

# Urgensi UU Etika Penyelenggara Negara

**Sumarno**

marno\_06@yahoo.co.id

Prodi Ilmu Politik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Muhammadiyah Jakarta

## ABSTRAK

Sebuah UU Etika Penyelenggara Negara yang bersifat umum bisa diterapkan kepada semua unsur penyelenggara negara yang memiliki tugas yang berbeda-beda. Melembagakan etika pejabat negara dan pejabat publik yang mengikat dalam satu sistem terpadu dan terintegrasi adalah sesuatu hal yang penting dirumuskan. Pasalnya, masalah pengawasan dan penegakan etika pejabat negara dan publik yang berlaku di masing-masing lembaga dirasa kurang efektif. Tulisan ini membahas usulan tentang sebuah pengaturan kelembagaan etik secara seragam dalam bentuk Undang-Undang Etika Penyelenggara Negara sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan Pancasila. Data digali dari studi pustaka dan kemudian dianalisa dengan pendekatan filosofis.

Kata Kunci: Undang-Undang, Etika, Penyelenggara Negara, Pemerintahan

## PENDAHULUAN

Salah satu "hutang" DPR periode 2014-2019 adalah belum tuntasnya pembahasan RUU tentang Etika Penyelenggara Negara. RUU tentang Etika Penyelenggara Negara (EPN) sudah tercatat dalam daftar RUU Prolegnas lima tahunan periode 2014-2019 dengan nomor urut 28 dari 160 RUU. Namun sampai masa bakti DPR periode 2014-2019 berakhir tanggal 1 Oktober 2019, belum ada kemajuan yang berarti dari pembahasan RUU EPN itu.

Apakah RUU EPN akan dilanjutkan pembahasannya oleh DPR periode 2019-2024 sampai menjadi UU? Jawabannya tergantung cara pandang para pembuat UU itu bersama pemerintahan Presiden Jokowi jilid kedua. Jika DPR dan pemerintah menganggap UU EPN itu urgent untuk mengatur etika perilaku para penyelenggara negara, maka RUU EPN itu akan menjadi prioritas pembahasan sampai disahkan menjadi UU. Akan tetapi,

jika perangkat perundang-undangan yang telah ada dianggap sudah cukup mengatur etika para penyelenggara negara, maka RUU EPN itu akan layu sebelum berkembang sehingga

harapan lahirnya UU yang mengatur perilaku etis para penyelenggara negara tidak akan pernah menjadi kenyataan.

---

## **PEMBAHASAN**

### **Pengertian Penyelenggara Negara**

Penyelenggara negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para Penyelenggara Negara dan pemimpin pemerintahan.

Sebelum membahas arti penting UU Etika Penyelenggara Negara, terlebih dahulu perlu diuraikan pengertian siapa yang dimaksud dengan penyelenggara negara. Secara sederhana, penyelenggara negara sering diasosiasikan dengan pemerintah dalam arti sempit yakni sekelompok orang yang menduduki jabatan di pemerintahan yang memiliki kekuasaan memerintah suatu negara. Prof. S. Pamudji menjelaskan, menurut ajaran tripaja, pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi segala kegiatan pemerintah dalam arti sempit tersebut. Oleh

karena itu, ia berpendapat, menurut UUD 1945 Pemerintah itu adalah Presiden, Wakil Presiden dengan Menteri-Menteri Negara.

Selain dalam arti sempit, menurut S Pamudji, pemerintahan juga bisa dimaknai dalam arti luas. Dengan mengutip CF Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution*, S Pamudji merujuk istilah *government* untuk menjelaskan makna pemerintahan dalam arti luas, yakni:

*"Government in the broad sense is something bigger than a special body of minister.....Government, in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of state within and without. It must there fore, have, first military power or the control of armed forces; secondly, legislative power, or the means of making laws; thirdly, financial power, or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the states's behalf.*

(Pemerintahan dalam arti luas diberi tanggung jawab pemeliharaan perdamaian dan keamanan negara, di dalam

ataupun di luar. Ia, pemerintah(an), harus memiliki, pertama kekuasaan militer atau pengawasan atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan legislatif atau sarana pembuatan hukum; ketiga, kekuasaan keuangan yaitu kesanggupan memungut uang yang cukup untuk membayar biaya mempertahankan negara dan menegakkan hukum yang dibuatnya atas nama negara).

