

PERAN ETIK MENJAGA DAN MENGAWASI PERILAKU PEJABAT PUBLIK*

Bagir Manan**

*“But an established morality is as necessary as a good government to the welfare of society. Societies disintegrate from within more frequently than they are broken up by external pressure. There is disintegration when no common morality is observed and history shows that the loosing of moral bonds is often the first stage of disintegration so that society is justified in taking the same steps to preserve its moral code as it does to preserve its government and other essential institution”. (Sir Patrick Devlin, *The Enforcement of Moral*).¹*

1. Pendahuluan

Etik (etika) sebagai salah satu aturan bertingkah laku, seperti aturan-aturan tingkah laku lainnya (hukum, agama, adat-istiadat) merupakan refleksi historis perjalanan dan budaya masyarakat. Dalam konteks ini, tidaklah berlebihan ungkapan yang menyatakan: “kalau hendak mengenal secara mendalam dan ingin memperbaharui/mengubah suatu masyarakat, kenalilah sejarah dan budaya masyarakat yang bersangkutan”. Sejarah dan budaya ini tidak hanya terbatas pada

* Disampaikan pada Seminar Nasional MKD-DPR. RI, di Jakarta, 8 Oktober 2018.

** Guru Besar Tidak Tetap FH UNPAD. Ketua Mahkamah Agung RI (2001-2008), Ketua Dewan Pers (2011-2013, 2013-2016).

¹ Charles G. Howard – Robert S. Summers, *Law its nature, functions, and limits*, Englewood Cliffs New Jersey: 1965, hlm. 421.

(Tetapi kehadiran suatu moral yang ajeg diperlukan serupa dengan kehadiran pemerintah yang baik demi kesejahteraan masyarakat. Disintegrasi bagi masyarakat lebih sering terjadi karena sebab-sebab dari dalam daripada karena tekanan dari luar. Disintegrasi terjadi ketika tidak ada ketaatan bersama atas moral, dan sejarah menunjukkan longgarnya ikatan moral acap kali menjadi penyebab utama disintegrasi, karena itu masyarakat dibenarkan untuk mengambil langkah yang sama demi menjaga pemerintahan dan berbagai institusi yang penting).

kenyataan-kenyataan. Tidak kalah penting adalah tata nilai, keyakinan dan kesadaran yang hidup dalam masyarakat, seperti tata nilai etik.

Secara etimologis, etik (*ethic*: Inggris, *etique*: Perancis, *ethiek*: Belanda) berasal dari bahasa Yunani “*etos*” yang memuat kandungan: “karakter (*character*), sikap (*disposition*), dan pembawaan (*nature*).² Selain itu, ada kata “moral” dari bahasa Latin “*mores*”. Ada yang membedakan antara “etik” dan “moral”, tetapi ada yang menganggap keduanya mengandung makna yang sama. (infra). Dalam bahasa Indonesia, dikenal juga kata “kesusilaan” atau “susila” dan “ahlak”, yang memuat kandungan yang sama dengan “etik”. Biasanya, kata “kesusilaan” atau “susila”, lazimnya dipadankan dengan “*zede/zeden*” (Belanda) yang lazim juga dipadankan dengan “etik”, sedangkan “ahlak” berasal dari bahasa Arab, seperti “*ahlakul karimah*”.

2. Etik sebagai “pedoman” tingkah laku

Ada semacam upaya untuk lebih menjelaskan perbedaan antara “hukum” dan “etik” dengan menggunakan ungkapan yang berbeda. Etik dipertalikan sebagai “pedoman” atau “petunjuk” yang menunjukkan sifat individual, dan tidak ada paksaan eksternal terhadap ketaatan atas etik. Hukum lazim disebut “aturan” yang menunjukkan unsur dapat memaksa dan dipaksakan dari luar. Biasanya, untuk menggabungkan etik dan hukum yang sama-sama memuat kandungan “semestinya bertingkah laku” (*ought to be*), dipergunakan istilah “ketentuan” atau “*rules*” (seperti “*rules of behavior*”).

Pada bagian lain catatan ini akan diuraikan juga perbedaan antara etik dan hukum – antara lain – etik merupakan kewajiban individual dan berlaku ke dalam. Hukum merupakan kewajiban sosial dan berlaku ke luar. Tetapi ada juga yang menggambarkan etik berlaku ke dalam dan

² Stephen J.A. Ward, *Ethics and Media: An Introduction*, hlm. 8.

keluar atau paling tidak, tingkah laku internal etik akan selalu ada refleksi keluar.

“Etymology ... suggests that ethics is both individualistic and social. It is individualistic because individuals are asked to make certain values part of their character and to use certain norms in making decisions. It is social because ethics is not about every person formulating their own rules of behavior apart from others. Correct conduct is honoring rules of fair social interaction – rules that apply to humans in general or to all members of a group. We experience ethics internally as the tug of conscience. We experience ethics externally as the demands placed upon us by code of ethics, back by social sanction. Psychologically, one learns ethics as a set of responses shaped by social enculturation and the ethical “climate” of society. My ethical capacities are nurtured and exercised within groups. Also, ethics requires that I adopt a social perspective that leaks to the common good and transcends selfish individualism. Ethically speaking, “how ought I to live?” Cannot be asked in isolation from the question, “how ought we to live?”³

