

# ETIKA POLITIK

*Edisi Revisi*

Dr. Eko Handoyo, M.Si.  
Martien Herna Susanti, S.Sos., M.Si.  
Moh. Aris Munandar, S.Sos., M.M.

Penerbitan kerjasama antara :



*Penerbit*  
***Widya Karya***  
**SEMARANG**



**UNNES**  
Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Semarang



## **Prakata**

### **Bela Rasa, Keberpihakan pada yang Lemah!**

**G**agasan untuk menulis buku Etika Politik sesungguhnya sebagai bentuk keprihatinan penulis, melihat semakin langkanya politikus yang baik, yakni politikus yang memiliki kejujuran, bersikap santun, memiliki integritas, menghargai orang lain, menerima dan menghargai pluralitas, tidak mementingkan golongannya, dan memiliki kepedulian terhadap kesejahteraan umum. Tuntutan perlunya referensi yang memadai bagi pemerhati ilmu sosial dan ilmu politik, juga menjadi alasan buku ini ditulis. Adanya pandangan sinis bahwa: "berbicara etika politik itu seperti berteriak di padang gurun", "etika politik itu *nonsens*"; "realitas politik adalah pertarungan kekuatan dan kepentingan"; "politik itu kotor"; dan dalam politik, kecenderungan umum adalah "tujuan menghalalkan segala cara", bukannya membuat penulis surut langkah, tetapi justru tertantang untuk menulis buku ini.

Sebagai ajaran tentang nilai-nilai moral, etika berbicara mengenai perilaku manusia. Etika berkaitan dengan masalah nilai yang pada dasarnya membicarakan masalah-masalah tentang predikat nilai "susila" dan "tidak susila" serta "baik" dan "tidak baik". Dengan demikian, etika mengacu pada prinsip-prinsip kebenaran dan kebaikan dalam hubungannya dengan tingkah laku manusia. Dilihat dari disposisi kekuasaan, etika politik membantu memperhitungkan dampak suatu tindakan politik dengan strategi penguasaan manajemen konflik agar tidak timbul kekerasan, sebagai syarat bagi berlangsungnya aksi politik yang beretika, yakni tindakan politikus yang didasari atas bela-rasa dan keberpihakan kepada yang lemah.

Sungguh ironis, manakala masih dijumpai adanya pandangan yang keliru, bahwa antara politik dan moral seolah merupakan dua dunia yang berbeda. Etika politik seakan menjadi tidak relevan. Padahal etika politik menuntun kekuasaan dalam negara agar dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip moral dasar negara modern, seperti legalitas hukum, legitimasi demokratis, serta kejujuran dan keadilan.

Secara praktis, penulis berharap buku ini dapat menjadi bacaan bagi orang-orang yang tertarik untuk terjun di gelanggang politik dan para politikus yang bermain dalam arena kekuasaan politik, agar mereka

dapat melakukan aktivitas politik secara santun dan bermartabat.

Materi buku etika politik ini berisikan konsep dasar etika; teori-teori etika; makna, hakikat, dan konsep politik; konsep dasar etika politik; hakikat kekuasaan negara; pemerintahan yang baik; etika hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; moralitas birokrasi; partai politik sebagai pilar demokrasi; sistem kepartaian; pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat; etika lembaga legislatif; etika pegawai negeri; etika partisipasi politik warga negara; etika kehidupan berbangsa; dan etika pembangunan.

Dalam edisi kedua (revisi) ini ditampilkan data-data terbaru dan acuan terbaru dari Undang-Undang Politik, agar buku ini dapat memenuhi kebutuhan pembaca akan informasi politik yang *up date*. Beberapa konsep yang belum adekuat ditambahkan guna memenuhi kebutuhan pembaca.

Pada penghujung tulisan ini, penulis memiliki mimpi besar agar etika politik dapat dijadikan sebagai landasan etis sekaligus alat kontrol bagi seluruh pihak yang terlibat dalam kegiatan politik, baik parapembuat keputusan, pejabat publik maupun politikus di negeri ini guna mewujudkan pemerintahan yang menjamin rasa keadilan, dimana semua orang diperlakukan sama di depan hukum. Ketidaksamaan perlakuan hanya bisa dibenarkan bila memihak kepada yang paling tidak diuntungkan (korban) dan ketika prosedur hukum positif yang berlaku tidak mampu memuaskan rasa keadilan, penyelesaiannya harus mengacu kepada prinsip *epieikeia* atau yang benar dan yang adil, yang hanya bisa dilaksanakan oleh pribadi yang mempunyai keutamaan moral. Jadi, bela rasa, keberpihakan kepada yang lemah.

Akhirnya kami ucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dari awal hingga akhir penulisan buku ini. Tidak lupa, apresiasi yang sangat tinggi disampaikan kepada pembaca atas kesediaannya memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan buku ini. Terima kasih.

Semarang, April 2016

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
PRAKATA .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Pengertian Etika dan Moralitas .....	1
B. Moral dan Moralitas .....	4
C. Pengertian Kebebasan dan Tanggung Jawab .....	5
D. Hakikat Hak dan Kewajiban .....	9
E. Penutup .....	14
BAB II TEORI-TEORI ETIKA.....	15
A. Individualisme .....	15
B. Liberalisme .....	16
C. Sosialisme .....	17
D. Marxisme .....	19
E. Komunisme .....	20
F. Pragmatisme .....	21
G. Altruisme .....	23
H. Aksiologisme .....	25
I. Anarkisme .....	27
J. Developmentalisme .....	28
K. Humanisme .....	30
L. Penutup .....	31
BAB III MAKNA DAN HAKIKAT POLITIK .....	35
A. Pengertian Politik .....	35
B. Hakikat Masyarakat, Negara, dan Kekuasaan .....	37
C. Penutup .....	53
BAB IV KONSEP DASAR ETIKA POLITIK .....	55
A. Etika Politik dan Dimensi Politis Manusia .....	55

	B. Urgensi Etika Politik .....	59
	C. Dimensi Etika Politik .....	60
	D. Penutup .....	61
BAB V	HAKIKAT KEKUASAAN NEGARA .....	63
	A. Hakikat Kekuasaan Negara dalam perspektif Plato..	63
	B. Hakikat Kekuasaan Negara dalam perspektif Aristoteles .....	64
	C. Hakikat Kekuasaan Negara dalam Perspektif Islam .....	67
	D. Hakikat Kekuasaan Negara dalam Perspektif Pancasila .....	70
	E. Penutup .....	72
BAB VI	PEMERINTAHAN YANG BAIK .....	75
	A. Arti dan Tugas Pokok Pemerintahan .....	75
	B. Paradigma Pemerintahan .....	78
	C. Asas-Asas dan Etika Praktik Pemerintahan .....	79
	D. Penutup .....	87
BAB VII	ETIKA HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH .....	91
	A. Pemerintah Pusat .....	92
	B. Pemerintah Daerah .....	94
	C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	96
	D. Penutup .....	101
BAB VIII	MORALITAS BIROKRASI INDONESIA .....	103
	A. Pengertian dan Ciri-ciri Birokrasi .....	103
	B. Teori dan Tipologi Birokrasi .....	107
	C. Patologi Birokrasi .....	115
	D. Paradigma Birokrasi Modern .....	118
	E. Etika Birokrasi .....	121
	F. Penutup .....	131
BAB IX	PARTAI POLITIK SEBAGAI PILAR DEMOKRASI.....	135
	A. Pengertian Partai Politik .....	135

	B. Syarat Pembentukan, Tujuan, dan Fungsi Partai Politik .....	138
	C. Tipologi Partai Politik .....	143
	D. Hak, Kewajiban dan Larangan Partai Politik .....	145
	E. Penutup .....	147
BAB X	SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA .....	151
	A. Klasifikasi Partai Politik .....	151
	B. Sistem Kepartaian .....	154
	C. Perkembangan Partai Politik di Indonesia .....	156
	D. Penutup .....	162
BAB XI	PEMILU SEBAGAI SARANA KEDAULATAN RAKYAT .....	165
	A. Pemilu sebagai Sarana Kedaulatan Rakyat .....	165
	B. Arti, Asas, dan Tujuan Pemilu .....	166
	C. Sistem Pemilu .....	170
	D. Sistem Pemilu di Indonesia .....	174
	E. Etika Pemilu .....	175
	F. Penutup .....	177
BAB XII	ETIKA LEMBAGA LEGISLATIF .....	179
	A. Konsep Perwakilan .....	179
	B. Badan Legislatif di Indonesia .....	182
	C. DPR dan DPD sebagai Lembaga Legislatif .....	190
	D. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang DPR .....	193
	E. Kode Etik DPR .....	195
	F. Moralitas Hubungan Kerja DPR dan Presiden .....	198
	G. Penutup .....	201
BAB XIII	ETIKA PEGAWAI NEGERI.....	203
	A. Kedudukan, Tugas dan Kewajiban Pegawai Negeri .....	203
	B. Sumpah, Kode Etik dan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri .....	204
	C. Penutup .....	214

BAB XIV	ETIKA PARTISIPASI POLITIK WARGA NEGARA .....	215
	A. Pengertian Partisipasi Politik .....	215
	B. Tipologi dan Bentuk Partisipasi Politik .....	217
	C. Motif dan Fungsi Partisipasi Politik .....	220
	D. Teori Partisipasi Politik .....	222
	E. Etika Partisipasi Politik Warga Negara .....	224
	F. Penutup .....	225
BAB XV	ETIKA KEHIDUPAN BERBANGSA .....	227
	A. Pengertian, Maksud, dan Tujuan Etika Kehidupan Berbangsa .....	227
	B. Pokok-Pokok Etika Kehidupan Berbangsa .....	227
	C. Arah Kebijakan dan Kaidah Pelaksanaan Etika Kehidupan Berbangsa .....	231
	D. Penutup .....	231
BAB XVI	ETIKA PEMBANGUNAN .....	233
	A. Pengertian Pembangunan .....	233
	B. Nilai Inti Pembangunan .....	237
	C. Paradigma Pembangunan .....	241
	D. Pembangunan Berkelanjutan .....	243
	E. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan .....	249
	F. Etika Pembangunan Berkelanjutan .....	253
	G. Penutup .....	258
	DAFTAR PUSTAKA .....	261
	GLOSARIUM .....	271
	INDEX .....	277



## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Asas-Asas Pemerintahan menurut Ndraha, Koswara, dan M. Hamdi .....	80
Tabel 2. Patologi Birokrasi .....	115
Tabel 3. Paradigma Birokrasi Modern .....	119
Tabel 4. Nama Pelayanan Perizinan/Non perizinan di Daerah ..	125
Tabel 5. Tipologi Partai Politik .....	144
Tabel 6. Sistem Kepartaian menurut Sartori .....	153
Tabel 7. Klasifikasi Partai menurut Komposisi dan Fungsi Keanggotaan serta berdasarkan Sifat dan Orientasi ...	153
Tabel 8. Partai Peserta Pemilu tahun 2014 .....	162
Tabel 9. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional .....	173
Tabel 10. Pemilihan Umum Anggota DPR pada Masa Orde Baru hingga Reformasi dilihat dari Jumlah Peserta dan Pemenangnya .....	188
Tabel 11. Bentuk Partisipasi Politik .....	220



## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Dimensi Kekuasaan .....	48
Gambar 2. Sistem Lapisan Kekuasaan berdasar garis pemisah .....	49
Gambar 3. Sistem Lapisan Kekuasaan Tipe Oligarkis .....	50
Gambar 4. Sistem Lapisan Kekuasaan Tipe Demokratis .....	51
Gambar 5. Dimensi Etika Politik .....	61
Gambar 6. Hubungan Tujuan dengan Motif dan Cara .....	83
Gambar 7. Sentralisasi berdasarkan Kewenangan Politik dan Administrasi .....	94
Gambar 8. Desentralisasi ( <i>Devolution of Power</i> ) .....	95
Gambar 9. Sistem Pemilihan .....	172
Gambar 10. Kaitan antara Pembangunan Ekologi (Lingkungan), Sosial, dan Ekonomi .....	246



## BAB I PENDAHULUAN

*Kebebasan berarti tanggung jawab; itulah sebabnya  
mengapa kebanyakan manusia takut terhadapnya*

George Bernard Shaw

**P**ada bab ini, dibahas hakikat etika dan moralitas, kebebasan dan tanggung jawab serta hak dan kewajiban. Uraian tentang etika, moralitas, kebebasan, tanggungjawab, hak, dan kewajiban dipandang penting sebagai pijakan awal untuk memahami segala hal ihwal tentang etika politik, baik etika yang berkaitan dengan persoalan negara dan pemerintahan maupun etika yang harus dijunjung tinggi oleh masyarakat dan lembaga sosial politik, seperti halnya partai politik. Konsep dasar etika dipahami, agar kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang dimotori oleh penyelenggara negara dan pemerintahan mampu mewujudkan kehidupan Indonesia yang bersih, demokratis, transparan, akuntabel dan bermartabat.

### **A. Pengertian Etika dan Moralitas**

Etika berasal dari bahasa Yunani "*ethos*", artinya tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap, dan cara berpikir (Bertens 2001:4; Van Ness 2010:14). Dalam bentuk jamak, *ta etha*, artinya adalah adat kebiasaan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, etika diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apayang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (Pusat Bahasa Depdiknas, 2002:308). Sementara itu, etik diartikan dalam dua hal. Pertama, etik sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak. Kedua, etik sebagai nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Dalam Webster's Dictionary, etika didefinisikan sebagai ilmu tentang tingkah laku manusia, prinsip-prinsip yang di sistematisasikan tentang tindakan moral yang betul (Widjaja1999). Dari pandangan tersebut, etika dipahami sebagai ilmu yang menyelidiki mana perbuatan yang dipandang baik dan mana yang dianggap buruk dengan memperhatikan amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui oleh akal pikiran.

Berkaitan dengan filofosi baik buruk atau benar salah, Souryal (1999) mengartikan etika sebagai filosofi yang menguji prinsip benar dan salah atau baik dan buruk.

Etika bukan sumber tambahan bagi ajaran moral. Etika adalah filsafat atau pemikiran kritis dan mendasar tentang ajaran-ajaran dan pandangan-pandangan moral (Suseno1987:14). Dengan demikian, etika adalah sebuah ilmu bukan sebuah ajaran. Apa yang disampaikan Suseno tersebut, didukung oleh pendapat Bertens (2001:15), yang mengatakan bahwa etika merupakan ilmu yang membahas tentang moralitas atau tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas. Bagaimana seseorang harus hidup, dibicarakan dalam moral; sedangkan etika hendak mengetahui mengapa seseorang harus mengikuti ajaran moral tertentu atau bagaimana ia mengambil sikap yang bertanggung jawab ketika dihadapkan pada berbagai ajaran moral.

K. Bertens (2001) mengartikan etika dalam tiga hal:

- 1) Etika merupakan nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya.
- 2) Etika merupakan kumpulan asas atau nilai moral (kode etik).
- 3) Etika merupakan ilmu tentang yang baik atau buruk.

Pada umumnya etika bersifat universal, berlaku umum di manapun masyarakat berada atau bersifat mutlak. Namun, karena tiap masyarakat memiliki kebudayaan yang berbeda-beda, maka etika dapat pula bersifat partikular atau relatif. Etika bersifat relatif atau *relativisme* etika, mengandung arti bahwa tidak ada prinsip moral yang benar secara universal, kebenaran semua prinsip moral bersifat relatif terhadap budaya atau pilihan individu (Shomali 2001:33). *Relativisme* etika dipahami pula sebagai sekelompok doktrin yang muncul dari refleksi terhadap perbedaan keyakinan etika di sepanjang waktu dan di antara berbagai individu, kelompok, dan masyarakat. Wong (1998:539) menyamakan relativisme etika dengan *relativisme* moral, yang berarti sekumpulan doktrin tentang keragaman putusan moral di sepanjang zaman, masyarakat, dan individu.

*Relativisme* etika terbagi dalam dua bentuk, yaitu *relativisme* individual dan *relativisme* sosial (Shomali 2001:34). *Relativisme* individual merupakan sebuah teori yang menjelaskan bahwa setiap

individu berhak menentukan kaidah moralnya sendiri. Namun demikian, diakui bahwa kaidah moral kebanyakan individu dalam masyarakat tertentu dalam praktiknya terlihat sama, karena kemungkinan mereka memiliki pengalaman yang sama. *Relativisme* sosial adalah pandangan yang menjelaskan bahwa setiap masyarakat berhak menentukan norma-norma moralnya sendiri.

Donalson sebagaimana dikutip Shomali (2001:35) menyatakan bahwa kebenaran moral hanyalah kesepakatan kultural di dalam masyarakat. Moralitas merupakan istilah yang tepat yang ditujukan pada perilaku yang secara sosial disetujui. Itulah sebabnya, pendekatan *relativisme* etika meyakini bahwa tidak ada kaidah moral yang berlaku universal, sehingga apa yang secara moral dipandang baik dalam sebuah masyarakat ditentukan oleh keyakinan masyarakat yang telah melembaga. Masyarakat dengan pengalaman kultural yang berbeda mungkin saja menganut pandangan yang berbeda, tetapi sama benarnya mengenai dasar kebenaran atau kesalahan.

*Absolutisme* etika merupakan lawan dari paham *relativisme* etika. Penganut paham ini meyakini bahwa ada berbagai kebenaran moral yang universal atau setidaknya satu kebenaran yang universal (Shomali 2001:38). *Absolutisme* etika bermakna pula sebagai sebuah pandangan yang menyatakan bahwa hanya ada satu moralitas yang benar. Sebagaimana diyakini Wong (1996:442), bahwa dalam pertentangan moral, kedua belah pihak tidak bisa sama-sama benar, sehingga hanya ada satu kebenaran mengenai yang dipertentangkan. Pandangan Wong didukung pula oleh Pojman, Bunting, William James, Unerman, serta Harre dan Krautz. Pojman (dalam Shomali 2001:39), misalnya, menyatakan bahwa meskipun berbagai budaya berbeda-beda dalam prinsip moralnya, beberapa prinsip moral memiliki validitas universal. Sementara itu, Bunting (dalam Shomali 2001:40) lebih suka menggunakan istilah *objektivisme*, bukan *universalisme*, dengan pertimbangan bahwa ada prinsip yang dapat diterapkan pada semua agen manusia yang rasional sejalan dengan prinsip-prinsip yang tidak diakui oleh sebagian agen itu.

Berkaitan dengan persoalan kemutlakan (*absolutisme*), Pojman mengakui bahwa prinsip etika yang benar tidak mesti bersifat mutlak. *Absolutisme* hanya merupakan salah satu bentuk *objektivisme*, yang

meyakini bahwa ada satu sistem moral sejati dengan kaidah moral yang khas. Pojman menawarkan konsep *absolutisme* lunak, yang berpandangan bahwa terdapat sebuah inti moralitas, yaitu seperangkat prinsip penentu yang benar secara universal, biasanya meliputi larangan membunuh orang yang tak berdosa, larangan mencuri, mengingkari janji dan berdusta. Selain itu, juga ada kawasan tak bertuan, yang menjadi tempat keabsahan *relativisme*, misalnya aturan-aturan mengenai pantangan seksual dan hak milik.

### **B. Moral dan Moralitas**

Secara etimologis, kata “moral” berasal dari kata Latin “*mos*”, yang berarti tata cara, adat istiadat atau kebiasaan, sedangkan jamaknya adalah “*mores*”. Dalam arti adat-istiadat atau kebiasaan, kata moral mempunyai arti sama dengan kata Yunani “*ethos*”, yang menurunkan kata “etika”. Dalam bahasa Arab, kata “*mora*” berarti budi pekerti, yang memiliki makna sama dengan kata “akhlak”, sedangkan dalam bahasa Indonesia, kata “moral” dikenal dengan arti “kesusilaan”.

Kata moral dan moralitas memiliki arti yang beraneka ragam. Berikut ini dikemukakan definisi moral dan moralitas menurut beberapa penulis.

1. Menurut Franz Magnis Suseno(1987:18), kata moral mengacu pada baik buruknya manusia sebagai manusia.
2. Bertens (2001:7) memaknai moralitas sebagai sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk.
3. Poespoprodjo (1999:118) mengartikan moralitas sebagai kualitas dalam perbuatan manusia yang menunjukkan bahwa perbuatan itu benar atau salah, dan baik atau buruk.
4. Chaplin (2005:308) dalam buku “Kamus Lengkap Psikologi, mengartikan moral dalam tiga hal, yaitu (1) akhlak, moral, dan tingkah laku yang susila, (2) ciri-ciri khas seseorang atau sekelompok orang dengan perilaku pantas dan baik, (3) hukum atau adat kebiasaan yang mengatur tingkah laku.
5. Rachel (2004:40) mendefinisikan moralitas sebagai usaha untuk membimbing tindakan seseorang dengan akal, yakni untuk melakukan apa yang paling baik menurut akal seraya memberi bobot yang sama menyangkut kepentingan setiap individu yang



akan terkena oleh tindakan itu.

6. Van Ness (2010:14) membedakan moralitas dan etika. Moralitas biasanya digunakan untuk menggambarkan bagaimana orang bertindak, sedangkan etika merupakan studi tentang standar perilaku khususnya aturan tentang kebenaran dan kesalahan.

Secara umum terdapat dua jenis moralitas, yaitu moralitas intrinsik dan moralitas ekstrinsik. Moralitas intrinsik memandang suatu perbuatan menurut hakikatnya bebas lepas dari bentuk hukum positif. Sebaliknya, moralitas ekstrinsik, memandang perbuatan sebagai sesuatu yang diperintahkan atau dilarang oleh seseorang yang berkuasa atau oleh hukum positif baik dari manusia maupun Tuhan.

### **C. Pengertian Kebebasan dan Tanggung Jawab**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebebasan berasal dari kata bebas, artinya: lepas sama sekali; lepas dari tuntutan, tidak terikat, merdeka. Kebebasan diartikan sebagai keadaan bebas atau kemerdekaan.

Bertens (2001) membagi kebebasan dalam dua bentuk, yaitu kebebasan sosial politik dan kebebasan individual. Subjek kebebasan sosial politik adalah bangsa atau rakyat, sedangkan kebebasan individual adalah manusia perorangan. Kebebasan sosial politik bukan sesuatu yang selalu ada, tetapi merupakan produk perkembangan sejarah atau perjuangan sepanjang sejarah. Dalam konteks sejarah modern, Bertens (2001) membagi kebebasan sosial politik dalam dua bentuk, yaitu (1) tercapainya kebebasan politik rakyat dengan cara membatasi kekuasaan absolut raja, dan (2) kemerdekaan yang dicapai oleh negara-negara muda terhadap negara-negara penjajah.

Kebebasan individual memiliki 6 bentuk, yaitu (1) kesewenangan, (2) kebebasan fisik, (3) kebebasan yuridis, (4) kebebasan psikologis, (5) kebebasan moral, dan (6) kebebasan eksistensial (Bertens 2001).

Kebebasan dalam arti *kesewenang-wenangan* adalah bilamana seseorang dapat berbuat atau tidak berbuat sesuka hatinya. Bebas dalam konteks ini dimengerti sebagai terlepas dari segala kewajiban dan keterikatan. Kebebasan *fisik* mengandung arti tidak ada paksaan atau rintangan dari luar. Suseno (1987:23) memaknai kebebasan fisik sebagai kebebasan yang dimiliki manusia untuk menentukan apa yang mau

dilakukannya secara fisik. Dalam kaitannya dengan tubuh, manusia bebas menggerakkan anggota tubuhnya sesuai dengan kehendaknya dalam batas-batas kodratnya sebagai manusia. Seseorang dikatakan bebas jika ia bisa bergerak kemana saja ia mau tanpa hambatan apa pun. Seseorang yang dipenjara dalam masa tahanan tertentu, termasuk orang yang tidak bebas secara fisik karena ia tidak leluasa pergi ke suatu tempat sesuai keinginannya. Begitu masa hukumannya selesai, ia bebas bergerak, dan dinyatakan bebas secara fisik.

Kebebasan *yuridis* berkaitan dengan hukum dan harus dijamin oleh hukum. Kebebasan ini merupakan sebuah aspek dari hak-hak manusia. Kebebasan yuridis dimaksudkan sebagai syarat hidup pada bidang politik, ekonomi, dan sosial, yang diperlukan untuk menjalankan kebebasan manusia secara kongkret dan mewujudkan kemungkinan-kemungkinan yang terpendam dalam setiap diri manusia. Kebebasan yuridis memiliki dua landasan. Pertama, kebebasan yang didasarkan pada hukum kodrat, dalam hal mana manusia dapat bertindak bebas yang terikat erat dengan kodrat manusia, sehingga tidak pernah boleh diambil oleh anggota-anggota masyarakat lainnya. Kedua, kebebasan yang didasarkan pada hukum positif yang diciptakan oleh negara. Kebebasan ini merupakan buah hasil perundang-undangan. Jika tidak dirumuskan dalam undang-undang, kebebasan yuridis tidak ada sama sekali.

Kebebasan *psikologis* adalah kemampuan yang dimiliki manusia untuk mengembangkan dan mengarahkan hidupnya. Kebebasan ini menyangkut kehendak, karenanya kebebasan psikologis dinamakan pula kehendak bebas (*free will*). Kehendak bebas berkaitan dengan kemampuan manusia untuk memilih berbagai alternatif tindakan. Jika manusia memiliki kehendak dan dapat bertindak bebas, maka ia tahu apa yang diperbuatnya dan mengapa ia melakukannya. Dengan demikian, ia dapat memberikan makna kepada apa yang dilakukannya.

Kebebasan *moral* adalah kebebasan psikologis plus (Bertens 2001). Kebebasan moral memiliki makna yang hampir sama dengan kebebasan psikologis. Bedanya, kebebasan psikologis berarti bebas begitu saja, sedangkan kebebasan moral bermakna suka rela. Orang dikatakan memiliki kebebasan moral jika ia dalam melakukan tindakannya tidak mengalami tekanan atau paksaan. Kebebasan

eksistensial merupakan kebebasan menyeluruh yang menyangkut seluruh pribadi manusia dan tidak terbatas pada satu aspek saja.

Kebebasan eksistensial dipahami sebagai kemampuan manusia untuk menentukan dirinya sendiri (Suseno 1987:23). Kebebasan *eksistensial* merupakan bentuk kebebasan tertinggi yang dimiliki manusia. Orang yang bebas secara eksistensial, seolah-olah ia memiliki dirinya sendiri. Ia mencapai taraf otonomi, kematangan, kedewasaan rohani, dan otentisitas. Pendek kata, orang dengan kebebasan eksistensial, sungguh-sungguh bebas mengaktualisasikan dirinya.

Sesuatu dianggap sebagai sebuah kebebasan jika kebebasan itu dimiliki oleh individu. Sebagaimana dipahami Hayek, kebebasan menjadi milik individu (Miller 2012). Ada beberapa alasan mengapa kebebasan merupakan milik individu. Pertama, individu adalah makhluk hidup yang membuat pilihan, berpikir dan bertindak. Kapasitas manusia untuk membuat pilihan menimbulkan pertanyaan membingungkan tentang kemampuan individu untuk membuat pilihan atau untuk memiliki kemauan bebas, karena diakui ada hambatan eksternal yang kadang tidak diperkirakan individu akan memengaruhi kemampuannya untuk bertindak bebas. Kedua, kebebasan harus didefinisikan mengacu pada individu. Hayek yakin bahwa ia menemukan kembali pemahaman paling awal tentang kebebasan ketika ia menjelaskannya sebagai keadaan di mana manusia tidak menjadi sasaran koersi oleh keinginan sewenang-wenang orang atau orang-orang lain. Hayek juga mengakui bahwa individu dapat meraih tujuannya selama tindakannya tidak melanggar kebebasan orang lain. Ketiga, sebuah masyarakat bebas tidak akan ada tanpa individu bebas. Kebebasan sosial dan politik masyarakat tidak akan ada tanpa memberi kebebasan kepada individu untuk mengekspresikan kepentingan atau tujuannya.

Kebebasan Hayek tersebut selaras dengan pandangan Spencer yang memahami kebebasan sebagai tindakan “paksaan negatif”, di mana kebebasan dibatasi hanya oleh larangan negatif terhadap tindakan agresif pada pihak lain (Grigsby dalam John T. Ishiyama dan Marijke Breuning 2013). Dalam pemahaman kebebasan ini, individu dianggap bebas selama ia tidak dibatasi oleh pemerintah. Pemerintah tidak membatasi kecuali individu melakukan tindakan agresif atau mengganggu pihak lain.

Dalam praktik kehidupan sehari-hari, tidak ada orang yang dapat bertindak bebas tanpa ada tekanan, paksaan, atau pengaruh lainnya. Suseno (1987:37) menyebutkan tiga hal yang membatasi kebebasan manusia, yaitu (1) paksaan atau pemerkosaan fisik, (2) tekanan atau manipulasi psikis, dan (3) adanya kewajiban dan larangan. Bertens (2001) mengemukakan empat faktor yang membatasi tindakan manusia. Pertama, faktor dari dalam, baik psikis maupun fisik. Perasaan, kematangan emosi dan intelegensi memberikan pengaruh yang berbeda terhadap tindakan manusia. Kondisi fisik, seperti berat badan, tinggi tubuh, umur, jenis kelamin, dan struktur badani lainnya memberikan pengaruh yang berbeda terhadap apa yang akan dilakukan manusia. Kedua, lingkungan alamiah dan sosial. Orang yang hidup di daerah terpencil jauh dari pusat kota memiliki tingkat kebebasan yang berbeda dengan orang yang hidupnya berada di pusat kota. Demikian pula, orang dari keluarga miskin memiliki potensi kebebasan yang tidak sama dengan orang yang berasal dari keluarga berada. Ketiga, kebebasan seseorang juga dibatasi oleh kebebasan orang lain. Orang tidak akan leluasa bermain musik, ketika tempat yang digunakan berdampingan dengan masjid. Demikian pula, seseorang tidak akan mampu berlatih menyanyi serius di kamar ketika temannya satu kamar sedang mempersiapkan ujian tulis esok harinya. Keempat, generasi yang akan datang juga membatasi kebebasan yang dimiliki oleh generasi masa kini. Manusia tidak bisa berbuat seenaknya mengeksploitasi alam untuk kepentingannya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan dan kebutuhan generasi berikutnya. Apalagi masyarakat dunia telah menyepakati paradigma pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development*.

Kebebasan berkaitan dengan tanggung jawab. Menurut Hayek, kebebasan dan tanggung jawab tidak dapat dipisahkan (Millner 2012). Kebebasan menuntut agar individu menanggung resiko perbuatannya. Tanpa kebebasan dalam pengertian ini, individu tidak akan mampu belajar dari pengalaman mereka. Masyarakat bebas sebagai konsekuensi adanya kebebasan individu, tidak akan berfungsi dengan baik manakala individu tidak mampu mempertanggungjawabkan perbuatan yang telah dilakukan.

Tanggungjawab, secara bahasa berarti keadaan wajib

menanggung segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikap pihak sendiri atau orang lain (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:1139). Dari definisi tersebut, kata tanggung jawab dapat dimengerti dalam dua hal. Pertama, tanggung jawab merupakan keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Kedua, ia merupakan fungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain. Tanggung jawab berarti pula bahwa orang lain tidak boleh mengelak bila diminta penjelasan tentang perbuatannya (Bertens 2001:125). Tanggung jawab juga berarti melaksanakan tugas dengan sungguh-sungguh dari orang lain atau diri sendiri hingga selesai atau sanggup menanggung resiko dari apa yang telah dikerjakan atau diperbuat (Surono (ed) t.th.:16).

Bertanggung jawab mengandung arti suatu sikap terhadap tugas yang membebani kita, dimana kita merasa terikat untuk menyelesaikannya demi tugas itu sendiri (Suseno1987:145). Dalam kata "tanggung jawab" atau "bertanggung jawab" terdapat pengertian "penyebab", artinya orang bertanggungjawab terhadap suatu sikap dan perbuatan yang disebabkan olehnya. Dengan demikian, setiap orang bertanggung jawab terhadap apa yang diniatkan, dikatakan, dan dilakukan, terlebih mereka yang tergolong pemimpin. Seorang pemimpin yang bertanggung jawab terlahir dari individu yang bertanggung jawab. Seorang pemimpin demikian, ibarat intan berlian, ada di mana pun, kapan pun, dan dalam keadaan bagaimana pun, ia tetap intan berlian, yang harganya mahal, indah dan senantiasa dicari orang.

#### **D. Hakikat Hak dan Kewajiban**

Konsep hak memiliki sejarah yang sangat panjang. Pada zaman Yunani kuno, belum dibicarakan secara legal apa itu hak. Bahasa Yunani tidak memiliki kosa kata tentang hak. Bahasa Latin menggunakan kata hak dalam arti *ius-iuris* (Bertens 2001). Istilah *ius* ini sering diartikan sebagai hak seseorang, tetapi bisa juga menunjukkan benda, seperti sebidang tanah, warisan, dan yang lain sebagai hak. Dalam bahasa Inggris, hak sama artinya dengan *right*, artinya kesanggupan seseorang untuk sesuka hati menguasai sesuatu atau melakukan sesuatu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak dirumuskan sebagai benar, kewenangan, atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu (Pusat Bahasa Depdiknas 2002).



Bertens (2001) mendefinisikan hak sebagai klaim yang sah dan dapat dibenarkan yang dibuat oleh orang atau kelompok yang satu terhadap yang lain atau terhadap masyarakat. Orang yang memiliki hak dapat menuntut bahwa orang lain harus menghormati dan memenuhi haknya.

Setiap hak menyangkut sejumlah hubungan dan suatu dasar yang melandasi hubungan-hubungan tersebut. Lazimnya setiap hak memuat empat komponen, yaitu (1) pribadi yang memiliki hak, (2) pihak yang wajib menghormati dan memenuhi hak, (3) hak atas sesuatu yang dimiliki seseorang, dan (4) penyebab si subjek memiliki hak (Poespoprojo 1999:259).

Secara umum terdapat berbagai jenis hak. Kelsen (2006:109) membedakan hak dalam dua bentuk, yaitu *iusin rem*, yakni hak atas suatu barang, dan *iusin personam*, yaitu hak untuk menuntut seseorang agar berbuat menurut cara tertentu. Hak atas suatu barang ini bersifat spesifik, menyangkut perbuatan orang itu sendiri. Pernyataan “saya memiliki barang, berarti saya mempunyai hak untuk menggunakan atau bahkan merusaknya”. Pendek kata, saya dapat menggunakan barang tersebut sesuai kehendak hati saya. Apabila hak dipahami dalam arti hak hukum, maka hak tersebut membawa konsekuensi adanya hak atas perbuatan orang lain atau atas perbuatan yang menurut hukum merupakan kewajiban bagioranglain untuk memenuhinya. Hak hukum mensyaratkan kewajiban hukum oranglain. Kewajiban tersebut ada dengan sendirinya, bila terdapat hak atas perbuatan orang lain. Seorang kreditur misalnya, memiliki hak untuk menuntut debiturnya agar membayar sejumlah uang karena kreditur telah menunaikan kewajibannya memberikan barang atau melakukan sesuatu jasa kepada debitur.

Hak dapat dibedakan juga dalam hak legal dan hak moral, hak khusus dan hak umum, hak positif dan hak negatif, serta hak individual dan hak sosial. Hak legal adalah hak yang didasarkan pada hukum dalam salah satu bentuk, misalnya dari undang-undang, peraturan hukum, dan dokumen legal lainnya. Hak legal didasarkan pada prinsip hukum dan berfungsi dalam sistem hukum, sedangkan hak moral berfungsi dalam sistem moral. Contoh hak moral adalah kencana antara pasangan muda mudi yang belum menikah untuk pergi bersama menonton film. Ketika

sang cowok tidak datang karena sesuatu alasan, maka si cewek tidak dapat menuntut secara legal karena hak moral yang ia miliki hanya mengandung peraturan etis saja yang tidak memiliki konsekuensi hukum. Hak legal dan hak moral berbeda dalam kekuatan mengikatnya. Dalam hak legal belum tentu mengandung hak moral, demikian pula sebaliknya. Namun demikian, hak legal seyogyanya mengandung *moral force*, yaitu daya etis yang memungkinkan mempertanggungjawabkan hak legal secara etis. Sebaliknya, hak moral akan lebih kokoh eksistensinya dalam masyarakat, jika didukung dan dilindungi oleh hukum.

Hak khusus adalah hak yang timbul karena adanya relasi khusus antara beberapa orang atau karena fungsi khusus yang dimiliki seseorang terhadap orang lain. Hak khusus ini dimiliki oleh seseorang atau sebaliknya. Contoh, orang tua mempunyai hak atas kepatuhan dari anaknya, bukan dari anak orang lain. Demikian pula, seorang anak yang sedang belajar di perguruan tinggi, memiliki hak untuk dibayarkan Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) / Uang Kuliah Tunggal (UKT) dari orang tuanya, bukan kepada orang tua lain yang tidak memiliki hubungan keturunan dengan dirinya. Hak umum dimiliki manusia bukan karena adanya hubungan atau fungsi tertentu, melainkan semata-mata karena ia manusia. Hak ini dimiliki oleh semua manusia tanpa kecuali. Hak umum ini lazimnya dikenal dengan nama *natural right* atau *human right*, misalnya hak hidup, hak untuk memperoleh pekerjaan, hak untuk berkeluarga, dan lain-lain.

