

# Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih

## *Ethics of Public Officials of the State in Operation Clean Government*

M. Nasir Djamil  
Universitas Nasional  
nasirjamil240@yahoo.com

TB Massa Djafar  
Universitas Nasional  
tbmassadjafard@yahoo.com

### Abstrak

Etika publik pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih memiliki kedudukan dan peranan yang penting sebagai pedoman berperilaku yang baik dalam menjalankan tugasnya. Terjadinya korupsi politik tidak hanya disebabkan oleh besarnya kewenangan yang dimiliki, namun juga karena dilanggarnya etika pejabat negara. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif serta pendekatan literatur tentang pelanggaran hukum yang berawal dari pelanggaran etika pejabat negara --- melalui studi kasus Korupsi Politik Hambalang yang sedang ditangani KPK, betapa pelanggaran etika pejabat negara terjadi mulai dari eksekutif dan legislatif. Pelanggaran etika pejabat negara tersebut terjadi karena adanya pergulatan kepentingan dalam rangka pencarian sumber dana untuk pemenangan kandidat calon ketua umum partai politik. Dalam melakukan tindak pidana korupsi, selain melibatkan eksekutif dan legislatif, juga melibatkan pihak swasta. Celah hukum penyusunan APBN dimanfaatkan untuk menaikkan nilai proyek Hambalang sehingga diperoleh anggaran dan keuntungan yang besar, dan dana yang dikorupsi juga semakin besar. Studi kasus tersebut menunjukkan adanya pelanggaran etika pejabat negara berupa perilaku tidak jujur, memanipulasi data dan tidak transparan agar proyek Hambalang dapat disetujui. Pelanggaran etika tersebut diiringi pelanggaran hukum yang berimplikasi pada penurunan kepercayaan publik terhadap upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, khususnya bagi para pejabat yang berasal dari partai politik.

Kata Kunci: Etika Publik Pejabat Negara, Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih, Korupsi Politik, Kasus Hambalang.

### Abstract

The public ethics of state official in clean governance has an important position and role as a guide to good behavior in carrying out their duties. Political corruption is not only caused by the size of the authority possessed, but also because it violated the ethics of state officials. By using qualitative research methods to approach the literature that examines the question of how writers are phenomenologists, which means how to collect data in the form of spoken words, and writing, speech, gestures, thoughts and behaviors that need to be and can be observed, it is concluded that a violation of law begins with ethics violations by state officials. Through case studies Hambalang Political Corruption are being handled by the KPK, ethical violations occurred at the level of officials of the state executive and legislative. Ethical violations of state officials is due to the struggle of interests in order to find sources of funding for the winning candidate of a political party chairman. In addition to involving the executive and the legislature, also involving the private sector in the political corruption. Budget preparation of legal loopholes exploited to increase the value Hambalang project in order to obtain large budgets and greater profits, so the fund of corruption is also getting bigger. The case studies show a violation of a state ethics official dishonest behavior, manipulate data and non-transparent so that the project can be approved Hambalang. The ethics violation accompanied by violation of law, which implies a decline in public confidence in the efforts to create a clean governance, especially the official from the political parties.

Keywords: The Public Ethics of State Office, Clean Governance, Political Corruption, Case Hambalang.

## Pendahuluan

Etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih mempunyai kedudukan yang penting. Sebagai pedoman moral dalam menyelenggarakan tertib pemerintahan, maka, etika pejabat negara menjadi rujukan dalam berperilaku sehingga upaya menciptakan pemerintahan yang bersih pun akan lebih mudah tercapai. Sebaliknya, pelanggaran terhadap etika tersebut akan memunculkan perilaku buruk bahkan dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran pidana. Dengan kata lain, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh pejabat negara adalah merupakan pelanggaran etika.

Kebocoran ini dapat disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang miskin, kondisi pelayanan publik yang buruk, kekuasaan sewenang-wenang dari para pejabat publik, hukum dan peraturan yang bermacam-macam dengan penerapan lemah, minimnya lembaga pengawas, relasi *patron-client*, dan tidak adanya komitmen dan kehendak politik. Selain itu, kurangnya transparansi dan akuntabilitas juga disinyalir menjadi persoalan terbesar sehingga terjadinya korupsi yang tidak hanya dilakukan pada tingkat individu dan bisnis, bahkan politik. Apabila disidik lebih dalam, sejatinya, korupsi terjadi karena pelanggaran etika oleh penyelenggara negara. Oleh karenanya, ada adagium yang menyatakan pelanggaran etika belum tentu mengakibatkan pelanggaran hukum, namun pelanggaran hukum sudah pasti melanggar etika.

Fakta bahwa pejabat negara tidak transparan dalam setiap keputusan dan kebijakannya pun dapat secara nyata terlihat dalam perimbangan alokasi anggaran untuk kepentingan publik dan birokrasi yang mencapai 30:70 persen. Ketidakseimbangan ini menunjukkan prioritas pemerintah kepada publik masih perlu dipertanyakan karena pada negara-negara maju, alokasi anggaran publik dan birokrasi justru lebih banyak kepada publik dibanding ke birokrasi. Belanja keperluan publik menyerap sekitar 30-40% dari anggaran belanja negara (Rp 90 triliun).