Berdasarkan uraian tersebut, Prof S Pamudji berkesimpulan pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan 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.<sup>1</sup>

Melihat pengertian di atas, tulisan ini menyamakan penyelenggara negara sebagai pemerintah dalam arti luas yakni orang-orang yang memiliki kekuasaan memerintah yang duduk dalam organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Hal ini sejalan dengan makna penyelenggara negara sebagaimana diuraikan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, "*Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*"<sup>2</sup>

Dengan demikian, penyelenggara negara mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

### **Krisis Etika**

Seberapa penting kehadiran UU EPN? Merujuk pada perilaku para

1 S. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1995, hal. 23-26.

2 Lihat UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

penyelenggara negara akhir-akhir ini, keberadaan UU EPN sangatlah penting. Sejumlah penyelenggara negara di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif tersangkut kasus pelanggaran etika yang bertabrakan dengan norma-norma hukum, agama dan susila di masyarakat.

Hal itu mengundang keprihatinan banyak kalangan. Salah satunya adalah Prof. Miftah Thoha. Dalam tulisannya tentang "UU Pemerintahan" di harian *Kompas*<sup>3</sup>, guru besar administrasi negara FISIPOL UGM itu menyatakan akhir-akhir ini persoalan praktik etika dalam pelaksanaan administrasi negara menjadi keprihatinan banyak pihak. Banyak pejabat, baik di lembaga birokrasi pemerintah maupun di lembaga perwakilan dan kehakiman, yang tidak lagi menjadikan etika sebagai pertimbangan untuk bertindak dan membuat keputusan. Keterlibatan mereka dalam perkara korupsi jelas, selain melanggar hukum, telah melanggar tata etika pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, Miftah Thoha menyatakan pertimbangan etika dalam menata administrasi negara seharusnya menebar di tiga lembaga pemegang kekuasaan rakyat. Kata Miftah:

"Kita berharap, ke depan, semua peraturan perundangan di

lembaga kekuasaan yang dipegang Presiden selalu menjadi etika sebagai bahan pertimbangan. Demikian pula di lembaga kekuasaan pembentuk UU di DPR dan DPD tidak akan lepas pertimbangan etika ini. Tidak ketinggalan di lembaga kekuasaan kehakiman, jika memberikan keputusan, jauhkan dari pertimbangan politik dan tampilan pertimbangan etika." i

Pernyataan Miftah Thoha tersebut bukan tanpa alasan. Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sepanjang 2004-2019, lembaga antirasuah itu telah menangkap dan menahan 114 Kepala Daerah karena tersangkut kasus korupsi. Sebanyak 114 kepala daerah itu meliputi 17 Gubernur, 74 Bupati dan 23 Walikota. Gubernur "terakhir" yang ditangkap KPK adalah Gubernur Kepulauan Riau Nurdin Basirun yang ditangkap KPK pada tanggal 10 Juli 2019 terkait pemberian izin proyek reklamasi. Jenis perkara yang menyeret para kepala daerah itu antara lain: pengadaan barang dan jasa, penyalahgunaan anggaran, perizinan, gratifikasi atau suap, tindak pidana pencucian uang, dan pungli liar. Di antara kasus tersebut yang terbanyak adalah kasus suap yakni sebanyak 81 kasus yang melibatkan 12 Gubernur dan 69

<sup>3</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2017/04/19/17462041/uu.pemerintahan?page=all>.

Bupati/Walikota. Info grafik berikut menggambarkan hal itu:<sup>4</sup>

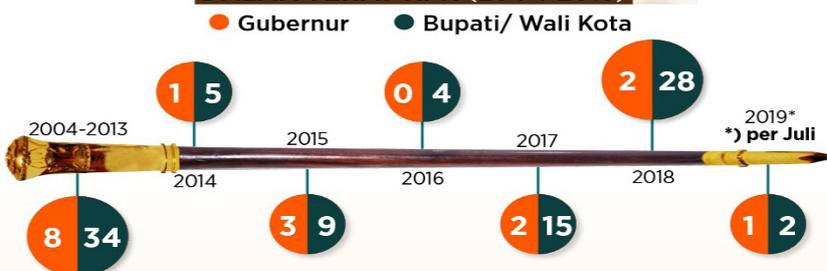
## 114 KEPALA DAERAH DALAM JERATAN KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangani kasus korupsi 114 kepala daerah sepanjang 2004-2019. Terakhir, KPK menangkap Gubernur Kepulauan Riau Nurdin Basirun pada 10 Juli 2019. Dia diduga menerima suap pemberian izin proyek reklamasi.