Hak positif berpasangan dengan hak negatif. Suatu hak dikatakan negatif jika seseorang bebas untuk melakukan sesuatu atau memiliki sesuatu (Bertens 2001). Hak negatif ini sejalan dengan kewajiban orang lain untuk tidak melakukan sesuatu, yakni tidak boleh menghindari seseorang untuk melaksanakan atau memiliki apa yang menjadi hak seseorang tersebut. Contoh hak negatif adalah hak milik, hak kesehatan, hak beragama, hak mengemukakan pendapat, dan lain-lain. Hak positif berbeda dengan hak negatif. Hak positif mengandung arti bahwa seseorang berhak agar orang lain berbuat sesuatu untuknya. Contoh hak positif adalah seorang wanita yang tidak bisa berenang jatuh tenggelam di sungai, berhak diselamatkan oleh orang yang kebetulan melintasi sungai tersebut. Contoh hak positif lainnya adalah hak atas makanan, hak atas

pelayanan kesehatan, hak atas pendidikan, dan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Pembagian hak yang terakhir adalah hak individual dan hak sosial. Dua hak ini dapat dicermati dalam Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia yang dinyatakan pada tahun 1948. Hak individu terhadap negara merupakan hak yang tidak boleh dihindari oleh negara atau negara tidak boleh mengganggu individu dalam mewujudkan hak-haknya. Contoh hak individual, diantaranya adalah hak beragama, hak berserikat, dan hak mengemukakan pendapat. Hak lain yang dimiliki manusia tidak dalam kaitannya dengan negara, tetapi berhubungan dengan posisinya sebagai anggota masyarakat, yaitu hak sosial. Contoh hak sosial, diantaranya hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, dan hak atas pelayanan kesehatan.

Di antara para ahli etika terjadi perdebatan serius apakah hak bersifat absolut atau relatif. Hak bersifat absolut, jika berlaku selalu dimana saja, dan tidak terpengaruh oleh keadaan. Selama ini timbul kesan bahwa semua hak bersifat absolut atau mutlak, padahal dalam realitasnya tidak banyak hak yang sungguh-sungguh absolut. Para ahli etika bersepakat bahwa kebanyakan hak adalah hak *prima facie* atau hak pada pandangan pertama, artinya hak itu berlaku sampai dikalahkan oleh hak lain yang lebih kuat (Bertens 2001:189). Namun demikian, diakui bahwa hak bisa bersifat absolut dan juga dapat bersifat relatif. Hak absolut biasanya terkait dengan kewajiban absolut, sedangkan hak relatif berkenaan dengan kewajiban relatif.

Lawan kata dari hak adalah kewajiban. Hak dibatasi oleh kewajiban. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002), kewajiban diartikan sebagai sesuatu yang diwajibkan; sesuatu yang harus dilaksanakan; keharusan; pekerjaan dan tugas. Poespoprodjo (1999) mengartikan kewajiban sebagai keharusan moral untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu.

Dalam perspektif etika, terdapat bermacam-macam kewajiban. John Stuart Mill membedakan kewajiban sempurna dan kewajiban tidak sempurna. Kewajiban sempurna adalah kewajiban yang selalu terkait dengan orang lain dan didasarkan pada prinsip keadilan. Kewajiban tidak sempurna tidak didasarkan pada prinsip keadilan, melainkan lebih dilandaskan pada alasan etis, seperti berbuat baik. Dalam hal kewajiban



sempurna, orang memiliki kewajiban, jika orang lain boleh menuntut agar sesuatu diberikan kepadanya atau dilakukan untuknya. Jika seseorang meminjam uang dari seorang teman dan berjanji akan mengembalikannya pada akhir bulan Desember, maka orang tersebut berkewajiban mengembalikan uang kepada temannya, karena memang teman tadi berhak mendapat pelunasan atau pengembalian dari orang yang meminjam uang kepadanya. Kewajiban tidak sempurna tidak didasarkan pada prinsip keadilan sebagaimana contoh kasus tersebut, tetapi berdasarkan alasan lain, misalnya berbuat baik atau kemurahan hati. Pengemis yang meminta uang kepada seseorang, tidak memiliki hak untuk menuntut orang tersebut agar memberikan uangnya kepada pengemis tersebut. Dengan kata lain, orang tadi tidak memiliki kewajiban untuk memberikan uang kepada pengemis, namun bisa saja ia memberikan uang, bukan karena kewajiban harus memenuhinya, tetapi karena ada dorongan moral, seperti belas kasihan atau kemurahan hati.

Hak dan kewajiban biasanya merupakan pasangan dan saling komplementer. Sebagaimana diyakini kelompok *utilitarianisme*, hak dan kewajiban memiliki hubungan timbal balik (Bertens 2001). Menurut pandangan utilitarianis, setiap kewajiban seseorang berkaitan dengan hak orang lain, demikian pula sebaliknya, setiap hak seseorang berkaitan dengan kewajiban orang lain untuk memenuhi hak tersebut. Mereka yakin bahwa hak baru dapat dibicarakan secara sungguh-sungguh manakala berkorelasi dengan kewajiban. Hak yang tidak ada kewajiban yang sesuai dengannya, tidak pantas disebut hak. Pandangan kaum *utilitarianisme* ini tidak sepenuhnya benar. Ia mengingkari hak mutlak atau absolut yang dimiliki Tuhan. Tuhan memiliki semua hak, yakni ketundukan dari semua makhluk-Nya, tetapi tidak mengharuskan Tuhan untuk memenuhi kewajiban kepada makhluk-Nya. Tidak hanya berkaitan dengan Tuhan yang harus disembah, kewajiban legal kepada negara juga termasuk kewajiban yang tidak berkorelasi dengan hak yang dapat dituntut oleh warga negara. Contoh pengemudi mobil wajib berhenti pada saat lampu merah menyala, dan ini tidak bisa diartikan bahwa pengemudi tadi secara timbal balik meminta orang lain untuk menghentikan mobilnya supaya dia bisa lewat sesukanya. Contoh lain dari kewajiban yang tidak berkorelasi dengan hak, yaitu kewajiban menirukan pembina upacara

bendera ketika membaca teks Pancasila, kewajiban wajib militer, dan lain-lain.

### **E. Penutup**

Etika adalah filsafat atau pemikiran kritis dan mendasar tentang ajaran-ajaran dan pandangan-pandangan moral. Bagaimana seseorang harus hidup, dibicarakan dalam moral; sedangkan etika hendak mengkaji tentang mengapa seseorang harus mengikuti ajaran moral tertentu atau bagaimana ia mengambil sikap yang bertanggung jawab ketika dihadapkan pada berbagai ajaran moral.

Kebebasan dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu kebebasan sosial politik dan kebebasan individual. Subjek kebebasan sosial politik adalah bangsa atau rakyat, sedangkan kebebasan individual adalah manusia perorangan. Kebebasan tidak bersifat absolut atau mutlak, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan baik kepada Tuhan, negara, masyarakat, dan dirinya sendiri.

Hak dan kewajiban merupakan sesuatu yang bersifat saling melengkapi atau komplementer. Sebagaimana keyakinan kelompok *utilitarianisme*, hak dan kewajiban memiliki hubungan timbal balik. Dalam pandangan utilitarianis, setiap kewajiban seseorang berkaitan dengan hak orang lain, demikian pula sebaliknya, setiap hak seseorang berkaitan dengan kewajiban orang lain untuk memenuhi hak tersebut. Mereka berkeyakinan bahwa hakyang tidak ada kewajiban yang sesuai dengannya, tidak pantas disebut hak. Pandangan kaum *utilitarianisme* ini tidak sepenuhnya benar. Ia mengingkari hak mutlak atau absolut yang dimiliki Tuhan. Tuhan memilikisemua hak, yakni ketundukan dari semua makhluk-Nya, tetapi tidak mengharuskan Tuhan untuk memenuhi kewajiban kepada makhluk-Nya. Tidak hanya Tuhan yang harus senantiasa memenuhi kewajiban kepada umat-Nya, kewajiban legal kepada negara juga termasuk kewajiban yang tidak berkorelasi dengan hak yang dapat dituntut oleh warga negara.

## BAB II TEORI-TEORI ETIKA

*Tanpa definisi, kita tidak akan sampai pada konsep  
Ibnu Sina*

**G**lobalisasi disebut sebagai era global, era kesejagatan, atau zaman yang ditandai oleh tiadanya batas yang nyata secara fisik atau geografis. Dalam era demikian, menyebabkan mudahnya berbagai aliran, paham, atau ideologi saling berinteraksi atau memengaruhi kehidupan masyarakat di suatu negara. Teori-teori etika mengenai apa yang dianggap baik atau benar, dipengaruhi oleh sistem nilai atau ideologi yang diyakini. Banyak sekali ideologi yang berkembang didunia ini, namun dalam buku ini hanya beberapa ideologi atau isme yang dikupas yang dipandang memiliki kaitan yang erat atau memengaruhi implementasi etika politik di Indonesia.

### **A. Individualisme**

Individualisme berasal dari kata Latin "*individuus*", artinya perorangan atau pribadi. Kata sifat dari *individuus* adalah "*individualis*", artinya bersifat perorangan atau pribadi. Individualisme adalah paham yang menganggap manusia secara pribadi perlu diperhatikan atau mementingkan hak perseorangan disamping kepentingan masyarakat atau negara (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:430).

Menurut individualisme, perorangan memiliki kedudukan utama dan kepentingannya merupakan urusan yang tertinggi. Bagi kaum individualis, kebebasan dan kepentingan pribadi menjadi dasar dan norma hidup yang paling tinggi. Individualisme berpendirian bahwa dasar kehidupan etis adalah pribadi perorangan. Normanya adalah kepentingan pribadi perorangan diutamakan. Cara yang ditempuh adalah memberi kebebasan sebesar-besarnya kepada setiap orang dan menyediakan ruang seluas-luasnya untuk inisiatifnya dalam masalah pribadi, sosial, ekonomi, politik, dan agama. Masyarakat dan negara ada, sejauh dapat mewujudkan perkembangan pribadi perorangan dan kepentingannya. Kedua lembaga itu tidak perlu masuk ke dalam hidup dan urusan pribadi setiap warganya. Masalah "etis" menjadi sangat subjektif dan relatif,

karena dipraktikkan menurut pribadi orang perorangan dan sesuai dengan situasi dan kondisi tertentu.

Kelemahan pandangan individualisme adalah terlalu menekankan kedudukan tinggi pada pribadi dan perorangan dengan meremehkan unsur sosialnya, serta mendewakan kepentingan pribadi dengan mengabaikan kepentingan bersama. Kondisi ini jelas amat bertentangan dengan kodrat manusia sebagai makhluk sosial, dimana untuk hidup dan memenuhi kebutuhannya, manusia memerlukan manusia lain. Sebagai konsekuensinya, setiap perbuatan manusia harus mempertimbangkan manusia lainnya.

### **B. Liberalisme**

Asal usul liberalisme adalah kata Latin "*liberalis*" yang berasal dari kata "*liber*" yang artinya bebas, merdeka, tak terikat, tak tergantung. Liberalisme adalah paham yang memberikan kebebasan kepada manusia untuk melakukan aktivitas ekonomi dan politik atau dengan kata lain, paham yang menjunjung tinggi martabat pribadi manusia dan kemerdekaannya. Kaum liberalis percaya akan kebaikan dan kemampuan manusia untuk mengembangkan seluruh potensi dan hidupnya. Menurut pandangan liberalisme, pada dasarnya manusia adalah baik. Manusia memiliki kemampuan untuk mencapai kesempurnaan apabila diciptakan kondisi dan dipenuhinya syarat-syarat yang diperlukan. Tugas masyarakat dan negara adalah meniadakan atau setidaknya mengurangi hambatan dan halangan yang menghalangi manusia dalam usahanya mencapai kesempurnaan dan menciptakan kondisi yang diperlukannya. Bila kesempurnaan setiap pribadi manusia secara individual tercapai, dengan sendirinya masyarakat dan negara akan maju, karena unsur utama masyarakat dan negara adalah pribadi-pribadi manusia yang ada di dalamnya. Di bidang etis, kaum liberalis berpendirian bahwa manusia bebas dalam hidup etisnya, sehingga dia akan condong mengarah kepada kebaikan, mencari, menghayati, dan mengamalkannya. Dengan demikian, kaum liberalis tidak menghendaki serta memerlukan cita-cita dan arah hidup beserta segala norma, kriteria, dan aturan-aturan perilaku yang berasal dari masyarakat, negara, atau lembaga keagamaan.

Pendirian kaum liberalis tentang manusia bernada amat optimis, yakni manusia pada dasarnya baik. Manusia mampu menetapkan sendiri

apa yang baik dan mampu pula mewujudkannya. Sebagai sebuah pandangan, liberalisme mempunyai keunggulan, yaitu ketajaman pandangan tentang keberanian dan mengakui kebaikan dan kebebasan manusia dan secara konsekuen berusaha mewujudkannya serta sanggup menanggung segala akibatnya. Berkat pengaruh gerakan liberalisme, terjadi perjuangan memperebutkan kemerdekaan di berbagai belahan dunia.

Selain keunggulan, liberalisme sebagai suatu paham juga memiliki kelemahan. *Pertama*, liberalisme berpandangan terlalu optimis tentang kebaikan manusia dan kemampuannya berbuat baik, sehingga mengesampingkan unsur jahat dan kemampuan manusia untuk berbuat jahat. Untuk mendukung sifat baik serta kemampuan berbuat baik dan mengekang kecenderungan buruk serta kemampuan berbuat buruk manusia, diperlukan perangkat pengekang yang disebut peraturan dan hukum. *Kedua*, liberalisme membuat generalisasi yang berlebihan terhadap diri manusia. Anggapan bahwa semua manusia sudah mencapai kematangan pribadi dan kedewasaan etis adalah terlalu berlebihan, karena dalam kenyataannya manusia dalam melihat kebaikan masih memerlukan penyuluhan. Untuk berbuat baik dan menghindari yang jahat, manusia masih memerlukan pedoman; dan untuk mengarah kepada kebaikan juga masih mengharapkan dorongan dan insentif dari luar. Penyuluhan, pedoman, dan insentif terdapat dalam peraturan dan hukum, sehingga peraturan dan hukum masih sangat diperlukan. *Ketiga*, kecenderungan kebaikan itu hanya dilihat dari segi manusia saja dan kurang dilihat dari daya tarik kebaikan yang juga mampu mendorong orang berbuat sesuatu untuk mengejanya. Dengan hanya menekankan pada visi, kemampuan, dan kemauan manusia, liberalisme mendorong sikap dan pendirian subjektif dalam hal mana yang baik hanyalah yang dilihat, yang mampu, dan yang dikehendaki dibuat sendiri.

### C. Sosialisme

Paham ini merupakan anti tesis dari paham liberalisme. Sebagai reaksi terhadap revolusi industri dan akibat-akibatnya. Awal sosialisme yang muncul pada bagian pertama abad kesembilan belas dikenal sebagai *sosialis utopia*. Sosialisme ini lebih didasarkan pada pandangan kemanusiaan (*humanitarian*), dan meyakini kesempurnaan watak

manusia. Sosialisme adalah ajaran atau paham kenegaraan dan ekonomi yang berusaha supaya harta benda, industri, dan perusahaan menjadi milik negara (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:1085). Penganut paham ini berharap dapat menciptakan masyarakat sosialis yang dicita-citakan dengan kejernihan dan kejelasan argumen, bukan dengan cara-cara kekerasan dan revolusi. Sosialisme juga dipahami sebagai suatu paham yang menjadikan kepentingan bersama atau kebersamaan (*kolektivisme*) sebagai inti pemikiran dan fokus gerakan.

Sosialisme memiliki beberapa ciri, yaitu (1) nilai utamanya adalah kesamaan (*equality*), di mana dalam praktiknya, sosialisme meyakini adanya kesamaan relatif dalam bidang ekonomi; (2) komunalisme, dalam arti bahwa sosialisme menekankan diri pada kesejahteraan masyarakat sebagai satu keseluruhan dan kerjasama antar individu untuk mencapai tujuan bersama; dan (3) kepemilikan bersama dan kontrol terhadap sumber utama kesejahteraan nasional di dalam kepentingan komunitas sebagai keseluruhan (Rejai 1991:80).

Pada perkembangan berikutnya, analisis sosial paham sosialis tampak lebih jelas. Paham ini berkeyakinan kemajuan manusia dan keadilan terhalang oleh lembaga hak milik atas sarana produksi. Pemecahannya, menurut paham ini ialah dengan membatasi atau menghapuskan hak milik pribadi (*private property*) dan menggantinya dengan pemilikan bersama atas sarana produksi. Dengan cara ini ketimpangan distribusi kekayaan yang tak terelakkan dari lembaga pemilikan pribadi di bawah kapitalisme dapat diiadakan.

Selain sebagaimana yang sudah dikemukakan oleh Rejai, sosialisme juga memiliki beberapa identitas. *Pertama*, sosialisme berpegang pada prinsip-prinsip kesederajatan dan pemerataan. Untuk terwujudnya prinsip tersebut, menurut paham sosialisme ini, diperlukan pola pengaturan agar setiap orang diperlakukan sama dan ada pemerataan dalam berbagai hal. *Kedua*, paham ini memiliki pemikiran ekonomi negara *centris*, yakni untuk mengatasi kesenjangan orang-orang dalam memperoleh hidup layak dan memperoleh kekayaan, perlu adanya pendistribusian yang dilakukan secara terpusat oleh negara agar orang-orang mendapatkan hak serta kesempatan secara adil. *Ketiga*, pemikiran politik sosialisme adalah bahwa negara sangat diperlukan guna membina dan mengkoordinasikan kebersamaan, serta mengelola

dan mendistribusikan sumber-sumber daya. *Keempat*, pemikiran keagamaan sosialisme dipengaruhi kuat oleh pemikiran yang mendasarkan ajaran agama bahwa manusia harus saling menolong (Ismatullah 2007:95).

#### **D. Marxisme**

Istilah "*marxisme*" adalah sebutan bagi pembakuan ajaran resmi Karl Marx yang dilakukan oleh Freidrich Engels (1820-1895) dan oleh tokoh teori marxis, Karl Kautsky (1854-1938). Marxisme sebagai ideologi perjuangan kaum buruh menjadi komponen inti dalam ideologi komunisme. Menurut Karl Marx, pelaku-pelaku utama perubahan bukanlah individu-individu tertentu, melainkan kelas-kelas sosial. Masyarakat kapitalis terdiri dari tiga kelas, yaitu kaum buruh (mereka yang hidup dari upah), kaum pemilik modal (yang hidup dari laba) dan para tuan tanah (hidup dari rente tanah). Dalam sistem produksi kapitalis, dua kelas saling berhadapan, yaitu kelas buruh dan kelas pemilik. Hubungan antara kelas atas dan kelas bawah merupakan hubungan kekuasaan, dimana yang satu berkuasa atas yang lain.

Marxisme dipahami sebagai suatu paham yang meyakini bahwa masyarakat terdiri atas dua dimensi, yaitu *substructure* dan *superstructure* (Rejai1991:90). *Substructure* atau fondasi merupakan dimensi yang sangat penting, yang terdiri atas struktur ekonomi masyarakat, yang di definisikan dalam istilah kepemilikan hak milik pribadi.

Setiap masyarakat, menurut Marx, terdapat kelas pemilik yang jumlahnya sedikit, dan kelas non pemilik yang terdiri atas sejumlah besar orang atas massa. Kelas pemilik disebut juga kelas penguasa (*the rulling class*), umumnya menjadi penindas dan eksploitor, sedangkan kelas bukan pemilik adalah kelas yang dikuasai atau diperintah, yang ditindas dan dieksploitasi. Dalam perspektif kapitalisme, kelas penguasa dinamakan juga kelas borjuis, yang menguasai alat-alat produksi; sedangkan kelas yang dikuasai disebut kelas proletar, karena tidak memiliki alat-alat produksi.

*Superstructure* adalah segala sesuatu yang ada di masyarakat, berupa kebudayaan, seni, religi, institusi-institusi sosial dan politik, dan praktik-praktik masyarakat yang ditentukan oleh substruktur masyarakat. Kelas penguasa menemukan, menyebarkan, dan menggunakan seni,

budaya, politik, ideologi, dan lain-lain untuk memelihara dan mempertahankan posisinya terhadap kelas bawah atau kelas yang dikuasai. Relasi kelas penguasa dan kelas yang dikuasai ingin dipelihara terus. Ketergantungan diciptakan, supaya kelas yang dikuasai selalu berada di bawah.

Kondisi demikian tidak bisa dipertahankan, karena akan menyengsarakan kelas bawah. Agar kelas bawah terbebas dari eksploitasi kelas penguasa, Marx merekomendasikan perlunya ada perlawanan, yakni dimulai dari munculnya kesadaran kelas dalam diri kelas bawah (proletar). Apa yang menentukan kesadaran tersebut? Menurut Marx, bukan kesadaran manusia yang menentukan eksistensi mereka, melainkan eksistensi sosial merekalah yang menentukan kesadaran (Femia2004:144).

Marx meyakini pula bahwa kapitalisme akan mengalami krisis internal. Sebagaimana teori Hegel, Marx yakin bahwa akan terjadi transformasi sosial, di mana kontradiksi dalam tesis kapitalisme akan melahirkan antitesis, berupa perlawanan dari kelas buruh. Tesis dan antitesis, akan melahirkan dialektika, berupa masyarakat tanpa kelas sebagaimana didambakan masyarakat komunis. Jalan satu-satunya untuk melakukan perubahan (transformasi) sosial adalah revolusi (Sargent 1993:162).

### **E. Komunisme**

“*Marxisme*” tidak sama dengan “*komunisme*”. Komunisme yang juga disebut “*komunisme internasional*” adalah nama gerakan kaum komunis. Komunisme adalah gerakan dan kekuatan politik partai-partai komunis yang sejak revolusi Oktober 1917 di bawah pimpinan W.I. Lenin menjadi kekuatan politis dan ideologis internasional. Istilah komunisme juga dipakai untuk ajaran komunisme atau “*Marxisme Leninisme*” yang merupakan ajaran atau ideologi resmi komunisme. Komunisme adalah paham atau ideologi dalam bidang politik yang menganut ajaran Karl Marx dan Fredrich Engels, yang hendak menghapuskan hak milik perseorangan dan menggantikannya dengan hak milik bersama yang dikontrol oleh negara (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:585-586). Ciri-ciri inti masyarakat komunis adalah penghapusan hak milik pribadi atas alat-alat produksi, penghapusan adanya kelas-kelas sosial, penghapusan pembagian kerja, dan masyarakat tanpa kelas.



Paham komunis ini pernah diterapkan di bekas negara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Paham komunis di bekas negara Uni Soviet berbeda dengan paham komunis di RRC dalam penafsiran mereka atas ajaran Marxisme. Contohnya, Revolusi Oktober di Uni Soviet dimotori oleh kelompok pelopor (*vanguard group*), sedangkan revolusi di RRC dilakukan dengan cara gerilya bersama petani.

Berdasarkan uraian di atas, tampak terdapat persamaan ideologi komunisme dengan sosialisme, karena ideologi ini sama-sama menghendaki penguasaan sarana-sarana produksi yang vital oleh negara. Dalam negara, pribadi (individu) tidak diperbolehkan memiliki sarana produksi sebagai hak milik, apalagi sarana yang vital bagi kepentingan umum. Di balik persamaan antara sosialisme dan komunisme ini, terdapat juga perbedaannya. Perbedaan itu terletak pada sarana yang digunakan untuk mengubah kapitalisme menjadi sosialisme. Paham sosialisme berkeyakinan bahwa perubahan dapat dan seyogyanya dilakukan dengan cara-cara damai dan demokratis. Paham sosialisme juga lebih luwes dalam hal perjuangan perbaikan nasib buruh secara bertahap, dan dalam hal kesediaan berperantara dalam pemerintahan yang belum seluruhnya menganut sistem sosialis. Paham sosialisme ini banyak diterapkan di negara-negara Eropa Barat.

Pada pihak lain, paham komunis berkeyakinan bahwa perubahan atas sistem kapitalisme harus dicapai dengan cara-cara revolusi, dan pemerintahan oleh diktator proletariat sangat diperlukan pada masa transisi. Dalam masa transisi dengan bantuan negara di bawah diktator proletariat, seluruh hak milik pribadi dihapuskan dan diambil alih untuk selanjutnya berada dalam kontrol negara. Pada gilirannya, negara dan hukum akan lenyap karena tidak lagi diperlukan.

#### **F. Pragmatisme**

Pragmatisme mempunyai akar kata dari bahasa Yunani "*pragmatikos*", artinya cakap dan berpengalaman dalam urusan hukum, perkara negara dan dagang. Dalam bahasa Latin menjadi "*pragmaticus*". Dalam bahasa Inggris menjadi kata "*pragmatic*" yang berarti berkaitan dengan hal-hal praktis atau sejalan dengan aliran filsafat pragmatisme. Karena itu, pragmatisme dapat berarti sekadar pendekatan terhadap masalah hidup apa adanya dan secara praktis, bukan teoretis atau ideal; hasilnya dapat dimanfaatkan, langsung berhubungan dengan tindakan,

bukan spekulasi atau abstraksi. Pragmatisme adalah kepercayaan bahwa kebenaran atau nilai suatu ajaran (paham, doktrin, gagasan, pernyataan, ucapan, dan sebagainya) bergantung pada penerapannya bagi kepentingan manusia (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:891).

Sebagai aliran filsafat, dalam pragmatisme diyakini bahwa pengetahuan dicari bukan sekadar untuk tahu demi tahu, melainkan untuk mengerti masyarakat dan dunia. Pengetahuan bukan sekadar objek pengertian, perenungan atau kontemplasi, tetapi untuk berbuat sesuatu bagi kebaikan, peningkatan serta kemajuan masyarakat dan dunia. Pragmatisme lebih memprioritaskan tindakan daripada pengetahuan dan ajaran; dan kenyataan pengalaman hidup di lapangan daripada prinsip yang muluk-muluk. Oleh karena itu, prinsip untuk menilai pemikiran, gagasan, teori, kebijakan, dan pernyataan tidak cukup hanya berdasarkan logis dan bagusny rumusan, tetapi berdasarkan dapat tidaknya dibuktikan, dilaksanakan, dan mendatangkan hasil. Pemikiran, gagasan dan teori merupakan alat dan perencanaan untuk bertindak. Kebenaran segala sesuatu diuji melalui dapat tidaknya dilaksanakan dan direalisasikan untuk membawa dampak positif, kemajuan, dan manfaat. Kaum pragmatis berpendapat bahwa yang baik adalah yang dapat dilaksanakan dan dipraktikkan, serta mendatangkan yang positif dan kemajuan hidup.

Pandangan pragmatisme lahir sebagai tanggapan kekecewaan terhadap kenyataan hidup yang ada. Rasa kecewa muncul karena mendapati berbagai tindakan tidak konsisten dan konsekuen dalam hidup. Dari kenyataan itu, muncul berbagai pertanyaan, misalnya: apa manfaat agama bila tidak mampu membuat penganutnya menjadi lebih baik; apa gunanya menjadi orang baik bila tidak membawa kebaikan bagi sesama; serta untuk apa pikiran dan teori itu bila berhenti sebagai pikiran dan teori muluk-muluk dan tak berjalan di lapangan.

Pragmatisme menekankan kesederhanaan, kemudahan, kepraktisan, dampak positif langsung, dan manfaat. Di bidang etis, sumbangan pragmatisme terletak pada tekanannya dalam praktik ajaran dan prinsip etis, serta perubahan perilaku yang dihasilkan. Akan tetapi, sebagai aliran filsafat, pragmatisme mengandung kelemahan-kelemahan. Kelemahan pragmatisme adalah mempersempit kebenaran menjadi terbatas pada kebenaran yang dapat dipraktikkan, dilaksanakan,

dan membawa dampak nyata.

Sebagai paham etis, pragmatisme menyatakan bahwa yang baik adalah yang dapat dipraktikkan, berdampak positif dan bermanfaat. Padahal dalam realitasnya, yang pragmatis tidak selalu membawa kebaikan. *Pertama*, ada kebaikan yang dilihat dari manfaatnya, tetapi tak dapat dimengerti. Misalnya, kesetiaan suami-istri yang masih terus dipertahankan meskipun pasangan jelas-jelas tidak cocok. *Kedua*, kebaikan yang bila dilaksanakan malah mencelakakan. Contohnya, karena melaksanakan hukum etis "*jangan mencuri*" orang malah mati kelaparan. *Ketiga*, antara kebaikan dan pelaksanaan tidak ada hubungan langsung. Kejujuran atau perilaku bersih dapat dipahami sebagai tidak melakukan tindakan korupsi. Kejujuran itu baik, tetapi di negara di mana korupsi sudah menjadi budaya tak mungkin kejujuran seperti itu diwujudkan. Meskipun demikian, kejujuran tetap baik. *Keempat*, pragmatisme dalam praktik dapat berubah menjadi paham *utilitarianisme*, yakni hanya yang bermanfaat yang baik. *Kelima*, pragmatisme dapat berubah menjadi paham egoistis karena dapat dipraktikkan, dilaksanakan, mendatangkan dampak positif, dan manfaat merupakan unsur yang mudah menjadi unsur pribadi. Karena itu, sesuatu yang praktis, mudah dilaksanakan, berdampak positif serta bermanfaat hanya benar ketika dilihat dari pandangan subjektif atau dari segi pandang diri sendiri dan belum tentu benar dilihat dari optik objektif.

### **G. Altruisme**

Manusia adalah makhluk multi dimensi, memiliki banyak segi, mengandung berbagai unsur yang saling bertautan dan membentuk keseluruhan dirinya. John Donne merumuskan: "tidak ada seorang manusia pun merupakan sebuah pulau, setiap manusia merupakan bagian dari keseluruhan". Filsuf Baruch Spinoza berkesimpulan bahwa manusia adalah binatang sosial. Namun dimensi keterkaitan manusia satu sama lain menampilkan gambaran lain, seperti pendapat yang dikemukakan oleh H.L. Mencken bahwa "manusia adalah satu-satunya binatang yang terus menerus berusaha untuk saling membuat tidak bahagia". Bahkan Thomas Hobbes menyebut manusia sebagai *homo est hominilupus*, yang berarti manusia itu merupakan serigala bagi manusia lain.

Tanpa mengesampingkan kemungkinan sikap dan tindakan jahat

manusia satu terhadap manusia yang lain, para pakar moral dan pemikir etika menemukan bahwa dalam hubungan antarmanusia terdapat benih sikap hidup dan perilaku yang baik yang disebut altruisme. Akar kata altruisme adalah kata Latin "*alter*", artinya "lain". Altruisme adalah paham yang lebih memperhatikan atau mengutamakan kepentingan orang lain (Pusat Bahasa Depdiknas 2002:33).

Allyn Piliavin and Hong-Wen Charng (2008) mengutip pandangan Wilson seorang ahli biologi sosial, mengartikan altruisme sebagai perilaku merusak diri sendiri (berkorban) untuk kepentingan orang lain.

Kerr, Peter Godfrey-Smit and Marcus W Feldman (2004) mendefinisikan altruisme sebagai perilaku yang menguntungkan orang lain dengan pengorbanan pribadi.

Dari berbagai pandangan tersebut di atas, altruisme dipahami sebagai pandangan dan sikap hidup yang menaruh perhatian pada kebaikan, kesejahteraan, dan kebahagiaan orang lain dengan pengorbanan pribadi. Penganut altruisme adalah orang yang bertanggung jawab. Dalam hidup dan bertindak, dia memikirkan apa akibat baik buruk bagi diri sendiri, orang lain, masyarakat, bangsa, bahkan dunia. Demikian juga, bila menolak sesuatu atau perbuatan tertentu, unsur kebaikan bagi orang lain ikut menjadi pertimbangannya. Bila sudah memikirkan segala akibat baik buruknya perbuatan dan memutuskan untuk mengambilnya, dia siap menanggung akibatnya baik yang bersifat positif maupun negatif.

Altruisme bukanlah egoisme terselubung. Altruisme murni merupakan sesuatu yang langka. Namun hal ini dapat dipahami, karena pada tingkatan tertentu, manusia akan berpikir dan bertindak untuk kepentingan orang lain. Hal ini sesuai dengan pandangan Abraham Maslow, bahwa manusia juga memiliki kebutuhan sosial dan bergabung dengan kelompok. Meskipun jarang mencapai tahap murni total, altruisme tetap merupakan sikap yang baik dan perlu ditumbuhkembangkan. Penumbuhan dan pengembangan sikap itu tidak terbatas pada lingkup sikap dan hidup pribadi, tetapi juga menyangkut lingkup kemasyarakatan, kenegaraan, bahkan tata dunia. Pada lingkup pribadi, sikap altruisme dapat menjadi dasar pengembangan diri yang sehat, dan pada lingkup bersama dapat menjadi tumpuan untuk membangun tata hidup kemasyarakatan, kenegaraan, dan dunia yang sejahtera.

## H. Aksiologisme

Aksiologisme berasal dari kata Yunani *axios* yang berarti bernilai, berharga, dan *logos* yang berarti gagasan, pikiran, atau kata yang mengungkapkan gagasan dan pikiran itu. Aksiologisme adalah sistem etika yang menilai baik buruknya perbuatan dari segi bernilai dan tak bernilainya, maka disebut juga etika aksiologis (*axiological ethics*). Dalam praktik, bernilainya perbuatan ditetapkan berdasarkan tujuan, maksud, dan motif orang yang melakukannya. Dalam bahasa Yunani, kata untuk tujuan atau maksud adalah *telos*. Oleh karena itu, etika aksiologis juga disebut etika teologis (*theological ethics*). Kata kunci dalam aksiologisme adalah nilai atau harga (*value*).

Dalam kaitan tersebut, nilai dapat dibagi dalam empat macam, yaitu:

1. Nilai manusiawi. Nilai manusiawi timbul karena manusia terdiri atas unsur fisik atau biologis, unsur indriawi, dan budi. Terdapat tiga tingkat nilai manusiawi. *Pertama*, nilai-nilai yang cocok bagi manusia pada tingkat hidup fisik-biologisnya. Nilai ini terdapat pada hidup sendiri, pada hal-hal yang diperlukan untuk menjaga dan melangsungkan kehidupan, seperti benda dan barang material untuk rumah, pakaian, makan minum dan pada kerja sebagai cara untuk mendapatkan nafkah. *Kedua*, nilai-nilai yang berhubungan dengan manusia makhluk yang berpancaindra, berkat pengalaman enak tidak enak, senang tidak senang, dan suka dukanya kehidupan. Nilai-nilai yang cocok bagi manusia sebagai makhluk yang berpancaindra meliputi seks, pernikahan dan keluarga, otoritas orangtua, dan pendidikan. *Ketiga*, nilai yang merupakan nilai khas manusiawi, yaitu manusia sebagai makhluk rohani, spiritual. Nilai-nilai rohani mencakup nilai sosial, nilai kebudayaan, nilai moral dan religius.
2. Nilai sosial, merupakan nilai yang berporos pada manusia sebagai makhluk sosial. Sesuai kodratnya, manusia hanya dapat mencapai kesempurnaan sebagai manusia dengan hidup dan berhubungan dengan orang lain. Terdapat dua macam nilai sosial, yaitu *pertama*, nilai yang pada hakikatnya bersifat sosial. Nilai ini meliputi ikatan keluarga, persaudaraan, persahabatan, dan cinta tanah air. *Kedua*, nilai yang berkaitan dengan nilai yang mendukung nilai yang pada

hakikatnya sosial. Nilai ini meliputi kreativitas, yang mempunyai peranan penting untuk mengembangkan dan memajukan hidup bersama, sikap-sikap sosial, seperti kesediaan untuk saling menerima, mengakui, menghargai, mengampuni, memaafkan, mendukung, mengembangkan dan penjumpaan antar manusia yang merupakan sarana dan bentuk perwujudan kesosialan manusia.

Terdapat nilai yang bersifat mutlak dan relatif. Nilai sosial mutlak adalah nilai yang berlaku bagi manusia umumnya. Contoh: kesadaran dan tanggungjawab sosial, prakarsa, kebebasan, kebebasan berekspresi dan berkomunikasi, dan keterlibatan dalam bidang ekonomi dan politik. Nilai sosial relatif adalah nilai-nilai yang hanya dilihat dan dihayati oleh masyarakat tertentu. Nilai ini disebut nilai sosial relatif, karena mendukung dan bermanfaat untuk mengembangkan nilai-nilai sosial. Contoh: tenggang rasa, dan bersedia “mengalah”.

3. Nilai budaya, merupakan perwujudan dan nyata dari proses perjuangan dan perenungan manusia berhadapan dengan tantangan zaman. Bagi manusia, nilai budaya merupakan bentuk nyata dari usahanya untuk memanusiaikan diri, penguasaan alam dan penciptaan lingkungan serta suasana kehidupannya. Nilai budaya, sebagai hasil dari proses kemajuan manusia dari masa lampau, menjadi titik tolak sekaligus pegangan untuk mencapai nilai budaya lebih lanjut ke masa depan. Nilai budaya meliputi nilai moral. Nilai moral adalah nilai yang membuat manusia bernilai, baik dan bermutu sebagai manusia. Nilai moral dalam perwujudannya dibagi menjadi nilai moral yang berhubungan dengan diri sendiri, nilai moral untuk sesama, dan nilai moral untuk masyarakat.
4. Nilai religius dibedakan dari nilai agama. Nilai religius lebih menitik beratkan relasi antara manusia dan Tuhan, entah apapun nama-Nya dan apapun agama yang menjadi wadahnya. Nilai agama adalah nilai yang ada antara manusia dengan Tuhan yang dikonkretkan dalam agama tertentu. Nilai religius sifatnya universal, berlaku bagi semua manusia, sedangkan nilai agama terbatas untuk para penganut agama tertentu saja.