Muara dari semua ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan ini adalah tidak adanya etika pejabat negara dalam mengemban tugas kenegaraan. Berbagai perilaku korup dilakukan baik secara sembunyi-sembunyi maupun

terang-terangan oleh para pejabat negara. Gambaran buruknya etika pejabat negara dapat terlihat dari berbagai bentuk penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa publik, antara lain adalah (a) lelang tertutup yang meskipun terlihat seperti lelang terbuka, proses tersebut sebenarnya bisa bersifat “tertutup”, dengan persyaratan tender yang sudah diarahkan kepada penyedia barang tertentu; (b) *mark-up* terhadap harga yang ditawarkan, yang seharusnya berupa estimasi penawaran, berdasarkan rincian teknis pengadaan. Namun faktanya, harga dimanipulasi, baik oleh si penyedia barang maupun pejabat publik untuk meningkatkan keuntungan yang diperoleh penyedia barang; (c) tidak efisien karena perencanaan yang buruk, perencanaan proyek sering sengaja dibuat dengan kualitas yang dipredikasi akan mengalami kerusakan dalam waktu yang lebih cepat yang dilakukan dengan harapan adanya tender baru, yang berujung pada pemakaian dana publik lebih banyak; dan (d) suap yang biasanya terjadi sebelum tender dimenangkan oleh salah satu penawar, bentuknya dapat pembayaran yang illegal, seperti hadiah atau “*success fee*”.

Fakta-fakta di atas menunjukkan buruknya etika pejabat negara dengan mengabaikan kewajibannya kepada negara dan rakyat. Perilaku korupsi yang sangat berakar dalam lingkungan sosial ekonomi masyarakat juga ditunjang dengan lemahnya penerapan berbagai aturan tentang etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mereka cenderung memperlakukan jabatan sebagai hak milik. Sebagaimana Ryaas Rasyid (2007) menyatakan, setiap perilaku pejabat negara atau pejabat publik yang tidak mendukung apalagi menghambat kepada pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan, maka, sudah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran etika.

Pelanggaran etika pejabat negara ini yang membawa Indonesia belum bersih dari tindak pidana korupsi. Namun harapan dan tekanan publik untuk terciptanya pemerintahan atau negara yang bebas dari praktik korupsi juga semakin menguat. Berbagai peraturan perundang-undangan yang menunjukkan sebuah kemauan politik untuk menegakkan etika pejabat negara sebenarnya sudah cukup banyak. Dimulai dari Falsafah

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

Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan etika pejabat negara di atas cenderung dilanggar oleh mereka sendiri dengan perbuatan melawan hukum, seperti korupsi yang dilatari oleh penyalahgunaan wewenang, persekongkolan untuk memperkaya diri sendiri, tidak efisien dalam mengelola keuangan negara, perbuatan yang merugikan keuangan negara, yang berakibat terganggunya pelayanan publik dan pemerintahan.

Kurangnya etika pejabat publik dan birokrasi yang tidak transparan, mengabaikan kewajiban untuk kepentingan rakyat dan melayani dirinya sendiri, penyalahgunaan kewenangan dengan cara melawan hukum sebagaimana digambarkan di atas, adalah merupakan penyebab dari timbulnya kasus hukum dalam Pembangunan Proyek Kawasan Hambalang --- yakni Pembangunan Pusat Olahraga di Kabupaten Bogor, Jawa Barat, yang melibatkan Kementerian Pemuda dan Olahraga sehingga menjadi berita yang menyedot perhatian publik pada rentang 2012 dan 2013.

Mundurinya Menteri Pemuda dan Olahraga, Andi Alfian Mallarangeng menjadi salah satu bentuk pertanggungjawaban seorang menteri dalam mengusut kasus korupsi yang terjadi di wilayah kewenangannya. Lolosnya alokasi pendanaan Proyek Hambalang yang mencapai Rp 2,5 triliun itu bukan saja menjadi tanggung jawab eksekutif, namun juga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) sebagai *counterpart* dalam tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. *Indonesian Corruption Watch*

melalui Koordinator Divisi Investigasinya, Agus Sunaryanto, justru mengkritik audit BPK dalam kasus itu yang disebutnya *executive minded*. Menurutnya, pembahasan anggaran dan soal tanah tentu ada persinggungan dengan parlemen di Komisi X, sehingga KPK pun harus turut menyidik pada tingkat parlemen (Fajar Online, "Hambalang Belum Sentuh Parlemen" dalam <http://www.fajar.co.id/read-20121208100729-hambalang-belum-sentuh-parlemen>, Diakses pada Sabtu, 08 Desember 2012). Indikasi lain dari Kasus Hambalang adalah keterkaitannya dengan Ketua Umum Partai Demokrat, karena, menurut pengakuan Muhammad Nazaruddin uang tersebut mengalir ke Kongres Partai Demokrat untuk memenangkan Anas Urbaningrum.

Selain dugaan keterlibatan eksekutif, legislatif sebagai pejabat negara, juga aktor partai politik, audit investigasi atas proyek Hambalang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga menemukan bahwa Proyek Pusat Olahraga ini dilakukan tanpa mengikutsertakan studi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) oleh Kementerian Pemuda dan Olahraga. Menurut Ketua BPK Hadi Purnomo, Bupati Bogor menandatangani *site plan* meskipun Kemenpora belum/tidak melakukan studi AMDAL terhadap Proyek Pembangunan Pusat Olahraga Hambalang, sehingga diduga melanggar UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dengan demikian, Proyek Hambalang juga diduga melanggar Peraturan Bupati Bogor No. 30 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Masterplan, Site Plan*, dan Peta Situasi.