(secara etimologi / ilmu bahasa, ... menyatakan bahwa etik sekaligus bersifat individualistik dan sosial. Individualistik karena etik menuntut para individu menjalankan nilai-nilai tertentu yang menunjukkan karakter mereka dan mengikuti norma-norma tertentu dalam membuat keputusan. Bersifat sosial, karena etik tidaklah menyangkut bahwa setiap orang dapat membuat aturan sendiri-sendiri terlepas dari orang lain. Tingkah laku yang benar adalah penghormatan atas aturan-aturan dalam interaksi sosial secara benar atau jujur – aturan-aturan yang diterapkan pada setiap orang pada umumnya atau pada semua anggota kelompok. Secara internal, kita menjalankan etik sebagai tali penarik (petunjuk) kata-hati (kesadaran). Sebagai tuntutan yang dibebankan di pundak kita adalah “kode etik” (*codes of ethics*), yang dikuatkan dengan sanksi sosial. Secara psikologis seseorang mempelajari etik sebagai suatu kumpulan respons yang dibentuk oleh akulturasi sosial dan suasana (*climate*) etik masyarakat. Kapasitas etik saya terpelihara dan berjalan dalam kelompok. Etik juga menuntut agar saya mengambil (mengadopsi) pandangan (perspektif) masyarakat yang menunjukkan kebaikan bersama di atas individualisme diri sendiri. Berbicara secara etis “bagaimana semestinya/sebaiknya saya hidup?” tidaklah dapat dipisahkan dari pertanyaan: “bagaimana semestinya kita hidup?”.

3. Etik dan Hukum

Terlepas dari diskursus teoritik atau filosofis “pemahaman praktis” hubungan antara etik dan hukum, di bawah ini akan dicatat yang

³ *Ibid*, hlm, 8-9.

membedakan antara hukum dan etika (moral). Van Apeldoorn⁴ mencoba merinci perbedaan-perbedaan tersebut, antara lain:

- (1) Dilihat dari segi isi, hukum dimaksudkan sebagai tatanan yang mengatur kehidupan bersama atau masyarakat (*goode ordering der samenleving*). Etika atau moral bertujuan untuk kesempurnaan pribadi (*volmaking van de enkele mens*). Tetapi, perlu disadari, kesempurnaan kehidupan pribadi akan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Perbaikan kehidupan pribadi akan membantu (mendorong) perbaikan tatanan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik (*verbetering van de mens meerwerk tot een betere maatschappelijk orde*).
- (2) Dilihat dari sumber atau asal-usul. Immanuel Kant menyatakan etika atau moral bersifat otonom, artinya bersumber dari kesadaran sendiri (*eigen geweten*). Ketentuan hukum bersifat heteronom, artinya bersumber (berasal) dari suatu kekuasaan diluar diri pribadi (*uitwendig macht*).
- (3) Dilihat dari cara menjamin ketaatan. Ketaatan pada etik atau moral bersumber dari kesadaran (dan kemauan) pribadi. Tidak ada kekuasaan (kekuatan) luar yang memaksa ketaatan pada etik atau moral (*De moraal wortelt in de geweten van de mens. Hier is dan ook geen uitwendig macht die dwingt tot naleving de morele geboden*). Berbeda dengan hukum, ada kekuatan di luar kehendak pribadi, yaitu negara yang menjaga, bahkan dapat memaksakan ketaatan pada hukum. Tetapi, seperti telah dicatat di atas, ketaatan pada etik atau moral besar sekali pengaruhnya pada ketaatan pada hukum. Seseorang tidak melakukan perbuatan pidana (mencuri, korupsi, dan lain-lain) tidak selalu karena takut dipidana, tetapi kesadaran etik atau moral merupakan sarana pencegahan untuk melakukan pelanggaran hukum. Ketaatan pada etik atau moral (termasuk ketaatan pada agama dan kesusilaan) adalah pendorong kuat menuju “masyarakat taat pada hukum (*law abiding society*)”.

⁴ Apeldoorn, *Inleiding to de studie van het Nederlandse recht*.

Van Apeldoorn mencatat pula unsur-unsur lain yang membedakan antara hukum dan etika atau moral, yaitu yang berkaitan dengan “tata laksana” (*de werking*) dan tujuan (*het doel*). Tetapi dilihat dari tantangan yang sedang kita hadapi, tiga unsur yang dicatat di atas, sangat penting untuk mendapat perhatian.

Pertama; perlu disadari, etika atau moral merupakan kebutuhan pribadi dan tuntutan terhadap pribadi. Kuat atau lemahnya sikap dan ketaatan pada etik atau moral, sepenuhnya tergantung pada tingkat kesadaran dan tanggung jawab pribadi (mempribadi).

Kedua; terdapat “hubungan fungsional” antara ketaatan pada etika atau moral dengan ketaatan pada hukum. Makin tinggi ketaatan pada etika dan moral, makin tinggi pula ketaatan pada hukum. Kita sering mendengar ungkapan “berbagai pelanggaran hukum (seperti korupsi) tidak terlepas dari melemahnya, bahkan krisis etik atau moral”

Ketiga; tingkat ketaatan pada etik atau moral ditentukan oleh tingkat kesadaran pribadi (*geweten van de mens*). Kesadaran (*geweten*) terhadap etik atau moral berkaitan dengan budaya dan peradaban (*culture and civilization*). Kita pernah mengenal ajaran Hobbes mengenai keadaan masyarakat alamiah (*state of nature*). Hobbes menyatakan, dalam masyarakat alamiah akan senantiasa terjadi “*bellum omnium contra omnes – all against all*”. Artinya, setiap orang merupakan serigala bagi orang lain. Selain mencerminkan rendahnya budaya, keadaan itu merupakan gambaran peradaban sebelum ada negara. Ajaran Hobbes berbanding terbalik dengan pandangan Locke yang menggambarkan “*state of nature*” merupakan peri kehidupan yang damai, meskipun diakui keadaan surgawi itu senantiasa mengandung ancaman untuk “bertikai”, karena perbedaan kepentingan dan keberpihakan pada kelompok masing-masing.