114 Kepala Daerah  
 • 17 Gubernur  
 • 74 Bupati  
 • 23 Wali Kota

### DALAM JERAT KPK (2004-2019)



### MAYORITAS KASUS SUAP & GRATIFIKASI

Jenis Perkara**	Gubernur	Bupati/ Wali Kota	Total
Pengadaan barang/jasa	6	7	13
Penyalahgunaan anggaran	2	25	27
Perizinan	3	3	6
Suap/Gratifikasi	12	69	81
Tindak pidana pencucian uang	0	9	9
Pungutan	1	2	3

\*\*) Satu kepala daerah bisa terjerat lebih dari satu perkara

SUMBER: LAPORAN TAHUNAN KPK, KATADATA  
 PENULIS: ANDREA LIDWINA, YOSEPHA PUSPARISA  
 DESAIN: VERY ANGGAR  
 ILLUSTRASI: ARIS LUHUR

@KATADATAAcid KATADATA Indonesia katadata.co.id katadata.co.id www.katadata.co.id

teri kabinet. Menteri Sosial Idrus Marham menyatakan mundur dari

posisinya pada Jumat, 24 Agustus 2018. Idrus diduga terlibat dalam kasus suap PLTU Riau-1 yang melibatkan Wakil Ketua Komisi VII DPR Eni Saragih dan pengusaha bernama Johannes B. Kotjo, yang juga merupakan pemegang saham satu anggota konsorsium proyek PLTU Riau-1, yaitu Blackgold Natural Resources. Selain Idrus, tercatat ada tiga menteri yang pernah mengundurkan diri dari jabatannya karena menjadi tersangka KPK, yakni Suryadarma Ali, Jero Wacik dan Andi Mallarangeng.

5 Suryadarma Ali, Menteri

Kasus korupsi di kalangan pejabat eksekutif tidak hanya melibatkan kepala daerah, bahkan sejumlah men-

Agama era Presiden ke-6 Susilo Bambang Yudhoyono mengajukan pengunduran diri dari jabatan

4 <https://katadata.co.id/infografik/2019/07/18/selama-2004-2019-ada-144-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi-di-kpk>

5 <https://nasional.tempo.co/read/1120386/selain-idrus-marham-3-menteri-ini-mundur-usai-jadi-tersembunyi-kpk>

menteri pada Senin, 26 Mei 2014 atau empat hari setelah dirinya ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Suryadharma Ali ditetapkan KPK sebagai tersangka dugaan korupsi dana penyelenggaraan ibadah haji tahun anggaran 2012-2013.<sup>6</sup> Selain Surya, Menteri ESDM era Presiden ke-6 Susilo Bambang Yudhoyono, Jero Wacik, juga mengajukan surat pengunduran diri dari jabatannya pada Jumat, 5 September 2014, atau dua hari setelah KPK mengumumkan status Jero sebagai tersangka kasus pemerasan di Kementerian ESDM.<sup>7</sup> Menteri Pemuda dan Olahraga Andi Alfian Mallarangeng menyatakan mundur dari jabatannya pada Jumat, 7 Desember 2012, sehari setelah KPK menetapkan dirinya sebagai tersangka kasus dugaan korupsi proyek pembangunan pusat olahraga di Desa Hambalang, Bogor.

Perilaku tidak etis yang tergolong tindak pidana juga dilakukan para

6 Setelah menjalani proses hukum, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta menghukum Suryadharma enam tahun penjara dan denda Rp 300 juta subsidi tiga bulan kurungan. Karena perbuatannya, negara rugi lebih dari Rp 27 miliar dan 17 juta riyal Arab Saudi. Tak terima, Suryadharma mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta terhadap putusan tersebut. Di tingkat banding, majelis hakim justru memperberat hukumannya menjadi 10 tahun penjara, denda Rp 300 juta, dan mencabut hak politiknya selama lima tahun setelah menjalani masa hukuman.

7 Dalam persidangan di pengadilan, Jero Wacik menjadi terpidana terkait kasus korupsi dana operasional menteri. Ia terbukti menggunakan dana operasional menteri sebesar Rp 3 miliar untuk kepentingan keluarga dan beriklan di media massa.