Selain tidak adanya *master plan*, penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) proyek Hambalang juga menyalahi aturan. Kepala Badan Perizinan Terpadu Kabupaten Bogor juga menerbitkan IMB meski Kemenpora belum melakukan studi AMDAL terhadap Proyek Pembangunan Pusat Olahraga Hambalang, sehingga diduga melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Bogor No. 12 Tahun 2009 tentang Bangunan Gedung. Lebih jauh, Direktur Penataan Bangunan dan Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum juga memberikan pendapat teknis seputar proyek Hambalang tanpa memperoleh pen-delegasian dari Menteri PU, sehingga diduga melanggar Peraturan Menteri PU No. 45 Tahun

2007.

Setelah pejabat eksekutif menjadi sasaran penyidikan KPK, berbagai kalangan menuntut agar KPK juga menyidik keterlibatan anggota DPR (pejabat legislatif) dalam dugaan korupsi Proyek Pembangunan Pusat Olahraga Hambalang di Bogor, Jawa Barat. ICW misalnya secara khusus menyatakan audit investigasi tahap I Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) masih memfokus pada proses di eksekutif --- selanjutnya pada audit tahap II, diharapkan BPK memfokuskan proses di parlemen, khususnya di Komisi X DPR. Keterlibatan pejabat legislatif bisa dilihat ketika proses perencanaan proyek serta masalah tanah. Dalam hal ini, Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI hanya menyebutkan peran seorang anggota DPR Komisi II dari Fraksi Partai Demokrat, yakni Ignatius Mulyono terkait sertifikasi tanah proyek Hambalang. Padahal, untuk meloloskan megaprojek ini, pembahasan anggarannya harus terlebih dulu mendapatkan persetujuan para anggota dewan (Fajar Online, "Hambalang Belum Sentuh Parlemen" dalam <http://www.fajar.co.id/read-20121208100729-hambalang-belum-sentuh-parlemen>, Diakses pada Sabtu, 08 Desember 2012).

Lebih jauh, penanganan kasus dugaan korupsi pada proyek Hambalang juga disinyalir melibatkan pejabat di Kementerian Keuangan RI (Kemenkeu). Dugaan yang muncul adalah kemudahan yang diberikan oleh pejabat tinggi di Kemenkeu dalam mencairkan anggaran *multiyear* proyek Hambalang. Berbagai kecurigaan atas keterlibatan berbagai pihak ini membutuhkan suatu penelitian dan analisis yang cermat tentang sistem penanganan korupsi di Indonesia. Apakah peran KPK cukup *powerfull* untuk menuntaskan kasus demi kasus terutama yang melibatkan pejabat tinggi negara. Mengingat, berbagai kepentingan politik bisa terlibat, terlebih lagi dengan sistem pemilihan pemimpin bangsa yang terbuka lebar terutama bagi mereka yang mempunyai kapital, *cash flow* yang kuat. Secara tegas dapat dikatakan, tingginya tingkat korupsi di Indonesia dibandingkan negara bangsa lain di dunia menunjukkan adanya permasalahan krusial yang belum mendapatkan perhatian. Dalam kajian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif serta pendekatan literatur (Moleong,

2007).

### Etika Publik

Kasus Hambalang sesungguhnya merupakan penyimpangan dari proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, yaitu penyimpangan terhadap prinsip bahwa pengadaan barang dan jasa merupakan upaya pemenuhan kebutuhan publik yang bermanfaat bagi masyarakat luas, tersedia dan dapat diakses oleh semua anggota masyarakat tanpa terkecuali. Penyimpangan ini muncul karena adanya kekuasaan dan kemampuan anggota masyarakat tertentu dalam mencari keuntungan bagi dirinya sendiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di masyarakat.

Hal ini menunjuk pada paham utilitarianisme sebagai paradigma individualisme radikal, yang memandang individu sebagai aktor yang berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya yang secara rasional memilih sarana yang terbaik untuk melayani tujuan-tujuannya sendiri. Inti pandangannya adalah, bahwa individu yang berdiri sendiri adalah unit yang mengambil keputusan, yaitu yang memberikan keputusannya sendiri.

Selanjutnya, asumsinya adalah bahwa orang berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (apakah berupa kesenangan, kebahagiaan, konsumsi, atau sekadar pendapat formal tentang tujuan bersama), mengingat, tiap orang akan mengejar sekurang-kurangnya dua "utilitas" yang tidak dapat direduksi dan mempunyai dua sumber penilaian, yaitu kesenangan dan moralitas. Sehingga, dalam proses pengadaan barang dan jasa atau pemanfaatannya berpeluang untuk dimanfaatkan untuk kepentingan diri sendiri dan mengabaikan kepentingan yang lebih luas.

Bagaimanapun, proses pengadaan barang dan jasa mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi individual dan dimensi struktural, yang keduanya tidak dapat saling meniadakan. Dimensi individual memperlihatkan kecenderungan potensi pribadinya untuk mengerahkan sumber daya melalui jaringan sosialnya, dan berfokus pada keuntungan individual. Pada dimensi ini, pengadaan barang dan jasa dipahami sebagai koneksi ke pihak lain dengan mempengaruhi kinerja ekonomi dan politik pada tingkatan birokrasi.

Secara individual, nilai manfaat pengadaan barang dan jasa dipersepsi sebagai pendukung

kehidupan sosial yang merupakan entitas-entitas yang berdiri sendiri, sehingga keberlangsungannya sangat tergantung pada sifat-sifat maupun kegiatan individu di dalam memenuhi kebutuhan mereka. Dengan kata lain, semua fenomena barang dan jasa, terutama fungsionalisasi barang dan jasa kepada seluruh pranata sosial, hendaknya selalu dipahami sebagai akibat dari upaya pemenuhan kebutuhan, tindakan, sikap dari setiap individu manusia.

