinya dalam pengambilan keputusan tertentu. Pemberian ini dilakukan oleh orang atau pihak tertentu yang mempunyai kepentingan dalam keputusan yang segera diambil tersebut. Pemberian tersebut dilakukan setelah keputusan yang menguntungkan orang atau pemasok tertentu tersebut telah dikeluarkan. Kadang-kadang pemberian ini dilakukan sebelum keputusan diambil.

3. Suap (*Bribery*)

Suap didefinisikan sebagai penawaran, pemberian janji kepada pejabat/pegawai tertentu yang bertujuan (dengan niat) untuk mempengaruhi aktivitas pejabat/pegawai tersebut untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan pihak pemberi janji. Korupsi ini dapat terjadi dalam bentuk pemberian komisi (*kickbacks*) yang besarnya telah disepakati kedua belah pihak (biasanya disesuaikan dengan besar keuntungan atau nilai proyek yang berada di bawah penguasaan (penerima janji). Praktek-praktek korupsi seperti ini sering terjadi dalam proses tender.

4. Pemerasan (*Economic Extortion*)

Korupsi ini berbeda dengan suap. Pemasok/kontraktor bukannya menawarkan pemberian untuk mempengaruhi pembeli, tapi justru pihak pembeli dari perusahaan atau organisasi yang meminta pemasok untuk membayar dalam jumlah tertentu agar keputusan yang diambil dapat menguntungkan pemasok tersebut. Jika pemasok menolak membayar, maka pemasok tentu mengalami kerugian berupa kehilangan kesempatan untuk menjadi pemasok perusahaan atau gagal menjadi pemenang lelang pada perusahaan tersebut.

Sementara itu menurut Topane Gayus Lumbuun, yang dikutip oleh Tjandra Sridjaya Pradjonggo mengemukakan ada tiga model korupsi di Indonesia.

- 1) *Corruption by need*. Artinya, kondisi yang membuat orang harus korupsi; apabila tidak korupsi atau melakukan penyimpangan, maka tidak dapat hidup.
- 2) *Corruption by greed*. Artinya, korupsi yang memang karena serakah, sekalipun secara ekonomi cukup, tetapi tetap saja korupsi.
- 3) *Corruption by chance*. Artinya, korupsi ini terjadi karena ada kesempatan (Sridjaya Pradonggo, Tjandra dalam Sosiawan, 2019 :5).

Dalam pemberantasan korupsi, bangsa Indonesia memiliki lembaga Khusus pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK berasaskan pada, kepastian hukum, keterbukaan akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. Organisasi KPK di Indonesia terdiri atas Pimpinan yaitu seorang Ketua merangkap anggota dan empat orang Wakil Ketua merangkap anggota, Tim Penasehat terdiri dari empat orang.

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai 4 (empat) bidang, yaitu:

- 1) Deputi Bidang Pencegahan
- 2) Deputi Bidang Penindakan
- 3) Deputi Bidang Informasi dan Data
- 4) Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat.

Menurut penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi Abdullah Hehamahua, berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- 1) Sistem Penyelenggara Negara yang Keliru
Sebagai negara yang baru merdeka atau negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi, selama puluhan tahun, mulai dari Orde Lama, Orde Baru sampai Orde Reformasi ini, pembangunan difokuskan di bidang ekonomi. Padahal setiap negara yang baru merdeka, terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Konsekuensinya, semuanya didatangkan dari luar negeri yang pada gilirannya, menghasilkan penyebab korupsi.
- 2) Kompensasi PNS yang Rendah.
Wajar saja negara yang baru merdeka tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar kompensasi yang tinggi kepada pegawainya, tetapi disebabkan prioritas pembangunan di bidang ekonomi, sehingga secara fisik dan kultural melahirkan pola konsumerisme, sehingga sekitar 90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, melakukan kegiatan pungli maupun *mark up* kecil-kecilan demi menyeimbangkan pemasukan dan pengeluaran pribadi/keluarga.
- 3) Pejabat yang Serakah.
Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh sistem pembangunan seperti di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara instant. Lahirlah sikap serakah dimana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, melakukan *mark up* proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun sebagai salah seorang stake holder dari perusahaan tersebut.
- 4) *Law Enforcement* Tidak Berjalan
Disebabkan para pejabat serakah dan PNS-nya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka boleh dibilang penegakan hukum tidak berjalan hampir seluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun di lembaga kemasyarakatan karena segala sesuatu diukur dengan uang. Lahirlah kebiasaan plesetan kata-kata seperti KUHP (Kasih Uang Habis Perkara), dan sebagainya.
- 5) Hukuman yang Ringan Terhadap Koruptor
Disebabkan *law enforcement* tidak berjalan di mana aparat penegak hukum bisa dibayar, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan

pengacara, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan, sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi koruptor. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan proses KKN.

6) Pengawasan yang Tidak Efektif

Dalam sistem manajemen yang modern selalu ada instrumen yang disebut internal control yang bersifat in build dalam setiap unit kerja, sehingga sekecil apa pun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis pula dilakukan perbaikan. Internal kontrol di setiap unit tidak berfungsi karena pejabat atau pegawai terkait ber KKN. Upaya mengatasinya dibentuklah Irjen dan Bawasda yang bertugas melakukan internal audit. Malangnya, sistem besar yang disebutkan di butir 1 di atas tidak mengalami perubahan, sehingga Irjen dan Bawasda pun turut bergotong royong dalam menyuburkan KKN.

7) Tidak Ada Keteladanan Pemimpin

Ketika resesi ekonomi (1997), keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari Thailand. Namun, pemimpin di Thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana dan satunya kata dengan perbuatan, sehingga lahir dukungan moral dan material dari anggota masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu relatif singkat, Thailand telah mengalami recovery ekonominya. Di Indonesia, tidak ada pemimpin yang bisa dijadikan teladan, maka bukan saja perekonomian negara yang belum recovery bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran.

8) Budaya Masyarakat yang Kondusif KKN

Dalam Negara agraris seperti Indonesia, masyarakat cenderung paternalistik. Dengan demikian, mereka turut melakukan KKN dalam urusan sehari-hari misalnya mengurus KTP, SIM, STNK, PBB, SPP pendaftaran anak ke sekolah atau universitas, melamar kerja, dan lain-lain. Karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elit politik, tokoh masyarakat, pemuka agama, yang oleh masyarakat diyakini sebagai perbuatan tidak salah (Fida, Abu, 2006 : 12).

8.2.6. Pembangunan Berkelanjutan

A. Konsep Sustainable Development Goals (SDGs)

Berbicara mengenai tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) adalah agenda Pembangunan Berkelanjutan yang mendorong perubahan yang mempunyai prinsip-prinsip universal, intergrasi dan inklusif untuk mencapai *No one left behind*. Artinya tidak ada seorang pun yang terlewatkan dan harus melibatkan semua dalam merencanakan pencapaian SDGs.