**Menurut data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), hingga 12 September 2018, ASN yang tersangkut kasus korupsi, di tingkat pusat dan daerah berjumlah 2.259 PNS.**

abdi negara yang menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN). Menurut data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), hingga 12 September 2018, ASN yang tersangkut kasus korupsi, di tingkat pusat dan daerah berjumlah 2.259 PNS. Jumlah itu untuk PNS di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang tersebar di 34 provinsi di Indonesia. Berdasarkan daerah, Sumatera Utara tercatat memiliki jumlah terbanyak PNS yang terjerat kasus korupsi, yaitu 298 orang. Rinciannya, 33 orang dari pemerintah provinsi dan 265 orang dari kabupaten/kota. Kemudian, Jawa Barat menempati peringkat kedua terkait jumlah PNS yang terjerat korupsi. Di provinsi itu jumlahnya mencapai 193 orang, dengan rincian 24 orang dari pemerintah provinsi dan 169 orang dari pemerintah kabupaten/kota. Lalu bagaimana dengan daerah lainnya? Datanya dapat dilihat dalam infografik di bawah ini:<sup>8</sup>

8 <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/14/19255881/infografik-koruptor-berstatus-pns-ini-peringkat-berdasarkan-daerah>

# KORUPTOR BERSTATUS PNS PERINGKAT BERDASARKAN DAERAH



Sumber: Badan Kepegawain Negara

Infografik: Akbar Bhayu Tamtomo

**KOMPAS.com**  
JERNIH MELIHAT DUMIA

Selain pejabat eksekutif, KPK juga menangani korupsi penyelenggara negara di kalangan legislatif dan bahkan para penegak hukum. Selama masa 2004-2018, KPK mencatat ada 229 orang anggota DPR dan DPRD yang melakukan tindak pidana korupsi. Korupsi anggota legislatif ini dicatat sebagai yang terbanyak terjadi.<sup>9</sup> Bahkan di sejumlah daerah, korupsi itu dilakukan secara “berjamaah”, seperti yang terjadi di Malang, Sumatera Utara dan Jambi. Beberapa waktu lalu terdapat 41 dari 45 anggota DPRD Kota Malang periode 2014-2019 ditetapkan KPK sebagai tersangka korupsi dalam kasus dugaan suap pembahasan APBN-P Pemkot Malang Tahun Anggaran 2015.<sup>10</sup> Korupsi berjamaah juga terjadi di Sumatera Utara. Komisi Pemberantasan Korupsi menetapkan 38 anggota DPRD Sumatera Utara periode 2009-2014 dan 2014-2019 sebagai tersangka. Mereka diduga menerima suap berupa hadiah atau janji dari mantan Gubernur Provinsi Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho, terkait fungsi dan kewenangan mereka sebagai anggota dewan di periode tersebut.<sup>11</sup> KPK juga menetapkan

12 anggota DPRD Provinsi Jambi sebagai tersangka dugaan menerima suap terkait pengesahan APBD Provinsi Jambi pada era Gubernur Jambi Zumi Zola.<sup>12</sup>

Korupsi di lembaga legislatif tidak hanya dilakukan para anggotanya saja atau di tingkat daerah, Ketua DPR dan DPD pun juga ditetapkan KPK sebagai tersangka korupsi. Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Irman Gusman ditangkap KPK di kediamannya, Sabtu (17/9/2016) dini hari diduga terkait suap kasus rekomendasi impor gula. Irman merupakan anggota DPD pertama yang terjerat kasus KPK.<sup>13</sup> Bukan hanya Ketua DPD yang menjadi tersangka korupsi, Ketua DPR juga “tidak mau kalah”. Pada tanggal 10 November 2017, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) resmi menetapkan Ketua DPR Setya Novanto sebagai tersangka kasus korupsi pengadaan proyek e-KTP.<sup>14</sup>

Data dalam infografis berikut menunjukkan betapa krisis etika sudah mewabah ke lembaga legislatif kita:

9 <https://databoks.katadata.co.id/data-publish/2018/12/05/anggota-dprd-prd-paling-banyak-terjerat-kasus-korupsi>  
10 <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/21503011/41-dari-45-anggota-dprd-kota-malang-tersangka-suap>  
11 <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/30/23374701/kpk-tetapkan-38-anggota-dan-mantan-dprd-sumut-jadi-tersangka>

12 <https://kumparan.com/@kumparannews/12-anggota-dprd-provinsi-jambi-jadi-tersangka-kpk-1545987888656828944>