Oleh sebab itu, kebutuhan dasar, kapasitas, dan motivasi manusia terhadap barang dan jasa muncul pada diri setiap manusia tanpa mempedulikan sifat khusus kelompok atau interaksi sosialnya, sehingga, terdapat perbedaan kemanfaatan secara individual dari barang dan jasa yang sama dan yang tersedia. Kendati tiap individu itu berinteraksi satu sama lain, akan tetapi, pada dasarnya, tiap orang dianggap bersifat mandiri dalam berbagai interaksi itu. Pemanfaatan individual diperoleh dari pandangan keluar jaringan dan pertalian sehingga dapat mengakses barang dan jasa dari luar kelompoknya sendiri. Pemanfaatan barang dan jasa secara individual mempunyai dua manifestasi, yaitu pertama adalah akses oleh individu sebagai anggota dalam institusi sosial; dan kedua, adalah tingkatan kerjasama (*networking*) yang terjadi dengan institusi sosial lain yang mungkin memiliki kesamaan kebutuhan terhadap barang dan jasa tersebut.

Di pihak lain, terdapat dimensi struktural, baik dalam pemenuhan kebutuhan ataupun proses pengadaan barang dan jasa melalui penetapan aturan-aturan moral yang berupaya untuk membatasi sifat mementingkan diri sendiri dalam diri manusia. Dimensi ini menempatkan etika pejabat negara dalam kerangka moral kolektif yang terwujud dalam bentuk norma-norma bersama, pengetahuan umum, dan penggunaan hukum-hukum. Terbangunnya etika pejabat negara, sudah barang tentu dapat memberikan harapan meningkatnya kepercayaan dalam tiap proses pemenuhan kebutuhan publik. Dalam sebuah negara yang demokratis, maka, pejabat negara dituntut dapat mempertanggungjawabkan kebijakan dan tindakan politisnya kepada masyarakat.

Sejatinya, pejabat negara terikat oleh norma-norma hukum dan nilai-nilai kemanusiaan

yang bersifat universal. Sehingga dalam berpolitik atau dalam menetapkan kebijakan diperlukan etika, kendatipun sering dijumpai konflik antara etika dan politik --- namun, sebenarnya, konflik tersebut merupakan konflik antara tuntutan etik yang berbeda terhadap politik. Konflik ini tidak dapat dipahami dengan cara konvensional, yaitu politik sebagai dunia kekuasaan murni, diatur oleh asumsi-asumsi kebijakan, sedang etika sebagai dunia prinsip murni yang diatur oleh imperatif-imperatif moral (Dennis F. Thompson, 2002).

Dalam kaitan pejabat negara ini ada beberapa hal yang perlu direnungkan, terutama hak publik terhadap kondisi pejabat negara, yaitu

*"Pertama*, adakah akses masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan dan informasi terhadap perdebatan yang terjadi. Artinya, publik dapat saja mempertanyakan etika bagi para pembuat undang-undang. Bagaimana menghindari kepentingan pribadi, kelompok dan golongan, sehingga produk undang-undang yang dirumuskan demi kesejahteraan rakyat banyak merupakan suatu hal yang memang penting untuk dirumuskan secara demokratis. *Kedua*, dapatkah publik memiliki akses terhadap kehidupan pribadi para pejabat negara, misalnya dengan mengetahui sumber kekayaan pribadinya. Konflik-konflik etis yang di hadapi pejabat negara muncul dari dua ciri umum jabatan pemerintahan, yaitu sifat representasional dan organisasionalnya. Para pejabat bertindak untuk publik, dan mereka bertindak dengan orang lain. Ciri pertama melahirkan konflik antara prinsip-prinsip tindakan; sedang ciri kedua melahirkan konflik antara prinsip-prinsip tanggung jawab "

(Dennis F. Thompson, 2002).

Karena pejabat negara bertindak atas nama orang lain, sehingga diandaikan mereka memiliki hak dan kewajiban yang tidak dimiliki oleh warga negara pada umumnya. Sebagai alat negara, para pejabat dinilai dengan prinsip-prinsip yang berbeda, atau prinsip-prinsip yang diinterpretasikan secara berbeda, dibanding dengan prinsip-prinsip yang berlaku bagi orang-orang yang bertindak bagi diri mereka sendiri dan

bagi kelompok yang tidak terlalu inklusif.

Namun, para pejabat negara juga memiliki hak dan kewajiban yang sama yang dimiliki oleh semua warga negara. Sebagai manusia, mereka dinilai oleh prinsip yang sama yang mengatur semua hubungan moral. Dengan kata lain, semua pejabat negara mempunyai hak pribadi yang sama sebagai warga negara, akan tetapi, mereka sering mengorbankan hak itu demi kepentingan pemerintahan yang demokratis. Dalam mempromosikan kesejahteraan negara, maka, para pejabat mungkin harus bertindak secara paternalistik dengan melanggar kebebasan warga negara yang sama. Demikian pula dalam melaksanakan eksperimen sosial --- dengan mengejar kebijakan sosial, kadang, para pejabat harus menggunakan warga negara sebagai sarananya.

Selanjutnya, sifat organisasional dari jabatan negara menciptakan seperangkat masalah etis yang berbeda. Thompson (dalam Dennis F. Thompson, 2002) menyatakan, bahwa

”... etika politik mengandaikan bahwa pribadi-pribadi yang dinilai dapat bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka. Namun, struktur jabatan menilai sebaliknya, karena seorang pejabat bertindak bersama dengan para pejabat lain di dalam sebuah organisasi. Artinya, publik tidak dapat meminta tanggung jawab moral kepada siapapun atas konsekuensi keputusan dan kebijakan pemerintah.”