Etika aksiologis menggolongkan nilai menjadi tiga tingkat atau modus, yaitu nilai yang berguna (*useful, utilitarian*), nilai kesenangan

(*pleasurable*), dan nilai moral (*befitting, becoming*). Nilai yang berguna ada pada benda-benda material dan makhluk-makhluk hidup non manusiawi. Disebut berguna, karena dapat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan lain. Nilai kenikmatan dan kesenangan terletak pada benda material dan makhluk-makhluk hidup. Disebut nikmat dan menyenangkan, karena nilai-nilai membawa dampak rasa puas, nikmat, dan menyenangkan bagi orang yang mengkonsumsi, memperoleh, atau memilikinya. Nilai moral adalah nilai yang membuat manusia baik sebagai manusia. Nilai ini bukan hanya sarana atau akibat kegiatan, melainkan nilai yang dapat dicari dan dikejar pada dirinya sendiri. Kecuali digolongkan ke dalam tiga modus, etika aksiologis juga membedakan nilai menjadi nilai intrinsik dan instrumental. Nilai intrinsik adalah nilai yang dikejar orang demi dirinya sendiri, misalnya: kesehatan jiwa, ilmu pengetahuan, dan persahabatan. Nilai instrumental adalah nilai-nilai yang baik untuk mencapai nilai-nilai lain, misalnya olah raga, kecakapan studi, dan disiplin. Selain itu, etika aksiologis membedakan nilai dengan cara lain, yaitu nilai pokok dan nilai sampingan. Nilai pokok adalah nilai yang sifatnya lebih tetap, berlangsung lama, dan berharga, misalnya kesehatan badan. Nilai sampingan adalah nilai yang tak harus ada, tidak tetap dan berumur pendek, misalnya olahraga.

### I. Anarkisme

Dalam berinteraksi, orang senantiasa berhadapan dengan kewibawaan (*authority*), karena kewibawaan ada di segala bidang, baik politik, sosial, ekonomi, budaya, etis, moral, maupun keagamaan dan berada di segala lapisan kehidupan perorangan, keluarga, masyarakat, organisasi, negara dan dunia. Bentuk kewibawaan dapat bersifat informal, tanpa dasar pegangan atau peraturan resmi, semi formal dengan landasan ketetapan setengah resmi, dan formal yakni berpegangan pada hukum, undang-undang, peraturan, dan tata cara resmi. Anarkisme berasal dari kata Yunani "*an*" yang berarti tidak, tanpa, bukan dan *arkon* yang berarti penguasa, raja atau pemimpin.

Menurut Kinna (2005), anarkisme adalah doktrin yang membebaskan masyarakat dari dominasi politik dan eksploitasi ekonomi secara langsung maupun tidak langsung dari tindakan pemerintah.

Anarkisme merupakan pandangan dan pendirian bahwa penguasa dalam masyarakat, entah bentuknya pemerintahan atau raja itu tidak

diperlukan. Para penganut anarkisme tidak hanya berpandangan dan berpendirian, tetapi juga mempropagandakan dan memperjuangkannya lewat berbagai cara serta mewujudkannya dalam berbagai gerakan, kelompok, dan organisasi. Untuk mencapai cita-cita anarkis itu, penganut anarkisme membentuk kekuasaan dan menggunakan cara-cara kekerasan untuk memberontak melawan penguasa dan menyatukannya.

Anarkisme pada dasarnya merupakan teori dan gerakan politis yang dalam perkembangannya melahirkan pandangan dan pendirian etis. Menurut anarkisme, etika, nilai, norma, dan kriteria etis atau biasa disebut masyarakat sebagai nilai etis, sebetulnya tidak ada. Nilai etis tersebut hanya hasil rekaan penguasa untuk mengatur, menjinakkan, dan memanfaatkannya demi kepentingannya sendiri.

Sebagai pandangan dan pendirian etis, anarkisme tidak seluruhnya salah. Usaha penguasa untuk menciptakan nilai, membuat norma dan hukum, serta merumuskan kriteria etis, bukan untuk kebaikan orang, sebagai pribadi maupun kelompok, tetapi demi kepentingan kebaikan, dan keuntungan diri sendiri. Namun demikian penyelewengan itu tidak dapat dibuat kesimpulan bahwa nilai, norma, dan kriteria etis itu tidak ada, karena melalui norma dapat dirumuskan kriteria untuk menetapkan mana yang baik dan buruk.

Anarkisme etis merupakan koreksi terhadap praktik penggunaan kekuasaan dan kewibawaan yang salah, namun pendiriannya yang anti penguasa dan kewibawaan baik di bidang politik dan etis jelas tidak dapat diterima, karena pendirian tersebut dapat menghancurkan tata hidup dan nilai etis yang diperlukan bagi kesejahteraan dan kebaikan hidup manusia baik secara pribadi maupun bersama-sama.

## **J. Developmentalisme**

Istilah *developmentalisme* berasal dari kata *development* (Inggris) yang berarti pertumbuhan, perkembangan, pembangunan. *Developmentalisme* merupakan pandangan yang berkaitan dengan pertumbuhan, perkembangan dan pembangunan. *Developmentalisme* berpandangan optimis. Menurut pandangan ini, manusia dan dunia dapat tumbuh dan berkembang menjadi lebih maju dan lebih baik. Dalam hal ini terdapat dua cabang *developmentalisme*, yaitu *developmentalisme humanis* dan *developmentalisme sekularis*. Dalam uraian ini, hanya akan dibahas *developmentalisme humanis*.



Menurut *developmentalisme humanis*, manusia memiliki dasar dan kemampuan untuk menjadi lebih baik dan mencapai keutuhan serta kesempurnaan sebagai manusia. Dalam kaitan ini, yang diperlukan adalah lingkungan hidup yang mendukung dan bantuan yang dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan manusia tersebut. *Developmentalisme humanis* berkeyakinan bahwa manusia sebagaimana adanya belum mencapai keadaan dan tahap hidup yang semestinya. Tidak sedikit orang yang tidak sadar akan hakikat kemanusiaannya dan kemampuan istimewa yang ada padanya. Mereka tidak menyadari bahwa manusia memiliki kemampuan lengkap, yakni kemampuan fisik berupa tenaga; kemampuan mental untuk berpikir tentang yang ada, tentang masa lampau yang sudah terjadi, dan tentang masa depan dengan menggambarkan kemungkinan dan bayangan; kemampuan kehendak atau *voluntif* untuk mengejar dan mewujudkan nilai materiil, ekonomis, estetis atau keindahan, sosial, etis-moral, dan religius keagamaan; serta kemampuan rasa atau afektif untuk merasakan. Ketidaksadaran ini mengakibatkan mereka tidak mampu mengembangkan dan memanfaatkannya.

Ketidaksadaran orang tentang manusia dan kemampuannya terjadi, selain berasal dari diri manusia itu sendiri, juga disebabkan karena faktor-faktor yang menghalangi terbentuk dan berperannya kesadaran itu. Penghalang berkembangnya kesadaran adalah lingkungan yang represif, hidup yang terlalu banyak diatur secara ketat, terlalu banyak rambu-rambu, dan pandangan ke masa depan yang terlalu diarahkan. Hal-hal penting yang dikemukakan oleh pandangan *developmentalisme* dikaitkan dalam usaha manusia untuk mengembangkan diri, meliputi tiga hal. *Pertama*, pemahaman tentang perkembangan diri. Perkembangan diri menyangkut segi lahir-batin, pribadi-sosial, dan materiil-spiritual. Jangkauan perkembangan diri tidak terbatas di dunia saja, tetapi juga menjangkau alam keabadian. Segi-segi perkembangan diri tersebut dapat saja dipahami sebagian atau dimengerti secara lengkap. Padahal, kedua pengembangan itu tidak terpisahkan dan menyatu secara integral. Pengembangan diri yang ideal adalah menyeluruh, meskipun dalam pelaksanaan dilakukan bagian per bagian menurut tahap demi tahap. *Kedua*, arah pengembangan. Arah pengembangan ditentukan oleh pemahaman tentang segi-segi dan jangkauannya. Jika

pengembangan hanya dimengerti dan diusahakan di bidang lahiriah saja, pengembangan hanya akan menekankan pada penampilan lahiriah (fisik). Sebaliknya, bila hanya dimengerti dan diusahakan di bidang batiniah saja, pembangunan hanya berkuat disekitar hati, pikiran dan budi saja. Arah pengembangan diri yang benar adalah bila mencakup seluruh segi dan jangkauan manusia. Bila arah pengembangan diri tidak memperhitungkan jangkauannya yang mengatasi hidup di dunia ini, *developmentalisme* mudah berubah menjadi *naturalisme*, yaitu paham yang berpendirian bahwa manusia sebagaimana alam menetapkan, sudah lengkap dan cukup diri, dan tidak memerlukan unsur yang adikodrati dan mengatasi dirinya. *Ketiga*, cara untuk mengusahakan perkembangan diri. Pemahaman tentang perkembangan yang benar dan arah yang lengkap dalam mengusahakan perkembangan diri belum tentu membuat orang mengambil cara yang sesuai. Perkembangan sejati bermuara pada kedewasaan pribadi, produktivitas hidup, dan dampak nyata dalam bidang yang digeluti dan bagi orang-orang di sekitarnya. Perkembangan bukan titik, melainkan proses. Untuk mencapai perkembangan pada tahap yang tinggi, diperlukan ketekunan dan usaha tanpa henti. Manusia memang perlu berkembang dan dikembangkan. Namun pengembangan itu diusahakan bukan demi pengembangan sendiri, melainkan demi perkembangan kemanusiaan secara keseluruhan.

#### **K. Humanisme**

Humanisme berasal Latin *humanus* dan mempunyai akar kata *homo* yang berarti manusia. *Humanus* berarti bersifat manusiawi, sesuai dengan kodrat manusia. Humanisme merupakan aliran pemikiran etis yang berasal dari gerakan yang menjunjung tinggi manusia, menekankan harkat dan martabat serta peranan dan tanggung jawab manusia. Humanisme juga dipahami sebagai aliran yang bertujuan menghidupkan rasa perikemanusiaan dan mencita-citakan pergaulan hidup yang lebih baik (Pusat Bahasa Depdiknas 2002: 412). Menurut humanisme, manusia adalah makhluk yang mempunyai kedudukan istimewa dan berkemampuan lebih dari makhluk-makhluk di dunia karena ia bersifat rohani. Sifat rohani yang ada pada diri manusia, menjadikannya sebagai makhluk yang lebih tinggi daripada ciptaan yang sekadar sensitif seperti binatang, tumbuhan atau sekadar materiil seperti benda

mati. Sifat rohani manusia menyebabkan ia mempunyai daya rohani, seperti cipta, karsa, dan rasa yang tidak dimiliki makhluk lainnya. Sifat dan kemampuan rohani itu membawa konsekuensi, manusia mampu berbuat dan bertanggung jawab atas hidup dan tindakannya sendiri.

Pandangan etika humanistik tentang manusia bernada amat optimis. Para penganut etika humanisme yakin akan kemampuan manusia untuk memperbaiki diri dan lingkungannya apabila didampingi, didukung dan dibantu oleh situasi dan keadaan yang baik, dalam lingkungan keluarga dan masyarakat. Pandangan tentang manusia yang optimis ini terlalu berlebihan, karena manusia dalam praktiknya tidak hanya mampu berbuat baik, tetapi juga bisa berbuat jahat, sehingga manusia sulit untuk dijadikan sebagai ukuran dan kriteria, karena sifat kepribadian yang dimiliki tidak tetap. Pandangan humanisme memiliki kelebihan, yakni berjasa mengembalikan harkat dan martabat manusia, menyadarkan potensi rohaniannya, dan menandakan tanggung jawabnya dalam kehidupan. Namun demikian, pandangan humanisme juga memiliki kelemahan, yakni terlalu melihat segi positif manusia saja. Menjadikan manusia sebagai ukuran dan kriteria segala-galanya tidak dapat diterima, karena ukuran dan kriteria harus tetap, konsisten, stabil, kokoh, dan tak tergoyahkan. Padahal manusia tidaklah demikian. Ukuran dan kriteria hanya terdapat pada nilai etis-moral yang baik, dan berasal dari sumber kebaikan, yaitu Tuhan.

#### **L. Penutup**

Dari uraian di atas dapat dirangkum hal-hal berikut. Menurut individualisme, perorangan memiliki kedudukan utama dan kepentingannya merupakan urusan yang tertinggi. Bagi kaum individualis, kebebasan dan kepentingan pribadi menjadi dasar dan norma hidup yang paling tinggi. Individualisme berpendirian bahwa dasar kehidupan etis adalah pribadi perorangan. Normanya adalah kepentingan pribadi perorangan diutamakan. Asal usul liberalisme adalah kata Latin "*liberalis*" yang berasal dari kata "*liber*" yang artinya bebas, merdeka, tak terikat, tak tergantung. Secara umum pandangan liberalisme menjunjung tinggi martabat pribadi manusia dan kemerdekaannya. Kaum liberalis percaya akan kebaikan dan kemampuan manusia untuk mengembangkan seluruh potensi dan hidupnya. Menurut pandangan liberalisme, pada dasarnya manusia

adalah baik. Manusia memiliki kemampuan untuk mencapai kesempurnaan apabila diciptakan kondisi dan dipenuhinya syarat-syarat yang diperlukan. Tugas masyarakat dan negara adalah meniadakan atau setidaknya mengurangi hambatan yang menghalangi manusia dalam usahanya mencapai kesempurnaan dan menciptakan kondisi yang diperlukan. Bila kesempurnaan setiap pribadi manusia secara individual tercapai, dengan sendirinya masyarakat dan negara akan maju, karena unsur utama masyarakat dan negara adalah pribadi-pribadi manusia yang ada di dalamnya.

Sosialisme merupakan paham yang didasarkan pada pandangan kemanusiaan (*humanitarian*), dan meyakini kesempurnaan watakmanusia. Penganut paham ini berharap dapat menciptakan masyarakat sosialis yang dicita-citakan dengan kejernihan dan kejelasan argumen, bukan dengan cara-cara kekerasan dan revolusi. Dalam perkembangan berikutnya, analisis sosial paham sosialis tampak lebih jelas. Paham ini berkeyakinan bahwa kemajuan manusia dan keadilan terhalang oleh lembaga hak milik atas sarana produksi. Pemecahannya, menurut paham ini ialah dengan membatasi atau menghapuskan hak milik pribadi (*private property*) dan menggantinya dengan pemilikan bersama atas sarana produksi. Istilah “marxisme” adalah sebutan bagi pembakuan ajaran resmi Karl Marx yang dilakukan oleh Freidrich Engels. Marxisme sebagai ideologi perjuangan kaum buruh merupakan komponen inti dalam ideologi komunisme. Menurut Karl Marx, pelaku-pelaku utama perubahan bukanlah individu-individu tertentu, melainkan kelas-kelas sosial. Masyarakat kapitalis terdiri dari tiga kelas, yaitu kaum buruh (mereka yang hidup dari upah), kaum pemilik modal (yang hidup dari laba) dan para tuan tanah (hidup dari rente tanah). Dalam sistem produksi kapitalis, dua kelas saling berhadapan, yaitu kelas buruh dan kelas pemilik. Hubungan antara kelas atas dan kelas bawah merupakan hubungan kekuasaan, di mana yang satu berkuasa atas yang lain.

Komunisme adalah gerakan dan kekuatan politik partai-partai komunis yang sejak revolusi Oktober 1917 di bawah pimpinan Lenin menjadi kekuatan politis dan ideologis internasional. Istilah komunisme dipakai untuk ajaran komunisme atau “*marxisme leninisme*” yang merupakan ajaran atau ideologi resmi komunisme. Ciri-ciri inti masyarakat komunis adalah penghapusan hak milik pribadi atas alat-alat

produksi, penghapusan adanya kelas-kelas sosial, menghilangnya negara dan penghapusan pembagian kerja.

Sebagai aliran filsafat, pragmatisme berpendapat bahwa pengetahuan dicari bukan sekadar untuk tahu demi tahu, melainkan untuk mengerti masyarakat dan dunia. Pengetahuan bukan sekadar objek pengertian atau hasil dari kontemplasi, tetapi juga dimanfaatkan untuk kebaikan, peningkatan serta kemajuan masyarakat dan dunia. Pragmatisme lebih memprioritaskan tindakan daripada pengetahuan dan ajaran; dan kenyataan pengalaman hidup di lapangan daripada prinsip yang muluk-muluk. Oleh karena itu, prinsip untuk menilai pemikiran, gagasan, teori, kebijakan, dan pernyataan tidak cukup hanya berdasarkan logis dan bagusny rumusan, tetapi berdasarkan dapat tidaknya dibuktikan, dilaksanakan, dan mendatangkan hasil. Pemikiran, gagasan dan teori merupakan alat dan perencanaan untuk bertindak. Kebenaran segala sesuatu diuji melalui dapat tidaknya dilaksanakan dan direalisasikan untuk mendatangkan kemajuan, manfaat, dan dampak positif. Kaum pragmatis berpendapat bahwa yang baik adalah yang dapat dilaksanakan dan dipraktikkan, serta mendatangkan sesuatu yang positif bagi kemajuan hidup.

*Altruisme* adalah pandangan dan sikap hidup yang menaruh perhatian pada kebaikan, kesejahteraan, dan kebahagiaan orang lain. Penganut altruisme adalah orang yang bertanggung jawab. Dalam hidup dan bertindak, dia memikirkan apa akibat baik-buruknya bagi diri sendiri, orang lain, masyarakat, bangsa, dan dunia. Demikian juga bila menolak sesuatu atau perbuatan tertentu, unsur kebaikan bagi orang lain ikut menjadi pertimbangan. Bila sudah memikirkan segala akibat baik-buruknya perbuatan dan memutuskan untuk mengambilnya, dia siap menanggung akibat baik yang bersifat positif maupun negatif.

Aksiologisme adalah sistem etika yang menilai baik buruknya perbuatan dari segi bernilai dan tak bernilainya, maka disebut juga etika aksiologis (*axiological ethics*). Dalam praktik, bernilainya perbuatan ditetapkan berdasarkan tujuan, maksud, dan motif orang yang melakukannya. Dalam bahasa Yunani, kata untuk tujuan atau maksud adalah *telos*. Oleh karena itu, etika aksiologis juga disebut etika teologis (*theological ethics*). Kata kunci dalam aksiologisme adalah nilai atau harga (*value*).



### BAB III MAKNA DAN HAKIKAT POLITIK

*The state is a relation of men dominating men,  
a relation supported by means of legitimate*

Weber

Pada awal pertumbuhannya, kata politik memiliki arti yang identik dengan negara. Dalam kaitan dengan konsep negara, politik bisa berarti kekuasaan, kewenangan (*power, authority*), kebijakan (*policy*), pengambilan keputusan (*decision making*), dan pembagian (*distribution*). Dalam percaturan internasional, peran negara mulai digeser oleh institusi non negara, seperti lembaga-lembaga masyarakat internasional dan pelaku bisnis transnasional. Berkembangnya isu-isu HAM, demokrasi, dan lingkungan ke seluruh negara di dunia, memunculkan kekuatan di luar negara, yang disebut dengan masyarakat sipil (*civil society*). Itulah sebabnya, kata politik tidak hanya bermakna dalam kaitan dengan negara, tetapi juga memiliki arti lebih luas lagi, baik menyangkut kehidupan negara maupun kehidupan masyarakat. Dalam kaitan ini, Oakeshott mengatakan, "*in political activity ... men sail a boundless and bottom less sea*" (Elcock 1976). Politik ibarat orang berlayar dilaut tanpa batas dan tanpa dasar (ke dalaman). Oleh karena belantara politik saat ini teramat luas, maka dalam bab ini hanya akan dibahas pengertian politik dan fungsi politik, serta hakikat masyarakat, kekuasaan, dan negara.

#### A. Pengertian Politik

Asal mula kata politik berasal dari kata "*polis*", yang berarti negara kota. Politik dapat berarti suatu disiplin ilmu pengetahuan dan seni. Politik sebagai ilmu, karena politik atau ilmu politik memiliki objek, subjek, terminologi, ciri, teori, filosofis, dan metodologis yang khas dan spesifik serta diterima secara universal, di samping dapat diajarkan dan dipelajari oleh banyak orang. Politik juga disebut sebuah seni, karena banyak dijumpai politisi yang tanpa pendidikan ilmu politik, tetapi mampu menjalankan roda politik praktis. Dalam arti luas, politik membahas secara rasional berbagai aspek negara dan kehidupan politik (Handoyo 2008:55).

Heywood (2014) mengutip pandangan Hay dan Leftwich (2004) memandang politik dalam dua pendekatan. Pertama, politik diasosiasikan sebagai sebuah arena atau lokasi, yakni sebuah perilaku menjadi politis disebabkan oleh tempat di mana ia berlangsung. Pendekatan kedua melihat politik sebagai sebuah proses atau mekanisme. Dalam pendekatan kedua ini, perilaku politis adalah perilaku yang memperlihatkan ciri-ciri tertentu dan karenanya dapat terjadi di setiap konteks sosial.

Pendekatan di atas dirasa kurang jelas, karena tidak menunjukkan arti yang spesifik, meskipun diakui bahwa politik memiliki banyak arti, tergantung pada sudut pandang atau pendekatan yang dipakai oleh para penulis.

Dalam pendekatan yang menekankan pada aspek kekuasaan, formulasi klasik dari Laswell dapat digunakan. Laswell mengartikan politik sebagai *who gets what, when and how* (Goodin and Hans-Dieter Klingemann 1996:8). Dalam pandangan Laswell tersebut, politik dimaknai sebagai suatu kegiatan di mana seseorang mendapat apa (barang dan jasa), kapan memperolehnya, dan dengan cara bagaimana ia mendapatkannya.

Dalam pendekatan keputusan, politik didefinisikan sebagai proses dengan mana kelompok-kelompok membuat keputusan-keputusan kolektif (Axford and Gary K. Browning 2002:2). Pandangan ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Budiardjo (1992:8) yang memahami politik (*politics*) sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.

Crick (dalam Elcock 1976:5) mengartikan politik sebagai aktivitas dengan mana kepentingan-kepentingan yang berbeda diterima dalam unit aturan yang didamaikan dengan berbagai kekuasaan secara proporsional guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup seluruh komunitas. Politik menurut pemahaman Crick tersebut fokus pada bagaimana kepentingan yang berbeda di satukan melalui pembagian kekuasaan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.

Perspektif yang menekankan pada kebijakan publik, seperti halnya David Easton (dalam Supardan 2008), mendefinisikan politik sebagai



*study of the making of public policy*. Politik adalah studi atau kajian tentang pembuatan kebijakan publik.

Kelompok sarjana yang menggunakan pendekatan pembagian (*distribution*) memiliki pandangan yang berbeda dalam memahami politik. Dahl misalnya, mengartikan politik sebagai hubungan yang kokoh dan melibatkan secara mencolok kendali, pengaruh, kekuasaan, dan kewenangan (Supardan 2008). Demikian pula, David Easton (dalam Hardati, dkk. 2010), memaknai politik sebagai keseluruhan dari sistem interaksi yang mengatur pembagian nilai secara otoritatif (berdasarkan kewenangan) untuk dan atas nama masyarakat.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa politik merupakan suatu peristiwa, kegiatan, atau proses yang melibatkan pemerintah dan masyarakat dalam suatu negara dalam membuat kebijakan, keputusan, atau mendistribusikan nilai (berupa barang dan jasa) untuk mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup masyarakat, bangsa, dan negara.

## **B. Hakikat Masyarakat, Negara, dan Kekuasaan**

### **1. Hakikat Masyarakat**

Suatu komunitas yang secara politik dan ekonomi bertalian dan oleh karenanya mengandung sistem sosial secara keseluruhan dapat dianggap sebagai masyarakat (Keesing 1999). Berdasarkan ciri-cirinya, suatu masyarakat mempunyai suatu sistem sosial keseluruhan di mana para anggotanya memiliki tradisi budaya dan bahasa yang sama. Hendropuspito (1989:75) mendefinisikan masyarakat sebagai kesatuan yang tetap dari orang-orang yang hidup di daerah tertentu dan bekerjasama dalam kelompok-kelompok berdasarkan kebudayaan yang sama untuk mencapai kepentingan yang sama. Dalam definisi Hendropuspito tersebut, dapat dirinci ciri-ciri masyarakat, yaitu (1) mempunyai wilayah dan batas-batas yang jelas, (2) merupakan satu kesatuan penduduk, (3) terdiri atas kelompok-kelompok fungsional yang heterogen, (4) mengemban fungsi umum, dan (5) memiliki kebudayaan yang sama.

Koentjaraningrat (dalam Sudikan 2001:6) memahami masyarakat sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

Muthahhari (1998:15) mengartikan masyarakat sebagai suatu kelompok manusia yang dibawah tekanan serangkaian kebutuhan dan di bawah pengaruh seperangkat kepercayaan, ideal dan tujuan tersatukan serta terlebur dalam suatu rangkaian kesatuan kehidupan bersama. Kehidupan bersama yang dimaksud di sini adalah kehidupan yang di dalamnya kelompok-kelompok manusia hidup bersama-sama di suatu wilayah tertentu, berbagi iklim, berbagai identitas, serta berbagi kesenangan dan kesedihan.

R. Linton sebagaimana dikutip Mutakin, dkk (2004:25) memberi batasan masyarakat sebagai setiap kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama dalam waktu yang cukup lama, sehingga mereka dapat mengorganisasi diri dan sadar bahwa mereka merupakan suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang jelas.

Berbeda dengan penulis lainnya, Kusumohamidjojo (2000:28) tidak mengajukan definisi tentang masyarakat, tetapi mengemukakan ciri-ciri dari masyarakat sebagai berikut.

- a. Kelompok manusia yang disebut masyarakat memiliki suatu perasaan bersatu dan *sense of belonging* yang relatif sama sampai tingkat kepentingan tertentu.
- b. Kelompok manusia disebut hidup dan bekerja dalam suatu kerangka yang sama untuk waktu yang lama.
- c. Kelompok manusia tersebut menyelenggarakan hidupnya dalam suatu kerangka organisatoris yang tumbuh dari kebiasaan atau kesepakatan diam-diam.
- d. Kelompok manusia tersebut terdiri dari kelompok-kelompok yang lebih kecil, baik kelompok dalam alur genealogis maupun dalam alur organisatoris.

Masyarakat terdiri atas individu-individu yang berkeinginan untuk hidup bersama. Pertanyaannya adalah apakah individu sejak awal atau disengaja untuk bermasyarakat atau tidak. Berkaitan dengan hal tersebut, Muthahhari (1998:17) mengeksplorasi tiga pandangan. *Pandangan pertama*, manusia bersifat kemasyarakatan, dalam arti bahwa kehidupan bermasyarakat manusia sama dengan kerekanaan seorang pria dan seorang wanita dalam kehidupan berumah tangga di mana masing-masing merupakan bagian dari suatu keseluruhan dan masing-masing berpikir ingin bersatu dengan keseluruhan itu.

*Pandangan kedua*, yaitu manusia terpaksa bermasyarakat, dengan anggapan bahwa kehidupan bermasyarakat itu seperti kerjasama atau pakta antara dua negara yang karenatak mampu mempertahankan diri dari serangan musuh terpaksa membuat suatu persetujuan bersama. *Pandangan ketiga*, manusia bermasyarakat berdasarkan pilihannya sendiri, serupa dengan kerekanan dua orang bermodal yang sepakat membentuk suatu badan usaha untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar. Berdasarkan tiga pandangan tersebut, tampak bahwa berdasarkan pandangan pertama, faktor utama pembentuk kehidupan bermasyarakat adalah fitrah manusia sendiri; menurut pandangan kedua, faktor utama pembentuk kehidupan bermasyarakat adalah sesuatu yang berada di luar dan lepas dari manusia; sedangkan berdasarkan pandangan ketiga, faktor pembentuk kehidupan bermasyarakat adalah kemampuan akal dan kemampuan memperhitungkan (kalkulasi) yang dimiliki manusia.

Persoalan berikut yang berkaitan dengan relasi antara individu manusia dengan masyarakat adalah bagaimana posisi individu dalam masyarakat. Veeger (1993:86-87) mengemukakan dua pandangan berkaitan dengan relasi individu dan masyarakat, yaitu pandangan organisme dan pandangan mekanisme. Organisme memandang masyarakat sebagai kesatuan hidup di mana individu-individu menempati kedudukan bawahan (subordinat) dan fungsional bagaikan organ-organ badan. Keseluruhan didahulukan di atas kepentingan individual, ketunggalan atas kejamakan (pluralitas), serta keseragaman atas keanekaragaman yang penuh persaingan dan konflik baik yang masih terpendam maupun terbuka. Sebaliknya, pandangan mekanisme memahami masyarakat sebagai perhimpunan individu-individu yang masing-masing berdiri sendiri dan hanya atas cara lahiriah berinteraksi satu dengan lainnya. Apa yang disebut masyarakat tidak lain adalah jaringan relasi yang ditambahkan dari luar kepada individualitas pelaku bagaikan perangkaian atom atau ketunggalan dan perbedaan atau konflik atas perpaduan atau kesesuaian paham (konsensus).

Masyarakat Indonesia adalah sekelompok besar manusia yang menempati wilayah geografis Indonesia, memiliki perasaan bersatu yang diikat oleh faktor keturunan, bahasa, adat istiadat, kebiasaan, religi, berbagai norma dan identitas yang sama, dan diorganisasi secara politik

oleh entitas politik yang dipatuhi, untuk mencapai tujuan bersama. Pengertian masyarakat Indonesia ini tidak bersifat tunggal, tetapi plural, untuk menunjukkan betapa di wilayah nusantara terdapat berbagai entitas kebudayaan yang kadang memiliki basis keturunan sama, terkadang tidak, tetapi memiliki perasaan saling memiliki dan bersatu guna hidup bersama mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pluralitas masyarakat Indonesia ini dapat dilihat dari struktur masyarakatnya yang unik (Nasikun 1993). Struktur dimaksud meliputi struktur horizontal dan vertikal. Horizontal, ditandai oleh kenyataan adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan kedaerahan, sedangkan secara vertikal, struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh adanya perbedaan vertikal antara lapisan atas dan lapisan bawah yang cukup tajam.

Masyarakat yang sudah lebih kompleks tatanannya dengan fungsi yang makin beragam, dan memiliki wilayah atau teritori yang, dalam perkembangannya menjadi suatu tatanan politik yang disebut negara.

## **2. Hakikat Negara**

Negara adalah salah satu pengertian atau konsep dasar dan inti dalam dunia politik. Ini merupakan salah satu pelajaran pokok pertama kepada setiap orang yang ingin belajar tentang politik. Negara pada hakikatnya adalah bentuk pertumbuhan atau pelembagaan dari proses-proses politik yang terjadi dalam masyarakat. Dari pengertian yang paling umum dan dasar inilah lahir istilah masyarakat politik yang secara luas sering disamakan artinya dengan negara. Kata *state* berasal dari bahasa latin *status*, artinya kedudukan, kehormatan, kekayaan, dan kekuasaan yang dimiliki seorang raja atau pangeran (Fakih1999). Status juga bermakna bentuk atau asas pembentukan dari kekuasaan politik. Itulah sebabnya, mengapa pengertian negara sering dirancukan dengan pengertian penguasa negara atau pemerintah.

Negara dapat dipahami dalam berbagai arti. Plato memahami negara sebagai keinginan kerjasama antara manusia untuk memenuhi kepentingan mereka (Busroh 2009). Sifat-sifat manusia dalam masyarakat, menurut Plato, memiliki kesamaan dengan sifat-sifat negara, misalnya, pikiran dalam sifat manusia identik dengan golongan penguasa dalam sifat negara. Sejalan dengan pandangan Plato, Nasroen (1986) mengakui bahwa negara tidak mungkin mengadakan

dirinya sendiri dan tidak memiliki kemauan untuk menjadi negara, karena yang mengadakan negara adalah manusia yang mempunyai kehendak untuk bernegara. Berbeda dengan Plato, Aristoteles memandang negara sebagai gabungan keluarga, sehingga menjadi kelompok yang besar (Busroh 2009). Dalam pandangan Aristoteles, kebahagiaan negara akan tercapai jika kebahagiaan individu juga terwujud. Sebaliknya, apabila individu ingin bahagia, maka ia harus bermasyarakat dan bernegara.

Negara dapat dipahami juga sebagai organisasi kekuasaan atau suatu alat dari kelompok yang kuat. Kranenburg mengartikan negara sebagai organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa (Busroh 2009). Oppenheimer dan Leon Duguit memahami negara sebagai alat kekuasaan orang-orang atau golongan yang kuat untuk memerintah orang-orang yang lemah (Busroh 2009). Aspek kekuasaan dari negara inilah yang mendorong Machiavelli menganjurkan negara kekuasaan ketimbang negara hukum (Ismatullah dan Gatara 2007). Oleh karena fokus pada kekuasaan inilah, Machiavelli menyarankan kepada para penguasa agar mempelajari sifat yang terpuji maupun yang tidak terpuji. Dalam hal sifat tidak terpuji, penguasa dapat bertindak kejam, bengis, kikir, dan khianat asalkan baik bagi negara dan kekuasaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, cara apa pun dapat dilakukan. Namun Machiavelli menasihati penguasa, bahwa ketika melakukan kekejaman harus diiringi dengan tindakan simpatik, kasih sayang kepada rakyat, dan menciptakan ketergantungan rakyat kepada penguasa. Jika penguasa berperilaku demikian, ia tidak akan dibenci rakyat, dan pemberontakan rakyat mustahil terjadi.

Thomas Aquinas, seorang pemikir abad 12, memiliki konsep negara yang berbeda dengan pandangan Machiavelli yang sangat sekuler. Menurut Aquinas, eksistensi negara bersumber dari sifat alamiah manusia (Ismatullah dan Gatara 2007). Salah satu sifat alamiah manusia adalah wataknya yang bersifat sosial dan politis. Hukum kodrat inilah yang mendasari aspirasi manusia membentuk negara. Pemikiran ke Tuhanan Aquinas mengantarkannya pada pandangan bahwa negara atau kekuasaan politik merupakan suatu lembaga yang bersifat ketuhanan. Dengan demikian kekuasaan politik bersifat sakral dan karenanya harus digunakan sesuai dengan kehendak Tuhan. Namun demikian, karena negara merupakan bentuk simbolik dan akumulasi

kekuasaan politik, maka negara tetap merupakan organisasi yang terikat pada hukum manusia. Itulah sebabnya, seperti halnya Machiavelli, negara sebagai organisasi manusia bisa semata-mata bersifat sekuler.

Dalam kaitannya dengan masyarakat sipil, negara dapat dipahami sebagai tempat dari lembaga-lembaga dan praktik-praktik yang bersandar pada poin persetujuan tentang kekuasaan dalam masyarakat sipil (Chandoke 2001). Negara merupakan masyarakat sipil yang dikonseptualisasikan sebagai hegemoni yang diselubungi koersi, demikian Gramsci, sehingga negaralah yang pantas memerintah sistem melalui semua alat yang ada. Dalam pandangan Foucault, negara merupakan kodifikasi dari semua relasi kekuasaan dan hanya dapat dijalankan dengan menggunakan dominasi dan tekanan kepada masyarakat. Dalam kaitan ini, Chandoke (2001) mengartikan negara sebagai hubungan sosial, karena merupakan kodifikasi kekuasaan dari formasi sosial.

Dalam pandangan Nasroen (1986), negara merupakan suatu bentuk pergaulan hidup yang khusus, dan kekhususannya terletak pada syarat-syarat tertentu, yaitu rakyat, daerah, dan pemerintah tertentu yang harus dipenuhi oleh pergaulan hidup. Kekuasaan negara berasal dari masyarakat, tetapi begitu negara terbentuk, maka ia menjadi organisasi kekuasaan yang mandiri, terpisah dari kepentingan masyarakat yang membentuknya, karena ia memiliki kapasitas untuk menyeleksi, mengkategorikan, mengkristalisasi, dan menyusun kekuasaan dalam kode dan lembaga formal.

Kelahiran dan kebutuhan akan adanya negara tidak semata-mata untuk mengatur ketertiban dalam masyarakat, tetapi juga dapat dipahami sebagai hajat umat manusia untuk mencukupi kebutuhan hidup bersama. Dilihat dari aspek politik, negara, menurut Mawardi (dalam Ismatullah dan Gatara 2007), memerlukan enam sendi utama, yaitu (1) agama yang dihayati, (2) penguasa yang berwibawa, (3) keadilan yang menyeluruh, (4) keamanan yang merata, (5) kesuburan tanah yang berkesinambungan, dan (6) harapan keberlangsungan hidup. Untuk mengelola kebutuhan manusia, diperlukan seorang kepala negara. Fungsi kepala negara ini, menurut Mawardi, adalah untuk menggantikan fungsi kenabian guna memelihara agama dan mengatur dunia. Pendek kata, seorang kepala negara adalah pemimpin agama sekaligus

pemimpin politik.

Negara memiliki unsur-unsur yang dengannya akan terbentuk sebuah negara. Unsur pembentuk negara ada yang bersifat mutlak atau *konstitutif* dan bersifat tambahan atau *deklaratif* (Ismatullah dan Gatara 2007). Unsur mutlak suatu negara menurut konvensi Montevideo tahun 1933, terdiri atas rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat. Karena sifatnya yang mutlak, maka tidak terpenuhinya salah satu unsur, menyebabkan suatu entitas politik belum dapat disebut sebagai suatu negara.