13 <https://nasional.kompas.com/read/2016/09/18/07395541/irman.gusman.ditangkap.kpk.usul.penambahan.wewenangan.dpd.dipertanyakan?page=all>

14 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171110160117-12-254812/kpk-resmi-tetapkan-setya-novanto-tersangka-korupsi-e-ktp>



Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/16/10411221/infografik-korupsi-oleh-aktor-politik-dalam-angka>

Perilaku tidak etis tidak hanya terjadi di jajaran eksekutif dan legislatif tetapi juga di kalangan penegak hukum. Aparat penegak hukum yang seharusnya menjadi garda depan penegakan hukum dan kepatuhan pada peraturan perundang-undangan, juga banyak yang terseret kasus pelanggaran etika dan tindak pidana, seperti kasus korupsi. Aparat hukum yang tersandung kasus meliputi hakim, jaksa, polisi. Kasus yang pernah mengagetkan banyak pihak adalah

tertangkapnya tertangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar pada Rabu (2/10/2013) malam. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap ketua Mahkamah Konstitusi terkait suap kasus sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada) Kabupaten Gunung Mas di Provinsi Kalimantan tengah.<sup>15</sup>

Selain masalah korupsi di jajaran penyelenggara negara, perilaku tidak etis lainnya yang perlu dibenahi adalah pemberian pelayanan publik yang kurang maksimal. Di berbagai instansi, masih muncul keluhan masyarakat tentang kualitas pelayanan publik yang tidak memadai. Hal itu juga diakui oleh Ombudsman RI bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia masih rendah.<sup>16</sup>

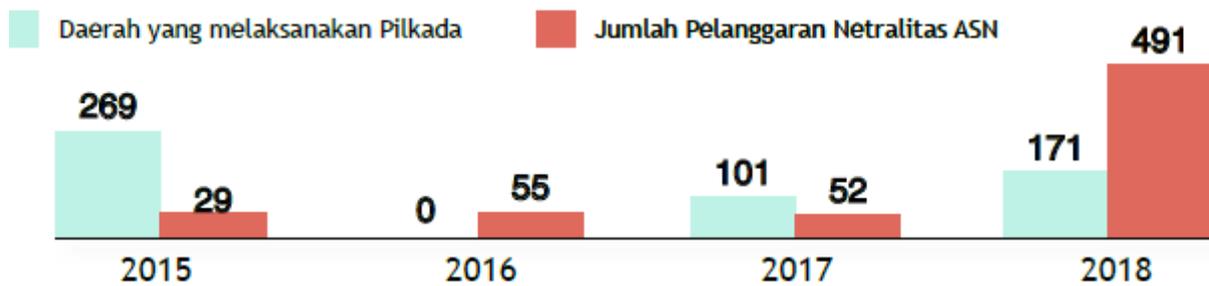
Menurut Ombudsman, sepanjang tahun 2017 yang paling banyak dikeluhkan masyarakat terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh Pemda dan kepolisian. Data lengkap kelompok instansi terlapor adalah sebagai berikut.<sup>17</sup>

1. Pemerintah Daerah, 3.427 laporan
2. Kepolisian, 1.041 laporan

15 <https://www.voaindonesia.com/a/kpk-tangkap-ketua-mk-terkait-suap/1761882.html>

16 <https://www.liputan6.com/news/read/3185999/ombudsman-ri-pelayanan-publik-kita-masih-buruk>

17 <https://news.detik.com/berita/d-3800541/pelayanan-pemda-paling-banyak-dikeluhkan-warga-ke-ombudsman-di-2017>

**Gambar 3. Jumlah Pengaduan Terkait Pelanggaran Netralitas ASN**

Keterangan: tahun 2016 tidak ada Pilkada serentak.

Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN, 2018.

3. Instansi pemerintah/kementerian, 795 laporan
4. Badan Pertahanan Nasional, 559 laporan
5. BUMN/BUMD, 543 laporan
6. Lain-lain, 508 laporan
7. Lembaga pendidikan negeri, 430 laporan
8. Lembaga peradilan, 261 laporan
9. Kejaksaan, 117 laporan
10. Komisi negara, 106 laporan
11. RS pemerintah, 103 laporan
12. Perguruan Tinggi Negeri, 82 laporan
13. Lembaga Pemerintah Nonkementerian, 67 laporan
14. TNI, 40 laporan
15. DPR, 17 laporan

Idealnya, pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan haruslah lancar, cepat dan tepat mencapai sasaran. Selain penyedia fasilitas publik, pelayanan publik adalah pekerjaan besar dari penyelenggaraan negara sehingga kalau itu berlangsung maka

pembangunan akan semakin lancar dan kemajuan segera dicapai bangsa.