Menurut Franz Magnis Suseno (1993a), secara terminologi etika adalah filsafat mengenai bidang moral, etika merupakan ilmu atau refleksi sistematis mengenai pendapat-pendapat, norma dan istilah moral. Dalam arti luas sebagai keseluruhan norma dan penilaian yang dipergunakan oleh masyarakat untuk mengetahui bagaimana manusia seharusnya menjalankan kehidupannya.

Kemudian, masih menurut Franz Magnis Suseno (1993b), etika dibedakan dari ajaran moral. Ajaran moral langsung mengajarkan bagaimana orang harus hidup, berupa rumusan sistematis terhadap anggapan-anggapan tentang apa yang bernilai serta kewajiban-kewajiban manusia. Sementara, etika merupakan ilmu

tentang nilai-nilai ajaran moral. Dalam pengertian yang sebenarnya berarti filsafat mengenai bidang moral. Sehingga, etika adalah merupakan ilmu bukan sebuah ajaran; yakni refleksi sistematis mengenai pendapat-pendapat, dan istilah-istilah moral.

Etika politik adalah filsafat moral tentang dimensi politis kehidupan manusia, sehingga, etika politik berarti suatu standar nilai yang disarikan dari nilai-nilai kemanusiaan untuk dijadikan sebagai kerangka acuan teoritik dalam mempersoalkan dan menjelaskan legitimasi politik serta budaya politik masyarakat. Dengan demikian, etika politik mempertanyakan tanggungjawab dan kewajiban manusia sebagai manusia, dan bukan hanya sebagai warga terhadap negara, hukum yang berlaku dan sebagainya (Franz Magnis Suseno, 1993a).

Oleh sebab itu, fungsi etika politik dalam masyarakat terbatas pada penyediaan alat-alat teoritis untuk mempertanyakan serta menjelaskan legitimasi politik secara bertanggung-jawab. Jadi tidak berdasarkan emosi, prasangka, dan apriori, melainkan secara rasional, objektif dan argumentatif. Sehingga, etika politik tidak dapat langsung mencampuri politik praktis, sebagaimana etika pada umumnya tidak dapat menetapkan apa yang harus dilakukan seseorang.

Di sini, tugas etika politik adalah subsider; membantu agar pemahaman masalah-masalah ideologis dapat dijalankan secara objektif, artinya berdasarkan argumen-argumen yang dapat dipahami dan ditanggapi oleh semua yang mengerti permasalahan. Etika politik tidak dapat mengkhobahi para politikus, namun, dapat memberikan patokan-patokan orientasi dan pegangan-pegangan normatif bagi mereka yang memang mau menilai tatanan dan kehidupan politik dengan tolok ukur martabat manusia (Franz Magnis Suseno, 1993a).

Menurut Aristoteles sebagaimana dikutip Franz Magnis Suseno dalam Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan, menuliskan bahwa identitas manusia yang baik dan warga negara yang baik hanya terdapat apabila negara sendiri baik. Apabila negara itu buruk, maka, orang yang baik sebagai warga negara yang dalam kehidupannya selalu sesuai dengan aturan negara yang buruk adalah buruk.

Atau bisa dikatakan sebagai manusia jahat. Akan tetapi, sebaliknya, dalam negara buruk, manusia yang baik sebagai manusia dalam artian manusia yang benar-benar bertanggung jawab akan menjadi warga negara yang buruk, karena tidak dapat hidup sesuai dengan aturan negara yang buruk (Franz Magnis Suseno, 1993a).

Dengan demikian etika politik menuntut agar segala klaim atas hak untuk menata masyarakat dipertanggungjawabkan pada prinsip-prinsip moral dasar. Karena berfungsi sebagai sarana kritik ideologi, maka, etika politik bersifat reflektif, membahas bagaimana masalah-masalah kehidupan dapat di hadapi, serta membantu usaha masyarakat dalam mengejawantahkan ideologi negara yang luhur ke dalam realitas politik yang nyata. Semisal merefleksikan apa inti keadilan sosial, apa dasar etis kerakyatan, bagaimana kekuasaan harus ditangani supaya sesuai dengan martabat manusia dan sebagainya (Franz Magnis Suseno, 1993a).

### **Implikasi Politik Atas Pelanggaran Etika Pejabat Negara dalam Kasus Proyek Hambalang**

Kasus korupsi Proyek Hambalang mulai terkuak ketika Koordinator Anggaran Komisi X DPR RI yang juga Bendahara Umum Partai Demokrat, Muhammad Nazaruddin, ditangkap. Nazar mulai mengungkap sebagai aktivitas korupsi yang melibatkannya, salah satunya korupsi pada Proyek Hambalang yang ternyata juga melibatkan koleganya di Partai Demokrat, di antaranya Anas Urbaningrum, Andi Alfian Mallarangeng, dan Angelina Sondakh. Selanjutnya, Nazar juga mengungkapkan keterlibatan pihak Kementerian Pemuda dan Olahraga (Kemenpora) serta pihak swasta, yakni PT Adi Karya dan PT Wijaya Karya (Wika).