Unsur deklaratif yang tidak bersifat mutlak, yaitu berupa pengakuan dari negara lain. Pengakuan terdiri atas dua macam, yaitu pengakuan *de facto*, yakni pengakuan berdasarkan kenyataan (fakta) bahwa di atas suatu wilayah diakui telah berdiri suatu negara dan pengakuan *de jure*, yakni pengakuan berdasarkan hukum. Pengakuan sejatinya hanya bersifat pencatatan pada pihak negara-negara lain bahwa negara baru tersebut telah mengambil tempat di samping negara-negara yang telah ada.

Busroh (2009) meninjau unsur-unsur terjadinya negara dari tiga sudut pandang, yaitu (1) sudut pandang klasik atau tradisional, (2) sudut pandang yuridis, dan (3) sudut pandang sosiologis. Unsur negara secara klasik meliputi rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Unsur negara dalam arti yuridis, sebagaimana dikemukakan Logemann (dalam Busroh 2009) mencakupi (1) wilayah hukum (*gebiedsleer*), baik darat, laut, dan udara maupun orang dan batas wewenangnya, (2) subjek hukum (*persoonsleer*), yaitu pemerintah yang berdaulat, dan (3) hubungan hukum (*de leer de rechts betrekking*), yakni hubungan antara penguasa dan rakyat, serta hubungan hukum keluar dengan negara lainnya. Dalam arti sosiologis, unsur negara meliputi faktor sosial, seperti masyarakat, ekonomi, dan kultural serta faktor alam, berupa wilayah dan bangsa.

Negara mempunyai sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya yang hanya terdapat pada entitas politik yang namanya negara dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Pada umumnya setiap negara mempunyai sifat memaksa, monopoli dan mencakup semua.

- a. Sifat memaksa. Agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekuatan fisik secara legal.
- b. Sifat monopoli. Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam kaitan ini, negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan, oleh karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.
- c. Sifat mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*). Semua peraturan perundang-undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.

Negara diselenggarakan untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang tidak dapat dilakukan oleh kekuasaan lainnya. Menurut Van VollenHoven, negara memiliki empat fungsi, yaitu membuat peraturan (*regeling*), menyelenggarakan pemerintahan (*bestuur*), melakukan pengadilan (*rechtpraak*), dan menyelenggarakan ketertiban dan keamanan (*politie*). Goodnow (dalam Busroh 2009) membagi fungsi negara dalam dua hal, yaitu *policy making*, yaitu kebijaksanaan negara dalam waktu tertentu untuk seluruh masyarakat, dan *policy executing*, yakni kebijaksanaan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.

Fungsi yang paling lazim digunakan hampir semua negara di dunia adalah fungsi negara sebagaimana dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Menurut Locke, fungsi negara meliputi 3 hal, yaitu legislatif (membuat peraturan atau undang-undang), eksekutif (melaksanakan peraturan atau undang-undang), dan federatif, yaitu mengelola urusan luar negeri, perang, dan damai.

Tidak jauh berbeda dengan Locke, Montesquieu mengemukakan 3 fungsi negara yaitu legislatif, membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang dan yudikatif mengawasi pelaksanaan



undang-undang. Ajaran Montesquieu tentang tiga fungsi negara disebut dengan Trias Politika.

### 3. Hakikat Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk memengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Dalam perspektif sosiologi, kekuasaan merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Kekuasaan ada dalam setiap masyarakat, baik yang masih sederhana maupun yang sudah kompleks. Umumnya kekuasaan yang ada di masyarakat tidak terbagi secara merata. Tidak meratanya pembagian kekuasaan di masyarakat menunjukkan bahwa makna pokok kekuasaan adalah kemampuan untuk memengaruhi pihak lain menurut kehendak yang memiliki kekuasaan. Kemampuan seperti itu tidak dimiliki oleh semua orang. Itulah yang menyebabkan kekuasaan tidak merata.

Kekuasaan berbeda dengan wewenang. Kekuasaan adalah setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat (Soekanto 1991:294). Oleh karena memerlukan dukungan dari masyarakat, maka dalam masyarakat yang strukturnya sudah kompleks dengan pembagian kerja yang rinci, wewenang biasanya terbatas pada hal-hal yang diliputinya, waktu dan cara menggunakan kekuasaan itu. Ketika aneka kekuasaan menjelma menjadi wewenang, maka susunan kekuatan masyarakat akan menjadi kaku, karena tidak dapat mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Selain dipelajari dalam sosiologi, kekuasaan (*power*) juga dikaji dalam ilmu politik. Salah satu definisi kekuasaan dalam perspektif ilmu politik dikemukakan oleh Ramlan Surbakti. Menurut Surbakti (1999:58), kekuasaan adalah kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk memengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang dipengaruhi. Definisi tersebut tidak jauh substansinya dengan definisi sosiologis tentang kekuasaan yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Bagi Soekanto (1991: 296), kekuasaan adalah kemampuan

untuk memengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan.

Pandangan lain tentang kekuasaan dikemukakan oleh beberapa ahli sebagai berikut.

- a. Max Weber mengartikan kekuasaan sebagai kemungkinan seorang pelaku mewujudkan keinginannya dalam suatu hubungan sosial yang ada termasuk dengan kekuatan atau tanpa menghiraukan landasan yang menjadi pijakan kemungkinan itu (Abdulsyani 2002:136).
- b. Poulantas sebagaimana dikutip Basrowi (2005: 110) memandang kekuasaan sebagai kapasitas kelas sosial untuk merealisasikan tujuan tertentu.
- c. Hendropuspito OC (1989:115) mengartikan kekuasaan sebagai kemampuan yang ada pada seseorang atau kelompok untuk memengaruhi pihak lain supaya menuruti kehendaknya, baik dengan cara meyakinkan maupun dengan memaksa.
- d. Peter M. Blau memahami kekuasaan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memaksakan keinginannya kepada yang lain meskipun dengan kekuatan penangkal, baik dalam bentuk pengurangan secara tetap ganjaran-ganjaran yang disediakan maupun dalam bentuk hukuman, keduanya sama bersifat negatif (Abdulsyani 2002:136).
- e. Heilbroner (1991:29) mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan untuk memerintahkan atau mengendalikan perilaku orang lain.

Dari beberapa definisi di atas, dapat dikemukakan komponen-komponen kunci kekuasaan, yaitu:(1) ada pihak yang memengaruhi dan pihak yang dipengaruhi, (2) adanya sumber-sumber yang digunakan untuk memengaruhi pihak lain, (3) pihak lain tunduk dan melakukan apa yang diinginkan oleh pihak yang memengaruhi.

Kekuasaan memiliki unsur-unsur yang dapat digunakan untuk memengaruhi pihak lain. Unsur-unsur kekuasaan mencakupi: (1) tujuan, (2) cara penggunaan sumber-sumber pengaruh, dan (3) hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh (Surbakti 1999:58). Sementara itu, menurut Soekanto (1991:299-300) kekuasaan memuat empat unsur

pokok, yaitu: (1) rasa takut, (2) rasa cinta, (3) kepercayaan, dan (4) pemujaan.

Dari sekian unsur kekuasaan, terdapat dua hal penting yang menandakan adanya kekuasaan, yaitu interaksi dan pengaruh. Kekuasaan hanya akan “ada” jika terdapat interaksi antara individu satu dengan lainnya dan ada pihak yang menginginkan adanya pengaruh (efek) kepada pihak lain dari sesuatu yang telah direncanakan.

Dalam pelaksanaannya, kekuasaan dijalankan dengan menggunakan saluran-saluran tertentu, yaitu:

a. Saluran Militer

Jika saluran ini yang dipilih, maka penguasa akan lebih banyak menggunakan paksaan (*coercion*) dan kekuatan militer (*military force*) dalam menggunakan kekuasaan. Saluran ini digunakan dengan tujuan untuk menimbulkan rasa takut pada diri masyarakat, sehingga mereka tunduk kepada kemauan penguasa atau sekelompok orang yang dianggap sebagai penguasa.

b. Saluran Ekonomi

Saluran ekonomi, yakni dengan cara menguasai ekonomi masyarakat, dalam hal mana penguasa dapat memaksakan perintah kepada masyarakat dan kalau perlu dengan sanksi-sanksi.

c. Saluran Politik

Melalui saluran ini, pemerintah (penguasa) membuat peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat. Caranya ialah dengan meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk mentaati peraturan yang telah dibuat oleh badan-badan yang berwenang.

d. Saluran Tradisional

Agar pelaksanaan kekuasaan berjalan lancar sesuai yang diinginkan oleh pemegang kekuasaan, maka penguasa menyesuaikan diri dengan tradisi masyarakat.

e. Saluran Ideologi

Kekuasaan dijalankan dengan memaksakan ajaran-ajaran atau doktrin-doktrin yang tujuannya untuk menerangkan sekaligus memberi dasar pembenaran bagi pelaksanaan kekuasaan.

f. Saluran-saluran lain

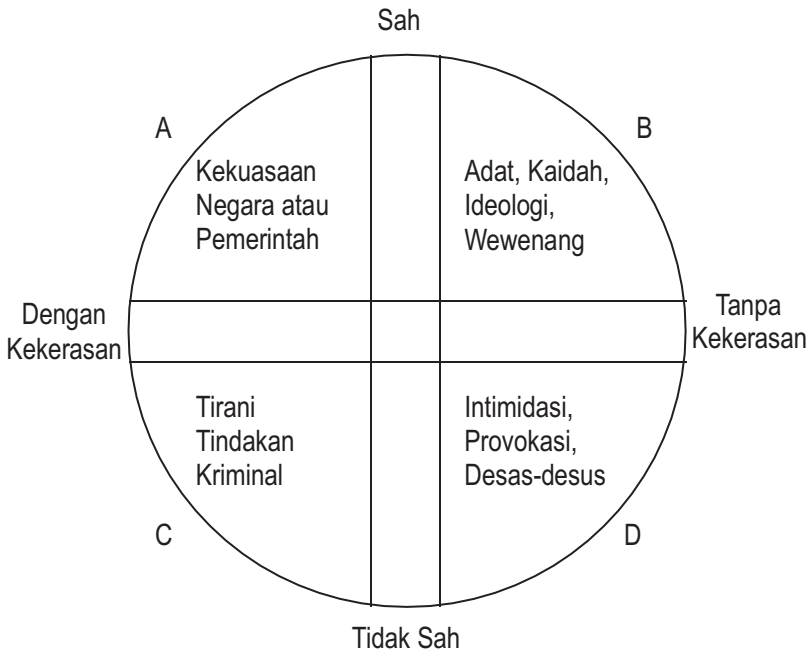
Saluran-saluran lain yang dapat digunakan untuk menjalankan kekuasaan secara efektif adalah melalui alat komunikasi massa, seperti

surat kabar, radio, televisi, dan internet.

Efektivitas kekuasaan tergantung pada seberapa besar legitimasinya dan cara-cara apa yang digunakan. Dilihat dari dimensinya, kekuasaan memiliki beberapa kemungkinan berikut.

- Kekuasaan yang sah dengan kekerasan
- Kekuasaan yang sah tanpa kekerasan
- Kekuasaan tidak sah dengan kekerasan
- Kekuasaan tidak sah tanpa kekerasan (Soekanto 1991: 303)

Secara visual, gambaran dimensi kekuasaan tersebut dapat dilihat seperti di bawah ini :

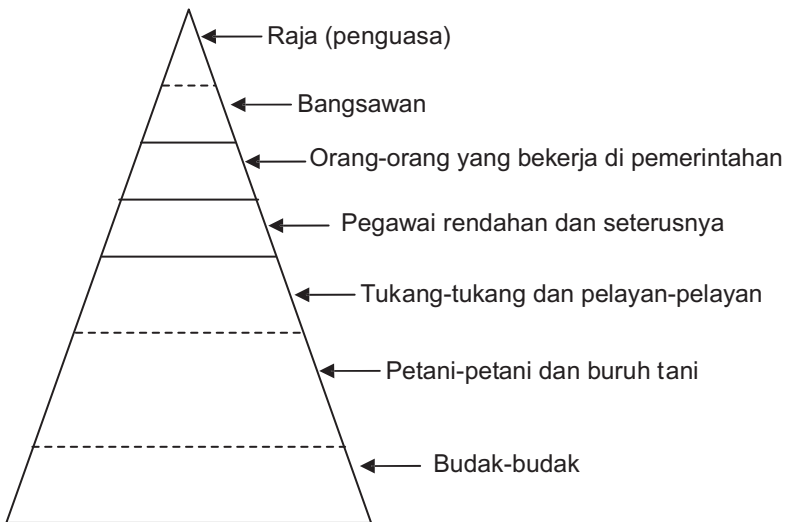


Gambar 1. Dimensi Kekuasaan

Kekuasaan di dalam masyarakat memiliki bentuk-bentuk atau pola-pola tertentu. Biasanya ada satu pola yang berlaku umum pada setiap masyarakat betapa pun masyarakat telah mengalami perubahan dan perkembangan. Bentuk dan sistem kekuasaan selalu menyesuaikan diri dengan adat-istiadat dan pola-pola perilaku sosial masyarakat. Batas-

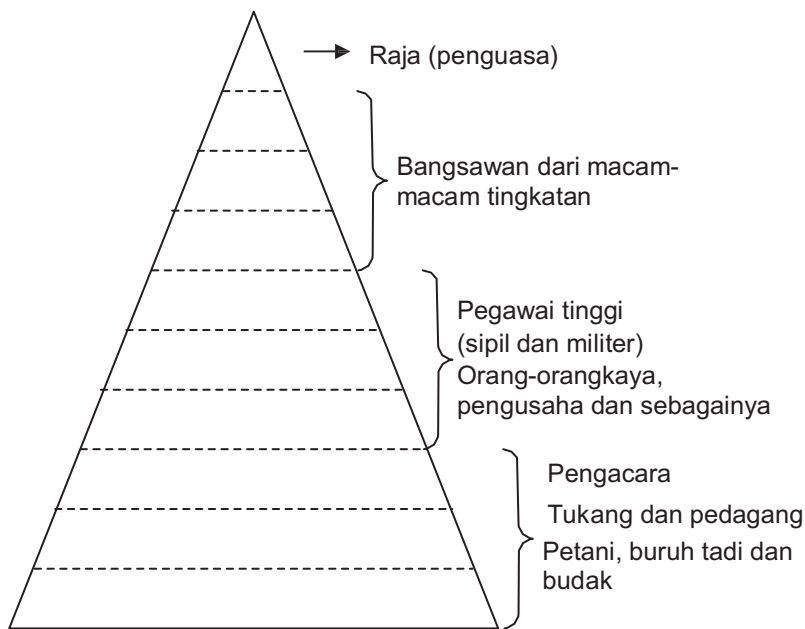
batas antara yang berkuasa dengan yang dikuasai memiliki garis yang tegas. Gejala demikian menimbulkan lapisan kekuasaan atau piramida kekuasaan. Lapisan kekuasaan selalu ada dalam masyarakat, walaupun setiap perubahan yang terjadi di masyarakat akan selalu berpengaruh terhadapnya. Di semua struktur masyarakat, kekuasaan selalu mengandung sistem lapisan bertingkat. Menurut Mac Iver, sebagaimana dikutip oleh Soekanto (1991:306-309) terdapat tiga pola umum sistem lapisan kekuasaan atau piramida kekuasaan, yaitu: (1) tipe pertama adalah sistem lapisan kekuasaan dengan garis pemisah yang tegas dan kaku, (2) tipe kedua, yaitu tipe oligarkis yang menandakan adanya garis pemisah yang tegas, (3) tipe ketiga, yakni tipe demokratis, menunjukkan kenyataan akan adanya garis pemisah antara lapisan yang sifatnya *mobile*.

Tipe kasta sebagai tipe pertama banyak dijumpai pada masyarakat berkasta di mana hampir tidak terjadi gerak sosial vertikal. Garis pemisah antara masing-masing lapisan hampir tidak mungkin ditembus. Pada puncak piramida, duduk penguasa tertinggi seperti maharaja, raja, sultan dan sebagainya. Lapisan kedua, terdiri dari para petani dan buruh tani dan lapisan terendah adalah para budak. Lebih jelasnya, pola lapisan tersebut dilihat pada gambar di bawah ini.



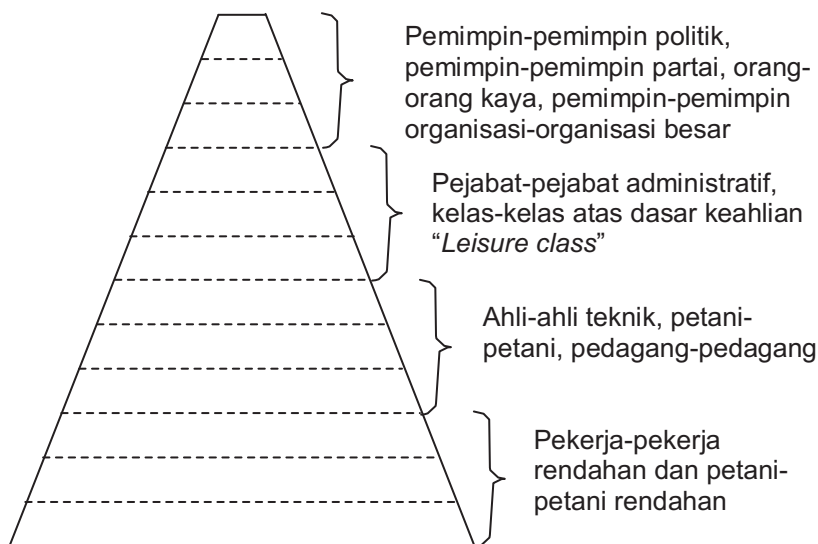
Gambar 2. Sistem Lapisan Kekuasaan berdasar garis pemisah

Tipe kedua yaitu tipe oligarkis berbeda dengan tipe pertama. Dalam tipe pertama (kasta), kekuasaan berbasis kelahiran atau keturunan (*ascribed status*); sedangkan dalam tipe kedua meskipun kekuasaan masih didasarkan pada kelahiran tetapi masih diberi kesempatan untuk naik lapisan di atasnya. Pada tipe kedua ini, di setiap lapisan juga dapat dijumpai lapisan-lapisan yang lebih khusus lagi dan perbedaan antara satu lapisan dengan lapisan lainnya tidak begitu mencolok. Gambaran tipe kedua dapat dilihat seperti di bawah ini.



Gambar 3. Sistem Lapisan Kekuasaan Tipe Oligarkis

Dalam tipe ketiga (demokratis), kelahiran tidak menentukan posisi atau kedudukan seseorang. Kemampuan dan kecakapanlah yang lebih menentukan. Anggota-anggota partai politik yang cakap dan mampu dalam masyarakat demokratis dapat mencapai kedudukan tertentu melalui mekanisme partai. Perbedaan antara lapisan satu dengan lainnya sangat tipis dan terbuka terjadinya mobilitas. Visualisasi mengenai tipe ketiga dapat dilihat di bawah ini.



Gambar 4. Sistem Lapisan Kekuasaan Tipe Demokratis

Seperti halnya dengan kekuasaan, wewenang juga dapat dijumpai dimana-mana, walaupun tidak selamanya kekuasaan dan wewenang berada di satu tangan. Wewenang merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan atau legitimasi. Soekanto (1991:309) memahami wewenang sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah penting dan untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan. Seseorang yang mempunyai wewenang, bertindak sebagai seorang yang memimpin atau membimbing orang banyak. Wewenang menekankan pada hak, bukan pada kekuasaan.

George R. Terry mengartikan wewenang sebagai hak jabatan yang sah untuk memerintah orang lain bertindak dan untuk memaksa pelaksanaannya (Abdulsyani 2002:144). Dengan wewenang yang dipunyai, seseorang dapat memengaruhi aktivitas dan tingkah laku orang-orang atau kelompok lain. Sementara itu, Max Weber secara singkat mendefinisikan wewenang sebagai kekuasaan yang sah (Abdulsyani 2002:145).

Kekuasaan tanpa wewenang merupakan kekuatan yang tidak sah,

sebab sebagaimana yang dipahami oleh David Berry, otoritas atau wewenang merupakan penggunaan kekuasaan yang sesuai dengan keteraturan normatif. Itulah sebabnya, kekuasaan harus memperoleh pengakuan dan pengesahan dari masyarakat agar menjadi wewenang.

Para pemimpin menjalankan wewenang jika mereka dapat memberikan alasan pembenaran bagi hak mereka berkuasa atas orang lain. Wewenang berkaitan erat dengan hak moral untuk menentukan kebijakan, membuat penilaian, mengeluarkan perintah dan menyelesaikan konflik. Umumnya prinsip-prinsip moral yang memberikan pembenaran pada wewenang cenderung lebih spesifik daripada nilai-nilai umum. Wewenang lebih banyak memiliki aspek subjektif daripada kekuasaan. Kebanyakan tipe kekuasaan menunjukkan sumber daya yang relatif objektif dan nyata, seperti: senjata fisik, barang-barang ekonomi, daya tarik pribadi dan bahkan informasi yang tercetak atau terdokumentasi secara elektronik. Dalam kaitan ini, wewenang merupakan satu jenis sumber daya normatif yang lebih menekankan pada keyakinan-keyakinan dan prinsip-prinsip moral guna menetapkan hak membuat keputusan-keputusan dan menerapkan kewajiban-kewajiban tertentu pada penguasa.

Seorang pemimpin yang mengaku memiliki hak (wewenang) untuk berkuasa, ia dapat memperoleh wewenang dari sumber-sumber yang dapat digunakan. *Pertama*, para penguasa dapat memperoleh wewenang mereka dari sumber-sumber primordial, khususnya dari sifat-sifat keturunan. Di sejumlah masyarakat, hanya orang-orang yang menjadi anggota keluarga kerajaan atau keturunan raja yang mempunyai hak untuk berkuasa. Kerajaan-kerajaan di Afrika, seperti di Ethiopia, Yoruba dan Ashanti mengikuti pola ini. *Kedua*, seorang pemimpin dapat memperoleh wewenang dari sumber-sumber yang dianggap suci, yakni dari Tuhan. Pada masa lalu, banyak raja dan kaisar yang mengklaim berkuasa dengan dalih memperoleh restu dari Tuhan. Kaisar Jepang mengaku keturunan dari *Amaterasu-omikami*, dewa matahari. Di kalangan masyarakat Eskimo, Shaman menyatakan haknya untuk berkuasa berasal dari hubungan khusus dengan para dewa. Bahkan raja Inggris, Henry IV menegaskan "*dominus noster Jesus Christus nos ad regnum vocavit*", artinya Yesus Kristus Tuhan kita meminta kami untuk bertahta. *Ketiga*, wewenang pemimpin dapat berasal dari sumber-



sumber pribadi seperti kharisma, daya tarik pribadi atau kedermawanannya. Mahatma Gandhi misalnya, memiliki pembawaan pribadi yang memberinya wewenang atas rakyat India. *Keempat*, wewenang pemimpin dapat berasal dari sumber-sumber instrumental. Pengetahuan teknik, keterampilan, dan kekayaan melambangkan landasan-landasan bagi wewenang instrumental. Di sejumlah masyarakat Afrika, pemilikan ternak dalam jumlah besar dapat memberi seseorang wewenang politik tertentu. Demikian pula, diantara bangsa Indian, padang rumput di Amerika Utara dan pameran keterampilan militer yang hebat merupakan landasan untuk menjalankan wewenang politik. *Kelima*, khususnya di negara konstitusional, landasan-landasan legal bagi wewenang menjadi sangat penting dan prinsip-prinsip prosedural ini sangat berkaitan dengan nilai-nilai sipil. Presiden Amerika Serikat memperoleh haknya untuk berkuasa melalui sarana-sarana legal, yakni melalui pemilihan umum yang disusul dengan ratifikasi formal oleh Dewan Pemilihan. Hak-hak Presiden untuk membuat keputusan-keputusan khusus juga berasal dari ketentuan-ketentuan konstitusional tertentu.

### C. Penutup

Kata politik tidak dapat dilepaskan dari perkembangan konsep negara. Hal ini dapat dipahami, sebab dalam arti luas, politik membahas secara rasional berbagai aspek negara dan kehidupan politik. Politik memiliki banyak arti, dapat didekati dari berbagai paradigma, seperti paradigma kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*), kebijakan (*policy*), pengambilan keputusan (*decision making*), dan pembagian (*distribution*). Masyarakat sebagai bagian dari negara merupakan kelompok manusia dengan ciri-ciri sebagai berikut. *Pertama*, kelompok manusia yang disebut masyarakat memiliki suatu perasaan bersatu dan *sense of belonging* yang relatif sama sampai tingkat kepentingan tertentu. *Kedua*, kelompok manusia disebut hidup dan bekerja dalam suatu kerangka yang sama untuk waktu yang lama, *Ketiga*, kelompok manusia tersebut menyelenggarakan hidupnya dalam suatu kerangka organisatoris yang tumbuh dari kebiasaan atau kesepakatan diam-diam. *Keempat*, kelompok manusia tersebut terdiri dari kelompok-kelompok yang lebih kecil, baik kelompok dalam alur genealogis maupun dalam alur organisatoris.

Dalam kaitannya dengan masyarakat sipil, negara merupakan tempat dari lembaga-lembaga dan praktik-praktik yang bersandar pada poin persetujuan tentang kekuasaan dalam masyarakat sipil. Negara merupakan masyarakat sipil yang dikonseptualisasikan sebagai hegemoni yang diselubungi koersi, sehingga negaralah yang pantas memerintah sistem melalui semua alat yang ada. Dalam pandangan Foucault, negara merupakan kodifikasi dari semua relasi kekuasaan dan hanya dapat dijalankan dengan menggunakan dominasi dan tekanan kepada masyarakat. Negara, dengan demikian, dipahami sebagai hubungan sosial, karena merupakan kodifikasi kekuasaan dari formasi sosial. Negara merupakan suatu bentuk pergaulan hidup yang khusus, dan kekhususannya terletak pada syarat-syarat tertentu, yaitu rakyat, daerah, dan pemerintah tertentu yang harus dipenuhi oleh pergaulan hidup. Kekuasaan negara berasal dari masyarakat, tetapi begitu negara terbentuk, maka ia menjadi organisasi kekuasaan yang mandiri, terpisah dari kepentingan masyarakat yang membentuknya, karena ia memiliki kapasitas untuk menyeleksi, mengkategorikan, mengkristalisasi, dan menyusun kekuasaan dalam kode dan lembaga formal. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk memengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.

Dalam perspektif sosiologi, kekuasaan merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Kekuasaan ada dalam setiap masyarakat, baik yang masih sederhana maupun yang sudah kompleks. Umumnya kekuasaan yang ada di masyarakat tidak terbagi secara merata. Tidak meratanya pembagian kekuasaan di masyarakat menunjukkan bahwa makna pokok kekuasaan adalah kemampuan untuk memengaruhi pihak lain menurut kehendak yang memiliki kekuasaan. Kemampuan seperti itu, tidak dimiliki oleh semua orang. Kekuasaan tanpa wewenang merupakan kekuatan yang tidak sah, sebab otoritas atau wewenang merupakan penggunaan kekuasaan yang sesuai dengan keteraturan normatif. Itulah sebabnya, kekuasaan harus memperoleh pengakuan dan pengesahan dari masyarakat agar menjadi wewenang.

## BAB IV KONSEP DASAR ETIKA POLITIK

*One who so chooses political principles  
that they are consistent with those of morality*

Immanuel Kant

**D**alam bab ini akan dibahas tentang konsep dasar etika politik. Realitas politik sering digambarkan sebagai pertarungan kekuatan dan kepentingan. Dalam kenyataan, politik dibangun bukan dari ideal moral, tetapi lebih sering diwarnai kekerasan. Dalam politik, kecenderungan umum adalah tujuan menghalalkan segala cara. Dalam bagian ini, akan dibahas bagaimana etika politik berperan mengarahkan tindakan manusia, khususnya elit politik pada kemaslahatan masyarakat.

### **A. Etika Politik dan Dimensi Politis Manusia**

Filsafat berbicara tentang bagaimana sesuatu fenomena dipahami berdasarkan pemikiran yang mendalam, sehingga seseorang bisa lebih bijak dalam mengambil suatu keputusan atau berbuat berkenaan dengan orang lain. Ada dua cabang utama filsafat, yaitu filsafat teoretis dan filsafat praktis (Suseno 1994:12). Filsafat teoretis mempertanyakan apa yang ada, sedangkan filsafat praktis menanyakan bagaimana manusia harus bersikap terhadap apa yang ada itu (Kaelan 2002:133).

Filsafat yang langsung mempertanyakan praksis manusia adalah etika. Pada dasarnya, etika ini menanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia. Etika dibagi kedalam dua kelompok, yaitu etika umum dan etika khusus (Suseno 1994:13). Etika umum mempertanyakan prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi segenap tindakan manusia, sedangkan etika khusus membahas prinsip-prinsip tersebut dalam hubungannya dengan kewajiban manusia dalam berbagai lingkup kehidupannya. Oleh karena individu manusia hidup bersama orang lain dalam masyarakat, maka dalam tatanan masyarakat terdapat etika sosial. Bertolak dari martabat manusia sebagai pribadi yang sosial, etika sosial membahas norma-norma yang seharusnya menentukan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia. Termasuk dalam wilayah etika sosial adalah etika politik atau filsafat moral mengenai dimensi politis

kehidupan manusia.

Etika politik mempertanyakan tanggung jawab dan kewajiban manusia sebagai manusia dan bukan hanya sebagai warga negara terhadap negara (Suseno 1994 : 14). Kebaikan sebagai manusia dan kebaikan sebagai warga negara tidak identik. Identitas sebagai manusia yang baik dan warga negara yang baik hanya bisa terwujud apabila negara sendiri baik. Jika negaranya buruk, di mana orang baik sebagai warga negara hidup dalam aturan negara yang buruk, maka orang tadi menjadi buruk sebagai manusia. Demikian pula, dalam negara buruk, manusia yang baik sebagai manusia, akan buruk pula sebagai warga negara karena tidak dapat hidup sesuai dengan aturan buruk negara. Negara yang ideal dengan warga negara yang ideal adalah suatu negara yang dapat membahagiakan rakyatnya, didukung oleh individu warga negara yang secara moral dan etis baik.

Dalam perspektif etika politik, manusia memiliki dimensi politis. Dimensi politis manusia, dapat dikaji dari tiga hal. Pertama, manusia sebagai makhluk sosial. Kedua, manusia dengan dimensi kesosialannya. Ketiga, dimensi politis kehidupan manusia.

Dalam pengertian yang pertama, manusia sebagai makhluk sosial dipahami dalam arti keseimbangan. Manusia memang bebas bertindak menurut kehendaknya, tetapi ia hanya mempunyai arti ketika ia berada di tengah-tengah masyarakat. Arti sebagai manusia hanya dapat diperoleh pada saat ia berinteraksi dengan manusia lainnya didalam masyarakat. Sebagaimana dikatakan Suseno(1994:16),” manusia hanya mempunyai eksistensi karena orang lain dan ia hanya dapat hidup dan berkembang karena ada orang lain”.

Dalam arti kedua, kesosialan manusia dinyatakan dalam tiga dimensi, yaitu (1) dalam penghayatan spontan individual,(2) berhadapan dengan lembaga-lembaga,dan (3) melalui pengartian simbolis terhadap realitas. Manusia menghayati bahwa kehidupan sehari-hari yang ia alami adalah konkret dan spontan. Dalam segala aktivitasnya, manusia sadar bahwa ia hidup senantiasa dilihat dan diawasi oleh manusia lainnya. Kesedihan dan kesenangan diperoleh individu manusia dalam interaksinya dengan orang lain. Pendek kata, ia menemukan diri ketika berada dalam kebersamaan orang lain. Hubungan sosial yang dilalui individu manusia adalah berstruktur. Ada kebutuhan yang hanya dapat

dipenuhi melalui kebersamaan dengan orang lain. Demikian pula, ada lebih banyak lagi kebutuhan dapat dipenuhi dan dipermudah ketika diusahakan bersama-sama orang lain. Untuk menjamin agar fungsi struktur berlangsung lestari, maka dikembangkan pola-pola bertindak bersama, yaitu lembaga.

Lembaga dipahami sebagai bentuk kolektif atau struktur dasar dari organisasi sosial sebagaimana dibangun oleh hukum atau manusia (Duverger 1985:105). Dalam perspektif sosiologi politik, lembaga dibagi dalam dua bentuk, yaitu lembaga yang dibentuk dengan sengaja atau *institutions by design* dan lembaga yang secara kebetulan merupakan fakta atau *institutions by fact*. Eksistensi lembaga yang sengaja dibentuk didasarkan pada norma dan hukum. Lembaga jenis ini berfungsi menurut undang-undang yang dibuat terdahulu yang mengatur perilaku anggota masyarakat melalui *rule of conduct*. Sementara itu, *institution by fact* bersifat deterministik, dimana seseorang mendapatkan pengaruh kekuasaan secara otomatis (Handoyo 2008).

Dimensi kesosialan manusia yang ketiga, yakni dalam arti simbolis, mengacu pada apa yang disebut Berger dengan "*symbolic universe of meaning*" (Suseno 1994:19), yaitu segala macam paham, kepercayaan, pandangan, dan keyakinan tentang makna realitas sebagai keseluruhan. Dunia simbolik pengartian atau pemaknaan itu, termasuk di dalamnya agama, pandangan dunia (*world view*), sistem nilai, pandangan moral, politis dan estetis, serta keyakinan falsafah dan ideologi. Sistem simbolis ini menjelaskan kepada manusia tentang siapa dia, bagaimana ia harus hidup, mengapa alam dan masyarakat berstruktur sebagaimana ia menemukan apa yang baik dan buruk serta apa yang bernilai dan tidak bernilai terkait dengan kesemestaan tersebut. Fungsi utama sistem simbolik tersebut adalah memberikan legitimasi terhadap struktur sosial yang dihadapi manusia, sehingga ia memperoleh orientasi dan kepastian dalam hidup.

Dalam rangka dimensi kesosialan manusia, dimensi politis mencakupi lingkaran kelembagaan hukum dan negara, sistem nilai dan ideologi yang memberikan legitimasi kepada manusia. Dimensi politis manusia dipahami sebagai dimensi masyarakat secara keseluruhan (Suseno 1994:19). Sebuah pendekatan disebut politis jika pendekatan tersebut terjadi dalam kerangka acuan yang berorientasi pada

masyarakat sebagai keseluruhan. Keputusan bersifat politis, bila diambil dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Demikian pula, suatu tindakan disebut politis, apabila menyangkut atau menyentuh kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Dimensi politis manusia ini berkaitan dengan dua kemampuan fundamental manusia, yaitu makhluk yang tahu atau berorientasi dan makhluk yang mau atau bertindak.

Dimensi politis manusia berfungsi dalam kerangka kehidupan masyarakat. Untuk ini, perilaku manusia dalam masyarakat perlu ditata, baik secara normatif maupun efektif. Tindakan manusia dalam masyarakat ditata secara normatif melalui tiga cara, yaitu melalui rintangan-rintangan fisik, melalui kondisionasi psikis, dan secara normatif. Hukum merupakan lembaga penata perilaku manusia dalam masyarakat secara normatif. Hukum memberitahukan kepada anggota masyarakat bagaimana mereka harus berkelakuan. Hukum hanya bersifat normatif dan seringkali tidak efektif. Artinya, hukum tidak dapat menjamin agar orang mentaati perintah dan menjauhi larangan. Lembaga yang memiliki kekuasaan yang dapat memaksakan perilaku orang atau masyarakat agar taat kepada hukum. Lembaga itulah yang disebut negara. Hukum dan negara sebagai bagian dari studi etika politik, merupakan dua penata masyarakat yang ideal. Hukum merupakan lembaga penata masyarakat secara normatif, sedangkan negara merupakan lembaga penata masyarakat yang efektif. Hukum tanpa negara, tidak dapat berbuat apa-apa untuk mengatur masyarakat secara efektif. Demikian pula, negara tanpa hukum ibarat sosok fisik manusia kuat tanpa otak dan hati nurani, sehingga tindakannya dapat menginjak-injak harkat dan martabat manusia.

Negara berkaitan dengan politik. Politik riil adalah pertarungan kekuatan. Filsafat politik dan etika politik merupakan dunia ideal yang tidak mencerminkan realitas politik yang keras (Haryatmoko 2003). Dalam politik, betapapun kerasnya pertarungan kekuatan, masih ada kerinduan akan adanya ketertiban, keteraturan, dan kedamaian. Dalam perspektif Ricoeur, pengertian etika politik mengandung tiga tuntutan: *pertama*, upaya hidup baik bersama dan untuk orang lain; *kedua*, upaya memperluas lingkup kebebasan; *ketiga*, membangun institusi-institusi yang adil.

Tiga tuntutan sebagaimana diintroduksi *Ricoursaling* terkait satu dengan lainnya. “Hidup baik bersama dan untuk orang lain” tidak mungkin terwujud kecuali bila menerima pluralitas dan beradadi dalam kerangka institusi-institusi yang adil. Hidup baik adalah cita-cita kebebasan, kesempurnaan eksistensi atau pencapaian keutamaan. Institusi-institusi yang adil memungkinkan perwujudan kebebasan dengan menghindarkan warga negara atau kelompok-kelompok dari saling merugikan. Sebaliknya, kebebasan warga negara mendorong inisiatif dan sikap kritis terhadap institusi-institusi yang tidak adil. Kebebasan yang dimaksud adalah syarat fisik, sosial dan politik yang merupakan pelaksanaan konkret kebebasan atau *democratic liberties*; kebebasan pers, kebebasan berseikat dan berkumpul, kebebasan mengeluarkan pendapat dan sebagainya.