Selain masalah pelayanan, masalah netralitas politik ASN dalam penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada juga dapat dikategorikan sebagai bagian etika dari para penyelenggara negara. UU No. tentang ASN telah mengatur netralitas ASN dalam pelaksanaan Pemilu atau Pilkada. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan banyak terjadi pelanggaran masalah netralitas ini. Berdasarkan temuan dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), tren pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN semakin meningkat dari tahun 2016 hingga tahun 2018. Padahal, netralitas merupakan salah satu persyaratan bagi ASN untuk bersikap profesional. Hal itu terlihat pada data berikut:<sup>18</sup>

Berbagai gambaran di atas menunjukkan bahwa para penyelenggara negara masih banyak

<sup>18</sup> Policy Brief KASN "Pentingnya Kode Etik Dan Kode Perilaku Untuk Membangun Profesionalitas ASN, Volume 1 | Nomor 2 | Desember 2018.

yang melakukan pelanggaran etis yang kontraproduktif dengan upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

### **Kode Etik Penyelenggara Negara**

Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme merupakan salah satu tuntutan dari gerakan reformasi yang menumbangkan rezim Orde Baru tahun 1998 lalu.<sup>19</sup> Amanat itu kemudian diterjemahkan oleh MPR dengan merumuskan Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Pada Pasal 2 TAP MPR ini dinyatakan:

- (1) Penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara.
- (2) Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

19 Setidaknya ada 6 tuntutan gerakan reformasi 1998, yaitu (1) amandemen konstitusi (UUD 1945); (2) cabut dwifungsi ABRI; (3) adili Soeharto dan kroni-kroninya; (4) pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya; (5) tegakkan supremasi hukum; dan (6) ciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

TAP MPR ini kemudian menjadi rujukan dalam pembentukan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa undang-undang ini merupakan subsistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sasaran pokok undang-undang ini adalah para Penyelenggara Negara yang meliputi Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara, Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara, Menteri, Gubernur, Hakim, pejabat negara dan atau pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>20</sup>

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, dalam undang-undang ini ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Yang menarik dalam UU No. 28 tahun 1999 ini juga diatur tentang

20 Lihat UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

peran serta masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Dalam bagian penjelasan dinyatakan pengaturan tentang peranserta masyarakat dalam undang-undang ini dimaksud untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotism. Dengan hak dan kewajiban yang dimiliki, masyarakat diharapkan dapat lebih bergairah melaksanakan kontrol sosial secara optimal terhadap penyelenggaraan negara, dengan tetap menaati rambu-rambu hukum yang berlaku.<sup>21</sup>

Untuk memastikan agar seluruh penyelenggara negara dan masyarakat memiliki visi yang sama dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih bebas dari KKN, MPR juga menyusun TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Kode Etik Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. TAP MPR ini merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar berfikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa.

Pokok-pokok etika TAP MPR tersebut mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas,

disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga negara. Etika kehidupan berbangsa berdasarkan TAP MPR tersebut adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

- **Etika sosial budaya**

Etika sosial budaya berdasar pada rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong diantara sesama manusia dan warga negara.

Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan menggugah, menghargai dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, dan interaksi dengan bangsa lain.

- **Etika politik pemerintah**

Ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintah yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggungjawab, anggapakan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk

<sup>21</sup> ibid

<sup>22</sup> TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Kode Etik Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa.

- **Etika ekonomi dan bisnis**

Etika ini dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik perorangan, instansi maupun mengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat dalam melahirkan kondisi dan realitas, ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur, berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya tahan ekonomi dan kemampuan saing, dan terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil.

- **Etika penegakan hukum yang berkeadilan**

Etika penegakan hukum yang berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak pada keadilan.

- **Etika keilmuan**

Etika keilmuan ini dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar rakyat mampu

menjaga harkat dan martabatnya, berpihak pada kebenaran untuk mencapai kamslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya.

Etika keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai memanfaatkan waktu, disiplin dalam berfikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik.

- **Etika lingkungan**

Etika lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup, serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggung jawab.