Informasi tentang adanya korupsi Hambalang mulai diselidiki oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada 1 Agustus 2011. Pada 8 Februari 2012, Nazar kembali memberikan kesaksiannya di KPK. Nazar mengungkapkan bahwa ada uang Rp 100 miliar hasil dari korupsi proyek Hambalang yang dibagi-bagi. Rp 50 miliar digunakan untuk pemenangan Anas sebagai Ketua Umum Partai Demokrat; sisanya Rp 50 miliar dibagi-bagi kepada anggota DPR RI, termasuk

kepada Menpora, Andi Alfian Mallarangeng.

Analisis korupsi Hambalang dapat dimulai dari definisi umum yang dipakai, yaitu korupsi sebagai penyalahgunaan sumber daya publik untuk keuntungan pribadi. Berdasarkan karakteristik tempat korupsi terjadi, maka, pendekatan politik dipakai untuk melihat bagaimana peran negara dalam menyediakan kondisi-kondisi bagi terciptanya korupsi sehingga mempengaruhi perilaku para pemegang jabatan publik. Korupsi merupakan eksekusi dari seluruh proses pembuatan suatu kebijakan. Dengan pendekatan ekonomi-politik, maka, korupsi yang digunakan sebagai alat analisis muncul dari premis, yaitu adanya ketidakcocokan secara substansial antara sistem politik dengan sistem ekonomi yang dalam terminologi ilmu sosial: tekanan-tekanan yang saling bersaing (kontradiksi) antara kapitalisme dan demokrasi (John Girling, 1997).

Untuk mengatasi ketegangan-ketegangan tersebut, atau 'untuk membuat sistem tetap berjalan', maka, para politisi atau para pemegang jabatan publik melalui sarana kelembagaan berkolusi dengan pelaku bisnis atau masyarakat pada umumnya untuk mencapai keuntungan bersama. Dalam pandangan teoritis institusionalis, dua faktor yang diduga secara signifikan turut menyumbang kondisi tersebut adalah lemahnya keberadaan faksionalisasi partai politik, dan ketiadaan, serta ketidakmatangan birokrasi pemerintahan yang profesional dalam pemahaman Weberian (John Girling, 1997).

Menggunakan dimensi analitis John Girling (1997), penyebaran korupsi pada kasus Hambalang dapat dikatakan sudah dalam kondisi sistemik sosial, yakni korupsi sudah menyerang seluruh lapisan serta sistem kemasyarakatan sehingga korupsi menjadi rutin dan diterima sebagai alat untuk melakukan transaksi sehari-hari. Hal semacam ini disebut dengan korupsi sistemik karena sudah mempengaruhi secara kelembagaan dan mempengaruhi tingkah laku individu pada semua tingkatan sistem politik, sosial, dan ekonomi. Korupsi jenis ini mempunyai beberapa ciri, yaitu :

- Inklusif dengan lingkungan sosial-budayanya sehingga diterima sebagai kenyataan pada konteks sosial-budaya masyarakat itu sendiri.

- Cenderung monopolistik dalam hal ini korupsi sudah menguasai semua sistem kerja masyarakat itu sehingga masyarakat sulit untuk mendapatkan atau menentukan sistem kemasyarakatan yang wajar tanpa korupsi.
- Terorganisasi dan sulit dihindari karena korupsi sudah menjadi proses rutin dalam kehidupan sosio-ekonomi sehingga korupsi itu sendiri menjadi terorganisasi baik secara sadar atau tidak di dalam seluruh sistem perilaku individu.

Jika ditinjau dari *locus* atau perilaku korupsi, fungsi dari pejabat publik, berdasarkan orientasi pelaksanaan fungsi institusi tersebut menjadi pelayan bagi kepentingan partai yang berkuasa. Jika ditinjau berdasarkan relasi antara kepentingan publik dan kekuasaan, maka, dapat dikatakan terjadi pengabaian atas kewajiban pemegang jabatan publik. Karena, korupsi terjadi dengan mengendarai kepentingan publik.

Dalam hal ini, John Girling (1997), mengatakan bahwa korupsi merupakan titik kulminasi dari proses hubungan kolusi yang sistemik antara pelaku institusi politik (baik politikus atau birokrat) dengan pelaku ekonomi (swasta) yang relatif kontinyu sehingga menghasilkan semacam situasi dilematis (*reconfusion*) dalam menentukan batas-batas ruang lingkup 'publik' dan 'privat'. Kata kolusi di atas merujuk pada pengertian adanya kesepakatan rahasia untuk kepentingan kedua belah pihak yang biasanya bersifat ilegal atau pemalsuan. Artinya, kolusi adalah pre-kondisi bagi kemunculan korupsi karena kolusi biasanya dirasionalkan agar sistem yang sudah ada tetap berjalan baik di sektor publik maupun bisnis.

Sebagai alat untuk membantu melihat tipe pola korupsi Hambalang, maka, tipologi korupsi yang digunakan pada penelitian ini didasarkan pada tipologi yang dikemukakan oleh Syed Hussein Alatas (1987) yang mengembangkan dan mengidentifikasi korupsi dari definisinya yang terlihat minimalis ke dalam beberapa tipe, yaitu:

1. Korupsi *transaktif* yaitu korupsi yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama dengan kedua belah pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut.
2. Korupsi *ekstortif* yaitu korupsi yang menyertakan bentuk-bentuk tertentu, yakni pihak pemberi dipaksa untuk menyuap untuk mencegah kerugian yang mengancam diri, kepentingan, orang-orangnya, atau hal-hal yang diinginkannya.
3. Korupsi *investif* yaitu korupsi yang melibatkan suatu penawaran barang atau jasa tanpa adanya pertalian langsung dengan keuntungan tertentu yang diperoleh pemberi, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh di masa datang.
4. Korupsi *nepotistik* yaitu korupsi berupa pemberian perlakuan khusus kepada pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan dalam rangka menduduki jabatan publik. Dengan kata lain perlakuan pengutamaan dalam segala bentuk yang bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku.
5. Korupsi *autogenik* yaitu korupsi yang dilakukan individu karena mempunyai kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahuinya seorang diri.
6. Korupsi *suportif* yaitu korupsi yang mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan tindak korupsi.
7. Korupsi *defensif* yaitu suatu tindak korupsi yang terpaksa dilakukan dalam rangka mempertahankan diri dari pemerasan.