Thompson (2000) dalam buku “*Political Ethics and Public Office*” memahami etika politik sebagai praktik melakukan penilaian etis atas tindakan politik. Politik dan etika seperti dua hal yang berjauhan. Politik adalah dunia kekuasaan murni yang diatur dengan asumsi-asumsi kebijakan, sedangkan etika sebagai dunia prinsip murni yang diatur oleh imperatif moral. Tujuan yang dikejar oleh etika politik adalah mengarahkan manusia kepada hidup baik, bersama, dan untuk orang lain, dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi yang adil.

### **B. Urgensi Etika Politik**

Dalam situasi apapun, baik normal, aman, tertib, dan terkendali, maupun tidak tertib atau kacau, kehadiran etika politik sangat diperlukan. Dalam situasi kacau, etika politik semakin relevan. Pertama, etika politik berbicara dengan otoritas, yaitu betapapun kasar dan tidak santunnya suatu politik, tindakannya membutuhkan legitimasi. Legitimasi merujuk pada norma moral, nilai-nilai, hukum atau peraturan perundangan. Kedua, etika politik berbicara dari sisi korban. Politik yang kasar dan tidak adil mengakibatkan jatuhnya korban. Korban akan membangkitkan simpati dan reaksi *indignation*, yaitu terusik dan protes terhadap ketidakadilan. Ketiga, pertarungan kekuasaan dan konflik kepentingan yang berlarut-larut akan mengakibatkan kesadaran akan perlunya penyelesaian yang mendesak dan adil.

Dalam situasi normal pun etika politik dibutuhkan, sebab tanpa

adanya etika politik atau kode tingkah laku (*code of conduct*), dikhawatirkan sikap dan perilaku politik para penyelenggara negara dan elit politik bisa berseberangan dengan visi, misi, dan tujuan organisasi kekuasaan (negara). Demikian pula, tanpa kehadiran etika politik, kesejahteraan, keadilan, dan kebahagiaan tertinggi masyarakat tidak dapat terwujud, dikarenakan pedoman untuk mengarahkan perilaku penyelenggara negara dan para elit politik tidak ada.

### **C. Dimensi Etika Politik**

Etika politik tidak hanya berkaitan dengan perilaku para politisi, tetapi juga bersangkutan dengan praktik institusi sosial, budaya, hukum, politik, dan ekonomi. Pendek kata, etika politik berkaitan dengan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Perilaku politisi hanyalah salah satu dimensi dari etika politik. Etika politik memiliki tiga dimensi yaitu tujuan, sarana, dan aksi politik (Haryatmoko 2003:25). Dimensi 'tujuan' mengandaikan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat dan hidup damai didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Dalam negara demokratis, dimensi tujuan dari etika politik, mewajibkan pemerintah dalam menyelenggarakan negara dengan memusatkan perhatian pada kesejahteraan masyarakat dan hidup damai. Kebijakan umum pemerintah harus dirumuskan dengan jelas dalam hal prioritas, program, metode, dan landasan filosofisnya. Kejelasan tujuan yang terumus dalam kebijakan publik mencerminkan ketajaman visi seorang pemimpin dan kepedulian partai politik terhadap aspirasi masyarakat. Aspek moral dari dimensi tujuan terletak pada kemampuan menentukan arah yang jelas dari kebijakan umum dan akuntabilitasnya.

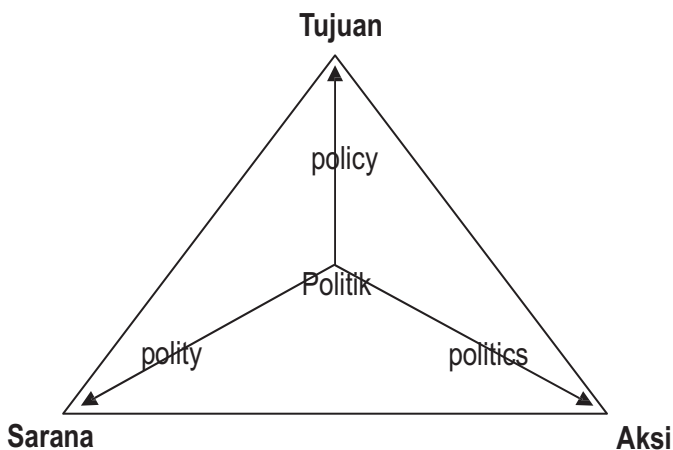
Dimensi 'sarana' memungkinkan pencapaian tujuan. Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktik penyelenggaraan negara dan juga mendasari institusi-institusi sosial. Dimensi sarana mengandung dua pola normatif, (1) tatanan politik (hukum dan institusi) harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiaritas, penerimaan pluralitas, dan struktur sosial ditata secara politik menurut prinsip keadilan, (2) kekuatan-kekuatan politik ditata menurut prinsip timbal balik (Haryatmoko 2003:27). Aspek moral dari dimensi sarana ini terletak pada peran etika dalam menguji dan mengkritisi legitimisasi keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik.

Dalam dimensi 'aksi politik', pelaku memegang peran dalam



menentukan rasionalitas politik. Rasionalitas politik terdiri dari rasionalitas tindakan dan keutamaan atau kualitas moral pelaku. Tindakan politik dikatakan rasional jika pelaku memiliki orientasi situasi dan paham permasalahan yang dihadapi. Hal ini mengandaikan kemampuan mempersepsi kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan berdasarkan peta kekuatan politik yang ada. Disposisi kekuasaan ini membantu mengkalkulasi kemampuan dan dampak aksi politik. Penguasaan manajemen konflik merupakan syarat aksi politik yang etis. Dalam hal keutamaan, aktor atau pelaku politik harus mampu menguasai diri dan berani memutuskan apa yang dianggap baik dan benar serta siap menghadapi risikonya.

Dalam konteks pencapaian kesejahteraan umum dan kedamaian (dalam kebebasan dan keadilan), sinergi antara dimensi tujuan, sarana dan aksi dapat dicermati pada gambar berikut.



Gambar 5. Dimensi Etika Politik

#### D. Penutup

Bagian berikut menyajikan rangkuman dari pembahasan tersebut di atas. Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa manusia memiliki dimensi politis. Dimensi politis manusia, dapat dikaji dari tiga hal. *Pertama*, manusia sebagai makhluk sosial. *Kedua*, manusia dengan dimensi kesosialannya. *Ketiga*, dimensi politis kehidupan manusia. Etika politik

sangat urgen, baik dalam situasi normal, aman, tertib, dan terkendali, maupun tidak tertib atau kacau. Bahkan dalam situasi kacau, etika politik semakin relevan. Agar pemerintah mampu mewujudkan kesejahteraan dan hidup damai bagi masyarakatnya, maka ada tiga dimensi etika politik yang harus dipahami, yaitu dimensi tujuan, sarana dan aksi politik.

Dimensi 'tujuan' mengandaikan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat dan hidup damai didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Dimensi 'sarana' memungkinkan pencapaian tujuan. Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip-prinsip dasar pengorganisasian praktik penyelenggaraan negara dan juga mendasari institusi-institusi sosial. Dalam dimensi 'aksi politik', pelaku memegang peran dalam menentukan rasionalitas politik. Rasionalitas politik terdiri dari rasionalitas tindakan dan keutamaan atau kualitas moral pelaku.

## BAB V HAKIKAT KEKUASAAN NEGARA

*Power tends to corrupt, absolut power corrupt absolutely*

Lord Acton

**P**ada bab ini, akan dibahas hakikat kekuasaan negara dalam perspektif Plato, Aristoteles, Islam, dan Pancasila. Perspektif Plato dan Aristoteles dibahas dalam bab ini, karena pemikiran kedua pemikir dan filsuf ini hingga kini masih memengaruhi pemikiran dan filsafat politik di dunia. Perspektif Islam dikemukakan karena sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam, sehingga wajar kiranya paradigma kekuasaan menurut Islam diutarakan. Pancasila merupakan dasar falsafah dan ideologi negara yang harus diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Indonesia, maka sudah seharusnya bahasan tentang kekuasaan negara di Indonesia dipahami dalam optik Pancasila.

### **A. Hakikat Kekuasaan Negara dalam perspektif Plato**

#### **1. Apakah Kekuasaan itu?**

Dalam sejarah pemikiran politik pada masa Yunani kuno, Plato dihadapkan pada 2 (dua) istilah dalam bahasa Yunani yaitu "*peithein*" yang berarti persuasi (digunakan untuk menangani urusan dalam negeri) dan "*bia*" yang berarti paksaan atau kekerasan (digunakan untuk menangani urusan luar negeri). Dalam pergulatan pemikiran tersebut, Plato cenderung menggunakan istilah yang pertama, yaitu persuasi. Kekuasaan menurut Plato adalah kesanggupan untuk meyakinkan (persuasi) orang lain agar orang yang telah diyakinkan itu melakukan apa yang telah diyakininya sesuai dengan kehendak orang yang melakukan persuasi. Bagi Plato, unsur paksaan atau kekerasan hanya boleh digunakan dalam keadaan yang sangat terpaksa atau darurat (Rapar 2001:85).

#### **2. Sumber Kekuasaan**

Mengapa seorang dikatakan memiliki kekuasaan? Apa yang menjadi sumber kekuasaan? Plato mendudukan filsafat atau pengetahuan di tempat yang paling mulia, karena ia beranggapan hanya filsafat atau pengetahuanlah yang sanggup membimbing dan

menuntun manusia datang pada pengenalan yang benar akan sesuatu yang ada dan dalam keberadaan masing-masing. Oleh sebab itu, pengetahuan layak ditempatkan di tempat paling utama. Bila pengetahuan berada di tempat yang paling utama dan paling mulia, maka wajarlah apabila pengetahuan menjadi sumber kekuasaan. Karena itu, Plato mengatakan bahwa pengetahuan adalah kekuasaan (Rapar 2001:184).

### 3. Penyelenggaraan Kekuasaan

Plato tidak membedakan antara kekuasaan penguasa negara dengan kekuasaan seseorang terhadap istri dan anak-anaknya. Sebagai konsekuensi atas ajarannya yang menyebutkan bahwa negara adalah suatu keluarga besar, maka Plato beranggapan bahwa kekuasaan dalam negara dan kekuasaan keluarga sama saja. Selanjutnya Plato mengatakan:

*The ruler are commanded by God first and fore most that they be good guardians of no person so much as of their own children* (Rapar 2001:87). Dalam pandangan Plato, para penguasa diamanatkan Tuhan pertama-tama dan terutama agar mereka menjadi penjaga yang baik, sebaik seperti terhadap anak mereka sendiri.

Penyelenggaraan negara yang dikehendaki Plato dalam negara ideal adalah secara paternalistik, yaitu para penguasa yang bijaksana haruslah menempatkan diri selaku ayah yang baik lagi arif, yang dalam tindakannya terhadap anak-anaknya terpadulah kasih dan ketegasan demi kebahagiaan anak-anak itu sendiri.

## B. Hakikat Kekuasaan Negara dalam perspektif Aristoteles

### 1. Sumber Kekuasaan

Aristoteles tidak sependapat dengan Plato yang menempatkan pengetahuan sebagai sumber kekuasaan maupun pendapat lain yang mengatakan bahwa sumber kekuasaan ialah pangkat, kedudukan, jabatan, harta milik dan kekayaan, serta dewa atau apapun yang dianggap illahi. Menurut Aristoteles, sumber kekuasaan itu adalah hukum, yang berarti pula bahwa hukum memiliki kedaulatan dan kewibawaan tertinggi. Ada empat hal yang akan terwujud dalam negara yang sumber kekuasaannya adalah hukum:

a. Hukum menumbuhkan moralitas yang terpuji dan keadaban tinggi

- bagi yang memerintah dan yang diperintah.
- b. Tumbuhnya moralitas yang terpuji dan keadaban yang tinggi akan mencegah pemerintahan yang sewenang-wenang.
  - c. Ketiadaan pemerintahan yang sewenang-wenang dari pihak penguasa akan menumbuhkan peranserta yang positif serta persetujuan dan dukungan yang menggembirakan dari pihak yang diperintah kepada pemerintah.
  - d. Pemerintah yang memiliki moralitas yang terpuji dan keadaban tinggi, yang tidak sewenang-wenang dan yang memperoleh persetujuan serta dukungan daripihak yang diperintah akan memerintah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum (Rapar 2001:185-186).

## 2. Pemegang Kekuasaan

Jumlah pemegang kekuasaan ditentukan oleh bentuk pemerintahan negara. Bentuk pemerintahan monarki dan tirani, kekuasaan berada di tangan satu orang. Dalam model aristokrasi dan oligarki, kekuasaan dipegang oleh beberapa orang. Dalam model politeia dan demokrasi, kekuasaan dipegang oleh banyak orang. Mereka yang layak menjadi pemegang kekuasaan ialah orang pilihan yang dianggap yang terbaik dan yang paling unggul diantara semua orang pilihan, yakni orang yang memiliki pengetahuan dan kebijaksanaan yang sempurna (Rapar 2001:186).

Aristoteles mendukung pendapat Plato bahwa negara yang dipimpin dan diperintah oleh orang yang terpilih dan terunggul itu adalah negara ideal. Namun orang pilihan yang terbaik dan terunggul hanya dapat dijumpai dalam teori, karena orang seperti itu bukankah *dewa* di antara manusia.

Hukum sebagai sumber kekuasaan dan pedoman pemerintahan haruslah hukum yang terbaik. Menurut Aristoteles, bentuk pemerintahan yang terbaik bagi hukum adalah *politeia*. Bentuk politeia yang baik ialah berada di antara oligarki dan demokrasi. Pemegang kekuasaan yang paling tepat adalah golongan menengah yang biasa memanggul senjata dan takluk pada hukum. Golongan menengah ini dapat menjaga keseimbangan antara golongan kaya dan golongan miskin. Aristoteles yakin bahwa kekuasaan yang berada di tangan banyak orang akan menghasilkan kebijaksanaan kolektif yang lebih baik

dibandingkan kebijaksanaan satu orang atau kebijaksanaan beberapa orang, kendatipun mereka adalah orang-orang pandai.

### 3. Penyelenggaraan Kekuasaan

Aristoteles tidak sependapat dengan Plato yang tidak membedakan antara kekuasaan penguasa negara dengan kekuasaan seseorang terhadap anak-anaknya. Aristoteles berpendapat, di dalam satu keluarga masih harus dibeda-bedakan cara penyelenggaraan kekuasaan. Setiap rumah tangga terdapat tiga jenis hubungan yaitu (a) hubungan antara tuan dan budak; (b) hubungan antara suami dan istri; (c) hubungan antara ayah dan anak-anak (Rapar 2001:188). Ketiga jenis hubungan itu menciptakan tiga jenis penyelenggaraan kekuasaan yang berbeda.

- a. Pertuanan (*mastership*), yang dalam bahasa Yunani *despotike (of a master)*, menunjuk pada hubungan tuan dan budak. Penyelenggaraan kekuasaan ini bersifat despotis, sama dengan penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan oleh jiwa terhadap tubuh atau binatang terhadap tuannya. Aristoteles menegaskan bahwa harus ada perbedaan, oleh karena budak bukan orang bebas, sedangkan istri dan anak-anak adalah orang yang bebas.
- b. Matrimonial, dalam bahasa Yunani *gamike*, untuk hubungan antara suami dan istri. Wanita sesuai kodratnya, kurang (*inferior*) dan dikuasai atau tunduk (*subject*). Pria unggul (*superior*) dan penguasa (*ruler*). Istri harus tunduk pada suami, tetapi dalam penyelenggaraan kekuasaannya tidak boleh sama dengan penyelenggaraan kekuasaan terhadap budak (bukan orang bebas). Dalam penyelenggaraan kekuasaan harus senantiasa dihargai dan dihormati kebebasan dan kedewasaan seorang istri.
- c. Paternalistik, dalam bahasa Yunani *teknopoietike*, untuk menjelaskan hubungan antara ayah dan anak-anaknya. Anak-anak harus berada di bawah kekuasaan orang tua. Penyelenggaraan kekuasaan ayah terhadap anak harus bersifat monarkial, seperti halnya raja terhadap rakyatnya.

Jenis penyelenggaraan kekuasaan suami terhadap istrinya adalah penyelenggaraan kekuasaan yang mirip dengan penyelenggaraan kekuasaan yang digunakan para penguasa terhadap warganegara. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

- a. penguasa negara tidak boleh menyelenggarakan kekuasaan secara despotis, seperti yang digunakan tuan kepada budaknya, karena yang dikuasai oleh para penguasa adalah warga negara, yaitu orang-orang bebas sama bebasnya dengan penguasa sendiri.
- b. penguasa negara tidak boleh menyelenggarakan kekuasaan negara secara monarkial sebagaimana ayah kepada anaknya, karena warga negara yang diperintah penguasa adalah orang-orang yang bebas dan dewasa.
- c. penguasa negara tidak boleh menyelenggarakan kekuasaan negara secara paternalistik, karena warga negara adalah orang-orang bebas, dewasa dan sederajat. Berbeda dengan istri yang sesuai dengan kodratnya harus tunduk kepada kekuasaan suami. Menurut Aristoteles, mereka yang pada suatu saat memegang kekuasaan negara tidaklah memegang kekuasaan itu selamanya. Secara periodik, lewat pemilihan yang diatur oleh undang-undang, mereka yang dikuasai diangkat menjadi penguasa dan seterusnya.

### C. Hakikat Kekuasaan Negara dalam Perspektif Islam

#### 1. Sumber kekuasaan

Sumber kekuasaan dalam perspektif Islam dikategorikan ke dalam teori ketuhanan atau teokrasi. Teori ini didasarkan pada kepercayaan bahwa segala kejadian di jagat raya terjadi karena kehendak Tuhan (Ismatullah dan Gatara2007:57). Kekuasaan atau kedaulatan berasal dari Allah Tuhan Yang Maha Kuasa. Hakikat kekuasaan negara dalam perspektif Islam berpegang kepada kitab suci Al-Qur'an sebagaimana tercantum dalam surat Al-Mulk ayat 1 yang berbunyi:

تَبَّرَكَ الَّذِي بِيَدِهِ الْمَلِكُ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿١﴾

Taabaarokalladzie biyadihil mulkuwahuwa'ala kulli syai'inqodier Artinya: Maha Suci Allah yang di dalam genggamannya kekuasaan-Nya segala kekuasaan/kerajaan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.

Sumber kekuasaan dalam Islam juga dapat dilihat dalam surat Ali Imron ayat 26.

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ  
 مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ  
 كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٦٦﴾

Qulillahumma maalikal mulki tuktil mulkamantasyaa-u watanzi'ul mulka mimman tasyaa-u, watu'izzuman tasyaa-u, watudzillu man tasyaa-u, biyadikal khoir, innaka' alaa kulli syai-inqodier.

Artinya : katakanlah, wahai Tuhan pemilik kerajaan, Engkau berikan kekuasaan kepada orang yang Engkau kehendaki, dan Engkau cabut kekuasaan dari orang yang Engkau kehendaki, Engkau muliakan orang yang Engkau kehendaki, dan Engkau hinakan orang yang Engkau kehendaki. Di tangan Engkaulah segala kebajikan. Sesungguhnya Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu.

Islam beranggapan kekuasaan atau kedaulatan berasal dari Tuhan, karena itu Tuhanlah pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi. Dikalangan Islam, tidak pernah dipersoalkan apakah raja atau sultan ataupun khalifah sebagai wakil Tuhan. Bahkan Nabi Muhammad S.A.W sekalipun tidak pernah dipersoalkan apakah ia wakil Tuhan, sebab Muhammad sendiri mengakui bahwa dirinya hanyalah seorang rasul, seorang utusan atau pesuruh Tuhan. Sebagaimana yang dikuatkan dalam kitab suci Al-Qur'an, surat Al-Ahzab ayat 40 :

مَا كَانَ مُحَمَّدٌ أَبَا أَحَدٍ مِّن رِّجَالِكُمْ وَلَكِن رَّسُولَ اللَّهِ وَخَاتَمَ  
 النَّبِيِّينَ ﴿٤٠﴾



(Maakaana Muhammadun abaa ahadimirrijaalikum walaakirrasuulallohi wa khootamannabiyyien)

Artinya, Muhammad itu bukanlah bapak dari seorang pun dari kaum lelaki kamu, akan tetapi ia adalah utusan Allah dan penghabisan nabi-nabi (nabi terakhir)...

Pada ayat lain, yaitu dalam surat Al-Kahfi ayat 110 dinyatakan sebagai berikut.

قُلْ إِنَّمَا أَنَا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ يُوحَىٰ إِلَيَّ أَنَّمَا إِلَهُكُمُ إِلَهٌ وَاحِدٌ.....

Qul Innamma anabasyarummitslukum yuuhaa ilayya, annamaa ilahukum ilaahun waahid, ...”.

Artinya : Katakanlah ya Muhammad bahwa aku (Muhammad) hanyalah seorang manusia biasa seperti kamu, hanya saja diwahyukan kepadaku bahwa sesungguhnya Tuhan kamu adalah Tuhan Yang Maha Esa,.....”

Di kalangan Islam, raja, sultan ataupun khalifah tidak dianggap sebagai wakil Tuhan di dunia atau di dalam negara.

## 2. Pemegang Kekuasaan

Persoalan legitimasi kekuasaan sangat erat hubungannya dengan persoalan tujuan negara. Orang dapat menerima atau tidak, serta dapat mengakui sah atau tidaknya kekuasaan pemerintah suatu negara, pertama-tama tergantung pada tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah demi rakyat yang diperintah. Pemerintah dalam hal ini, termasuk badan-badan kenegaraan yang ada dalam negara.

Menurut Ibnu Khaldun, dalam bukunya “*Muqoddimah*” atau dalam bahasa Latin “*Prolegoma*”, kekuasaan adalah suatu yang khas bagi manusia sesuai dengan tuntutan kodratnya dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Ibnu Khaldun menegaskan bahwa untuk menghindarkan masyarakat dan negara dari keruntuhan, di samping penguasa memiliki kekuasaan, ia juga harus memiliki “solidaritas sosial”, demikian juga rakyat. Artinya, tiap orang hendaknya benar-benar sadar dengan kekuatan daya pikir atau akalinya, bahwa ia tidak mempunyai hak untuk menindas orang lain. Ibnu Khaldun menolak pendapat yang

menyatakan bahwa masyarakat dan negara hanya dapat dibentuk atau ditegakkan dengan hukum Tuhan, karena perlindungan dan keamanan diri manusia juga dapat diberikan oleh seorang raja yang memerintah tanpa adanya hukum Tuhan sebagaimana di kalangan orang kafir (tidak punya wahyu atau kitab suci). Negara yang luas dan kuat adalah negara yang didasarkan kepada agama. Kekuasaan hanya bisa diperoleh dengan kemenangan yang dicapai oleh golongan yang lebih kuat solidaritasnya, dan lebih kuat bersatu dalam tujuannya atau rakyat yang terikat oleh suatu keyakinan yang sama.

Pendapat lain dikemukakan oleh Al-Farabi, seorang filsuf Islam terkemuka, yang mengatakan bahwa kepala negara harus dipilih dari orang yang paling sempurna di antara semua warga negara, yaitu orang yang sedapat mungkin mempunyai sifat-sifat yang mendekati sifat-sifat Tuhan, seperti sifat pemurah, pengasih, penyayang, penyabar, pemaaf, kuat lagi perkasa, bijaksana, adil, dan sebagainya. Menurut Al-Farabi, kepala negara adalah ibarat hati dalam diri manusia. Jika hati baik, maka baik seluruh diri manusia, sebaliknya jika hati jelek, maka akan jelek pula seujur tubuh manusia. Jadi jika kepala negara baik, maka baiklah kehidupan negara itu, tetapi jika kepala negara jelek, tentu jelek pula kehidupan negara itu sehingga ia tidak dapat mewujudkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya.

#### **D. Hakikat Kekuasaan Negara dalam Perspektif Pancasila**

##### **1. Sumber Kekuasaan**

Plato mengatakan bahwa sumber kekuasaan adalah pengetahuan. Aristoteles yakin bahwa sumber kekuasaan adalah hukum. Sementara itu, menurut ajaran Islam, sumber kekuasaan adalah Allah Tuhan Yang Maha Kuasa. Menurut perspektif Pancasila, sumber kekuasaan yang ada di Indonesia dapat ditelusuri dari UUD 1945. Hal ini dapat dipahami, karena UUD 1945 merupakan jabaran lebih lanjut dari Pancasila atau merupakan nilai instrumental dari nilai dasar Pancasila. Menurut UUD 1945, negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik (pasal 1 ayat 1). Republik berasal dari kata latin, *res* dan *publica*, yang artinya kembali kepada publik atau rakyat. Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Ayat (3) dari pasal 1 UUD 1945 menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum. Dari

ketentuan UUD1945, dapat disimpulkan bahwa sumber kekuasaan di Indonesia dalam perspektif Pancasila ada dua, yaitu rakyat dan hukum. Dalam perspektif teori kedaulatan, Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.

## **2. Pemegang dan Penyelenggara Kekuasaan**

Pemegang kekuasaan ditentukan oleh bentuk pemerintahan negara. Misalnya, bentuk pemerintahan monarki dan tirani, kekuasaan berada di tangan satu orang. Aristokrasi dan oligarki, kekuasaan dipegang oleh beberapa orang. Politeia dan demokrasi, kekuasaan dipegang oleh banyak orang. Orang yang layak menjadi pemegang kekuasaan menurut Plato ialah orang pilihan yang dianggap terbaik dan yang paling unggul diantara semua orang pilihan, yakni orang yang memiliki pengetahuan dan kebijaksanaan yang sempurna. Aristoteles sependapat dengan Plato bahwa negara yang dipimpin dan diperintah oleh orang yang terpilih dan terunggul itu adalah negara ideal. Orang pilihan yang terbaik dan terunggul hanya dapat dijumpai dalam teori, karena orang seperti itu bukankah dewa di antara manusia. Pemegang kekuasaan yang paling tepat adalah golongan menengah yang biasa memanggul senjata dan takluk pada hukum. Golongan menengah ini dapat menjaga keseimbangan antara golongan kaya dan golongan miskin. Aristoteles yakin bahwa kekuasaan yang berada di tangan banyak orang akan menghasilkan kebijaksanaan kolektif yang lebih baik dibandingkan kebijaksanaan satu orang atau beberapa orang, kendatipun mereka adalah orang-orang pandai.

Dalam perspektif Pancasila, siapa yang berwenang memegang dan menyelenggarakan kekuasaan negara dapat dilihat dalam rumusan UUD 1945. Sebelum UUD1945 diamandemen, pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada masa pemerintahan Soeharto, MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, sementara itu Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara merupakan mandataris MPR yang tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, MPR merupakan lembaga tertinggi negara, posisinya berada di atas lembaga tinggi negara lainnya, termasuk Presiden.

Pasca amandemen, posisi MPR dan Presiden setara, yakni sama-

sama lembaga tinggi negara, tidak ada yang membawahi (*superordinat*) dan tidak ada pula yang dibawah (subordinat). Seperti halnya pada masa Orde Baru, pemegang kekuasaan pada era reformasi juga rakyat. Bedanya, pada masa Orde Baru, daulat rakyat sekadar stempel atau simbol, sedangkan pada masa reformasi, rakyat benar-benar berdaulat. Hal ini tercermin dalam pemilihan umum, yang sejak tahun 1999 sudah menggunakan sistem pemilihan langsung (*direct voting system*). Dalam sistem ini, rakyat bebas menentukan pilihannya, tanpa ada tekanan, paksaan, dan tindakan mobilisasi seperti halnya pada masa Orde Baru. Pada masa Orde Baru, penyelenggara negara tertinggi adalah MPR, sedangkan penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi adalah Presiden. Sementara itu, pada era reformasi, penyelenggara negara adalah seluruh lembaga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, sedangkan penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tetap berada di tangan Presiden.

#### **E. Penutup**

Negara memiliki kekuasaan yang berbeda dengan kekuasaan yang dimiliki oleh individu atau kelompok sosial. Dalam masyarakat tradisional ketika negara belum terbentuk, kekuasaan berada di tangan elit tradisional, seperti ketua adat atau kepala suku. Namun dengan berdirinya masyarakat politik, yaitu negara, kekuasaan beralih dari tangan penguasa tradisional ke tangan elit politik yang berkuasa di negara tersebut. Banyak filsuf yang membahas mengenai kekuasaan negara, apa dasar seseorang berkuasa, siapa yang pantas memegang kekuasaan, dan bagaimana kekuasaan tersebut diselenggarakan. Dua di antara filsuf tersohor yang pemikirannya hingga kini masih aktual dalam mengkaji persoalan kekuasaan negara adalah Plato dan Aristoteles.

Kekuasaan menurut Plato adalah kesanggupan untuk meyakinkan (persuasi) orang lain agar orang yang telah diyakinkan itu melakukan apa yang telah diyakininya sesuai dengan kehendak orang yang melakukan persuasi. Pengetahuan merupakan sumber kekuasaan. Karena itu, Plato berkeyakinan bahwa pengetahuan adalah kekuasaan. Penyelenggaraan negara yang dikehendaki Plato dalam negara ideal adalah secara paternalistik, di mana para penguasa dalam memperlakukan rakyatnya harus bijaksana bagaikan seorang ayah memperlakukan anak-anaknya dengan penuh kasih demi kebahagiaan anak-anaknya.

Berbeda dengan Plato, menurut Aristoteles, sumber kekuasaan adalah hukum, yang berarti pula bahwa hukum memiliki kedaulatan dan kewibawaan tertinggi. Aristoteles setuju dengan Plato bahwa mereka yang layak menjadi pemegang kekuasaan ialah orang-orang pilihan yang dianggap yang terbaik dan yang paling unggul di antara semua orang pilihan, yakni orang yang memiliki pengetahuan dan kebijaksanaan yang sempurna. Namun orang pilihan yang terbaik dan terunggul hanya dapat dijumpai dalam teori. Hukum sebagai sumber kekuasaan dan pedoman pemerintahan haruslah hukum yang terbaik. Menurut Aristoteles, bentuk pemerintahan yang terbaik menurut hukum adalah *politeia*. Bentuk *politeia* yang baik ialah berada di antara oligarki dan demokrasi. Pemegang kekuasaan yang paling tepat adalah golongan menengah yang mampu memanggul senjata dan tunduk pada hukum.

Sumber kekuasaan dalam perspektif Islam berbeda dengan sumber kekuasaan menurut Plato dan Aristoteles. Kekuasaan menurut Islam dikategorikan ke dalam teori teokrasi. Menurut teori ini, kekuasaan atau kedaulatan berasal dari Allah Tuhan Yang Maha Kuasa. Kekuasaan negara dalam perspektif Islam berpegang kepada kitab suci Al-Qur'an. Islam beranggapan, kekuasaan atau kedaulatan berasal dari Tuhan, karena itu Tuhanlah pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi. Pemegang kekuasaan ideal dalam negara Islam adalah orang yang sedapat mungkin mempunyai sifat-sifat yang mendekati sifat-sifat Tuhan, seperti sifat pemurah, pengasih, penyayang, penyabar, pemaaf, kuat lagi perkasa, bijaksana, adil, dan sebagainya.

Negara Indonesia memiliki landasan atau sumber kekuasaan sendiri sesuai falsafah bangsa. Menurut perspektif Pancasila, sumber kekuasaan yang ada di Indonesia dapat ditelusuri dari UUD 1945. Sesuai sumber kekuasaan di Indonesia dalam perspektif Pancasila ada dua, yaitu rakyat dan hukum. Pada masa Orde Baru, penyelenggara negara tertinggi adalah MPR, sedangkan penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi adalah Presiden. Sementara itu, pada era reformasi, penyelenggara negara adalah seluruh lembaga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, sedangkan penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara berada di tangan Presiden.



## BAB VI PEMERINTAHAN YANG BAIK

*Democracy is the will of the people and the common good*

Joseph Schumpeter

**S**ebelum masyarakat mengenal pemerintahan, mereka hidup dalam komunitas-komunitas kecil yang sifatnya otonom, *self-sustained*, berpindah-pindah, dan pikiran serta daya upaya dicurahkan untuk mempertahankan diri dari serangan komunitas-komunitas lainnya (Rashid 2002:1). Pada masa itu, aturan yang berlaku adalah siapa yang menang yang akan menguasai, siapa yang kuat dan unggul akan menjadi pemimpin. Hobbes mendeskripsikan situasi tersebut sebagai "*homo homini lupus*", manusia yang satu menjadi serigala bagi yang lainnya. Kebebasan hanya akan bisa dinikmati oleh si kuat atas pengorbanan dan penderitaan mereka yang lemah. Kondisi ini menjadikan komunitas manusia selalu hidup dalam kekuatan dan ketakutan diserang oleh kelompok lainnya yang lebih kuat fisiknya (Busroh 1993:36). Itulah sebabnya, mereka terinspirasi membuat perjanjian-perjanjian di antara mereka. Perjanjian tersebut merupakan kesepakatan yang dibuat berdasarkan prinsip-prinsip nilai yang kelak dikenal sebagai aturan hukum. Pelanggaran terhadap kesepakatan dikenakan sanksi. Karena kondisi inilah, manusia membutuhkan suatu pemerintahan yang diharapkan mampu membela hak-haknya dan memberikan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh mereka.

### **A. Arti dan Tugas Pokok Pemerintahan**

Konsep pemerintah berasal dari kata dalam bahasa Yunani, *kubernan* atau nahkoda kapal, artinya menatap ke depan (Surbakti 2007:167). Memerintah berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat dan mengelola atau mengarahkan masyarakat kepada tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan pemerintah, dengan demikian, berupa pembuatan dan pelaksanaan

keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat dan negara.

Istilah yang lebih dinamis dari pemerintah adalah pemerintahan. Ndraha (2003:xxxv) mendefinisikan pemerintahan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan) akan pelayanan publik dan pelayanan sipil. Dengan kata lain, pemerintahan adalah suatu kegiatan atau proses penyediaan dan distribusi layanan publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil kepada setiap orang pada saat dibutuhkan (Ndraha 2003:428). Pemerintah sebagai subjek hukum positif berkedudukan sebagai lembaga istimewa di tengah-tengah berbagai subjek hukum lainnya karena memiliki kekuasaan (*power*) dengan berbagai nilai yang sah dan ruang yang sangat luas untuk bertindak secara bebas menurut kehendak sendiri (Ndraha 2003: 427). Power dan ruang bertindak tersebut semakin dahsyat, manakala pemerintah bertindak (*in-action*) mengidentifikasi dirinya sebagai negara.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural-fungsional dan dari segi tugas dan kewenangan atau fungsi (Surbakti 2007:168). Ditinjau dari aspek dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasi bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara mengenai rakyat dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara. Dilihat dari aspek struktural-fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Yang terakhir, dilihat dari aspek tugas dan kewenangan, pemerintahan adalah seluruh tugas dan kewenangan negara.

Pemerintahan dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu pertama, pemerintahan dalam arti fungsi, yang berkaitan dengan aktivitas pemerintah, dan kedua, pemerintahan dalam arti organisasi, yaitu kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan (Fahmal 2006:26). Pemerintahan dalam arti pertama, berkaitan dengan aktivitas di luar fungsi pembentukan undang-undang dan peradilan. Pemerintahan dalam arti kedua, memiliki dua pengertian, yaitu: (1) pemerintahan dalam arti luas yang mencakup seluruh wewenang yang dapat dilakukan oleh negara baik dalam bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, dan (2)



pemerintahan dalam arti sempit, yaitu aktivitas dalam bidang eksekutif saja.

Pemerintahan dibentuk dengan tujuan untuk menjaga suatu sistem ketertiban, sehingga rakyat dapat menjalankan kehidupannya secara wajar (Rashid2002:14). Pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan Ndraha (2003:6) bahwa pemerintahan merupakan organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan.

Pemerintahan berkaitan dengan tiga komponen utama, yakni: (1) aturan main (konstitusi, hukum dan etika); (2) lembaga-lembaga yang berwenang melaksanakan aturan main; dan (3) pelaku, yakni orang yang bertanggungjawab atas pelaksanaan kewenangan yang melekat pada lembaga-lembaga. Dalam kaitan ini, pemerintahan memiliki tugas pokok sebagai berikut.

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dan mencegah terjadinya konflik horizontal antara masyarakat serta menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa ada pembedaan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, di antaranya membantu orang-orang miskin, orang-orang

- cacat dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
  7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan (Rashid 2002:14-16).

Sementara itu, Fahmal (2006:47) mengemukakan bahwa setiap pemerintahan memiliki fungsi memimpin masyarakat dalam hal: (1) mengemudikan pemerintahan, (2) memberi petunjuk, (3) menghimpun potensi, (3) menggerakkan potensi, (4) memberikan arah, (5) mengkoordinasikan kegiatan, (6) memberi kesempatan dan kemudahan, (7) memantau dan menilai, (8) membina, (9) melindungi, (10) mengawasi, serta (11) menunjang dan mendukung.

Pemerintah yang ideal sudah seharusnya dalam menyelenggarakan kegiatannya, berlandaskan pada 11 fungsi di atas, tetapi dalam realitasnya, tidak pernah dijumpai pemerintah ideal semacam itu. Yang terjadi adalah, pemerintah sibuk dengan diri dan kepentingannya sendiri, sehingga melupakan fungsi-fungsi yang harus dijalankan demi kepentingan, kebutuhan, dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terjadi karena pemerintah dalam mengambil keputusan acapkali dipengaruhi atau mendapat tekanan dari partai politik, kalangan pebisnis, dan kekuatan asing.