Keempat; kesadaran (*geweten*) pribadi itu tidak terlepas dari sifat arif atau kearifan (*wisdom, wijsheid*). Ketaatan pada etik atau moral selain sebagai cermin budaya dan peradaban, juga cermin kearifan.

Persoalannya, setiap orang sekaligus sebagai makhluk individu dan anggota masyarakat. Kita pernah menerima pelajaran (ketika mahasiswa) yang berasal dari Pitirim Sorokin yang berbunyi: “*Situation gebundenheit*” (keadaan lingkungan itu yang menentukan). Manusia ditentukan oleh lingkungan-lingkungan tertentu, bukan saja fisik tetapi juga lingkungan sosial, budaya, ekonomi, dan lain-lain. Termasuk juga pengaruh konsep atau teori.

Ada beberapa kemungkinan mengenai hubungan antara individu dengan lingkungan.

Pertama; tunduk, patuh pada semua keadaan dan kehendak lingkungan.

Kedua; berusaha memperoleh sebesar-besarnya manfaat (memanfaatkan) dari lingkungan, seperti memanfaatkan demokrasi untuk berkuasa, memanfaatkan birokrasi untuk memperkaya diri sendiri).

Ketiga; berusaha mengubah lingkungan, baik dalam makna membangun lingkungan yang lebih baik atau merusak lingkungan, seperti mengubah suatu lingkungan tertutup menjadi lebih terbuka (demokratis) atau mengubah demokrasi menjadi otoriter. Bukankah Wali dan Rasul diutus untuk melakukan perubahan?

Bermacam-macam corak hubungan itu akan menentukan nilai etik atau moral individu maupun masyarakat. Dalam keadaan seperti ini, etika atau moral berjarak dengan hal-hal seperti “*to do the best for the public*” atau “*displays virtue*” atau “*honesty*”, atau “*integrity*” karena yang ada hanyalah “*selfishness*”.

Dari kaca mata kehidupan berbangsa dan bernegara, keadaan yang digambarkan di atas dapat memicu pertanyaan: “Apakah keadaan yang semacam itu semata-mata refleksi dari sikap individual atau ada kesalahan institusional, seperti pengaruh atau akibat tatanan dasar bernegara, tatanan kekuasaan bernegara, tatanan susunan organisasi negara, dan lain sebagainya.

Seandainya dugaan-dugaan di atas benar, tidaklah cukup (meskipun penting) untuk menata etik atau moral masyarakat, tetapi apakah tidak

semestinya secara mendasar menata sistem penyelenggaraan negara yang dapat menumbuhkan kepercayaan publik pada lembaga-lembaga penyelenggara negara dan pemerintahan.

4. Ukuran (mengatur) pelaksanaan etik.

Jonathan Herring mengutarakan tiga pendekatan dalam memecahkan persoalan etik:⁵

(1) Pendekatan atas dasar: *“Rules based approaches”*.

Berdasarkan pendekatan ini, jawaban etik atas suatu persoalan adalah *“follow the rules”*. Sejauh mana etik ditegakkan, ditentukan oleh *“ketaatan mengikuti ketentuan-ketentuan yang ada”*.

Bagi kita, persoalannya: *“rule”* atau *“rules”* macam apakah yang diikuti itu? Dalam kaitan ini, mungkin kita dapat merenungkan potongan tembang puisi Emha Ainun Nadjib yang berbunyi: *“Kita telah memboroskan anugerah Tuhan ini melalui cocok tanam ketidakadilan dan panen kerakusan”*. Bagaimana kalau *“rules”* yang dibuat itu justeru *rules* yang tidak berkeadilan. *Rules* yang hanya memberi peluang pada sekelompok kecil, jauh dari *rules* yang akan menjamin perwujudan keadilan sosial, kesejahteraan sosial, atau sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat? *Rules* yang menimbulkan kontradiksi-kontradiksi. Orang yang bercocok tanam justeru lebih susah daripada perantara. Orang yang panen lebih susah daripada para pengepul. Sekedar ilustrasi. Semua sepakat, korupsi dan terorisme harus dilawan dan diberantas. Tidak hanya oleh aparat keamanan dan pertahanan, tetapi juga oleh setiap warga. Tetapi kita berdebat mengenai tata cara melaksanakannya. Dalam korupsi ada perdebatan mengenai luas- sempit wewenang KPK. Dalam hal memberantas terorisme, kita berdebat mengenai peran TNI. Sadar atau tidak sadar, perdebatan mengenai tata cara, instrumen pelaksanaan, justeru mengakibatkan

⁵ Jonathan Herring, *Legal Ethics*, 1913.

“*reducing*” atau “*reducing*” terhadap kesepakatan atau kemestian memberantas korupsi atau memberantas terorisme. Tata cara memang penting, namun kita harus jauh dari “tujuan menghalalkan segala cara”. Tidak semestinya tata cara mengorbankan “obyektif” yang mesti dicapai. Kita dihadapkan pada kenyataan, berbagai *rules* dibuat untuk melaksanakan kepentingan tertentu, bukan kepentingan rakyat banyak. Pertanyaannya: “Etiskah mengikuti atau taat pada *rules* dan pelaksanaan *rules* semacam itu. Seandainya “panen” itu diberi makna “melaksanakan dan atau menegakkan hukum”: “Apakah pelaksanaan dan penegakan hukum telah didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan, prinsip sebesar-besarnya manfaat bagi rakyat banyak?” Akibat *rules* yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat banyak, pelaksanaan dan penegakan hukum berada di bawah standar harapan masyarakat, baik dalam makna berlebihan (*excessive*) maupun terlalu ringan. Kenyataan ini dapat bersumber dari “*rules*” atau “pelaksana/penegak hukum”.