Beranjak dari tipologi korupsi tersebut, maka, dapat diidentifikasi bahwa kasus korupsi Hambalang adalah merupakan (a) pengkhianatan terhadap kepercayaan publik, (b) penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta, dan masyarakat pada umumnya, (c) dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan khusus, (d) dilakukan dengan rahasia, kecuali dalam keadaan di mana orang-orang yang berkuasa atau bawahannya menganggap tidak perlu, (e) melibatkan lebih dari satu orang atau pihak, (f) adanya kewajiban atau keuntungan bersama dalam bentuk uang atau yang lain, (g) berpusat pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya, dan (h) adanya usaha untuk menutupi perbuatan

korup dalam bentuk-bentuk pengesahan hukum.

Kemudian, korupsi sistemik terjadi di bidang sosial, ekonomi, dan politik di bangsa ini. Tidak berfungsinya lembaga penegakkan hukum dan lembaga perwakilan membuat masyarakat kian skeptis terhadap penegakkan hukum di bangsa ini. Apalagi upaya pemberantasan korupsi semakin diintervensi oleh elit-elit politik.

Selanjutnya, berdasarkan aktor yang melibatkan pejabat publik, maka, menurut penulis terjadi pelanggaran etika oleh pejabat publik. Etika menjadi sangat penting dan mendasar karena merupakan landasan bagi manusia dan organisasi dalam menentukan dan melaksanakan tujuan (Feisal Tamin, 2004). Adapun, beberapa bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang pejabat publik dalam kasus Hambalang adalah.

1. Ketidajujuran (*dishonesty*); pejabat publik melakukan tindakan-tindakan yang tidak jujur dalam tugas-tugasnya.
2. Perilaku yang buruk; dengan menerima uang suap.
3. Konflik kepentingan; pejabat publik seringkali dihadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan.
4. Melanggar peraturan perundangan; seorang pejabat mungkin tidak pernah menerima uang sogok, uang pelicin dan sebagainya. Akan tetapi, sangat boleh jadi bahwa tanpa sadar ia telah bertindak tanpa wewenang yang sah. Ia tidak melakukan tindakan-tindakan yang buruk, namun, telah melanggar peraturan perundangan yang berlaku.
5. Melakukan inefisiensi atau pemborosan; padahal, pemborosan dana atau sumber-sumber daya milik publik tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan.
6. Menutup-nutupi kesalahan; dalam hal ini pejabat publik seringkali menolak untuk memberikan keterangan yang sesungguhnya kepada badan-badan legislatif. Dalam organisasi, mungkin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan berat, akan tetapi, si pejabat bisa saja menutup mata dari penyelewengan tersebut. Hal ini jelas merupakan tindakan yang melanggar

norma etika (Wahyudi Kumorotomo, 2005).

Dennis F.Thompson (dalam Yeremias T Keban, 2005), menyatakan bahwa permasalahan etika memang semakin meluas, tidak saja disebabkan oleh semakin banyaknya aturan yang membatasi moral pejabat tetapi juga oleh semakin banyaknya tuntutan publik agar para pejabat mengikuti nilai-nilai dasar yang mereka tuntut. Konflik-konflik etis yang di hadapi pejabat publik muncul dari dua ciri umum jabatan pemerintahan, yaitu sifat representasional, artinya mereka memiliki hak dan kewajiban demi kepentingan warga negara yang diwakilinya, dengan kata lain mereka bertindak untuk kita. Kedua, adalah sifat organisasionalnya, yakni bertindak bagi perwakilan dari mana mereka berasal (kelompok pendukung) artinya mereka akan bertindak dengan orang lain. Jadi, dalam tugasnya, pejabat publik adalah melayani konstituen mereka serta di pihak lain harus melayani pula kepentingan publik (masyarakat).

Sehingga, menjadi sangat ambigu jika harus menilai tanggung jawab etis dari seorang pejabat publik. Di satu sisi para pejabat tersebut mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan yang dimiliki oleh semua warga negara sehingga mereka akan dinilai oleh prinsip yang sama yang mengatur semua hubungan moral, sementara, di sisi lain, karena pejabat bertindak bersama-sama dengan banyak pejabat lain dalam sebuah organisasi maka publik akan mengalami kesulitan untuk meminta tanggung jawab moral tersebut. Hal ini yang terlihat dalam kasus korupsi Hambalang.