### **Arti Penting UU**

Secara normatif, semangat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih sebenarnya sudah tampak di berbagai cabang kekuasaan: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Walaupun tidak secara spesifik di berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan lembaga negara itu diselipkan pesan agar para penyelenggara negara berperilaku baik, amanah dan memegang teguh integritas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Misalnya dalam UU ASN, UU Kehakiman, UU MPR, DPR dan DPD, UU Pemda, UU Pemilu dan

sebagainya. Bahkan, penegakan etika dihidupkan secara formal melalui pelembagaan di setiap unsur cabang kekuasaan negara dan berbagai lembaga negara lainnya. Misalnya, keberadaan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tertuang dalam konsideran huruf c UU No.37 Tahun 2008 tentang ORI. Dalam UU tersebut, kehadiran lembaga ORI tak dapat dipisahkan dengan adanya harapan masyarakat akan terwujudnya penyelenggaraan negara yang efektif, efisien, jujur, bersih, terbuka, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

UU itu kemudian dielaborasi lebih teknis dan operasional dalam bentuk Kode Etik yang harus dipatuhi sebagai *guidance* dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Setelah itu diikuti dengan pembentukan lembaga internal untuk melakukan pengawasan dan penegakan kode etik para pejabat terkait. Misalnya di DPR dan DPD dikenal adanya Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) DPR atau DPD. Begitu pula dengan keberadaan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Kejaksaan (Komjak), Komite Dewan Etik di KPK serta Mahkamah Kehormatan Hakim (MKH) baik di lembaga MA maupun MK. Artinya, masalah penegakan etika dilakukan oleh masing-masing lembaga dan lebih bersifat internal serta

kedudukannya belum setara dengan UU.

Akan tetapi, hal itu belum dirasakan efektif untuk mencegah berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh aparatur penyelenggara negara di berbagai tingkatan, yang dibuktikan dengan masih maraknya kasus-kasus pelanggaran pidana dan etika yang dilakukan oleh para penyelenggara negara. Oleh karena itu saatnya diperlukan pengaturan yang lebih tegas dan otoritatif dalam bentuk UU Etika Penyelenggara Negara. UU Etika Penyelenggara Negara ini diperlukan bukan untuk menjerat para penyelenggara negara yang menyimpang tetapi lebih dimaksudkan untuk menjaga harkat dan martabat para aparatur penyelenggara negara agar bisa melaksanakan tugasnya secara maksimal dalam rangka pencapaian tujuan negara.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, diperlukan penyelenggara negara yang profesional dan beretika agar dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya secara efisien dan efektif. Untuk mewujudkan penyelenggara negara yang profesional, setiap penyelenggara negara harus memenuhi persyaratan sebagai penyelenggara negara sebagaimana

ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk mewujudkan penyelenggara negara yang beretika, diperlukan pengaturan mengenai etika dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut harus bersifat umum sehingga berlaku bagi setiap penyelenggara negara.

UU ini nantinya selain mengatur kode etik dan kode perilaku para penyelenggara negara juga perlu membentuk pengawasan yang tidak bersifat adhoc dan eksternal guna mengawasi perilaku para penyelenggara negara agar tidak menyimpang dan melanggar kode etiknya. Selama ini, pengawasan perilaku para penyelenggara negara dilakukan oleh komite etik yang bersifat ad hoc dan internal. Pengawasan komite etik yang bersifat internal penting dilakukan tetapi pengawasan oleh badan independen yang bersifat eksternal sangat diperlukan.

Keberadaan lembaga pengawas eksternal ini kita bisa belajar dari para penyelenggara pemilu. Dalam UU Pemilu diatur tentang seperangkat kode etik yang harus dipatuhi para penyelenggara pemilu di KPU dan Bawaslu, tetapi tidak cukup sampai di situ. UU Pemilu mengamankan dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat eksternal untuk mengawasi

etika para penyelenggara pemilu dan sekaligus menegakkan pelaksanaannya. Agar lebih efektif DKPP diberi wewenang untuk memberikan sanksi dari yang ringan berupa peringatan sampai yang tegas dalam bentuk pemberhentian para anggota KPU dan Bawaslu.<sup>23</sup>

UU Etika Penyelenggara Negara ini nantinya diharapkan dapat menjamin hadirnya birokrasi yang melayani dengan baik kepentingan masyarakat. Untuk itu dalam usaha membangun birokrasi yang melayani harus ditopang oleh *rule of law and rule of ethics* secara bersamaan. Dengan adanya kesadaran akan norma hukum dan norma etika penyelenggara negara yang tecermin melalui sikap, perilaku, tindakan dan ucapan yang etis, maka dihasilkan penyelenggara negara yang amanah, disiplin, teladan, dan berakhlak mulia sesuai dengan cita-cita bangsa. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.