Pendekatan ini bertalian dengan “pendekatan konsekuensialisme” (*consequentialism*). Ukuran etis atau tidak etis ditentukan oleh konsekuensi. Suatu tindakan (atau tidak bertindak) akan dipandang etis apabila mempunyai konsekuensi baik. Suatu tindakan (atau tidak bertindak) dianggap salah secara etik apabila menimbulkan konsekuensi buruk. Pendekatan konsekuensialisme ini dapat menimbulkan penolakan terhadap pendekatan “*follow the rules or not follow the rules*”. Menurut “*rules*” dilarang berbohong. Tetapi apabila dalam keadaan (situasi) tertentu berbohong justru untuk atau mempunyai akibat lebih baik daripada keburukan, maka berbohong tidak melanggar etika. Yang perlu dipertimbangkan, konsekuensialisme semacam itu dapat menimbulkan ketidakpastian. Bagaimana kalau bertindak (atau tidak bertindak) sekaligus mempunyai akibat baik dan buruk? Dalam hal

seperti ini mesti dilihat konsekuensi secara menyeluruh, bukan sekedar terhadap keadaan tertentu.

(2) Pendekatan atas dasar: “*Outcome based approaches*”.

Menurut pendekatan ini, jawaban etik atas suatu persoalan ditentukan oleh “*produce the best outcome*” atau menghasilkan yang terbaik. Lagi-lagi persoalannya: “terbaik untuk siapa?” Semestinya terbaik menurut “prinsip-prinsip umum yang diakui” (*recognized general principles*), misalnya, tatanan demokrasi yang bertanggung jawab, yaitu demokrasi yang berkeadilan (sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum), sesuai dengan rasa keadilan (*general principles of justice*), dan memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat banyak. Di lingkungan pers, saya sering menyebutkan: “prinsip melakukan yang terbaik dan (untuk) menghasilkan yang terbaik itu bertalian dengan integritas (*integrity*). Integritas merupakan salah satu “*requirement ethics*” yang semestinya tidak dapat ditawar.

(3) Pendekatan atas dasar: “*Character based approaches*”.

Menurut dasar ini, akar etik ditunjukkan oleh: “*act in a way that displays virtue*”, yaitu perbuatan yang (senantiasa) dilandasi dan didasarkan pada kebajikan, yang antara lain berupa “*honesty*” (kejujuran), atau “*kindness*” (kebaikan). Prinsip “*honesty* dan *kindness*” tidak dapat dipisahkan dari “*integrity*” (integritas). Agar berbuat dengan cara yang terbaik untuk menghasilkan yang terbaik, senantiasa diperlukan *honesty, kindness, fairness, impartiality*, dan “*sense of justice*”.

Pendekatan kebajikan (*virtue*) dapat ditelusuri dari ajaran etik Socrates dan Aristoteles. Bukanlah konsekuensi yang menentukan suatu perbuatan benar secara etik atau secara moral, melainkan motif dari suatu perbuatan, yaitu untuk berbuat kebajikan.⁶

(4) Pendekatan atas dasar: “*Deontology approaches*”

⁶ *Ibid*, hlm 25.

Suatu perbuatan (atau tidak berbuat) dipandang etis, bukan dilihat dari hasil atau konsekuensi perbuatan tersebut (baik atau buruk), melainkan perbuatan itu sendiri yang menjadi ukuran etis atau tidak etis. Berbohong adalah perbuatan tidak baik, karena itu tidak etis. Menceritakan atau menyampaikan sesuatu yang benar (kebenaran) adalah sesuatu yang baik. Dengan demikian menceritakan kebenaran merupakan suatu tindakan etis. Mungkin dalam situasi tertentu, menceritakan benar (kebenaran) terasa pahit atau menyakitkan, tetapi sekali-kali tidak menjadi pembenaran untuk berbohong.⁷

5. Etika pejabat publik.

Pejabat publik adalah setiap orang yang dipilih atau diangkat atau mendapat tugas memangku dan menjalankan fungsi kenegaraan dan pemerintahan. Dalam bahasa yang acap kali diperdengarkan, pejabat publik adalah setiap orang yang duduk dalam lembaga kenegaraan atau pemerintahan untuk menjalankan amanat rakyat. Bahkan di masa Orde Lama dan Orde Baru, kita mengenal ungkapan “amanat penderitaan rakyat, khususnya penderitaan kemiskinan, keterbelakangan, dan kebodohan”. Pada hari-hari ini (bagi mereka yang mau melihat), berbagai penderitaan itu masih merupakan pemandangan yang dapat dijumpai pada setiap tempat (di kota, di desa, di pantai dan di gunung serta wilayah-wilayah terpencil lainnya).

Di masa lalu, terutama di masa Orde Lama, ungkapan “penderitaan rakyat”, merupakan sambungan peninggalan kolonial dan menguatnya kembali bentuk-bentuk yang disebut “neo kolonialisme” dan “neo imperialisisme”.