SDGs adalah singkatan atau kepanjangan dari *sustainable development goals*, yaitu sebuah dokumen yang akan menjadi sebuah acuan dalam kerangka pembangunan dan perundingan negara-negara di dunia. Post-2015, juga dikenal sebagai *Sustainable Development Goals* (SDGs) didefinisikan sebagai kerangka kerja untuk 15 tahun ke depan hingga tahun 2030. Berbeda dengan MDGs yang lebih bersifat birokratis dan teknokratis, penyusunan butir-butir SDGs lebih inklusif melibatkan banyak pihak termasuk organisasi masyarakat sipil atau *Civil Society Organization* (CSO). Penyusunan SDGs sendiri memiliki beberapa tantangan karena masih terdapat beberapa butir-butir target MDGs yang belum bisa dicapai dan harus diteruskan di dalam SDGs. Seluruh tujuan, target dan indikator dalam dokumen SDGs juga perlu mempertimbangkan perubahan situasi global saat ini. *Sustainable Development Goals* (SDGs) adalah kelanjutan dari global goals Millennium Development Goals (MDGs) yang akan berakhir tahun 2015. Secara formal, SDGs didiskusikan pertama kali pada *United Nations Conference on Sustainable Development* yang diadakan di Rio de Janeiro bulan Juni 2012. Dokumen SDGs disahkan pada KTT Pembangunan berkelanjutan PBB yang berlangsung di New York tanggal 25-27 September 2015. Dalam KTT tersebut ditetapkan bahwa SDGs akan mulai diberlakukan pasca tahun 2015 sampai tahun 2030. SDGs tidak hanya berlaku untuk negara berkembang, tapi juga untuk negara-negara maju pada akhir tahun 2015 (Wahyuningsih (2017 : 3).

Singkatnya pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) didefinisikan sebagai *development which meets the needs of the present without compromising the ability of future*

generations to meet their own needs. Istilah ini pertama kali dipopulerkan dalam *Our Common Future*, sebuah laporan dalam yang dipublikasikan oleh Komisi Dunia untuk Lingkungan Hidup dan Pembangunan *the world Commission on Environment and Development* (WCED) pada tahun 1987. Sejak kemunculannya, pembangunan berkelanjutan mempunyai banyak definisi dan konsep itupun menjadi cair. Menurut Joseph E Stiglitz Dkk dalam Ngoyo (2015 : 5) beberapa hal prinsipil mendapatkan penekanan.

1. Komitmen pada keadilan dan *fairness*, dimana prioritas seyogyanya diberikan kepada masyarakat dunia yang paling miskin dan keputusan seharusnya mempertimbangkan hak-hak generasi yang akan datang.
2. Sebagai suatu pandangan jauh ke depan (*long-term*) yang menekankan prinsip-prinsip *precautionary*, yaitu, dimana ada ancaman serius atau sesuatu yang tidak bisa dicegah, kekurangan kepastian pengetahuan secara penuh seyogyanya tidak digunakan sebagai alasan untuk menunda ukuran-ukuran biaya efektif (*cost-effective measures*) guna mencegah degradasi lingkungan.
3. Pembangunan berkelanjutan mengintegrasikan, dan memahami, sekaligus bertindak dalam kesalinghubungan yang kompleks yang ada di antara lingkungan, ekonomi, dan masyarakat. Lingkungan, pembangunan ekonomi, dan keadilan sosial ini menjadi tiga pilar utama pembangunan berkelanjutan.

B. Pilar, Pondasi dan Tujuan Sustainable Development Goals (SDGs)

Tiga pilar yang menjadi indikator dalam konsep pengembangan SDGs yaitu, pertama indikator yang melekat pembangunan manusia (Human Development), di antaranya pendidikan, kesehatan. Indikator. Kedua yang melekat pada lingkungan kecilnya (Social Economic Development), seperti ketersediaan sarana dan prasarana lingkungan, serta pertumbuhan ekonomi. Ketiga, melekat pada lingkungan yang lebih besar (*Environmental Development*), berupa ketersediaan sumber daya alam dan kualitas lingkungan yang baik.

Dalam Ishartono & Santoso Tri Raharjo (2015 : 6-7) upaya menjaga keseimbangan tiga dimensi pembangunan tersebut, maka SDGs memiliki 5 pondasi utama yaitu (*manusia, planet, kesejahteraan, perdamaian, dan kemitraan*) yang ingin mencapai tiga tujuan mulia di tahun 2030 berupa mengakhiri kemiskinan, mencapai kesetaraan dan mengatasi perubahan iklim. Upaya untuk mencapai tiga tujuan mulia tersebut, disusunlah 17 Tujuan Global. Adapun Ke-17 (tujuh belas) Tujuan Global (Global Goals) dari SDGs tersebut yaitu:



- 1) Tanpa Kemiskinan. Tidak ada kemiskinan dalam bentuk apapun di seluruh penjuru dunia.
- 2) Tanpa Kelaparan. Tidak ada lagi kelaparan, mencapai ketahanan pangan, perbaikan nutrisi, serta mendorong budidaya pertanian yang berkelanjutan.
- 3) Kesehatan yang Baik dan Kesejahteraan. Menjamin kehidupan yang sehat serta mendorong kesejahteraan hidup untuk seluruh masyarakat di segala umur.
- 4) Pendidikan Berkualitas. Menjamin pemerataan pendidikan yang berkualitas dan meningkatkan kesempatan belajar untuk semua orang, menjamin pendidikan yang inklusif dan berkeadilan serta mendorong kesempatan belajar seumur hidup bagi semua orang.
- 5) Kesetaraan Gender. Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum ibu dan perempuan.

- 6) Air Bersih dan Sanitasi. Menjamin ketersediaan air bersih dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua orang.
- 7) Energi Bersih dan Terjangkau. Menjamin akses terhadap sumber energi yang terjangkau, terpercaya, berkelanjutan dan modern untuk semua orang.
- 8) Pertumbuhan Ekonomi dan Pekerjaan yang Layak. Mendukung perkembangan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif, lapangan kerja yang penuh dan produktif, serta pekerjaan yang layak untuk semua orang.
- 9) Industri, Inovasi dan Infrastruktur. Membangun infrastruktur yang berkualitas, mendorong peningkatan industri yang inklusif dan berkelanjutan serta mendorong inovasi.
- 10) Mengurangi Kesenjangan. Mengurangi ketidaksetaraan baik di dalam sebuah negara maupun di antara negara-negara di dunia.
- 11) Keberlanjutan Kota dan Komunitas. Membangun kota-kota serta pemukiman yang inklusif, berkualitas, aman, berketahanan dan berkelanjutan.
- 12) Konsumsi dan Produksi Bertanggung Jawab. Menjamin keberlangsungan konsumsi dan pola produksi.
- 13) Aksi Terhadap Iklim. Bertindak cepat untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya.
- 14) Kehidupan Bawah Laut. Melestarikan dan menjaga keberlangsungan laut dan kehidupan sumber daya laut untuk perkembangan pembangunan yang berkelanjutan.
- 15) Kehidupan di Darat. Melindungi, mengembalikan, dan meningkatkan keberlangsungan pemakaian ekosistem darat, mengelola hutan secara berkelanjutan, mengurangi tanah tandus serta tukar guling tanah, memerangi penggurunan, menghentikan dan memulihkan degradasi tanah, serta menghentikan kerugian keanekaragaman hayati.
- 16) Institusi Peradilan yang Kuat dan Kedamaian. Meningkatkan perdamaian termasuk masyarakat untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses untuk keadilan bagi semua orang termasuk lembaga dan bertanggung jawab untuk seluruh kalangan, serta membangun institusi yang efektif, akuntabel, dan inklusif di seluruh tingkatan.

- 17) Kemitraan untuk Mencapai Tujuan. Memperkuat implementasi dan menghidupkan kembali kemitraan global untuk pembangunan yang berkelanjutan.

8.3 RANGKUMAN

- *Good governance* atau pemerintahan yang baik adalah sebuah bentuk ideal mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dalam mengatur dan memecahkan masalah-masalah publik
- Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan negara. Dengan adanya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat oleh instansi pemerintah maupun swasta diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.
- Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak bisa dihindari dalam konsep negara modern. Birokrasi dianggap ideal dan sehat adalah birokrasi yang mampu menjaga jarak terhadap partai politik, bekerja secara profesional, dan memiliki integritas terhadap pelayanan publik yang sangat membutuhkan efisiensi dan kualitas
- Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Bab 1 Ketentuan Umum pasal 1 ayat ke-3)
- korupsi merupakan tindakan tak bernilai dan tak bermoral yang akhirnya membawa seseorang maupun kelompok melakukan tindakan kotor, keji, kecurangan dan merugikan banyak orang.
- *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu sebuah dokumen yang akan menjadi sebuah acuan dalam kerangka pembangunan dan perundingan negara-negara di dunia.