## **B. Paradigma Pemerintahan**

Paradigma pemerintahan adalah kerangka berpikir atau perspektif yang digunakan oleh para elit dalam mengelola pemerintahan. Menurut Rashid (2002:24) terdapat tiga paradigma pemerintahan. Pertama, pemerintahan sebagai "*rulling process*", yakni paradigma yang ditandai oleh ketergantungan pemerintahan dan masyarakat kepada kapasitas kepemimpinan seseorang. Kepribadian seorang pemimpin mendominasi hampir seluruh interaksi kekuasaan. Kualitas pemerintahan tergantung mutlak pada kualitas si pemimpin. Kalau pemimpin pemerintahan adalah seorang yang baik, maka baiklah pemerintahannya, demikian pula

sebaliknya. Dalam situasi ini, pemimpin mendiktekan nilai-nilai, bahkan hukum pun diformulasikan secara sepihak. Kedua, pemerintah sebagai “*governing process*” yang ditandai oleh praktik pemerintahan berdasarkan pada konsensus-konsensus etis antara pemimpin dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus (wacana) yang berlangsung dalam ruang publik (*public sphere*). Ketiga, pemerintahan sebagai “*an administering process*”, yang ditandai oleh terbangunnya suatu sistem hukum yang kuat dan komprehensif, melalui mana seluruh interaksi kekuasaan dikendalikan oleh suatu sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur. Di dalam sistem ini, setiap konsensus yang dicapai akan tertuang ke dalam aturan-aturan hukum yang mengikat. Setiap tindakan serta peristiwa pemerintahan dan masyarakat terekam ke dalam suatu sistem administrasi yang sewaktu-waktu dapat diacu dalam proses pengambilan keputusan.

Ketiga paradigma tersebut di atas bukan merupakan tahapan-tahapan dalam pembangunan sebuah pemerintahan. Pemisahan atas ketiga konsep tersebut, hanya untuk menggambarkan bahwa nilai-nilai yang melekat dan menyertai proses pemerintahan berubah berdasarkan dinamika masyarakat. Namun dalam rangka memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, paradigma pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang tidak mendasarkan diri pada paradigma *ruling*, tetapi pemerintahan yang mampu mensinergikan *governing process* dan *administering process*.

### **C. Asas-Asas dan Etika Praktik Pemerintahan**

Asas-asas pemerintahan digunakan untuk memperlancar hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ndraha (2003) menganalogikan asas-asas tersebut dengan rambu-rambu lalu lintas, berbagai marka, peta jalan dan petunjuk jalan. Asas-asas pemerintahan merupakan rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya (Fahmal 2006:43). Asas-asas pemerintahan bersifat normatif, bersumber dari sistem nilai pemerintahan, dan bukan hanya sekadar hukum positif. Ketika nilai-nilai etika, filsafat, agama dan sebagainya dijadikan hukum positif, maka nilai tersebut terputus dari sumbernya dan dengan mudah dapat dijadikan sebagai alat politik praktis dan alat bagi rezim yang berkuasa untuk menekan pihak lain atau pihak

yang diperintah (Ndraha 2003:681).

Asas-asas pemerintahan adalah pola umum dan normatif dari perilaku pemerintahan yang bersumber dari sistem nilai pemerintahan dan semua pegangan pemerintahan yang secara objektif diperlukan guna memperlancar hubungan interaksi antara pemerintah dan yang diperintah (Ndraha 2003: 681).

Asas-asas pemerintahan diadakan untuk menjaga agar tindakan pemerintah sesuai dengan tujuan hukum atau agar tindakan yang diambil tidak menyengsarakan masyarakat yang dilayaninya. Sebagaimana diungkapkan Fahmal (2006), bahwa tujuan umum asas-asas pemerintahan yang layak adalah sebagai sarana perlindungan hukum terhadap penggunaan dan pelaksanaan wewenang bebas pemerintah dalam membuat ketetapan.

Asas-asas pemerintahan memiliki berbagai unsur atau komponen, yang dapat digunakan sebagai pengukur apakah penyelenggaraan pemerintahan dikatakan baik atau tidak. Berikut ini dikemukakan unsur-unsur asas-asas pemerintahan dari Ndraha, Koswara dan M. Hamdi.

Tabel 1. Asas-Asas Pemerintahan menurut Ndraha, E. Koswara, dan M. Hamdi

Ndraha	E. Koswara	M. Hamdi
1. Aktif	<b>Asas Kepatuhan</b> , terdiri atas:	1. Aktif
2. Mengisi yang kosong	1. Perlakuan yang korek	2. <i>Freies Ermessen</i>
3. Membimbing	2. Penelitian yang seksama	3. Otomatik.
4. <i>Freies Ermessen</i> (kebebasan hati untuk bertindak berdasar nurani demi keselamatan manusia dan lingkungannya, dan memikul tanggung jawab atas tindakannya)	3. Prosedur keputusan yang seksama.	4. Historik
5. Dengan sendirinya	4. Keputusan baik dan bijak	5. Etik
	5. Motivering yang jelas dan argumentasi yang kuat.	6. Sentralisasi
	6. Persamaan dan kesamaan	7. Desentralisasi
	7. Keterpercayaan	8. <i>Vrij bestur</i>
	8. Pertimbangan yang masuk akal dan adil	9. Tugas Pembantuan
	9. Menghindari penyalahgunaan wewenang	
	10. <i>Fair play</i>	

Ndraha	E. Koswara	M. Hamdi
6. Historik 7. Etik	<p><b>Asas Pemerintahan yang baik</b>, terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepastian hukum</li> <li>2. Keseimbangan</li> <li>3. <i>Equality</i></li> <li>4. Bertindak cermat.</li> <li>5. <i>Non misuse competence</i> (tidak melakukan kesalahan)</li> <li>6. <i>Fair play</i></li> <li>7. <i>Reason ableness</i></li> <li>8. Mampu memberikan harapan.</li> <li>9. Nol risiko</li> <li>10. Melindungi <i>way of life</i></li> <li>11. Kebijakan</li> <li>12. <i>Public service</i></li> </ol> <p><b>Asas Pancasila</b>, yaitu: bertakwa, jujur, berwibawa mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dalam pemerintahan.</p> <p><b>Asas Penyelenggaraan Pemerintahan</b>, yaitu: desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan.</p>	

Sumber : Ndraha (2003: 683-695)

Banyak perbaikan pemerintahan gagal, disebabkan mereka tidak menggunakan asas-asas pemerintahan yang baik atau asas yang dijadikan dasar adalah keliru. Dinamika prinsip atau asas-asas pemerintahan berkembang pesat, berkaitan dengan praktik pemerintahan di suatu negara. Oleh karenanya, asas pemerintahan di suatu negara barangkali cocok bagi negara yang bersangkutan, tetapi belum tentu tepat bagi negara lain. Namun demikian, hal-hal yang sifatnya umum dapat diterapkan di hampir semua negara di dunia.

Di negeri Belanda, dikenal adanya *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang meliputi: (1) asas pertimbangan, (2) asas kecermatan, (3) asas kepastian hukum, (4) asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan, (5) asas persamaan, (6) asas keseimbangan, (7) asas kewenangan, (8) asas *fair play*, (9) larangan *detournement de pouvoir*, dan (10) larangan bertindak sewenang-wenang (Fahmal

2006:48-49).

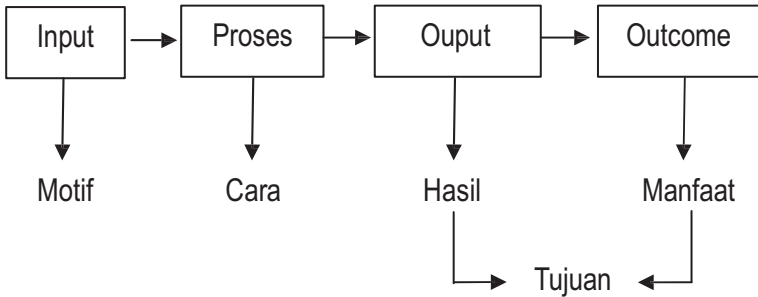
Laica mengemukakan 11 asas atau prinsip pemerintahan yang baik, meliputi: (1) prinsip kepastian hukum, (2) prinsip keseimbangan, (3) prinsip kesamaan dalam mengambil keputusan, (4) prinsip bertindak cermat atau seksama, (5) prinsip motivasi untuk setiap keputusan, (6) prinsip jangan menyalahgunakan kewenangan, (7) prinsip permainan yang jujur, (8) prinsip keadilan atau larangan bertindak sewenang-wenang, (9) prinsip pemenuhan harapan, (10) prinsip meniadakan akibat dari keputusan yang dibatalkan, dan (11) prinsip perlindungan cara hidup pribadi (Fahmal 2006:50-54).

Ndraha (2003:684-697) secara komprehensif mengemukakan asas-asas pemerintahan yang baik, sebagai berikut.

1. Asas memandang jauh ke depan (*visionary*), dalam arti pemerintahan yang mampu memandang jauh ke depan. Hal ini disebabkan pemerintah dapat pula dianalogikan mengemudikan kapal yang mempunyai tujuan dan mengalami kendala, yang harus terus menerus berjalan mencapai tujuannya. Dimensi waktu ini terdiri dari jangka pendek, menengah dan jangka panjang.
2. Asas berpikir panjang, yakni memandang sesuatu secara holistik dan sistematis (menyeluruh) dan berbagai pendekatan digunakan sebelum mengambil keputusan. Keputusan yang diambil harus dapat menghindari kerugian yang lebih besar dan mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya.
3. Asas belajar dari sejarah, yaitu pemerintah saat ini adalah kelanjutan dari pemerintah sebelumnya dan pemerintah ke depan berasal dari pemerintah saat ini. Dengan demikian, pemerintah harus terus menerus mengadakan refleksi diri (berkaca) terhadap apa-apa yang salah di masa lalu yang harus diperbaiki serta mau belajar terhadap apa-apa yang gagal di masa lalu dan apa-apa yang berhasil.
4. Asas terus menerus melakukan perbaikan, yakni pemerintah berprinsip melakukan perbaikan praktik kerjanya agar efektif dan berdaya guna serta harus terus menerus lebih hemat dan efisien.
5. Asas kepastian dalam perubahan, yakni kepastian hukum sebagai bingkai perubahan sosial. Ketika masyarakat berubah, maka bingkainya harus selalu diperbarui. Ibarat bayi dengan bajunya.

Ketika bayi tumbuh besar, maka bajunya yang diganti, bukan bayinya yang diperkecil atau diperbesar disesuaikan dengan bajunya.

6. Asas kesesuaian tujuan dengan motif dan cara atau alat. Hubungan ketiganya dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 6. Hubungan Tujuan dengan Motif dan Cara.

Hubungan antara tujuan, motif, dan cara atau alat disebut serasi jika:

- a. Tujuan tidak membenarkan cara atau alat untuk mencapainya, kendati tujuannya baik. Apabila cara atau alat untuk mencapainya buruk, maka hubungannya dengan tujuan juga menjadi buruk.
  - b. Cara atau alat tidak membenarkan motif tindakan. Walaupun cara atau alat terlihat baik, tetapi jika motif tersembunyi tidak baik, maka hubungan keduanya juga buruk.
  - c. Walaupun tujuan tidak tercapai, namun cara atau alat dan motif terbuka, yang dilakukan secara efektif, efisien, tulus, dan jujur, maka hubungan ketiganya menjadi baik.
  - d. Konsumen mampu memanfaatkan output. Walaupun tujuan, dalam arti output baik, namun apabila output tersebut tidak bermanfaat atau konsumen tidak mampu memanfaatkannya, maka hubungan antar keduanya menjadi tidak baik.
  - e. Walaupun hasil sedikit, tetapi konsumen dapat memetik manfaat dari output tersebut, maka hubungan antarkedua menjadi baik.
7. Asas Profesionalisme dan Produktif, dalam arti efisien dan efektif,

- bernilai, punya etos kerja yang tinggi, jujur, berwibawa, dan taat asas.
8. Asas Tanggung Jawab, yakni setiap aktor pemerintahan harus bertanggungjawab terhadap setiap peristiwa pemerintahan serta pelaksanaan tugas dan kewajibannya.
  9. Asas Kepatutan, yakni apakah setiap tindakan yang diambil itu patut dan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat. Asas kepatutan ditujukan pada aktor pemerintah dalam menjalankan pemerintahan agar dapat diterima oleh masyarakat.
  10. Asas *Noblesse Oblige*, dalam arti bahwa seseorang yang mendapat jabatan tertinggi dalam pemerintahan, maka ia akan memperoleh “*administrative* atau *political reward*”, tetapi juga akan memperoleh “*social reward*”. Dalam sisi “*social reward*” itulah, pejabat pemerintahan mendapat status “*nobility*”, agung, terhormat, dan tersanjung, sehingga pejabat yang bersangkutan dituntut berperilaku terhormat juga.
  11. Asas Kebersamaan, berarti bahwa semua aturan berlaku sama bagi semua orang. Hal ini berarti pula, setiap aktor pemerintahan harus mentaati aturan yang berlaku sama bagi semua orang.
  12. Asas *Tat Twam Asi*, berarti bahwa jiwa manusia lebih berharga daripada uang, sehingga setiap orang betapapun hina-hinanya adalah ciptaan Tuhan, sehingga pemerintah patut untuk mengurusnya dengan baik.
  13. Asas Proaktif, yakni pemerintah harus senantiasa “jemput bola”, dan bukan menunggu bola dalam memberikan pelayanan kepada rakyat.
  14. Asas Residu, yakni segala urusan yang tidak menarik bagi dunia usaha, yang tidak menguntungkan secara finansial, yang memerlukan pengorbanan, maka pemerintah wajib mengurusnya demi kesejahteraan rakyat.
  15. Asas *Discretion*, yakni kewenangan atau hak seseorang untuk mengambil keputusan atau bertindak sesuai dengan pertimbangan sendiri sesuai batas-batas kewenangannya.
  16. *Freies Ermessen*, yakni kebebasan hati untuk bertindak berdasar nurani demi keselamatan manusia dan lingkungannya dan memikul



- tanggung jawab atas tindakannya.
17. Asas Keterbukaan dan mau menerima kritik serta berbagai masukan berkaitan dengan kebijakan yang akan diambil.
  18. Asas *Omnipresence*, dalam arti bahwa negara atau pemerintah harus hadir di tengah-tengah masyarakat untuk mendengarkan aspirasi, keluhan, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat dan tepat.
  19. Asas Keutamaan, dalam arti mampu membuat skala prioritas pada berbagai tindakan pemerintah dan yang diutamakan adalah kepentingan rakyat.
  20. Asas Persatuan dalam Perbedaan atau *Bhinneka Tunggal Ika* harus dikembangkan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.
  21. Asas Mampu Dipercaya, dalam arti bahwa masyarakat sebagai konsumen percaya terhadap apa yang dilakukan oleh aktor pemerintahan dan pemerintah memberikan harapan akan adanya perbaikan dalam kinerja pemerintahan yang berdampak pada kepuasan masyarakat.

Pemerintahan yang beretika, selain menggunakan prinsip-prinsip atau asas-asas pemerintahan yang baik, juga memperhatikan kaidah-kaidah umum dari prinsip *good governance*. Prinsip *good governance* ini penting, mengingat paradigma *government* telah bergeser ke paradigma *governance*. *Government* berarti mengatur, yang ini tentu saja bisa menjerumuskan suatu pemerintah bertindak otoriter, totaliter, bahkan despotis, jika tidak ada jaminan hak dan kontrol dari rakyat, sedangkan *governance* bermakna mengelola, yakni mengelola kepentingan rakyat, atas nama, demi, dan untuk rakyat.

*Good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik harus menjadi misi pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Pengertian tentang *good governance* cukup beragam, tergantung pada perspektif yang digunakan. Tjokroamidjojo (dalam Effendi 2005) memaknainya sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik. UNDP mengartikannya sebagai pemerintahan yang baik. Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikannya sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) sering disamaartikan dengan pemerintahan yang bersih (*clean governance*). Pemerintahan yang bersih (*clean governance*) merupakan bagian dari pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik mencerminkan sinergi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (Fahmal 2006:61). *Clean governance* sebagai salah satu komponen *good governance*, memberikan suatu keabsahan atau legitimasi bahwa pemerintah yang mendasarkan diri pada prinsip tersebut perlu didukung untuk menjalankan aktivitasnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan mewujudkan cita-cita bangsa dan negara.

Banyak ukuran yang dapat dipakai untuk menentukan apakah suatu pemerintah telah melaksanakan aktivitasnya berdasarkan asas-asas atau prinsip-prinsip *good governance*. OECD (dalam Fahmal 2006:62) mengemukakan 9 prinsip *good governance*, yaitu: (1) *participation*, (2) *rule of law*, (3) *tranparancy*, (4) *responsiveness*, (5) *consensusorientation*, (6) *equity*, (7) *effectiveness and efficiency*, (8) *accountability*, dan (9) *strategic vision*.

CIDA (1997) menyebutkan 4 komponen *good governance*, yaitu *effective*, *honest*, *equitable*, serta *transparent and accountable*.

Kaufmann, Kraay, dan Lobaton (dalam Syakrani dan Syahrani 2009) dalam kertas kerjanya untuk Bank Dunia, mengemukakan enam indikator *good governance*, yaitu *voice*, *accountability*, *political stability*, *government effectiveness*, *regulatory quality*, dan *control of corruption*.

Dari sekian kriteria pemerintah yang baik (*good governance*), setidaknya dapat diambil intisarinya bahwa pemerintahan yang baik atau beretika hendaknya dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencerminkan prinsip partisipasi, transparansi, efektivitas dan efisiensi, kesamaan, kebebasan, akuntabilitas, dan tanggungjawab.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya di daerah, Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), telah menyepakati sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik (Fahmal 2006:66-67). Sepuluh prinsip itu adalah sebagai berikut.

*Pertama*, partisipasi, dalam arti bahwa setiap warga didorong untuk

menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

*Kedua*, penegakan hukum, yaitu menegakkan hukum secara adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM, dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

*Ketiga*, transparansi, yakni menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui pelayanan penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

*Keempat*, kesetaraan, yakni memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan.

*Kelima*, daya tangkap, yakni meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali.

*Keenam*, wawasan ke depan, yaitu membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga masyarakat dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga masyarakat memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya.

*Ketujuh*, akuntabilitas, yaitu meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

*Kedelapan*, pengawasan, yaitu meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.

*Kesembilan*, efisiensi dan efektivitas, yaitu menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.

*Kesepuluh*, profesionalisme, yaitu meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dan biaya yang terjangkau.

#### **D. Penutup**

Pemerintahan merupakan proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan) akan pelayanan publik dan pelayanan sipil. Dengan kata lain, pemerintahan adalah suatu kegiatan atau proses penyediaan dan distribusi layanan publik yang tidak

diprivatisasikan dan layanan sipil kepada setiap orang pada saat dibutuhkan. Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural-fungsional dan dari segi tugas dan kewenangan atau fungsi. Ditinjau dari aspek dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasi bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara mengenai rakyat dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara. Dilihat dari aspek struktural-fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Yang terakhir, dilihat dari aspek tugas dan kewenangan, berarti pemerintahan adalah seluruh tugas dan kewenangan negara.

Setiap pemerintahan memiliki fungsi memimpin masyarakat dalam: (1) mengemudikan pemerintahan, (2) memberi petunjuk, (3) menghimpun potensi, (3) menggerakkan potensi, (4) memberikan arah, (5) mengkoordinasikan kegiatan, (6) memberi kesempatan dan kemudahan, (7) memantau dan menilai, (8) membina, (9) melindungi, (10) mengawasi, serta (11) menunjang dan mendukung.

Pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya, dapat dilihat dari tiga paradigma, yaitu *ruling process*, *governing process*, dan *administering process*. Ketiga paradigma tersebut merupakan tahapan-tahapan dalam pembangunan sebuah pemerintahan. Pemisahan atas ketiga konsep tersebut, hanya untuk menggambarkan bahwa nilai-nilai yang melekat dan menyertai proses pemerintahan berubah berdasarkan dinamika masyarakat. Namun dalam rangka memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, paradigma pemerintahan yang baik adalah meninggalkan paradigma *ruling* menuju sistem *governing* dan sistem *an administering*.

Dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, pemerintahan yang baik dan ideal menggunakan asas-asas pemerintahan. Asas-asas pemerintahan dipakai untuk menjaga agar tindakan pemerintah sesuai dengan tujuan hukum atau agar tindakan yang diambil tidak menyengsarakan masyarakat yang dilayaninya. Asas-asas pemerintahan yang baik atau layak ini juga digunakan sebagai sarana perlindungan hukum terhadap penggunaan dan pelaksanaan wewenang bebas pemerintah dalam membuat ketetapan.

Pemerintahan yang beretika, selain menggunakan prinsip-prinsip atau asas-asas pemerintahan yang baik, juga memperhatikan kaidah-kaidah umum dari prinsip *good governance*. Prinsip *good governance* ini penting mengingat paradigma *government* telah bergeser ke paradigma *governance*. *Government* berarti mengatur, yang dalam praktiknya bisa mengarahkan suatu pemerintah untuk bertindak otoriter, totaliter, bahkan despotis, sedangkan *governance* bermakna mengelola, yakni mengelola kepentingan rakyat, atas nama, demi dan untuk rakyat. Dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, pemerintahan hendaknya menggunakan asas-asas atau prinsip-prinsip *good governance*, yaitu partisipasi, transparansi, efektivitas dan efisiensi, kesamaan, kebebasan, akuntabilitas, dan responsibilitas.



## BAB VII ETIKA HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

*Decentralization is the transfer of planing, decision making,  
or administratie authority from the central government to its organizations,  
local administration units, semi aoutonomous and  
parastatal organization, local government,  
or non government organization*

**Randinelli**

**N**egara Indonesia adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan, negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang di dalamnya mempunyai kedaulatan. Kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti halnya negara federal atau serikat. Dengan demikian, Indonesia tidak memiliki daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* atau negara. Apabila pemerintahan daerah di Indonesia adalah subdivisi pemerintahan nasional, di mana pemerintah daerah langsung dibawah pemerintah pusat; sebaliknya dalam negara serikat, pemerintah daerah dibawah negara bagian. Bagi negara kesatuan, pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinat* terhadap pemerintah pusat; sedangkan dalam negara serikat, pemerintah daerah/negara bagian adalah *independent* dan tidak *subordinat* terhadap pemerintah pusat/negara federal. Namun demikian, baik dalam negara kesatuan maupun dalam negara serikat, pemerintah daerah atau negara bagian tidak bisa lepas sama sekali dari sistem pemerintahan nasional atau negara federal. Pemerintah daerah/negara bagian menjadi bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia dikenal asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur

sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Bagian berikut akan menjelaskan bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dan daerah diatur.

#### **A. Pemerintah Pusat**

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik". Berdasarkan ketentuan UUD 1945 tersebut, sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi. Artinya, pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Namun mengingat negara Indonesia sangat luas, yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil dan penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, etnis, golongan dan agama, maka sesuai pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahannya tidak hanya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi juga desentralisasi.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pasal 18 B ayat (1) dan (2) UUD 1945 berbunyi:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan



prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

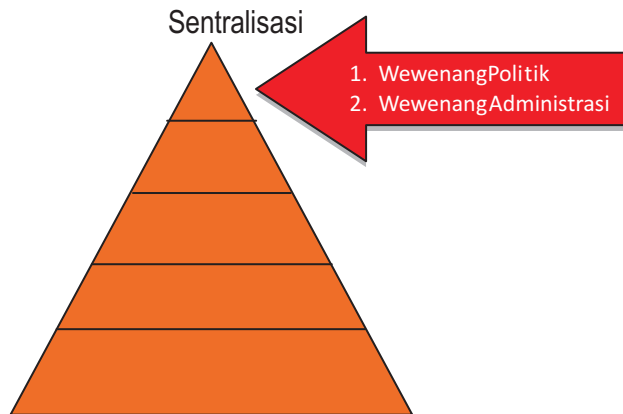
Pasal-pasal di atas memberikan penegasan, bahwa pemerintah yang dimaksud meliputi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketentuan tersebut sekaligus menunjukkan, bahwa dinegara kesatuan, kekuasaan sepenuhnya berada di tangan dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Semua organisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Pemerintah pusat mengatur semua hal (kecuali ditentukan undang-undang), termasuk dalam hal alokasi anggaran. Politik anggaran menjadi kartu kunci bagi pemerintah dalam memainkan peran berkaitan hubungannya dengan pemerintah daerah.

Sesuai ketentuan Undang-Undang, di Indonesia dikenal adanya pemerintah daerah, yang meliputi daerah provinsi, kabupaten, dan kota, disamping daerah yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat seperti desa, marga, gampong, dan nagari. Daerah-daerah tersebut adalah subdivisi pemerintahan nasional. Dengan demikian, pada dasarnya kewenangan pemerintahan, baik politik maupun administrasi dimiliki secara tunggal oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakikatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan. Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan wewenang dari pemerintah pusat (melalui desentralisasi atau devolusi).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa pemerintah pusat adalah Presiden Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangannya kepada Presiden dan para menteri, tidak dibagi-bagi kepada pejabatnya di daerah dan/atau kepada daerah otonom, maka sistem pengelolaan pemerintahan ini disebut sentralisasi.

Kewenangan yang dipusatkan di tangan Presiden, Wakil Presiden,

dan para menteri (pemerintah pusat) adalah kewenangan pemerintahan, bukan kewenangan legislatif maupun yudikatif. Kewenangan pemerintahan terdiri atas dua jenis, yaitu kewenangan politik dan kewenangan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan, sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan. Dalam sistem sentralisasi, semua kewenangan, baik politik maupun administrasi berada di tangan Presiden dan para menteri (pemerintah pusat). Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan kewenangan ini, anggaran pemerintah pusat dibebankan kepada APBN yang memberikan kekuasaan pemerintah pusat untuk mengatur dan mengendalikan pemerintah daerah. Kendali pusat terhadap daerah dapat dilihat gambar di bawah ini :



Gambar 7. Sentralisasi berdasarkan Kewenangan Politik dan Administrasi

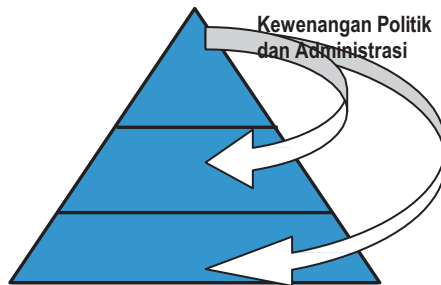
## B. Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasal 1 ayat 2). Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (pasal 1 ayat 3).

Sebagai sebuah organisasi yang besar dan kompleks, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak akan dapat berjalan efisien, jika kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup jika hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabatnya di beberapa wilayah negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah.

Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi pada jenjang organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Dua kewenangan tersebut (politik dan administrasi) diserahkan kepada pemerintah daerah. Gambar berikut menunjukkan kewenangan yang dilimpahkan pusat kepada daerah melalui sistem desentralisasi.



1. Pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom (kesatuan masyarakat hukum).
2. Kesatuan masyarakat hukum mempunyai otonomi: mengatur dan mengurus.
3. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah: hubungan antarorganisasi.

Gambar 8. Desentralisasi (*Devolution of Power*)

Penyerahan urusan kepada daerah sangat penting, mengingat daerah yang paling dekat dan paling tahu kebutuhan masyarakat daerahnya. Sesuai ketentuan Undang-Undang, daerah kabupaten atau

kota yang seharusnya diberi otonomi, bukan daerah provinsi. Pemberian otonomi kepada kabupaten atau kota berkaitan dengan dua hal, yaitu demokrasi dan efisiensi. Bung Hatta dalam pidato penerimaan gelar doktor honoris causa di UGM Yogyakarta, mengatakan bahwa untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka titik berat pemerintahan harus diletakkan di kabupaten/kota (Darumurti dan Umu Rauta 2000:7). Pemberian otonomi kepada daerah kabupaten/kota, diharapkan daerah tersebut dapat melakukan pembinaan dan pengembangan desa-desa agar memiliki prakarsa, inisiatif, dan meningkatkan kemampuannya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan otonomi pada level kabupaten/kota, juga untuk memotong birokrasi yang berlapis-lapis dan dapat mendorong kegiatan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien.

### **C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Amandemen UUD 1945 membawa paradigma baru dan arah politik yang jelas bagi pemerintahan daerah. Hal ini tampak jelas dari prinsip yang ditentukan oleh pasal 18 ayat (2), dimana daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan Tugas Pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, Pemerintahan Daerah memiliki otonomi, yakni hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, negara Indonesia adalah negara kesatuan. Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaan sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Semua organisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Oleh karena itu, Indonesia tidak memiliki negara bagian yang berkedaulatan sendiri, seperti halnya Amerika Serikat, Malaysia, Australia dan negara lain yang menganut sistem federal. Dalam negara federal terdapat negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan hanya terdapat pemerintah daerah. Meskipun sama-sama di bawah pemerintah pusat, tetapi statusnya berbeda. Negara bagian dalam sistem federal memiliki kedaulatan, sedangkan pemerintah daerah dalam suatu negara



kesatuan tidak memiliki kedaulatan. Pemerintah daerah dalam negara kesatuan hanyalah subdivisi pemerintahan nasional. Hubungan negara bagian dengan pemerintah federal adalah bersifat *koordinat* dan *independen*. Negara bagian memiliki otonomi yang luas untuk menjalankan kebijakannya. Sebaliknya, pemerintah daerah dalam negara kesatuan hanyalah subdivisi dari pemerintah pusat (nasional) yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat. Dalam sistem bernegara Indonesia, hubungan antara pemerintah provinsi dan/atau dengan pemerintah kabupaten atau kota dengan pemerintah pusat adalah *subordinat* dan *dependen*.

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah secara otonom. Daerah diberi hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan yang disebut *otonomi daerah*. Hal ini sesuai dengan asas-asas berikut. *Pertama*, desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. *Ketiga*, tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau/desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam kaitan ini, terdapat dua jenis hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu:

1. Hubungan Administrasi, yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi daerah.
2. Hubungan Kewilayahan, yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak semua urusan dijalankan oleh pemerintah. Urusan-urusan yang tetap berada di tangan pemerintah pusat, meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) moneter; dan (e) yustisi. Sisa dari kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat, dimiliki pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota meliputi kewenangan yang bersifat wajib dan bersifat pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, dilaksanakan berdasarkan hal-hal berikut.

#### **1. Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara**

Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi, yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintah daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokratis tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*), yaitu segala tindakan

yang menghasilkan permusyawaratan/perwakilan mengandung arti bahwa sistem demokrasi dalam pemerintah daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti di desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam satuan pemerintahan yang lebih kompleks, seperti pemerintah provinsi dan kabupaten atau kota.

## **2. Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Asli**

Penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia, tetapi harus dapat memelihara dan mengembangkan struktur asli tersebut. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan secara jelas bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli, yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga harus dihormati statusnya dan selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan prinsip demokrasi.

## **3. Kebhinnekaan**

Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinnekaan sesuai dengan semboyan "Bhinneka Tunggal Ika". Bhinneka artinya keanekaragaman, yaitu perbedaan budaya, bahasa, adat istiadat, agama, suku, etnis, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keanekaragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keanekaragaman atau menyeragamkannya. Prinsip kebhinnekaan tersebut menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan cara menghormati, mengakui, dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintahan daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial, maka keanekaragaman tersebut dapat dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan, sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia, yakni keanekaragaman dalam persatuan dan kesatuan dalam perbedaan, bukan keanekaragaman untuk persatuan dan kesatuan atas



perbedaan.

#### **4. Negara Hukum**

Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah harus berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga harus berdasarkan hukum dan demokrasi. Dua prinsip tersebut melahirkan dua hal. Pertama, prinsip pemencaran kekuasaan. Prinsip pemencaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial dilaksanakan oleh badan-badan publik yaitu satuan pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hierarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas, dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang disepakati.

Selain badan-badan publik dalam desentralisasi teritorial, terdapat pula badan politik. Artinya, badan-badan publik yang terbentuk seperti pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan desa adalah badan politik, yaitu badan publik yang pengisiannya dilakukan secara politik (melalui pemilihan umum) dan mempunyai wewenang dalam pembuatan kebijakan yang bersifat politik, misalnya membuat Peraturan Daerah (fungsi legislasi). Kedua, prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial, dalam arti bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Oleh karena itu, harus ada pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab. Hal-hal yang lebih bersifat layanan sosial dan perorangan lebih tepat diserahkan kepada daerah, sedangkan hal-hal yang bersifat kebijakan nasional diserahkan pada pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus bermuara pada kesejahteraan dan keadilan sosial.

#### **D. Penutup**

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, yang dimaksud pemerintah adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,

kedaulatan sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Semua organisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Oleh karena itu, di dalam negara Indonesia tidak terdapat negara-negara bagian, seperti halnya di Amerika Serikat. Di Indonesia, pemerintah pusat adalah Presiden beserta para menternya. Oleh karena itu, semua kewenangan, baik politik maupun administrasi berada di tangan Presiden dan para menteri. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasal 1 ayat (2) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam sistem bernegara Indonesia, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan/atau dengan pemerintah kabupaten atau kota adalah *subordinat* dan *dependen*. Dalam kaitan ini terdapat dua jenis hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pertama, hubungan administrasi, yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi daerah. Kedua, hubungan kewilayahan, yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat. Semua urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam etika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, harus mengindahkan pilar-pilar kehidupan bernegara Indonesia, yaitu (1) Pancasila, (2) UUD 1945, (3) Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (4) Bhinneka Tunggal Ika. Semua hubungan yang disusun dan diimplementasikan tersebut harus bermuara pada tujuan tertinggi, yaitu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## BAB VIII MORALITAS BIROKRASI INDONESIA

*Our society is an organizational society. We are born in organizations, educated in organizations, and most of us spend much of our working lives working for organizations. We spend much of our leisure time paying, playing, and praying in organizations. Most of us will die in an organizations, and when the time comes for burial, the largest organizations of all the state must grant official permission*

**Etzioni**

**B**irokrasi adalah fenomena kehidupan yang ada semenjak abad 19 dan telah menjadi aktor penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam kehidupan modern ini, maka hampir pasti jawabannya adalah birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan meninggalnya seorang manusia, akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang dikenal dengan nama birokrasi. Dalam perkembangannya, birokrasi merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan yang memiliki ruang lingkup tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang banyak pula jumlahnya. Dalam realitasnya, birokrasi merupakan pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum. Birokrasi sering diartikan oleh masyarakat dalam konotasi yang berbeda-beda, bahkan tidak jarang bernada negatif atau merendahkan (*pejorative*). Birokrasi seolah-olah dikesankan sebagai suatu proses panjang yang berbelit-belit. Masyarakat yang akan menyelesaikan suatu urusan kepada aparat, seringkali memandang birokrasi sebagai penghambat. Apabila melihat praktik birokrasi selama ini, tidak salah jika dikatakan bahwa kinerja birokrasi serba lamban, lambat, formal, dan berbelit-belit.

### **A. Pengertian dan Ciri-ciri Birokrasi**

Istilah birokrasi sebagaimana diperkenalkan oleh filsuf Perancis Baronde Grimmdan Vincentde Gournay, berasal dari kata "*bureau*" yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya.

Pada masa itu, para pejabat sebagai abdi raja gemar mengadakan pesta mewah di tengah kelaparan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, mengeksploitasi tenaga rakyat, serta gemar menjilat para raja dan bangsawan. Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakai istilah "*bureaumania*" yang kemudian memunculkan varian kata: *bureaucratie* (Perancis), *burocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris). *Bureaumania* diperkenalkan oleh M. De Goumay, ketika mendapati penyakit yang merusak di Perancis kala itu (Albrow 2005:1). Penyakit yang dimaksud adalah penyakit birokrasi dalam pemerintahan Perancis. Serupa dengan istilah "*democracy*", maka istilah "*bureaucracy*" diturunkan menjadi "*bureaucrat*", "*bureaucratic*", "*bureaucratism*", "*bureaucratist*", dan "*bureaucratization*".

Ketika diperkenalkan di Perancis, istilah birokrasi bermakna negatif, sedangkan di Amerika bermakna sebaliknya. Pada abad yang lalu, kata birokrasi memiliki arti sesuatu yang positif. Kata itu bermakna sebagai suatu metode organisasi yang rasional dan efisien, yaitu suatu metode untuk menggantikan pelaksanaan kekuasaan yang sewenang-wenang oleh rezim otoriter (Osborn dan Gaebler 2000 : 14). Logika birokrasi dalam kerja pemerintah sama dengan jalur perakitan dalam pabrik. Dengan otoritas hierarkis dan spesialisasi fungsional yang dimilikinya, birokrasi dapat melaksanakan tugas-tugas besar dan kompleks secara efisien. Keunggulan birokrasi dalam pemerintahan, menurut Weber, ada pada ketepatan, kecepatan, kejelasan, dan pengurangan friksi dan biaya material maupun personal, yang semua ini ditingkatkan sampai titik optimal dalam pemerintahan yang sangat birokratis.

Untuk lebih memperjelas teori birokrasi, berikut ini dikemukakan beberapa definisi birokrasi dari para ahli, ilmuwan, dan pengertian birokrasi dari berbagai literatur. Dalam kamus bahasa Jerman edisi 1813, birokrasi didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara (Albrow 2005:4).

Birokrasi merupakan organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasihat dan melaksanakan keputusan kebijakan (Hague 1998:219).

Birokrasi digunakan untuk menggambarkan pengaturan atau

pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dipilih, mesin administrasi ke dalam pemerintahan dan bentuk organisasi rasional (Heywood, 2002:359).