Pada saat ini, setelah lebih dari 70 tahun merdeka, masih layakkah dikatakan: segala penderitaan itu (kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan), adalah peninggalan kolonialisme, akibat atau ulah neo kolonialisme

⁷ *Ibid*, hlm 12-13.

atau neo imperialisme. Semestinya tidak! Sudah saatnya menyadari, penderitaan rakyat, ungkapan-ungkapan tujuan kemerdekaan, hanya sekedar yargon. Berbagai tatanan yang dijalankan, sebenarnya bukan hanya jauh, tetapi menjauh dari berbagai kemestian yang di satu pihak harus ditiadakan dan di pihak lain harus menjadi lebih baik.

Pada saat ini sebagian para elit di bidang politik, sosial, agama, bahkan di kalangan keilmuan, termasuk pers, tidak jemu-jemu mensinyalir “ancaman nyata” perpecahan bangsa dan negara, menguatnya pilihan dasar-dasar dan ideologi yang bukan Pancasila, tatanan kenegaraan di luar sistem UUD 1945, dan lain-lain ancaman.

Menghadapi berbagai “sinyalemen” itu, ada berbagai pertanyaan:

Pertama; sejauhmana ancaman itu begitu kuat sehingga telah menjadi ancaman nyata terhadap sendi-sendi yang diutarakan di atas. Apakah tidak mungkin, ancaman nyata itu nampak kuat bukan karena mereka benar-benar kuat, melainkan karena kita lemah, bahkan setiap hari melemahkan diri dalam semua aspek kehidupan bernegara dan berbangsa dalam bentuk kelemahan tatanan politik, kelemahan tatanan ekonomi, kelemahan tatanan sosial, dan lain-lain kelemahan.

Kedua; sejauh mana rakyat banyak menjadi bagian atau memperhatikan ancaman tersebut. Hingga saat ini, rakyat banyak tidak atau belum menjadi ancaman berbagai sendi kenegaraan dan kebangsaan kita. Justeru para elit dan pers yang dilekati berbagai motif dan kepentingan tidak habis-habisnya melakukan “*exaggerated*” berbagai ancaman tersebut. Rakyat tidak atau belum tersentuh oleh “ancaman” itu. Bagi rakyat banyak ada berbagai perasaan lain yang dihadapi. Rakyat makin merasakan ada jarak yang makin lebar antara pimpinan dan rakyat. Dalam praktik, yang dipertontonkan oleh para pemimpin bukan prinsip “*the best to the public*”, bukan “*displays virtue*”, bukan “*honesty*”, bukan “*integrity*” demi kepentingan rakyat banyak, melainkan berbagai tingkah laku sebagai “upaya memperkokoh porsi pembagian kekuasaan, memperkuat porsi “*privilege*” sebagai penikmat kekuasaan. Yang disaksikan dan dirasakan

rakyat adalah “ketidakadilan”. Mengulangi ungkapan Emha Ainun Nadjib, yang disebut bercocok tanam (pembangunan) adalah bercocok tanam ketidakadilan. Yang disebut panen (pembangunan) adalah panen kerakusan. Kesenjangan makin nyata. Rakyat merasa mereka tetap, bahkan mungkin makin miskin dan terbelakang, tetapi di pihak lain, sebagian dari jumlah yang sangat kecil menikmati segala *privilege* dan kemewahan.

Tanpa mengurangi ketegasan penyelenggara negara dan pemerintah untuk “menggebuk” gerakan ideologis (bukan sekedar penawanan pikiran dan pendapat), sangat perlu mempertimbangkan berbagai keprihatinan dalam dimensi yang tidak semata-mata ideologis. Tidakkah sangat penting menemukan berbagai sebab “ancaman” itu pada faktor-faktor non ideologis seperti kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, merasa terpinggirkan di satu pihak, berhadapan dengan pelaksanaan pengelolaan negara, pemerintahan, ekonomi dan lain-lain, yang tidak mendekati pada tujuan berbangsa dan bernegara di pihak lain. Perlu pemikiran ulang untuk melakukan “koreksi yang mendasar” terhadap tingkah laku politik dan birokrasi yang menjalankan negara dan pemerintahan sebagai cara membangun etika pejabat publik yang bertanggung jawab.

Bagaimana bentuk-bentuk “norma etika” pejabat publik yang dapat menjadi penangkal ancaman terhadap dasar-dasar dan eksistensi negara dan bangsa kita?

Selain penerapan pendekatan-pendekatan yang diutarakan Jonathan Herring (supra), perlu pula diperhatikan “*Nolan Rapport Committee*” mengenai “*Standards in Public Life*” (London, 1995).

Komisi Nolan merumuskan “*The Seven Principles of Public Life*” yaitu:

(1) *Selflessness*

Holders of public office should take decisions solely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other benefits for themselves or their family.

(Pejabat publik membuat keputusan semata-mata untuk kepentingan publik. Pejabat publik tidak boleh membuat keputusan untuk memperoleh keuntungan finansial untuk diri atau keluarganya).

(2) Integrity

Holders of public office should not place themselves under financial or other obligation to outside individuals or organizations that might influence them in the performance of their official duties.

(Pejabat publik tidak boleh atau dilarang berada di bawah pengaruh uang atau kewajiban-kewajiban lain, baik dari orang-orang atau badan-badan yang dapat mempengaruhi dalam menjalankan tugas-tugas resminya).

(3) Objectivity

In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit.

(Dalam melaksanakan pekerjaan publik, termasuk pengangkatan pada jabatan publik, membuat kontrak (perjanjian kerja), atau memberi rekomendasi agar orang-orang mendapatkan penghargaan atau suatu keuntungan, pejabat publik bertindak semata-mata atas dasar dipenuhinya syarat-syarat yang telah ditentukan).