8.4 TUGAS/LATIHAN/EKSPERIMEN

Kuis 8 : Soal berasal dari materi perkuliahan bab 8

Tugas: Mahasiswa(Individu) membuat 1 Jurnal dengan tema dari masing-masing ragam praktik ragam pemerintahan

8.5 RUJUKAN

- Arisaputra, Muhammad Ilham (2013). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia. *Jurnal Yuridika: Volume 28 No 2, Mei - Agustus 2013*
- Chandra, Febrian & Harmaini (2020) Problematika Tataan Birokrasi Sebagai Instrumen Politik Di Indonesia. *Adil : Jurnal Hukum STIH YPM, Vol 2, No 1, November 2020.*
- Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Yogyakarta: UGM Press. Hal 1.
- Eko Prasajo, Dkk. (2006) “Mengurai Benang Kusut Birokrasi” Upaya Memperbaiki Centang-Perenang Rekrutmen PNS. Depok : PIRAMEDIA. Cetakan pertama 1 Agustus 2006).
- Haeli (2018) *Manajemen Aparatur Sipil Negara*. Bahan Ajar Manajemen ASN Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat
- Hamzah, Andi (2006) *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta : Raja Grafindo Perkasa.
- Ishartono & Santoso Tri Raharjo (2015) *Sustainable Development Goals (Sdgs) Dan Pengentasan Kemiskinan*. *Social Work Jurnal* Volume: 6 Nomor: 2 Halaman: 154 – 272
- Jawade Hafidz Arsyad, 2017, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Manaf, Abdul (2016) Modul Materi “Good Governance dan Pelayanan Publik” KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI 2016. Jakarta : Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedeputian Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Marwiyah, Siti,dkk (2020) Analisis Tipe Kepemimpinan Paternalistik Dalam Peningkatan Pelayanan Publik Di Tengah Situasi

Pandemik Covid-19. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)*. Vol. 2 No. 2 2020 Hal. 137 – 145.

Maryam, Neneng Siti (2016) Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume VI No. 1 / Juni 2016*.

Menurut Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Ngoyo, Fardan. M (2015) Mengawal Sustainable Development Goals(SDGs); Meluruskan Orientasi Pembangunan yang Berkeadilan. *Jurnal Sosioreligius Volume I No. 1 Juni 2015*.

Nurhidayat, dkk (2016) Patologi Birokrasi Dalam Kualitas Pelayanan Uji Berkala Kendaraan Di Dinas Perhubungan Kabupaten Takalar. *Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik, April 201 Volume 2 Nomor 1*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Simanjuntak, Supriardoyo& Benuf, Kornelius (2020) Relevansi Nilai Ketuhanan Dan Nilai Kemanusiaan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Diversi Jurnal Hukum, Volume 6, Nomor 1, April 2020: 22 – 46*.

Sosiawan, Mangun. U (2019) Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi (*The Role of Corruption Eradication Commission (KPK) in Corruption Prevention and Eradication*). *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 19 No. 4, Desember 2019: 517-538.

Tohir, Maulana. M (2016) Budaya Birokrasi Di Indonesia. Paper Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Tamansiswa Palembang.

Wahyudi, Rodi (2020) Maladministrasi Birokrasi di Indonesia Dalam Perspektif Sejarah. *Jurnal Niara Vol. 13, No. 1 Juni 2020*.

Wahyuningsih (2017) Millenium Develompent Goals (Mdgs) dan Sustainable Development Goals (Sdgs) dalam Kesejahteraan Sosial. *Bisma Jurnal Bisnis dan Manajemen Vol. 11, No. 3 September 2017*.