Selanjutnya, krisis legitimasi merupakan sebuah proses yang diawali dengan krisis yang terjadi pada sistem ekonomi dan sistem politik yang kemudian mengakibatkan hilangnya orientasi nilai dalam sistem sosio-kultural karena sistem nilai yang digunakan sebagai referensi makna dalam kehidupan bersama juga berubah. Sistem politik gagal mengelola loyalitas massa dan sistem ekonomi gagal mengelola benturan kepentingan antara pemilik modal dan kepentingan massa. Oleh sebab itu, krisis legitimasi terhadap pemimpin pada ujungnya bermuara pada menurunnya kepercayaan terhadap pemimpin. Kepercayaan terhadap pemimpin akan terjamin karena watak, kemampuan, kekuatan dan

kebenaran seseorang atau sesuatu. Kepercayaan menjadi faktor penentu di masyarakat. Masyarakat akan memberi kepercayaan secara sukarela manakala sudah sangat yakin bahwa jalan yang ditempuh pemimpin adalah jalan yang benar, selalu melindungi dan dapat menjadi tempat bersandar. Semua ini ditentukan oleh ucapan dan tindakan pemimpin semata.

Bergulirnya kasus Hambalang yang menyeret beberapa kader sehingga menimbulkan perpecahan di tubuh Partai Demokrat. Anas Urbaningrum, Ketua Umum Partai Demokrat, yang terpilih dalam Kongres Bandung pada 2010, akhirnya mengundurkan diri. Hal ini sejalan dengan penetapan dirinya menjadi tersangka oleh KPK. Gonjang-ganjing diinternal Partai Demokrat mencerminkan dua kubu yang bertikai; yakni kubu SBY dan kubu Anas. Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrat 30--31 Maret 2013 akhirnya menunjuk SBY yang sebelumnya menjadi Dewan Pembina Partai, menjadi Ketua Umum Partai Demokrat.

Perpecahan di Partai Demokrat menyebabkan tingkat elektabilitas Partai Demokrat menurun. Hasil Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada 12 September - 5 Oktober 2013, elektabilitas Partai Demokrat telah berada di 9,8 persen. Hal ini menunjukkan elektabilitas Partai Demokrat terus merosot dari waktu ke waktu.

Perpecahan internal dan kasus korupsi yang melanda sejumlah petinggi Demokrat menjadi faktor utama merosotnya elektabilitas Partai Demokrat. Kampanye Demokrat pada 2009 yang menyuarakan anti korupsi nyatanya menjadi kontradiksi dengan terlibatnya petinggi Demokrat dalam kasus korupsi.

Terbongkarnya skandal Hambalang menjelang Pemilu 2014, sangat berpengaruh terhadap perolehan suara Partai Demokrat. Terlebih pemberitaan media yang menyorot partai ini dengan tajam dan cenderung negatif. Fenomena penurunan suara Partai Demokrat adalah salah satu implikasi politis dari pelanggaran etika pejabat publik dalam skandal P3SON Hambalang. Implikasi ini dapat dihitung secara kuantitatif berdasar dari jumlah suara Partai Demokrat yang hilang jika dibandingkan dengan Pemilu Legislatif 2009.

Implikasi politis kasus ini memang paling

terasa bagi Partai Demokrat, karena citra partai bersih yang dibangun sejak 2004 seketika runtuh. Selain itu, implikasi politik secara kuantitatif juga mungkin dirasakan oleh partai politik lain yang menjadi peserta Pemilu Legislatif 2014.

Terdapat implikasi politis lain yang tidak bisa dihitung secara kuantitatif, yaitu berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap politisi muda untuk mengemban amanah sebagai pejabat publik. Kasus Hambalang juga menunjukkan bahwa terdapat persekongkolan jahat antara pejabat publik dan pihak swasta untuk menggerogoti dana proyek negara yang bersumber dari APBN.

### **Simpulan**

Bentuk pergulatan kepentingan politik dalam kasus Proyek Hambalang melibatkan eksekutif dan legislatif terutama dari salah satu fraksi di DPR memicu terjadinya perbuatan melanggar etika pejabat negara yang juga melibatkan swasta untuk bersama-sama mengorupsi uang negara. Pergulatan kepentingan politik dengan tujuan memperoleh sumber keuangan tersebut membuat oknum eksekutif maupun legislatif melakukan pelanggaran etika pejabat negara berupa tindakan tidak jujur, memanipulasi data dan mengabaikan prinsip pemerintahan yang baik dan transparan, professional serta akuntabel. Selanjutnya, implikasi politik yang ditimbulkan oleh kasus korupsi dalam pelaksanaan Proyek Hambalang terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih menunjukkan bahwa keberadaan partai politik dalam lingkup kekuasaan sangat mudah untuk melakukan tindakan korupsi. Secara mikro, implikasi politisnya adalah penurunan suara Partai Demokrat dalam Pemilu Legislatif 2014, sedang secara makro implikasi politisnya adalah penurunan kepercayaan masyarakat terhadap partai politik.

### **Kepustakaan**

Alatas, Syed Hussein. 1987. *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*. Jakarta: LP3ES.

- Fajar Online. 2012. "Hambalang Belum Sentuh Parlemen" dalam <http://www.fajar.co.id/read-20121208100729-hambalang-belum-sentuh-parlemen>. Diakses pada Sabtu, 08 Desember 2012
- Girling, John. 1997. *Corruption, Capitalism, and Democracy*. London: Routledge.
- Keban, Yermias T. 2005. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rasyid, Ryaas. 2007. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Suseno, Franz Magnis. 1993a. *Etika Dasar* (cet. 6). Jakarta: Kanisius.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*. Jakarta: Gramedia.
- Tamin, Feisal. 2004. *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*. Jakarta: Blantika.
- Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Pejabat Negara* (terj. Benyamin Molan). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

SEKOLAH PASCASARJANA ILMU POLITIK  
Universitas Nasional



**SEKOLAH PASCASARJANA ILMU POLITIK**  
**Universitas Nasional**