(4) Accountability

Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.

(Pejabat publik bertanggungjawab atau akuntabel kepada publik atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil dan senantiasa bersedia untuk diteliti).

(5) Openness

Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their

decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands it.

(Pejabat publik sejauh mungkin harus terbuka atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil. Mereka harus memberikan alasan-alasan atas setiap keputusan dan pembatasan penjelasan hanya dalam hal kepentingan publik yang lebih luas (lebih besar) menghendaki.

(6) Honesty

Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.

(Pejabat publik berkewajiban menjelaskan atau menyatakan setiap kepentingan pribadi yang berkaitan dengan tugas-tugas publiknya dan mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan konflik kepentingan (antara kepentingan pribadi dan tugas-tugas publik), untuk melindungi kepentingan publik).

(7) Leadership

Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.

(Pejabat publik berkewajiban memajukan dan mendukung berbagai asas di atas melalui (dengan menunjukkan) kepemimpinan dan keteladanan).

6. Kebutuhan etik bagi pejabat publik

Sebelum secara khusus mencatat kebutuhan atau hubungan etik dengan pejabat publik, perlu dipahami, etik sebagai “pedoman atau aturan tingkah laku”, ada pada setiap segmen baik dalam tatanan individual, sosial, politik, dan lain-lain. Kita mengenal “kode etik pers, kode etik advokat, kode etik dokter, kode etik hakim, kode etik perwira, termasuk kode etik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan (pejabat publik).

Ada beberapa landasan yang mendasari kebutuhan etik pejabat publik.

Pertama; tatanan negara berdasarkan hukum.

Paling tidak dalam makna formal (*rechtsstaat in formele zin*), negara hukum adalah negara yang dijalankan atas dasar “supremasi hukum” (*supremacy of law*) yang mengandung beberapa makna: “semua orang sama di depan hukum (*equality before the law*), pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum (*government under the rule of law*). Persamaan di depan hukum akan senantiasa disertai kebebasan (*liberty*). Kebebasan dan persamaan menuntut jaminan dan perlindungan hak-hak dasar (hak asasi) manusia. Dalam tingkat lebih lanjut, jaminan dan perlindungan hak-hak dasar tidak hanya terbatas pada hak-hak pribadi dan politik (*individual/civil and political rights*), tetapi juga hak asasi sosial (*social justice*), termasuk jaminan dan perlindungan hak kelompok (*community rights*) baik politik manusia sosial

Apakah masih perlu etik dalam negara berdasarkan hukum? Tetap perlu. Mengapa? Prinsip persamaan dalam hukum, di satu pihak untuk mencegah pelanggaran hukum yang hanya menguntungkan satu kelompok orang atau seseorang. Namun di pihak lain, persamaan di depan hukum yang menafikan kenyataan ada perbedaan (seperti perbedaan atas dasar ekonomi, sosial) dapat juga menimbulkan ketidakadilan bahkan penindasan. Hukum menjadi alat eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Etik dapat menjadi salah satu sarana menjamin prinsip persamaan di depan hukum yang adil dan wajar.

Pejabat publik selain harus bekerja berdasarkan hukum, juga – langsung atau tidak langsung melaksanakan hukum, baik dalam memberi pelayanan hukum atau menerapkan hukum (*law applying*), dan menegakkan hukum (*law enforcement*). Dalam konteks yang diperluas, pejabat publik dalam melaksanakan hukum, memberi pelayanan hukum, dan atau penegakan hukum, tidak semestinya hanya sekedar sebagai

mulut hukum cq mulut undang-undang (*the mouth of the laws*), melainkan mulut keadilan (*justice*). Disini etik berperan untuk menunjukkan pertanggung-jawaban untuk menentukan bagaimana semestinya hukum itu diterapkan atau ditegakkan demi mewujudkan keadilan bersama (*common justice*) atau kebaikan bersama (*common good*).

Kedua; tuntutan demokrasi.

Banyak sebutan tentang demokrasi: “demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi atas dasar permusyawaratan (*deliberate democracy*), demokrasi proletar, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, dan lain-lain”. Tidak satupun dari berbagai jenis demokrasi yang dapat mengklaim paling benar atau paling tepat menggambarkan apa sebenarnya demokrasi.

Untuk menghindari salah pengertian dan menemukan deskripsi yang mudah, catatan ini mengartikan demokrasi yang dipergunakan Abraham Lincoln (dikenal dengan sebutan “*Gettysburg speech, 1863*) yaitu “pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat” (*government of the people, by the people, for the people*),⁸ atau yang oleh John Keane disebut: “*government of the humble, by the humble, for the humble*” (pemerintahan (yang berasal) dari orang biasa, oleh orang biasa, dan untuk orang biasa) yaitu pemerintahan sendiri diantara orang-orang yang sama derajat (*self government among the common people*) dengan mekanisme demokrasi perwakilan.⁹

Dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, demokrasi mewujudkan “pemerintahan yang bertanggung jawab kepada publik” (*responsible government to the public*), dalam bentuk pertanggungjawaban publik dan hukum.

Secara hukum, demokrasi menjamin kebebasan. Akan bertentangan dengan etik demokrasi, apabila kebebasan itu membenarkan segala cara untuk mencapai tujuan. Demokrasi menjamin kebebasan berpendapat. Tetapi akan bertentangan dengan etik, seorang pejabat publik di daerah

⁸ Lihat, *The Guide to American Law*, 11, hlm, 420 – 421.