Contoh yang cukup bagus adalah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Solok, Sumatera Barat. Untuk mengatur etika para penyelenggara pemerintahan di Kota

23 Lihat UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Solok telah diterbitkan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor: 1 Tahun 2008 Tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok. Perda ini mengatur penyelenggara pemerintahan daerah yakni Pemerintah Daerah beserta seluruh perangkatnya dan DPRD Kota Solok.<sup>24</sup>

## KESIMPULAN

Sudah saatnya diperlukan payung hukum yang terpadu dari berbagai instansi penyelenggara negara tersebut dalam sebuah UU Etika Penyelenggara Negara yang bersifat umum sehingga bisa diterapkan kepada semua unsur penyelenggara negara yang memiliki tugas yang berbeda-beda. Melembagakan etika pejabat negara dan pejabat publik yang mengikat dalam satu sistem terpadu dan terintegrasi adalah sesuatu hal yang penting dirumuskan. Pasalnya, masalah pengawasan dan penegakan etika pejabat negara dan publik yang berlaku di masing-masing lembaga dirasa kurang efektif. Untuk itu, diusulkan sebuah pengaturan kelembagaan etik secara seragam dalam bentuk Undang-Undang Etika Penyelenggara Negara sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan Pancasila.

Dalam perspektif negara hukum Pancasila, harus dipahami pula bahwa Pancasila bukan hanya sumber hukum (*source of law*), melainkan juga sebagai sumber etika (*source of ethics*). Kedua perspektif hukum dan etika ini harus dijadikan sumber referensi normatif dan operasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila mengandung nilai-nilai universal dalam inklusif yang dapat mempersatukan kita semua sebagai bangsa dalam satu kesatuan sistem ideologi dan falsafah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Pamudji, S. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Peraturan Perundangan  
TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Kode Etik Kehidupan Berbangsa dan Bernegara
- UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu
- UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
- Peraturan Daerah Kota Solok Nomor : 1 Tahun 2008 Tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok

<sup>24</sup> Lihat Peraturan Daerah Kota Solok Nomor : 1 Tahun 2008 Tentang Etika Pemerintahan Daerah Kota Solok

**Website:**

Policy Brief KASN "Pentingnya Kode Etik Dan Kode Perilaku Untuk Membangun Profesionalitas ASN, Volume 1 | Nomor 2 | Desember 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2017/04/19/17462041/uu.pemerintahan?page=all>.

<https://katadata.co.id/infografik/2019/07/18/selama-2004-2019-ada-144-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi-di-kpk>

<https://nasional.tempo.co/read/1120386/selain-idrus-marham-3-menteri-ini-mundur-usai-jadi-tersangka-kpk>

<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/14/19255881/infografik-koruptor-berstatus-pns-ini-peringkat-berdasarkan-daerah>

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/12/05/anggota-dprd-prd-paling-banyak-terjerat-kasus-korupsi>

<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/21503011/41-dari-45-anggota-dprd-kota-malang-tersangka-suap>

<https://nasional.kompas.com/read/2018/03/30/23374701/>

kpk-tetapkan-38-anggota-dan-mantan-dprd-sumut-jadi-tersangka.

<https://kumparan.com/@kumparannews/12-anggota-dprd-provinsi-jambi-jadi-tersangka-kpk-1545987888656828944>

<https://nasional.kompas.com/read/2016/09/18/07395541/irman.gusman.ditangkap.kpk.usul.penambahan.wewenangan.dpd.dipertanyakan?page=all>

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171110160117-12-254812/kpk-resmi-tetapkan-setya-novanto-tersangka-korupsi-e-ktp>

<https://www.voaindonesia.com/a/kpk-tangkap-ketua-mk-terkait-suap/1761882.html>

<https://www.liputan6.com/news/read/3185999/ombudsman-ri-pelayanan-publik-kita-masih-buruk>

<https://news.detik.com/berita/d-3800541/pelayanan-pemda-paling-banyak-dikeluhkan-warga-ke-ombudsman-di-2017>