Beetham sebagaimana dikutip Setiyono (2004:12) mengartikan birokrasi sebagai institusi yang berada pada sektor negara yang memiliki karakteristik adanya kewajiban, memiliki hubungan dengan hukum dan berhubungan dengan pertanggungjawaban kepada publik dalam menjalankan tugasnya.

Birokrasi menurut Weber (dalam Krieken 2000:283) adalah organisasi dengan sebuah hierarki penggajian, pejabat tetap atau penuh waktu yang menyusun rantai komando.

Organisasi birokrasi, menurut Weber (dalam Denhard 1984:26), dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sampai pada sasarannya, karena organisasi birokrasi mempunyai struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang memiliki kekuasaan mempunyai pengaruh, sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain.

Rourke (dalam Said 2007:2) mengartikan birokrasi sebagai sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Harold Laski (dalam Buechner 1984:64) mengartikan birokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan, sebuah kontrol atau kekuasaan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat dalam hal mana kekuasaan mereka merenggut kebebasan rakyat.

Jacques (dalam Setiyono 2004:12) memaknai birokrasi sebagai sistem manajemen kerja yang hierarkis, di mana orang dipekerjakan untuk bekerja mendapatkan upah.

Secara sinis, Thoha (2007:2) memaknai birokrasi pemerintah sebagai *officialdom*, yaitu kerajaan pejabat, suatu kerajaan yang rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Dalam kerajaan pejabat ini, proses komunikasi didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*) atau sekarang bersifat elektronik (berbasis komputer).

Widodo (2008:12) mendefinisikan birokrasi dalam tiga pengertian.

Pertama, birokrasi biasanya menunjuk pada suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini, birokrasi dinyatakan sebagai suatu konsep yang sama dengan biro. Kedua, birokrasi sebagai suatu metode tertentu untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar. Pengertian yang kedua disamakan dengan pembuatan keputusan birokratis. Ketiga, birokrasi diartikan sebagai "*bureauness*" or "*quality that distinguish bureaus from other type of organization*". Dalam arti ini, birokrasi dipahami sebagai kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi.

Dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan sesuatu yang terniscaya dalam kehidupan pemerintahan suatu negara, meskipun beberapa penulis memandangnya sebagai sesuatu yang negatif. Meskipun diakui bahwa kehadiran birokrasi merupakan sesuatu yang problematik dalam kerangka pemerintahan demokrasi, namun organisasi pemerintahan modern tetap memerlukan birokrasi, dikarenakan struktur organisasi pemerintahan di suatu negara makin berkembang baik secara kuantitatif maupun kualitatif, demikian juga aspek-aspek pembangunan dan pelayanan masyarakat makin meningkat. Itulah sebabnya, kunci penting birokrasi, seperti aturan-aturan, kewajiban-kewajiban pejabat, rantai komando, pemeliharaan laporan secara sistematis, pegawai yang terlatih, dan efisiensi, diperlukan oleh organisasi modern yang bernama pemerintah (White, Jr.2001).

Di antara para penulis di atas, tokoh yang sangat intens mengkaji birokrasi adalah Weber. Weber memandang birokrasi sebagai "*ideal type of organization*" (Widodo 2008), dengan ciri-ciri :(1) adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan dengan jelas, (2) kantor diorganisasikan secara hierarkis atau melalui rantai komando, (3) pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian, (4) peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan, (5) hubungan antara manajer dengan karyawan berbentuk impersonal, dan (6) pegawai yang berorientasi pada karir dan mendapatkan gaji yang tepat.

Berdasarkan karakteristik birokrasi Weber tersebut, dapat dirinci karakteristik jabatan dalam organisasi birokrasi. *Pertama*, lingkup kewenangan berdasarkan pembagian kerja yang sistematis. *Kedua*,

pejabat terikat pada disiplin dan pengawasan yang ketat dan sistematis dalam melaksanakan tugas-tugas jabatannya. *Ketiga*, semua kegiatan diatur oleh sistem aturan yang sistematis. *Keempat*, jabatan-jabatan mengikuti asas hierarki. *Kelima*, pejabat hanya terikat pada satu tugas formal dan tidak personal. *Keenam*, jabatan diisi berdasarkan terpenuhinya syarat-syarat teknis yang dinyatakan melalui ujian dan ijazah. Pejabat bersangkutan diangkat dan bukan dipilih. *Ketujuh*, jabatan itu merupakan karir, artinya ada sistem kenaikan tingkat berdasarkan waktu atau kecakapan.

Ciri utama dari sistem birokrasi adalah efisiensi administrasi yang tinggi (Kumorotomo 2005:77). Agar seseorang birokrat dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Dalam organisasi birokrasi, setiap anggota harus ahli dalam bidang pekerjaan atau keterampilan tertentu untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Spesialisasi dalam birokrasi sangat diperlukan dan rekrutmen pegawai didasarkan pada kualifikasi teknis yang objektif. Hal-hal yang sifatnya pribadi dihindari, sehingga sumber bagi tindakan irasional menjadi tidak berkembang. Rasionalitas diperlukan tidak hanya pada level individu, tetapi secara bersamaan diterapkan pada tingkat organisasi. Oleh karenanya, diperlukan disiplin guna membatasi ruang gerak dari berbagai keputusan rasional dalam organisasi, yakni melalui sistem peraturan dan perundang-undangan serta hierarki dalam pengawasan dan pembinaan (Kumorotomo 2005:77-78).

## **B. Teori dan Tipologi Birokrasi**

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

### **1. *Rational Administrative Model***

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

2. *Power Block Model*

Model ini berdasarkan pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat membendung kekuasaan rakyat (yang diwakili oleh politikus) memiliki keterkaitan ketat dengan ideologi Marxisme. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum borjuis untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapitalisme.

3. *Bureaucratic Oversupply Model*

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

4. *New Public Service Model*

Birokrasi menurut model ini harus diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, birokrasi mempunyai corak yang berbeda dengan sektor swasta. Birokrasi tidak dapat dinilai baik atau buruk semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggota masyarakat yang banyak atau struktur mereka yang kompleks. Birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi mekanisme



pasar dan organisasi besar, tetapi pada persoalan apakah birokrasi dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

March dan Simon (dalam Ndraha 2003:518) mengkaji empat model birokrasi, yaitu model Weber, model Merton, model Selznick, dan model Gouldner. Birokrasi Weber dipusatkan pada "*consequences of bureaucratic organization for the achievement of bureaucratic goals, primarily the goals of a political authority*". Organisasi birokrasi ini dimanfaatkan untuk mencapai tujuan birokrasi, terutama adalah tujuan otoritas politik. Konsekuensi birokrasi ini ada yang dapat diantisipasi dan ada pula yang tidak dapat diantisipasi.

Birokrasi Weber dipengaruhi oleh dua kekuatan, yaitu karakteristik birokrasi itu sendiri dan karakteristik manusiawi pejabat organisasi birokrasi. Birokrasi dalam lingkungan tertentu, misalnya dalam militer, terbentuk bagaikan mesin, yang memiliki kontrol atas dua konsekuensi di atas. Birokrasi ini pada suatu saat bisa kondusif, dan pada saat yang lain dapat represif.

Model Merton berawal dari "*a demand of control made on the organization by the top hierarchy*" (Ndraha 2003:515). Semua anggota organisasi diharapkan dapat dipercaya. Untuk keperluan ini, perilaku mereka diatur, supaya setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan. Birokrasi Merton menimbulkan perilaku yang dikehendaki atau diharapkan. Namun dalam realitasnya, juga timbul perilaku yang tidak diharapkan, misalnya, perilaku anggota organisasi menjadi kaku, rigid, dan sulit diubah. Hal ini bisa dipahami, dikarenakan dalam birokrasi ada kontrol yang ketat dan kewajiban bagi anggota untuk mempertahankan kedudukan organisasi. Perilaku yang kaku dan sulit menanggapi perubahan sosial, pada gilirannya dapat memengaruhi hubungan dengan klien atau konsumen.

Jika model Merton ditekankan pada peraturan sebagai alat kontrol, Selznick memusatkan perhatian pada delegasi kewenangan (*delegation of authority*). Pendelegasian wewenang ini menimbulkan dualisme kepentingan, yakni kepentingan organisasi melawan kepentingan subunit dari organisasi yang bersangkutan.

Model Gouldner tentang birokrasi hampir mirip dengan model Merton. Birokrasi Gouldner berangkat dari tuntutan akan kontrol dari pucuk

pimpinan terhadap seluruh organisasi. Aturan-aturan umum dan impersonal digunakan sebagai instrumen kontrol. Aturan-aturan tersebut menjadi dasar hubungan kekuasaan (*powerrelation*) antar sub unit. Hal demikian pada gilirannya akan memengaruhi tingkat ketegangan interpersonal dalam organisasi.

Keberlangsungan suatu birokrasi dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa faktor yang memengaruhi tipologi birokrasi, di antaranya: kultur, sistem sosial, tradisi, agama, ekonomi, penduduk dan politik. Negara yang memiliki kultur dan sistem sosial tertentu biasanya akan menganut suatu tipologi tertentu. Hal tersebut berarti disamping perilaku dan gaya kinerja birokrasi, ditentukan pula oleh kultur, nilai sosial, politik dan tradisi suatu negara. Berikut diuraikan tentang tipologi birokrasi yang dipraktikkan di Indonesia, terutama pada masa pemerintahan Soeharto.

1. Birokrasi Patrimonial. Corak birokrasi ini masih berdasarkan hubungan yang personal dan bukannya pada kualitas, pengalokasian sumber daya bukan pada prinsip efisiensi dan kriteria manajemen sehat, tetapi lebih ditekankan pada *bargaining* dalam posisi hubungan sosial. Di Indonesia, tipe birokrasi ini pernah diterapkan pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Mahfud MD (1993:110) menyebutnya sebagai Patrimonialisme Jawa. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa birokrasi di Indonesia yang telah memperlihatkan ciri-ciri modern, namun dalam perilakunya masih memperlihatkan tradisi dan budaya politik Jawa yang berkarakter patrimonial, di mana jabatan dan seluruh susunan birokrasi didasarkan pada hubungan personal atau *patron-client* (bapak-anak buah). Dalam kaitan ini, Robison (dalam Mahfud 1993:110), mengemukakan dua proposisi. Pertama, hakikat pemerintahan Orde Baru dapat dijelaskan secara mendasar dalam kerangka perspektif daya tahan kelangsungan kebudayaan Jawa yang membentuk perilaku politik para pejabat atau elit birokrasi. Kedua, identitas dan struktur kelompok politik dan hakikat konflik politik ditentukan hubungan yang bersifat patrimonial, yaitu struktur patron-klien yang bersifat pribadi dan tersusun vertikal. Hal ini dibenarkan oleh William Liddle, yang menyatakan bahwa keputusan-keputusan penting negara Orde Baru tidak dibuat oleh

- kaum teknokrat-birokrat, melainkan diputuskan dalam jaringan pribadi antara patron-klien dan pendukung-pendukungnya.
2. *Bureaucratic Polity*, yakni menempatkan birokrasi sebagai mesin politik dan mesin otoritas kelompok tertentu. Konsep *bureaucratic polity* ini dikembangkan oleh Fred Riggs untuk menjelaskan sistem politik di Thailand pada tahun 1960-an. Sistem politik birokratis adalah bentuk sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan terbatas pada penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat birokrasi. Harold Crouch (dalam Mahfud 1993:115) sampai pada kesimpulan bahwa tipe politik birokratis memiliki tiga ciri penting, yaitu: (a) lembaga politik didominasi oleh birokrasi, (b) lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, parpol, dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah, sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuasaan birokrasi, (c) massa di luar birokrasi secara politik pasif, yang disebabkan oleh terlalu lemahnya partai politik, sesuatu yang secara timbal balik justru semakin menguatkan birokrasi. Masalah dasar dari tipe politik birokratis adalah kemampuannya untuk memenuhi atau memuaskan harapan-harapan material pada tingkat elit, kelompok menengah, dan rakyat banyak. Kontinuitas dan kelangsungan politik birokratis sangat tergantung pada keberhasilan rezim dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi yang dilaksanakan oleh negara. Tidak salah kiranya, ketika rezim Orde Baru memilih jalan memacu pertumbuhan ekonomi dan menciptakan stabilitas politik, demi memperoleh loyalitas dari para pendukungnya dan dalam perjalanan pemerintahan tidak diganggu oleh kekuatan di luar pendukung Orde Baru.
  3. Birokratik Otoritarian. Model ini semula dikembangkan oleh Juan Linz dalam studinya tentang Spanyol, yang kemudian dikembangkan oleh Guillermo O'Donnell untuk memahami realitas masyarakat yang sedang melakukan pembangunan ekonomi-politik, terutama di Amerika Latin. Dwight Y. King berpendapat bahwa model birokratik otoritarian relatif lebih tepat dipakai untuk memahami realitas kepolitikan Orde Baru (Mahfud 1993:117). Rezim birokratik otoritarian ini menurut Mohtar Mas'oed (dalam

Mahfud 1993:118) memiliki lima karakteristik. Pertama, pemerintah dipimpin oleh militer sebagai lembaga yang bekerjasama dengan teknokrat sipil. Kedua, pemerintah didukung oleh pemilik modal domestik yang bersama-sama pemerintah bekerjasama dengan masyarakat internasional. Ketiga, pendekatan kebijaksanaannya didominasi oleh pendekatan teknokratik, dan menjauhi proses *bargaining* yang bertele-tele antara kelompok-kelompok kepentingan. Keempat, massa dimobilisasi. Kelima, pemerintah menggunakan tindakan represif untuk mengontrol oposisi. Rezim birokratik otoritarian didukung oleh militer, teknokrat sipil, dan pemilik modal baik domestik maupun luarnegeri. Kewenangan tertinggi ada pada kelompok militer, yang mengadopsi pendekatan teknokratik-birokratik dalam pembuatan kebijakan, dengan penekanan pada proses pembuatan kebijakan yang konsultatif dan konsensual di kalangan penguasa, serta peranan sentral dari struktur birokratik yang lebih besar. Tidak jauh berbeda dengan model politik birokratik, tipe ini juga meyakini bahwa stabilitas merupakan kunci utama untuk mengejar ketinggalan melalui pembangunan ekonomi yang cepat.

Bagaimana dengan rezim reformasi di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)? Model mana yang paling tepat untuk memotret realitas perpolitikan reformasi di bawah Presiden SBY. Sebelum menjadi Presiden, SBY merupakan salah satu jenderal TNI yang memelopori de-dwifungsi ABRI, yakni dengan menggagas reposisi, restrukturisasi dan reaktualisasi ABRI. Alhasil, posisi ABRI sebagai kekuatan sosial politik melemah dan dikembalikan pada posisi alamiahnya, yaitu sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan negara. Kalimat yang populer adalah, ABRI kembali ke barak. ABRI tidak lagi punya perwakilan di MPR. Kepolisian dikembalikan sebagai kekuatan sipil dan dipisah dari TNI, sehingga istilah ABRI sudah tidak ada lagi.

Menjelang pemilihan Presiden tahun 2004, SBY membentuk partai baru, yang dinamakan partai Demokrat. Para fungsionaris kebanyakan adalah para intelektual muda, namun karena SBY seorang militer, maka para pensiunan TNI banyak pula yang direkrut untuk memperkuat posisi partai Demokrat. Para pengusaha pun digandeng, agar dalam perjalanannya, partai Demokrat tidak mengalami hambatan. Atas kerja

kerasnya, partai Demokrat ini menjadi pemenang pemilu pada tahun 2009. Pemerintahan yang dibentuk SBY, baik pada masa jabatan pertama, tahun 2004 dan jabatan kedua, tahun 2009, memiliki konfigurasi politik yang cukup kuat. Orang-orang partai mewarnai kabinet SBY, meskipun di sana sini ada juga para intelektual dari perguruan tinggi dan tokoh bangsa yang diambil sebagai pembantunya guna memperkuat barisan pelangi kekuasaan Presiden SBY. Presiden SBY adalah seorang demokrat, maka tiga tipe birokrasi di atas tidak tepat untuk memotret sistem yang dibangun SBY. Model yang dirasa tepat adalah Politik Demokrasi. Tipe ini tidak mengada-ada, mengingat: (1) kekuatan pemerintahan SBY bersandar pada dukungan partai politik, sehingga kabinet yang disusunnya banyak diisi oleh orang-orang dari partai penguasa (Demokrat) dan partai-partai pendukungnya, (2) koalisi partai yang dibangun oleh SBY sangat kokoh, baik di dalam parlemen maupun di luar parlemen, (3) rezim SBY cenderung demokratis, terbukti dari banyak berdirinya asosiasi, lembaga, atau LSM yang bergerak pada aras rakyat (sipil), yang mencerminkan sebagai mitra pemerintah dalam membangun Indonesia unggul, sebuah istilah yang disukai SBY. Demikian pula, media massa, baik elektronik maupun cetak tidak ada yang dibubarkan atau *dibreidel* meskipun mereka melakukan kritik pedas terhadap kebijakan pemerintahan SBY. Seperti halnya Soeharto, SBY juga membangun dukungan dari kaum militer (meskipun secara samar-samar) dan kaum pemodal. Tanpa dukungan kedua kelompok ini, mustahil SBY dapat menjaga stabilitas dan kelangsungan kekuasaan pemerintahannya.

Jika SBY memiliki rezim politik yang disebut dengan Politik Demokrasi, bagaimana dengan Jokowi presiden ketujuh Republik Indonesia. Jokowi sesungguhnya bukan politikus, karena ia bukan pengurus partai apalagi ketua umum partai. Ia memang anggota salah satu partai besar di Indonesia yaitu PDIP, pemenang 2 kali pemilihan umum. Boleh dikata, Jokowi adalah anggota PDIP yang patuh dan sangat menghormati ketua umum PDIP, yaitu Megawati.

Jokowi lebih tepat disebut sebagai pengusaha yang karena kapasitas dan kepribadiannya, dipilih PDIP untuk menjadi kandidat Presiden RI ketujuh dan itu berhasil ia lakukan, sehingga terpilih sebagai Presiden RI. Keterpilihan Jokowi sebagai Presiden, sesungguhnya tidak

semata-mata bekerjanya mesin partai, tetapi juga dukungan besar dari masyarakat sipil yang bergerak melalui media sosial. Jokowi adalah presiden pilihan rakyat. Komunitas pro-Jokowi yang disingkat “Projo” juga turut mengantarkan Jokowi menuju istana Presiden.

Saat awal menjabat Presiden, Jokowi selalu mengatakan, “ayo kerja, ayo kerja”. Kerja, kerja, kerja, itulah kata-kata yang sering diucapkan Jokowi untuk menyemangati para menteri dan segenap jajaran birokrasi. Ekonomi bagi Jokowi merupakan hal utama untuk membangun Indonesia lebih baik. Ekonomi yang hanya dibangun di daratan menurut Jokowi tidak cukup mampu mengantarkan Indonesia menjadi negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Itulah sebabnya, selain membangun di daratan, Jokowi mengembangkan visi pembangunan maritim. Tol laut merupakan salah satu program besar Jokowi untuk menegaskan kedaulatan politik dan kemandirian ekonomi Indonesia. Hal ini sejalan dengan salah satu misi Jokowi ketika mencalonkan diri sebagai Presiden RI ketujuh, yaitu mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasis kepentingan nasional.

Dari berbagai program yang dikembangkan Jokowi untuk membangun Indonesia lebih baik, maka dapat disimpulkan bahwa politik birokrasi yang dibangun Jokowi bertipe Ekonomi Politik Demokrasi. Model ini didukung oleh komitmen Jokowi yang lebih mengutamakan pembangunan ekonomi untuk kepentingan kesejahteraan rakyat, terutama rakyat miskin dan kurang beruntung. Politik bagi Jokowi merupakan sarana untuk menyelesaikan masalah-masalah ekonomi yang timbul selama masa pemerintahannya, sekaligus juga sebagai ruang konsensus dengan kekuatan politik (partai) yang mendukung maupun yang bersikap kritis terhadap pemerintahannya. Aspek demokrasi terlihat pada sikap Jokowi memandang semua partai politik memiliki kontribusi yang sama dalam membangun bangsa, meskipun ia didukung oleh PDIP sebagai sponsor utama dalam pencalonan presiden. Keberpihakan kepada rakyat kecil, kunjungan ke daerah-daerah miskin dan tertinggal, kesediaannya mendengar suara rakyat, kesabarannya dalam menghadapi sikap kritis dari para pengkritiknya, serta kegigihannya menghadirkan negara dalam kehidupan masyarakat,

merupakan penanda bahwa tipe birokrasi yang ia kembangkan adalah Ekonomi Politik Demokrasi.

### C. Patologi Birokrasi

Dalam ilmu kedokteran, patologi diartikan sebagai ilmu tentang penyakit. Pentingnya patologi agar diketahui tentang berbagai jenis penyakit, sehingga dapat dicarikan obatnya. Analogi ini digunakan untuk menganalisis birokrasi pemerintahan, sehingga birokrasi mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul. Patologi birokrasi muncul dan berkembang, karena adanya nilai-nilai dan norma birokrasi yang berorientasi ke atas, yakni lebih mementingkan politik kekuasaan daripada pelayanan kepada publik (Ismail 2009:71). Sebagaimana dipahami Dwiyanto, kondisi struktural birokrasi saat ini, merupakan implikasi dari sistem politik Orde Baru yang menempatkan birokrasi tidak lebih dari sekadar instrumen politik kekuasaan, dari pada sebagai agen pelayanan publik. Siagian (1994:35-91) mengelompokkan patologi birokrasi menjadi lima kelompok besar, seperti dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Patologi Birokrasi

No.	Pengelompokan Patologi Birokrasi	Indikator Pengelompokan Patologi Birokrasi
1	Patologi yang timbul karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan. Misalnya, penggunaan mobil dinas yang tidak pada tempatnya, korupsi, <i>mark up</i> harga barang dan sebagainya.</li> <li>● Persepsi yang didasarkan prasangka. Persepsi berasal dari pemikiran negatif terhadap orang lain, sehingga pejabat tidak akan dapat menerima kritik dari orang lain.</li> <li>● Pembiasan masalah sebenarnya. Seringkali pejabat mengaburkan masalah, karena takut kepada atasannya, misalnya kasus kelaparan yang timbul di suatu wilayah. Berhubung ada perasaan takut, maka dia akan memperkecil data kelaparan tersebut.</li> <li>● Pertentangan Kepentingan (<i>conflict of interest</i>). Birokrasi mengabdikan dirinya kepada kepentingan masyarakat, negara dan bangsa, 5 tetapi kadang kala birokrasi dijadikan kendaraan politik, sehingga ia tidak netral lagi.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kecenderungan mempertahankan status quo (tidak mau menerima inovasi dan kreativitas serta perubahan).</li> <li>● Kecenderungan memperbesar kekuasaan (<i>empire building</i>) atau menciptakan ketergantungan orang lain kepadanya. Misalnya, timbul pertemanan yang negatif, mengharuskan staf agar ikut partai tertentu dan sebagainya.</li> <li>● Kualitas sumber daya manusia yang rendah menimbulkan perilaku yang negatif, seperti: pilih kasih, <i>no action</i>, kemampuan berkomunikasi yang rendah, represif, kemampuan manajerial yang jelek (misalnya tidak dapat mendelegasikan, berkoordinasi, membuat perencanaan, kinerja rendah dan evaluasi).</li> </ul>
2	Patologi yang ditimbulkan oleh randahnya pengetahuan dan keterampilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan.</li> <li>● Ketidaktelitian dalam melaksanakan tugas.</li> <li>● Adanya perasaan puas diri terhadap pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang dimiliki.</li> <li>● Bertindak tanpa pikir terhadap orang dan organisasi.</li> <li>● Kebingungan, dikarenakan pengetahuan yang rendah.</li> <li>● Tindakan <i>counter productive</i>.</li> <li>● Tidak adanya peningkatan kemampuan.</li> <li>● Mutu hasil pekerjaan yang rendah.</li> <li>● Kedangkalan, dalam arti sifat pengetahuan dan keterampilan pegawai hanya menyentuh permukaan persoalan.</li> <li>● Ketidakmampuan belajar, baik karena kemampuan intelektual yang rendah maupun ketidakmampuan belajar dari pengalaman.</li> <li>● Ketidaktepatan tindakan.</li> <li>● Inkompetensi.</li> <li>● Ketidakcekatan.</li> <li>● Ketidakteraturan atau tidak memiliki perencanaan.</li> <li>● Melakukan kegiatan yang tidak relevan.</li> <li>● Sikap ragu-ragu.</li> <li>● Kurang imajinasi.</li> <li>● Kurang prakarsa.</li> <li>● Kemampuan rendah.</li> <li>● Ketidakrapian.</li> <li>● Stagnasi.</li> </ul>



3	Patologi ditimbulkan oleh tindakan melanggar hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penggemukan pembiayaan (mark-up) dari harga sebenarnya (harga Rp 1000, - dikatakan Rp 1500,-).</li> <li>● Menerima sogok.</li> <li>● Ketidakjujuran, misalnya, dalam penerimaan pegawai seharusnya A yang diterima, tetapi diganti B.</li> <li>● Korupsi.</li> <li>● Tindak kriminal lain, seperti: penipuan, kleptokrasi, kontrak fiktif, sabotase, tata buku yang tidak benar, dan pencurian.</li> </ul>
4	Patologi yang timbul dari perilaku negatif birokrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bertindak sewenang-wenang.</li> <li>● Pura-pura sibuk.</li> <li>● Melakukan kegiatan yang kurang relevan.</li> <li>● Melakukan paksaan atau penekanan pada pihak lain.</li> <li>● Konspirasi.</li> <li>● Sikap takut.</li> <li>● Menurunkan mutu dan tidak peduli pada kinerja.</li> <li>● Tidak sopan.</li> <li>● Diskriminasi.</li> <li>● Tidak fleksibel dan cara kerja yang berdasarkan</li> <li>● Aturan-aturan yang kaku sehingga terkadang memakan waktu yang lama untuk urusan yang ringan, akibatnya membuka peluang untuk terjadinya suap.</li> <li>● Sikap tidak acuh dan kurang semangat.</li> <li>● Tidak disiplin.</li> <li>● Berpura-pura rajin.</li> <li>● Inersia, karena rendahnya kemampuan dan sikap mental yang buruk.</li> <li>● Tidak berperikemanusiaan.</li> <li>● Tidak peka.</li> <li>● Tidak peduli pada mutu.</li> <li>● Salah tindak.</li> <li>● Sikap negatif yang berlebihan.</li> <li>● Lalai dalam tugas.</li> <li>● Tanggung jawab yang rendah.</li> <li>● Tidak ada gairah dalam bekerja (<i>anorexia</i>).</li> <li>● Cara kerja berbelit-belit.</li> <li>● Cara kerja tertutup, dengan alasan menjaga kerahasiaan.</li> </ul>

5	Patologi Birokrasi yang timbul dari situasi internal organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat</li> <li>● Adanya eksploitasi dan pemerasan.</li> <li>● Motivasi yang rendah.</li> <li>● Pengangguran terselubung, akibat beban kerja yang kurang tepat.</li> <li>● Imbalan yang tidak memadai, mengakibatkan pegawai akan mencari penghasilan yang lebih besar dari kerja di luar bidangnya.</li> <li>● Iklim kerja yang jelek.</li> <li>● Fasilitas yang kurang memadai.</li> <li>● Tidak adanya pengukuran (indikator) kinerja yang tepat</li> <li>● Miskomunikasi dan misinformasi.</li> <li>● Senioritas yang kaku.</li> <li>● Terlalu banyak pegawai.</li> <li>● Sistem pilih kasih (<i>spoils system</i>).</li> <li>● Sasaran tidak jelas.</li> <li>● Kondisi kerja tidak aman.</li> <li>● Sarana dan prasarana tidak tepat.</li> <li>● Beban kerja terlalu berat.</li> </ul>
---	---	--

#### D. Paradigma Birokrasi Modern

Harus diakui, mewujudkan birokrasi yang benar-benar berfungsi secara ideal akan sulit sekali. Betapapun besar keinginan dan intensifnya upaya mewujudkan birokrasi yang ideal, akan selalu terdapat penyakit atau patologi birokrasi. Oleh karena itu, paradigma baru birokrasi lebih ditekankan pada kemampuan birokrasi memiliki "daya tahan" terhadap berbagai patologi yang timbul akibat interaksi internal dan eksternal birokrasi. Paradigma birokrasi modern menurut Siagian (1994:148) dapat dikategorikan menjadi empat bagian, yakni: (1) paradigma di bidang kelembagaan; (2) paradigma manajemen sumber daya manusia; (3) paradigma pengembangan sistem kerja; dan (4) paradigma pengembangan citra. Keempat paradigma tersebut memiliki indikator-indikator sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3. Paradigma Birokrasi Modern

No.	Paradigma Birokrasi Modern	Indikator-Indikator
1	Berprinsip pada Pengembangan Kelembagaan Birokrasi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pemahaman dan pengimplementasian prinsip-prinsip organisasi yang meliputi; (1) kejelasan visi, misi dan tujuan organisasi, sehingga segenap anggota mengetahui, memahami dan bersedia mengimplementasikannya; (2) kejelasan fungsi organisasi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi antar instansi, tidak terabaikannya salah satu fungsi dari organisasi, dan menghilangkan pandangan adanya fungsi penting, kurang penting, atau tidak penting di antara beberapa instansi (misalnya, di organisasi X merupakan tempat basah); (3) kesatuan arah dan perintah; (4) penentuan standar yang baku dan relevan bagi setiap aktivitas; (5) pendelegasian wewenang; (6) desentralisasi; (7) keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab.</li> <li>● Kajian di bidang efektifitas dan efisiensi organisasi; sejauhmana organisasi tepat sasaran dengan input yang optimal.</li> <li>● Budaya organisasi apa yang dikembangkan dalam organisasi meliputi: (1) gaya kepemimpinan; (2) pola komunikasi; (3) strategi pesan dan sebagainya.</li> <li>● Unjuk kerja pegawai atau produktivitas dari pegawai.</li> </ul>
2	Berprinsip pada Manajemen Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ketepatan perencanaan tenaga kerja dengan kebutuhan.</li> <li>● Kemampuan melakukan rekrutmen dan seleksi pegawai.</li> <li>● Ketepatan penempatan pegawai baik sementara ataupun tetap.</li> <li>● Penentuan sistem imbalan pegawai.</li> <li>● Perencanaan, pembinaan dan pengembangan karier pegawai.</li> <li>● Peningkatan pengetahuan dan keterampilan pegawai dengan pendidikan, pelatihan dan kursus.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pola pemutusan hubungan kerja dan pensiun.</li> <li>● Audit kepegawaian</li> </ul>
3	Berprinsip pada Pengembangan Sistem Kerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adanya persepsi yang sama tentang tugas pokok yang harus diemban anggota birokrasi.</li> <li>● Adanya mekanisme perencanaan dari atas ke bawah (<i>top down</i>) dan perencanaan dari bawah (<i>bottom up</i>).</li> <li>● Adanya standard operating procedures (SOP), sebagai acuan dalam mengukur kinerja pegawai, sekaligus sebagai pedoman bagi masyarakat untuk berinteraksi dengan suatu instansi.</li> <li>● Adanya koordinasi dalam kegiatan birokrasi.</li> </ul>
4	Membangun Citra Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penekanan anggota birokrasi pada sumpah dan janji yang telah diucapkan.</li> <li>● Peningkatan kesejahteraan pegawai dan keluarganya</li> <li>● Peningkatan pengawasan sosial terhadap tindakan anggota birokrasi.</li> <li>● Pengurangan peranan atau campur tangan birokrasi (negara) terhadap kegiatan masyarakat (debirokratisasi).</li> <li>● Pengurangan formalisasi dalam kegiatan birokrasi (deregulasi).</li> <li>● Peningkatan pengetahuan, kemampuan kerja, dan keterampilan pegawai, agar dapat menyelesaikan tugas dengan cepat dan cermat.</li> <li>● Penjatuhan sanksi hukum dan administratif terhadap pegawai yang terbukti melanggar sumpah dan janji, melakukan tindakan kriminal, atau melanggar disiplin organisasi.</li> <li>● Pemberian penghargaan kepada pegawai yang berprestasi atau pantas diteladani.</li> <li>● Penumbuhan persepsi pada diri pegawai akan pentingnya orientasi pelayanan kepada masyarakat.</li> <li>● Pelaporan harta kekayaan pejabat atau penyelenggara negara.</li> </ul>

Sumber: disadur dari Siagian (1994:148-188)

### **E. Etika Birokrasi**

Birokrasi pada masa Orde Baru merupakan instrumen politik yang sangat efektif dalam memobilisasi massa demi memelihara format politik Orde Baru (Gaffar 2006:235). Kehadiran birokrasi sebagai instrumen kekuasaan dapat diwujudkan ke dalam tiga komponen utama. Pertama, memberi dukungan langsung kepada Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum diselenggarakan. Tidak kurang dari 4,2 juta PNS dikerahkan untuk memberikan suaranya kepada Golkar dalam pemilihan umum tahun 1997. Kedua, birokrasi terlibat langsung dalam proses pemenangan Golkar dalam setiap kali pemilihan umum diadakan. Hal ini tampak dari banyaknya kelompok birokrasi dalam kepanitiaan pemilu, mulai dari tingkat KPPS hingga KPU Pusat. Panwaslak yang dibentuk juga didominasi oleh birokrasi atau orang-orang pendukung rezim Orde Baru. Ketiga, birokrasi merupakan penyedia dana bagi usaha untuk memenangkan Golkar dalam setiap pemilihan umum.

Gaffar (2006:237) mensinyalir bahwa banyak pejabat pemerintah di daerah yang memotong biaya proyek tertentu untuk keperluan mobilisasi dana bagi pemenangan Golkar. Selaras dengan pendapat Gaffar, A.S. Hikam juga meyakini bahwa Golkar menjadi besar dan solid pada masa Orde Baru, karena tidak lepas dari dukungan militer, birokrasi, dan perlindungan dari Soeharto yang bertindak sebagai Ketua Dewan Pembina (Tanjung 2007:10). Golkar bisa memenangkan pemilu dalam beberapa kali (termasuk menang pada pemilu 2004), dikarenakan didukung oleh jalur ABG, yaitu ABRI, Golkar, dan Birokrasi. Tahun 2004 Golkar bisa menang, berkat pengalihan dukungan rakyat kepada Golkar (yang semula diberikan kepada PDIP), dikarenakan rakyat kecewa terhadap kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, sehingga PDIP yang dalam pemilu 1999 menjadi pemenang pemilu, pada pemilu 2004 melorot ke urutan kedua di bawah Golkar, bahkan dalam pemilu 2009 melorot lagi ke urutan ketiga di bawah Demokrat dan Golkar.

Hingga akhir pemerintahan Orde Baru, birokrasi sangat dipolitisasi untuk kepentingan kelanggengan kekuasaan pemerintahan Orde Baru. Penyelenggaraan negara belum memperlihatkan perkembangan yang berarti dalam peningkatan kinerja birokrasi yang profesional, efisien, efektif, dan akuntabel (Ismail 2009:73). Masih tingginya tingkat pelanggaran disiplin dan penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik

KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara, merupakan cerminan dari kondisi birokrasi yang masih jauh dari harapan. Namun dalam masa pemerintahan reformasi di bawah kepemimpinan SBY, tampaknya birokrasi tidak lagi dijadikan sebagai kendaraan politik, setidaknya "tidak secara terang-terangan", sebagaimana diperlihatkan para penguasa Orde Baru.

Birokrasi masa reformasi lebih baik dan netral dari politik. Tak ada lagi jalur birokrasi atau jalur B untuk memenangkan partai penguasa. PNS pun dibebaskan untuk memberikan suaranya dalam pemilu, tidak seperti halnya pada masa Orde Baru yang jelas-jelas melalui KORPRI, para PNS diarahkan untuk memenangkan Golongan Karya. Birokrasi era reformasi benar-benar beretika. Keluarnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, merupakan salah satu bukti adanya komitmen dan keseriusan pemerintah era reformasi untuk meluruskan niat dan langkah birokrasi, agar mampu menjadi organ pelayanan masyarakat yang handal.

Etika penyelenggara negara, dalam hal ini, termasuk pula birokrasi, tampak dari beberapa ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang tersebut. Pasal 3 mencantumkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang harus dipatuhi oleh para penyelenggara negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Hak dan kewajiban penyelenggara negara diatur dalam pasal 4 dan 5 Undang-Undang ini. Dalam salah satu ayat dari pasal 5 disebutkan bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Berbagai upaya untuk mencegah terjadinya KKN telah dilakukan pemerintah era reformasi dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penciptaan pemerintahan yang bersih.

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, makin memperkuat asumsi bahwa birokrasi

Indonesia sudah kembali ke jalan yang benar, setidaknya dilihat dari aspek komitmen. Dalam salah satu konsiderans UU tersebut dinyatakan bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik, merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik. Pelaksana pelayanan publik menurut UU ini adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Dalam hal ini, birokrat dikembalikan pada posisinya sebagai pelayan masyarakat. Sebagai bagian dari kinerja birokrasi, penyelenggaraan pelayanan publik menurut UU ini didasarkan pada asas-asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Jauh sebelum ditetapkannya UU Pelayanan Publik, pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan yang berkaitan dengan kinerja pelayanan publik, di antaranya Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dan berbagai peraturan di bawahnya yang bersangkutan dengan peningkatan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik.