⁹ Lihat, John Keane, *The Life and Death of Democracy*, hlm. XII.

mengklaim 90% atau 70% rakyat daerah akan memilih calon tertentu. Bukan saja tidak etis, pernyataan semacam itu dapat mendorong mobilisasi, bukan partisipasi dalam pemilihan. Sebuah RUU telah disetujui menjadi undang-undang. Dalam waktu beberapa hari setelah menjadi undang-undang, dikeluarkan Perpu yang mengubah beberapa pasal. Mungkin Perpu itu secara format tidak bertentangan dengan hukum, tetapi etiskah secara sepihak (menggunakan Perpu) mengubah undang-undang hasil persetujuan bersama dan baru disahkan beberapa hari?

Dalam berbagai pelanggaran hukum yang dilakukan pejabat publik seperti anggota DPR, berawal dari kurangnya kehendak menjunjung tinggi etik. Meskipun secara “teoritikal”, kekuasaan DPR (di bidang legislatif, anggaran, pengawasan), secara hukum pada dasarnya tidak terbatas, tetapi secara etik DPR dapat membatasi diri untuk tidak menyalahgunakan kekuasaan atau tidak melakukan hal ikhwal yang layak dibiarkan dijalankan oleh eksekutif.

Ketiga; sarana kendali atas diskresi

Semua penyelenggara dan pemerintahan senantiasa dilekati wewenang atas dasar diskresi (*beleid*), yaitu kebebasan melakukan tindakan (*Freis Ermessen*) untuk mencapai atau memecahkan masalah tertentu yang tidak diatur atau tidak cukup diatur oleh hukum. Dalam dunia ilmu hukum administrasi, diskresi lebih mengedepankan “tujuan” (*doelmatigheid, purposeful*). Namun, tidak berarti, diskresi dapat dilakukan bertentangan atau melawan hukum. Diskresi hanya dapat dilakukan pejabat yang berwenang, untuk tujuan yang tidak bertentangan dengan hukum dan dilakukan dengan cara-cara yang dibenarkan hukum.

Untuk lebih menjamin prinsip-prinsip hukum diatas, kendali etik atas penggunaan diskresi yang memberi kebebasan bertindak (*Freis Ermessen*) sangat penting. Prof. Peter H. Schuck menyatakan berbagai kebaikan diskresi, tetapi ada juga sisi buruk diskresi.¹⁰ Menurut Schuck, diskresi

¹⁰ Peter H. Schuck, *Foundation of Administrative Law*.

dapat menjadi sumber kegaduhan penyelenggaraan administrasi negara, membuka peluang bertindak berlebihan, tujuan tidak jelas, dapat berlaku tiranis terhadap rakyat, dan paling sulit dikontrol secara hukum. Ada yang menggambarkan diskresi seperti orang yang sedang berjalan dilereng yang licin, mudah tergelincir.¹¹

Selain kendali hukum di atas (mudah ditembus), tidak kurang penting adalah kendali etik. Unsur-unsur etik jabatan publik sangat penting untuk menjaga diskresi tetap dalam fungsi yang benar (infra).

Keempat; sarana kendali *privilege* dan prerogatif.

Dalam catatan ini, *privilege* dibatasi pada hak yang melekat dalam lingkungan badan perwakilan rakyat. Prerogatif adalah hak yang melekat pada Presiden (Kepala Negara).

1. *Privilege* dalam lingkungan badan perwakilan rakyat dibedakan antara hak imunitas anggota badan perwakilan rakyat, dan hak badan perwakilan rakyat mengurus segala kepentingan rumah tangganya.

Hak imunitas lazimnya diartikan sebagai bebas dari tanggung jawab hukum atas pernyataan yang diucapkan dalam rapat-rapat badan perwakilan rakyat. Bahkan di Indonesia, hak imunitas melekat juga atas pernyataan di luar sidang badan perwakilan rakyat sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai anggota badan perwakilan rakyat. Hal semacam ini tidak terdapat di negara lain.

Di suatu negara, seorang anggota badan perwakilan rakyat mengucapkan kata-kata yang menista orang lain. Pengadilan menolak gugatan dengan alasan, walaupun benar ucapan itu mengandung penistaan, tetapi karena diucapkan dalam sidang berlaku hak imunitas. Walaupun tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tetapi ucapan itu melanggar etik dan yang bersangkutan mendapat sanksi dari badan etik badan perwakilan yang bersangkutan yang mengakibatkan menurunnya reputasinya sebagai anggota badan perwakilan.

¹¹ Lihat, Bagir Manan, "Kedudukan Dan Tempat Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", Makalah, 2010.

2. Hak prerogatif

Negara-negara republik konstitusional yang mempunyai UUD tidak mengenal sebutan “hak prerogatif”, melainkan kekuasaan atas dasar konstitusi (*constitutional power*). Walaupun demikian, pada negara republik – konstitusional mengenal juga kekuatan semacam hak prerogatif, sehingga acap kali kita mendengar sebutan “hak prerogatif Presiden”. Bahasa “awam” ini merupakan peninggalan budaya ketatanegaraan kolonial yang memang mengenal hak prerogatif Mahkota.

Dalam catatan ini tetap dipergunakan sebutan hak prerogatif, sekedar untuk menggambarkan kekuasaan tertentu yang oleh UUD dilekatkan pada Kepala Negara yang pelaksanaannya tidak tunduk pada hukum cq tidak dapat menjadi obyek peradilan.

Sebutan prerogatif sangat melekat dengan sistem ketatanegaraan Inggris. Karena itu – sekedar memudahkan – kita catat rumusan hak prerogatif – antara lain seperti ditulis Dicey: “*The prerogative ... nothing else than the residue of discretionary or arbitrary authority, which at any given time is legally left in the hands of the Crown*”.¹² (Prerogatif ... tidak lain dari residu kekuasaan atas dasar diskresi atau kekuasaan arbitrer, yang secara hukum selalu melekat pada Mahkota).

Selain hanya ada pada Mahkota (atau Presiden), ada beberapa unsur lain hak prerogatif.

Kelima; keterbatasan hukum. Tidak segala persoalan dapat diselesaikan secara wajar dan/atau adil melalui hukum, baik karena hukum terlalu keras (*hard law*) atau hukum terlalu lunak (*weak law*). Aturan etik dapat memberikan jalan penyelesaian yang wajar dan/atau adil.

7. Penutup

¹² A.V. Dicey, *An Introduction to Law of The Constitution*, hlm 424.

Di bawah ini, dikutip beberapa pandangan mengenai peran etik atau moral dalam kehidupan manusia, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat.

(1)Plato:

Seperti dicatat Johanna Oskala dari Universitas Helsinki,¹³ Plato menulis:

“The life of rulers, or guardians ... is not the life of luxury and privilege. Unlike workers, guardians are not allowed to own property and they are forced to go to extremes. To avoid the temptations of personal wealth”.

(Kehidupan para penguasa/pejabat publik bukanlah suatu kehidupan dalam kemewahan dan dilekati hak-hak istimewa. Tidak seperti para pekerja, para penguasa/pejabat publik tidak boleh mempunyai harta pribadi dan mereka dipaksa untuk berada dalam keadaan ekstrim tersebut, untuk menghindari godaan-godaan kehidupan kaya raya).

Tentu saja, sesuai dengan perkembangan teori-teori yang lebih baru, tidak lagi dapat diterima ajaran yang melarang pejabat memiliki harta pribadi. Tetapi yang perlu diteladani dari ajaran Plato adalah ***sudah semestinya pejabat publik menjauhkan diri dari kemewahan-kemewahan dan berbagai keistimewaan.*** Inti ajaran Plato adalah para pejabat publik harus menjaga dan hidup dalam kesederhanaan, tidak bermewah-mewah mengumpulkan dan memamerkan kekayaan yang berlebihan. Apalagi masih begitu banyak masyarakat kita yang hidup dalam serba kekurangan (miskin).

Di bagian lain, Plato mengatakan, puncak perbedaan antara pejabat publik dengan masyarakat: *“not their superior intellect, but superior moral understanding”*.¹⁴ (Bukanlah keunggulan intelektual yang membedakan antara pejabat dan masyarakat, melainkan keunggulan pemahaman atas moral).

(2)Rousseau

¹³ Johanna Oskala, *Political Philosophy*, 2013, hlm. 13-14.

¹⁴ *Ibid*, hlm 14.

Seperti juga dicatat Johanna Oskala, Rosseau menyatakan:

“politics is not a realm in which everyone tries to advance his or her own preferences and interests. It is not about asking what is good for me. I must ask what is good for us. Rousseau believes that a contentious understanding of politics can be overcome by focusing political decision – making and debate on the idea of justice and the common good”.¹⁵

(Politik bukanlah wilayah dimana setiap orang mencoba untuk mengedepankan preferensi dan kepentingan atau interes pribadi. Politik bukanlah tempat mempersoalkan hal yang baik untuk saya. Politik adalah tempat mempersoalkan apa yang baik untuk kita. Selanjutnya, Oskala mencatat pendapat Rousseau yang menyatakan perdebatan (perbedaan) politik dapat diatasi apabila semua keputusan dan perbedaan politik dipusatkan pada cita-cita keadilan dan kebaikan bersama.

(3) Immanuel Kant.

“If actions are to be morally good, they must be done for the sake of duty, and only the priori or pure part of ethics can show us what the nature of duty is. By mixing up the different parts of ethics we may easily begin to confuse duty with self interest, and this is bound to have disastrous effects in practice”.¹⁶

(Agar perbuatan-perbuatan secara moral (menjadi sesuatu yang) baik, haruslah (perbuatan-perbuatan itu), dilakukan semata-mata sebagai suatu tugas (kewajiban) dan hanyalah etik yang akan menunjukkan kepada kita hakekat tugas (kewajiban) itu. Dengan mencampur aduk bermacam-macam bagian dan etik, kita akan mudah bingung atau keliru membedakan antara tugas (kewajiban) dengan kepentingan pribadi (*self interest*), dan hal ini akan menimbulkan akibat buruk dalam praktek).

Sesuai dengan pembatasan uraian (hanya mengenai “pejabat publik”), dari catatan di atas, ada sejumlah prinsip etik yang harus selalu diperhatikan pejabat publik yaitu:

1. Tidak mementingkan diri sendiri (*selflessness*).
2. Integritas (*integrity*).
3. Obyektif (*objectivity*).

¹⁵ *Ibid*, hlm 63.

¹⁶ Immanuel Kant, *The Moral Law, Groundwork of the Metaphysic of Moral*, translated by H.S. Paton, 1948.

4. Bertanggung jawab (*accountability*).
5. Terbuka (*openness*).
6. Kejujuran (*honesty*).
7. Kepemimpinan (*leadership*).
8. Keluhuran budi (*dignity*).
9. Terpercaya (*truthfulness*).
10. Taat pada hukum (*follow the rules*).
11. Berusaha menghasilkan yang terbaik (*produce the best outcome*).
12. Senantiasa berbuat atas dasar dan untuk kebajikan (*act in a way that displays virtue*).