Berkaitan dengan upaya memperbaiki citra dan kinerja birokrasi, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian telah membentuk Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) pada tahun 2004. KNKG telah berhasil menyusun Pedoman Umum *Good Public Governance* (GPG). GPG ini disusun sebagai acuan bagi lembaga negara untuk melaksanakan *Good Public Governance* dalam rangka: (1) mendorong

efektivitas penyelenggaraan negara yang didasarkan pada asas demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, serta kewajaran dan kesetaraan, (2) mendorong terlaksananya fungsi legislatif dan pengawasan, eksekutif, yudikatif, dan lembaga-lembaga nonstruktural sesuai dengan tugas dan wewenangnya dengan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, (3) mendorong penyelenggara negara untuk meningkatkan kompetensi dan integritas yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya, (4) mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab untuk memajukan dan mengutamakan kesejahteraan rakyat dengan mengembangkan hak asasi dan kewajiban warga negara, (5) meningkatkan daya saing yang sehat dan tinggi bagi Indonesia baik secara regional maupun internasional, dengan cara menciptakan pasar bagi Indonesia yang inovatif dan efisien, sehingga meningkatkan kepercayaan pasar yang dapat mendorong arus investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkesinambungan (KNKG 2008 : 5-6).

Keseriusan pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi diperlihatkan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah. Reformasi kinerja birokrasi ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara baik, efektif, dan efisien, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, dan profesional.

Komitmen pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi, selain secara normatif ditunjukkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan berkaitan dengan kinerja penyelenggara negara, diperlihatkan pula oleh adanya *best practice* di beberapa daerah yang merupakan modal berharga menuju birokrasi profesional berbasis pelayanan publik. KPK mencatat bahwa, dalam penerapan layanan publik, setiap daerah telah menerapkan sistem dan bentuk organisasi layanan yang berbeda-beda, namun secara bertahap mereka berkemauan untuk meningkatkan kualitas layanan publik (KPK 2006:iv). Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik telah banyak



dilakukan oleh daerah-daerah. Hal itu tidak terlepas dari peluang yang diberikan oleh Undang-Undang Otonomi Daerah.

Prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, partisipasi, efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas, keterbukaan, *rule of law*, *responsivitas*, *equity*, dan visi strategis, merupakan prinsip-prinsip yang dipakai sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Beberapa daerah yang lebih dahulu mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*, secara nyata telah mampu menciptakan sistem pemerintahan lebih bersih dan akuntabel, sistem pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik, dan beberapa daerah bahkan telah berhasil meningkatkan kesejahteraan pegawai. Dalam praktik *good governance*, pelayanan publik perizinan dan non perizinan merupakan wujud pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakatnya. Beberapa daerah yang dicatat KPK telah memperlihatkan pelayanan publik yang baik, di antaranya: kabupaten Solok, kota Pekanbaru, kota Jakarta Utara, kota Jakarta Selatan, kota Jakarta Timur, kabupaten Wonosobo, kota Yogyakarta, kota Surakarta, kabupaten Sragen, kabupaten Pati, kabupaten Kudus, kabupaten Sidoarjo, kabupaten Gianyar, kabupaten Jembrana, dan kabupaten Kutai Kertanegara. Bentuk atau nama perizinan dan nonperizinan dari kabupaten atau kota-kota tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. Nama Pelayanan Perizinan/Non perizinan di Daerah

No.	Daerah Kabupaten/Kota	Nama Pelayanan
1.	Solok	Pos Pelayanan Satu Pintu
2.	Pekanbaru	Kantor Pelayanan Terpadu
3.	Jakarta Utara	Kantor Pelayanan Terpadu Prima
4.	Jakarta Selatan	Kantor Pelayanan Bersama
5.	Jakarta Timur	Pelayanan Langsung Satu Atap
6.	Wonosobo	Dinas Pelayanan Terpadu
7.	Yogyakarta	Dinas Perizinan
8.	Surakarta	Unit Pelayanan Terpadu
9.	Sragen	Kantor Pelayanan Terpadu (sejak 2006 menjadi Badan Pelayanan Terpadu)

10.	Pati	Kantor Pelayanan Terpadu
11.	Kudus	Kantor Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu
12.	Sidoarjo	Dinas Perizinan dan Penanaman Modal
13.	Gianyar	Kantor Pelayanan Terpadu
14.	Jembrana	Pelayanan Umum Satu Atap
15.	Kutai Kartanegara	Pelayanan Instansi Terkait

Sumber:KPK(2006:5).

Selain yang telah dicatat KPK, daerah lain yang juga memiliki pelayanan bagus dilihat dari aspek *good governance*, di antaranya adalah kota Surabaya, kota Bogor, kota Bandung, kota Jakarta, kabupaten Batang, dan lainnya.

Pelayanan perizinan dan nonperizinan satu atap merupakan kegiatan pelayanan perizinan dan nonperizinan, di mana masyarakat cukup datang di satu gedung. Didalam gedung tersebut, tersedia unit- unit teknis yang siap melayani masyarakat berdasarkan jenis surat izin yang dibutuhkan. Surat izin tersebut diterbitkan oleh unit teknis yang bersangkutan. Pelayanan satu atap ini memiliki kelebihan, diantaranya: (1) meningkatkan akses masyarakat terhadap perizinan dan nonperizinan, (2) segala pengurusan perizinan dan nonperizinan di bawah wewenang pemerintah daerah berada dalam satu gedung atau tempat, (3) masyarakat cukup datang kesatu tempat untuk mengurus perizinan dan nonperizinan.

Pelayanan satu pintu adalah kegiatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, di mana masyarakat untuk mengurus suatu perizinan dan nonperizinan cukup datang ke satu tempat dan mengambil juga di tempat yang sama. Dalam hal ini, masyarakat cukup berhubungan dengan *customer service* tanpa harus terlibat dalam proses di *back office*. Kelebihan dari model satu pintu adalah (1) daya jangkau masyarakat terhadap pelayanan perizinan dan nonperizinan menjadi lebih baik, (2) proses perizinan dan nonperizinan terlaksana secara transparans, jelas dalam hal biaya, waktu penyelesaian, syarat, dan prosedurnya, (3) memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien, (4) proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perizinan

kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada, (5) memungkinkan pengurusan perizinan secara paralel, (6) meningkatkan kedisiplinan pengurus perizinan masyarakat dan petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem, (7) efisiensi sumber daya (SDM dan sarana prasarana), karena setiap jenis perizinan atau nonperizinan yang masuk/keluar hanya melalui satu pintu.

Pelayanan satu pintu dan satu atap (*one stop service*) adalah mekanisme pelayanan perizinan dan nonperizinan, di mana untuk mengurus perizinan dan nonperizinan, masyarakat cukup datang di satu lokasi satu meja (*customer service*). Apabila masyarakat sudah selesai mengurus perizinan dan/atau nonperizinan, maka hasilnya dapat diambil di tempat yang sama. One stop service (OSS) ini merupakan mekanisme pelayanan yang paling efisien, dikarenakan seluruh proses perizinan, baik teknis maupun administratif, dilakukan di satu tempat. Dalam OSS, pengurusan perizinan dan nonperizinan dapat dilakukan secara paralel. Kelebihan OSS adalah (1) daya jangkau masyarakat terhadap pelayanan perizinan dan nonperizinan menjadi lebih baik, (2) koordinasi antar unit atau instansi terkait menjadi lebih baik, karena unit atau teknis memiliki perwakilan di OSS, (3) proses perizinan dan nonperizinan terlaksana secara transparan, jelas biaya, waktu penyelesaian, syarat, dan prosedur, (4) memungkinkan pengurusan perizinan secara paralel, (5) memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien, (6) proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perizinan kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada, (7) meningkatkan kedisiplinan pengurus perizinan (masyarakat) dan petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem, (8) pengurusan perizinan yang bisa dilakukan secara paralel mampu meningkatkan investasi di daerah, (9) membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dan (10) sangat disukai oleh investor dalam pengurusan perizinan.

Kelima belas daerah yang telah disurvei KPK, menunjukkan kinerja yang baik dalam pelayanan publik, baik yang menggunakan model pelayanan satu pintu, pelayanan satu atap, atau pun kombinasi keduanya. Berikut ini disajikan dua daerah sebagai *best practice* dari pelayanan publik, yaitu kabupaten Sragen dan kabupaten Jembrana.

Kabupaten Sragen merupakan salah satu kabupaten di

Jawa Tengah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950. Berdasarkan data tahun 2006, Sragen memiliki 20 kecamatan, dengan luas wilayah 946,49 km<sup>2</sup> dan dihuni oleh 859.986 jiwa. Pertanian, industri, perdagangan, dan jasa merupakan sektor unggulan yang terus dikembangkan oleh pemerintah kabupaten Sragen. Kota Sragen merupakan pendukung kota Surakarta dan merupakan penghubung bagi provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Globalisasi dan pasar bebas, telah mendorong kompetisi yang ketat dalam dunia usaha dan investasi. Hal ini tentu memerlukan informasi mengenai peluang usaha, perizinan, dan dokumen lain.

Merespons hal tersebut, pemerintah Sragen dengan Keputusan Bupati Sragen Nomor 17 Tahun 2002 telah membentuk Unit Pelayanan Terpadu (UPT) dan disetujui DPRD melalui surat Ketua DPRD Kabupaten Sragen Nomor 170/288/15/2002 tentang Persetujuan Operasional UPT Kabupaten Sragen. Selanjutnya, legalisasi tersebut diperkuat dengan Perda Nomor 15 tahun 2003 tentang Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) Kabupaten Sragen. KPT Sragen merupakan KPT percontohan, karena selain melayani seluruh jenis perizinan dan nonperizinan, juga sudah memperoleh sertifikat ISO9000-2001 dari SUCOFINDO. Bentuk organisasi KPT sangat ramping, karena hanya memiliki 36 PNS untuk melayani 52 jenis perizinan dan 10 jenis nonperizinan. Lama perizinan 1 hingga 10 hari. Dari data yang ada, 100% perizinan dan nonperizinan dapat diselesaikan tepat waktu, bahkan sebagian besar kurang dari waktu yang telah ditentukan (KPK 2006:115). Dalam rangka meningkatkan kualitas SDM pelayanan, KPT Sragen telah melakukan *on job training* dan pelatihan-pelatihan, di antaranya magang di KPT Gianyar Bali, diklat komputer, *training of success*, pelatihan ESQ, pelatihan sistem penjaminan mutu, dan pelatihan pengembangan kepribadian.

Hasil dari kegiatan KPT menunjukkan bahwa pada tahun 2002, jumlah pemohon perizinan sejumlah 2.027 orang, tahun 2003 meningkat menjadi 3.557 orang, dan tahun 2005 bertambah lagi menjadi 4.047 orang (KPK 2006:124). Angka tersebut di luar masyarakat yang mengurus nonperizinan yang jumlahnya jauh lebih banyak. Berdasarkan kepuasan pelanggan yang berhasil dianalisis KPT, 74% masyarakat puas terhadap layanan KPT, 24% sangat puas, dan sisanya 2% kurang puas.

Kabupaten Jember merupakan salah satu dari 9 kabupaten,

yang terletak di bagian barat pulau Bali. Jembrana menempati tanah seluas 841,8 km<sup>2</sup> atau 14,96% dari luas pulau Bali. Penduduk Jembrana sebanyak 257.459 jiwa, tersebar di 4 kecamatan dengan 51 desa atau kelurahan. Berbeda dengan daerah lainnya di Bali, yang mengandalkan pariwisata untuk meraih pendapatan asli daerah, kabupaten Jembrana lebih mengandalkan pada sektor pertanian, peternakan, dan perikanan. Hasil pertanian andalan Jembrana adalah pisang, mangga, rambutan, melon, kacang panjang, jagung, dan kedelai. Jenis ternak unggulan yaitu sapi, kerbau, kambing, babi, dan ayam. Perikanan tangkap (laut) dan budidaya (darat) merupakan unggulan sektor perikanan. Berdasarkan besaran APBD, kabupaten Jembrana bukan termasuk daerah yang kaya, namun termasuk kabupaten yang berani menginvestasikan anggarannya untuk pembangunan kualitas sumber daya manusia. Menurut catatan, pada tahun 2006, jumlah APBD Jembrana sebesar Rp. 353,2 milyar dan Rp. 89,16 milyar dialokasikan untuk pendidikan dan Rp. 20,5 milyar untuk kesehatan (KPK 2006:155). Beberapa program kegiatan kabupaten Jembrana, diarahkan pada efisiensi dana, orang, dan alat. Efisiensi ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, perbaikan infrastruktur, administrasi, informasi, dan sosial budaya.

Sesuai dengan visi kabupaten Jembrana, yaitu terwujudnya kabupaten Jembrana yang sejahtera, berkeadilan, beriman, dan berbudaya; pemerintah kabupaten Jembrana telah melakukan restrukturisasi organisasi, dimana jumlah 363 jabatan PNS pada tahun 2000 menjadi tinggal 185 jabatan pada tahun 2003. Ini artinya, 178 jabatan hilang. Pengelompokan kembali (*regrouping*) Puskesmas juga dilakukan, yakni menggabungkan Puskesmas yang jarang dikunjungi pasien, sehingga dari jumlah 11 dirampingkan menjadi 9 Puskesmas.

Dalam bidang perizinan, Bupati Jembrana mengeluarkan Keputusan Nomor 30/Inkom.Hub/2006 tentang Pembentukan Tim Pengembangan Pemberian Izin Kabupaten Jembrana. Berdasarkan keputusan Bupati tersebut, ditetapkan Perda tentang Penyelenggaraan Pelayanan Umum melalui Pola Satu Atap. Pelayanan satu atap dikelola oleh sebuah kantor, dengan melayani 61 jenis perizinan. Waktu pelayanan berkisar antara 1 hingga 14 hari. Layanan diberikan meliputi : persetujuan prinsip, IMB, izin Undang-Undang Gangguan (HO), izin lokasi, izin usaha

hotel, izin pondok wisata, izin rumah makan dan restoran, izin SIUP, dan lain-lain.

Dalam rangka pelayanan prima, pemerintah kabupaten Jembrana, melayani pengurusan KTP secara gratis, bahkan ada juga KTP berhadiah. Undian KTP berhadiah ini sudah dimulai sejak tahun 2003. Penduduk Jembrana yang sudah memiliki KTP juga difasilitasi dengan jaminan santunan asuransi.

Hasil pelayanan satu atap cukup menggembirakan, yakni pada tahun 2005, dari 2309 jumlah permohonan perizinan yang masuk, 1951 izin telah diterbitkan. Ini artinya dalam satu tahun, sebanyak 84,5% permohonan yang masuk telah ditindaklanjuti hingga selesai.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan, telah ditempuh strategi membuka kesempatan seluas-luasnya untuk memperoleh pendidikan, peningkatan kualitas guru (kompetensi dan motivasinya), peningkatan sarana pendidikan, dan pengembangan model pendidikan. Program-program yang telah dilakukan di antaranya: pembebasan biaya pendidikan untuk sekolah negeri, dari SD hingga SMA, pemberian beasiswa bagi siswa yang bersekolah swasta, memberi bantuan pendidikan bagi guru yang meningkatkan kualifikasi dari D1/D2 ke D3, D4, S1 dan dari S1 ke S2, pemberian *blockgrant* untuk pengembangan sarana pendidikan, membangun sekolah kajian, dan lain-lain.

Hasil pengembangan program peningkatan kualitas pendidikan sungguh mengejutkan, yakni jika pada tahun 2001, anak SD yang melanjutkan sekolah ke jenjang SMP sebesar 81,6%, maka pada tahun 2003 meningkat tajam menjadi 99,89% (KPK 2006:172). Siswa yang bersekolah hingga SMA meningkat dari 7.250 siswa pada tahun 2001 menjadi 7.927 siswa pada tahun 2003. Peningkatan kualitas pendidikan, terlihat pula dari angka kelulusan ujian nasional, yakni sebesar 98,84%, merupakan angka kelulusan tertinggi se-Provinsi Bali.

Dalam bidang kesehatan, pemerintah mencanangkan program Jembrana Sehat 2005. Untuk mendukung program tersebut, dibentuk Lembaga Jaminan Kesehatan Jembrana untuk mengurus asuransi kesehatan masyarakat. Subsidi kesehatan juga diberikan kepada masyarakat, baik menyangkut pelayanan kesehatan pada umumnya, kesehatan gigi, pelayanan jasa medis, rawat inap, dan lain-lain. Berkaitan dengan tertib administrasi, penduduk yang mempunyai KTP dapat

langsung memperoleh kartu anggota Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) secara gratis. Dengan menunjukkan kartu JKJ, tiap warga bisa mendapatkan perawatan dan obat diseluruh rumah sakit, Puskesmas, dokter, dan klinik, baik swasta maupun negeri.

## F. Penutup

Makin besar dan luas jangkauan pemerintah, baik dilihat dari aspek wilayah yurisdiksi maupun kewenangan politik dan administratif, makin dirasakan pentingnya kehadiran birokrasi. Banyak program pemerintah yang memiliki tingkat kompleksitas yang sangat tinggi, sehingga memerlukan orang-orang yang ahli dan profesional di bidangnya (Cummings, Jr. and David Wise 2001:457). Birokrasi merupakan organ yang menyediakan orang-orang profesional yang dibutuhkan untuk mengerjakan hal-hal administratif berkaitan dengan tugas-tugas pemerintahan. Hannah Arendt menggambarkan birokrasi sebagai "*rule by nobody*". Aturan yang bersifat impersonal, akan memberi *power* kepada birokrasi untuk dapat secara efektif dan efisien mengerjakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Birokrasi dilihat dari optik teori *Rational Administrative Model*, merupakan birokrasi ideal, yakni birokrasi yang didasarkan pada sistem peraturan yang rasional dan tidak berdasarkan paternalisme kekuasaan dan kharisma. Teori *Power Block Model* melihat birokrasi sebagai alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Birokrasi menurut teori ini, merupakan alat membendung kekuasaan rakyat (yang diwakili oleh politisi) memiliki keterkaitan ketat dengan ideologi Marxisme. *Bureaucratic Oversupply Model* didasarkan pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar dan terlalu *intervensionis*, sehingga birokrasi dituntut agar memperkecil kapasitas organisasinya dengan cara mengurangi jumlah aparatur negara dan mendelegasikan kewenangan kepada sektor swasta yang berbasis mekanisme pasar. Pada tingkat ekstrem, model ini berkeinginan mereduksi birokrasi sampai pada titik nol. *New Public Service Model* merupakan bentuk anti, dalam arti bahwa birokrasi harus diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, birokrasi mempunyai corak yang berbeda dengan sektor swasta. Birokrasi tidak dapat dinilai baik atau buruk semata-mata karena organisasi mereka yang besar. Birokrasi bukanlah pada persoalan

apakah memenuhi mekanisme pasar dan organisasi besar, tetapi pada persoalan apakah birokrasi dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Banyak tipe birokrasi yang dikembangkan di dunia. Tipe birokrasi yang pernah dipraktikkan di Indonesia, utamanya pada masa pemerintahan Orde Baru adalah tipe birokrasi patrimonial (Jawa), *bureaucratic polity*, dan *bureaucratic otoritarian*, yang kesemuanya itu menempatkan birokrasi sebagai mesin politik yang memberi pelayanan kepada penguasa Orde Baru. Sementara itu birokrasi era reformasi, terutama pada masa kepemimpinan SBY lebih cocok bertipekan Politik Demokrasi, dalam arti birokrasi netral dari politik, dan berposisi sebagai organisasi yang memberi pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Birokrasi pada era Jokowi lebih tepat disebut birokrasi Ekonomi Politik Demokrasi, karena persoalan ekonomi diselesaikan secara politik.

Sebagai organisasi, birokrasi tidak luput dari patologi, seperti penyimpangan kekuasaan (*abuse of power*), korupsi, kolusi dan nepotisme, konflik kepentingan (*conflict of interest*), diskriminatif, dan sebagainya. Namun demikian, meskipun mengidap berbagai masalah bukan berarti birokrasi tidak dibutuhkan dalam organisasi pemerintahan. Birokrasi sangat dibutuhkan karena dalam perkembangannya, birokrasi sudah menggunakan paradigma birokrasi modern yang berbasis kelembagaan birokrasi, pengelolaan sumber daya manusia, pengembangan sistem kerja, dan pembangunan citra birokrasi.

Birokrasi di Indonesia pun juga mengikuti prinsip-prinsip birokrasi modern, bahkan pada era reformasi ini kinerja birokrasi Indonesia baik pada level pusat maupun daerah makin baik. Komitmen SBY sebagai presiden keenam Indonesia terhadap upaya pemberantasan korupsi, misalnya dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya membuktikan betapa SBY berkomitmen agar birokrasi Indonesia dapat menjadi penopang pemerintahan yang bersih dan berwibawa demi meningkatkan pelayanan prima dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Program SBY untuk menciptakan



birokrasi yang bersih dan anti korupsi juga dilanjutkan oleh presiden Jokowi. *Best practice* pelayanan publik yang telah diperlihatkan oleh beberapa daerah kabupaten dan kota di Indonesia, menunjukkan bahwa secara etis, birokrasi Indonesia, terutama di daerah-daerah yang sudah mempraktikkan pelayanan satu pintu maupun pelayanan satu atap, telah berubah paradigmanya dari instrumen politik kekuasaan menjadi agen pelayanan publik yang mensejahterakan masyarakat.



## BAB IX PARTAI POLITIK SEBAGAI PILAR DEMOKRASI

*Democracy is the most difficult form of government, because it is the form under which you have to persuade the largest number of persons to do anything in particular*

**Woodrow Wilson**

Organisasi yang mempunyai fungsi sebagai penyalur artikulasi dan agregasi kepentingan publik yang paling mapan dalam sebuah sistem politik modern adalah partai politik. Sedikitnya terdapat tiga alasan mengapa partai politik dibutuhkan dalam konteks pelembagaan dirinya (*Institute for Multiparty Democracy* 2006:10). Pertama, partai politik adalah kendaraan utama bagi terwujudnya perwakilan politik. Kedua, partai politik adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, partai politik adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokratis. Merujuk pada pemahaman dasar tersebut, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa partai politik mempunyai peran dan fungsi yang berbeda dengan kelompok kepentingan bahkan kelompok penekan. Berikut ini diuraikan konsep partai politik, dimulai dari pengertian, syarat pembentukan, tujuan, fungsi, dan tipologi partai politik, hingga hak, kewajiban, dan larangan yang harus dihindari partai politik.

### **A. Pengertian Partai Politik**

Kehadiran partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi, mereka bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Mengkaji partai politik ibarat menelusuri lorong kehidupan politik, yang penuh dengan hiruk pikuk dan terjadinya transaksi jual beli, melibatkan hampir seluruh penduduk dewasa. "As there are many roads to Rome and many ways to skin a cat" (Cummings, Jr and David Wise 2001:248). Seperti halnya banyak jalan menuju Roma, banyak jalan pula, kata Frank J. Sorauf, untuk melihat partai politik. Artinya bahwa, banyak pandangan untuk

memahami apa itu partai politik. Berikut ini disajikan beberapa pandangan para ahli ilmu politik klasik dan kontemporer mengenai partai politik.

1. Carl J. Friedrich (dalam Surbakti 2007:116) mendefinisikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya dan berdasarkan kekuasaan itu, memberikan kegunaan secara materiil diilil kepada para anggotanya.
2. Chhibber and Ken Kollman (2004:3) mengartikan partai politik sebagai "*a group of can didates running for election under the same label*". Partai politik adalah sekelompok kandidat yang berusaha masuk dalam pemilihan umum di bawah label yang sama. Partai politik dan sistem partai, menurut Chhibber dan Kollman, merupakan sesuatu yang vital bagi politik demokrasi modern.
3. Sigmund Neumann (dalam Budihardjo 1992:162) mengartikan partai politik sebagai "*a political party is the articulate organization of society's active political agents; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent views*". Partai politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan politik pemerintahan serta berkompetisi untuk merebut dukungan rakyat dengan kelompok lain atau golongan-golongan yang mempunyai pandangan yang berbeda.
4. Smith, et al. (2006) mengartikan partai politik sebagai "*a political organisation that subscribes toa certain ideology, or represents a particular set of interest orvalues and tries to exercise political power by gaining public office*". Partai politik adalah organisasi politik yang menganut ideologi tertentu atau mewakili sejumlah kepentingan atau nilai-nilai tertentu dan mencoba menggunakan kekuasaan politik untuk memperoleh jabatan publik.
5. Janda, et al (1997:249) memahami partai politik sebagai "*an organization that sponsors candidates for political office under the organization'ssame*". Partai politik adalah organisasi yang

mensponsori para kandidat untuk masuk dalam jabatan politik.

6. Antony Down (dalam Hofsmeister and Crasten Grabow 2011) memaknai partai politik sebagai *“a team of man seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election”*. Partai politik adalah sekelompok orang yang berusaha mengontrol aparatur pemerintah untuk memperoleh jabatan publik melalui pemilihan umum.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat diambil benang merahnya bahwa partai politik merupakan organisasi politik, yang memberikan jalan bagi anggota atau kadernya untuk berkompetisi memperoleh suara rakyat guna mengisi jabatan-jabatan politik melalui pemilihan umum. Pihak yang dipinang oleh partai untuk menduduki jabatan politik, jabatan publik, maupun jabatan administratif, dapat berasal dari kalangan partai maupun dari luar partai yang berkomitmen terhadap partai atau setidaknya yang dapat menguntungkan masa depan partai.

Indonesia memiliki Undang-Undang yang mengatur tentang apa itu partai politik dan bagaimana partai menjalankan aktivitasnya dalam kehidupan politik. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pengertian partai politik yang telah dikemukakan di atas, terdapat tiga prinsip dasar dari partai politik, yakni :

1. Partai sebagai koalisi, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. Partai yang dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Dalam tubuh Golkar misalnya, ada faksi Kosgoro, MKGR, dan SOKSI, demikian pula dalam tubuh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) terdapat faksi NU, Parmusi, Perti, dan PSII. Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai, karena

- satu sama lain berusaha menjadi dominan dalam tubuh partai. Ketidakcocokan dalam partai terutama muncul dalam hal penetapan asas perjuangan, program, kepengurusan organisasi, dan pencalonan kandidat.
2. Partai sebagai organisasi, dalam arti bahwa untuk menjadi institusi yang eksis, dinamis, dan berkelanjutan partai politik harus dikelola. Partai harus dibina dan dibesarkan sehingga mampu menarik dan menjadi wadah perjuangan, sekaligus representasi dari sejumlah orang atau kelompok. Tugasnya adalah mencalonkan anggota untuk pemilu dengan label partai, mengambil bagian dalam pemilu, mengajukan calon yang disepakati, mengumpulkan dana, dan membuat isu propaganda dalam kampanye. Untuk itu, partai politik melakukan mobilisasi kepada anggota-anggotanya agar mereka memiliki loyalitas terhadap partai.
  3. Partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*). Partai politik berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Dari posisi ini, mereka memiliki kekuasaan untuk memengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkup kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolejal partai.

#### **B. Syarat Pembentukan, Tujuan, dan Fungsi Partai Politik**

Bagi sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, jumlah partai politik yang ideal sering menimbulkan perdebatan panjang. Jika partai politik dibuka selebar-lebarnya dan membuka kesempatan sebanyak-banyaknya kepada anggota masyarakat, bisa jadi tidak tercapai suara mayoritas di atas 50% +1. Sebaliknya, jika suatu negara menganut 2 hingga 3 partai akan mengakibatkan orang lain sulit memasuki suatu partai politik, karena didominasi oleh kelompok-kelompok tertentu yang menguasai partai.

##### **1. Syarat Pembentukan Partai Politik**

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 2 dinyatakan bahwa syarat pembentukan partai politik di

Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
  - a. Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
  - b. Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
2. Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
3. Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
4. AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. asas dan ciri Partai Politik;
  - b. visi dan misi Partai Politik;
  - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. kepengurusan Partai Politik;
  - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
  - h. sistem kaderisasi;
  - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
  - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - k. pendidikan politik;
  - l. keuangan Partai Politik; dan
  - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
5. Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Badan hukum partai politik diatur dalam pasal 3 berikut.

  1. Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum.
  2. Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada

ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:

- a. akta notaris pendirian Partai Politik.
- b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
- e. rekening atas nama Partai Politik.

## **2. Tujuan Partai Politik**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 10, menyebutkan bahwa tujuan partai politik meliputi tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum Partai Politik adalah: (1) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (4) mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan khusus Partai Politik adalah: (1) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan, (2) memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan (3) membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

## **3. Fungsi Partai Politik**

Partai politik setidaknya memiliki empat fungsi, yaitu (1) menominasikan kandidat melalui pemilihan untuk masuk dalam jabatan publik, (2) melakukan strukturisasi pilihan suara dalam pemilihan umum,



(3) mengajukan alternatif program pemerintah, dan (4) mengkoordinasikan tindakan-tindakan pejabat-pejabat pemerintah (Janda, et al. 1997:249).

Amal (1996:20) memberikan penjelasan yang lengkap tentang fungsi partai politik, yaitu:

1. Fungsi Partai Politik sebagai sarana Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik diartikan sebagai cara di mana masyarakat mentransmisikan kebudayaan politik dari suatu generasi kepada generasi berikutnya (Kenneth P. Lington). Gabriel Almond mengartikan sosialisasi politik sebagai cara membentuk, mempertahankan dan mentransmisikan kebudayaan politik suatu bangsa, sehingga kebudayaan politik suatu bangsa dapat disampaikan dari generasi tua kepada yang lebih muda. Biasanya sosialisasi dilakukan dengan cara: (a) memberikan ceramah mengenai ideologi, platform, dan program kerja yang akan dilakukan oleh partai politik. Ceramah ini dapat dilakukan secara langsung seperti di lapangan atau melalui media TV atau koran, (b) memberikan pelatihan. Pelatihan merupakan sarana meningkatkan kemampuan anggota partai politik secara sistematis, singkat dan berdaya guna.

2. Fungsi Partai Politik sebagai Agregasi dan Artikulasi Kepentingan

Agregasi kepentingan dapat diartikan sebagai menyatukan berbagai pemikiran yang timbul dari anggota partai ataupun dari masyarakat. Dalam kehidupan masyarakat, tidak dapat dihindari timbulnya berbagai macam pendapat yang mungkin antara satu dengan yang lainnya dapat saling bertentangan. Untuk itulah, partai politik berperan menganalisis berbagai pendapat yang muncul guna ditarik "pada suatu titik temu" (sinergis). Perbedaan pendapat yang ada, dianalisis guna dicarikan jalan keluarnya (*problem solving*). Proses agregasi kepentingan dapat digunakan sebagai input bagi partai politik untuk melakukan tuntutan dan dukungan terhadap suatu pemerintahan. Dengan demikian, ketika partai politik menyampaikan suatu aspirasi harus didukung dengan data yang lengkap, kredibel dan valid baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Data-data tersebut kemudian diolah oleh organ partai politik menjadi informasi yang harus diperjuangkan atau disalurkan melalui lembaga pemerintah yang berkompeten. Proses menyalurkan hasil agregasi ini biasa disebut

dengan artikulasi kepentingan.

### 3. Fungsi Partai Politik sebagai sarana Rekrutmen Politik

Salah satu problem transisi ke arah demokrasi di negara berkembang adalah orang-orang baik dan berkualitas seringkali tidak mau terjun ke dalam dunia politik, sehingga parlemen dan pemerintahan akan diisi oleh orang-orang yang tidak baik dan tidak berkualitas, yang pada akhirnya mereka menghabiskan dana negara demi kepentingan sendiri. Rekrutmen berarti usaha partai politik untuk menarik anggota baru. Anggota partai politik dibagi menjadi dua, yakni anggota biasa (simpatisan) dan pengurus.

### 4. Fungsi Partai Politik sebagai Sarana Partisipasi Politik

Dalam partisipasi politik, masyarakat dapat dikategorikan dalam beberapa tipe yaitu: (1) tipe aktif dan mau terlibat langsung. Mereka sangat tanggap terhadap berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Mereka bersedia untuk mendukung atau menolak suatu kebijakan secara langsung, misalnya mereka mau dengan sadar melakukan berbagai unjuk rasa menentang suatu kebijakan; (2) aktif dan tidak mau terlibat langsung. Kategori ini biasanya tidak peduli untuk ikut serta langsung menentang atau menolak suatu kebijakan pemerintah, tetapi mereka bersedia memberikan suaranya pada pemilihan umum; dan (3) pasif. Kategori ini biasanya orang yang tidak peduli dan tidak mau memberikan suaranya dalam pemilihan umum. Jumlah mereka antara 15% hingga 30% pada setiap pemilihan umum. Partai politik yang baik merupakan partai politik yang mampu mengelola anggotanya untuk secara sadar selalu berpartisipasi dalam kehidupan politik, sesuai dengan bakat, kemampuan, dan minatnya.

### 5. Fungsi Partai sebagai Sarana Pengatur Konflik

Konflik yang dimaksud disini adalah dalam arti luas, mulai dari perbedaan pendapat sampai pada pertikaian fisik antar individu atau antarkelompok dalam masyarakat. Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik. Untuk mencapai suatu keputusan, diperlukan kesediaan

berkompromi di antara para wakil rakyat, yang berasal dari partai-partai politik. Apabila partai-partai politik tidak bersedia mengadakan kompromi, maka partai politik tidak berfungsi mengendalikan konflik, melainkan justru menciptakan konflik dalam masyarakat.

#### 6. Partai Politik sebagai Sarana Pendidikan Politik

Kadang kala partai politik melakukan kursus-kursus mengenai platform partai politik. Kursus yang dilakukan partai politik ini sebagai usaha partai politik agar anggota-anggotanya memiliki kesadaran politik. Kesadaran politik dapat diartikan sebagai kemampuan memilih, menganalisis, dan menentukan posisi secara rasional untuk menolak maupun mendukung suatu kebijakan atau mendukung seseorang. Itulah sebabnya, pendidikan politik yang dilakukan oleh partai, biasanya sangat subjektif. Dalam hal ini, partai politik tertentu menginginkan para simpatisan agar tetap berada di pihaknya, bahkan orang yang tidak bersimpati pun diharapkan memberikan simpati kepada partai tersebut. Meskipun sangat subjektif, pendidikan politik yang dilakukan partai politik masih amat diperlukan untuk meningkatkan kecerdasan dan kesadaran politik rakyat.

Fungsi Partai Politik diatur secara legal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam pasal 11 partai politik berfungsi sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

#### C. Tipologi Partai Politik

Demokrasi sering diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Negara yang bersistem demokrasi, dapat dipastikan memberi peluang kepada masyarakat untuk mendirikan partai

politik secara bebas sesuai aturan yang berlaku. Partai-partai politik akan saling bersaing untuk mengirimkan kader terbaiknya untuk bertarung dalam mengisi jabatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Partai politik merupakan jalan bagi para kandidatnya untuk mengisi jabatan-jabatan publik (Cummings, Jrand David Wise 2001:249). Semakin berkualitas sumber daya partai politik, maka akan semakin berkualitas demokrasi di negara tersebut. Hal ini dikarenakan partai politik sebagai asosiasi dapat mengaktifkan, memobilisasi rakyat dan mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi berbagai pendapat yang bersaing, menyelesaikan konflik secara politik, melakukan pendidikan rakyat, dan memunculkan kepemimpinan politik.

Partai politik dan sistem kepartaian memiliki tipologi yang bermacam-macam, di antaranya yang dapat dicatat adalah (1) integratif dan representatif (perwakilan); (2) ideologis dan pragmatis; (3) agamis (religius) dan sekuler; (4) demokratis dan revolusioner; (5) massa dan elite; dan (6) demokratis dan oligarki. Dalam hal sistem kepartaian, klasifikasi yang paling umum berdasarkan pada banyaknya partai politik, sifat keanggotaan tertutup atau kompetitif, majemuk (pluralis) atau monopolitik dan orientasinya pada isu berkembang ataupun pada kliennya. Tipologi partai politik dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 5. Tipologi Partai Politik**

<b>KOMPONEN</b>	<b>INTEGRATIF</b>	<b>KOMPETITIF</b>
Dukungan	SEKTARIAN (eksklusif, regional, kelas, sangat ideologis)	KOMPREHENSIF (berorientasi klien dan pragmatis)
Organisasi	TERTUTUP (otoriter, aksi langsung, dan represif)	TERBUKA (serba membolehkan dan representatif)
Model Aksi dan Fungsi	DIFFUSED (menyebar) (integrasi nasional, pembangunan masyarakat, cenderung pada mobilisasi massa) hanya Satu Partai	TERSPELIALISASI (agregatif dan representatif)  Dua atau Multi Partai

Sumber: Roy C. Macridis sebagaimana dikutip oleh Amal (1996:17-29).

#### **D. Hak, Kewajiban dan Larangan Partai Politik**

Hampir semua negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi dengan model dua atau multi partai memiliki undang-undang kepartaian. Hampir setiap menjelang pelaksanaan pemilihan umum, undang-undang kepartaian ditinjau kembali, disesuaikan dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat. Sejak Indonesia merdeka hingga pemilu 2014, Indonesia telah memiliki 8 (delapan) Undang-Undang Kepartaian, terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Hak, kewajiban, dan larangan partai politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, menunjukkan tentang bagaimana etika kepartaian di Indonesia dirumuskan dan dijamin pelaksanaannya dalam undang-undang. Hak dan kewajiban partai politik di Indonesia, diatur dalam pasal 12 dan 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Hak partai politik adalah sebagai berikut.

1. Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
2. Mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
3. Memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
4. Ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. Membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
6. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. Mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
8. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan

- Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
9. Mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  10. Membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan
  11. Memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan hak tersebut, Partai Politik berkewajiban untuk melaksanakan hal-hal berikut.

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
2. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
4. Menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
5. Melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
6. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
7. Melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
8. Membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;
9. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala<sup>1</sup> (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
10. Memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum; dan
11. Mensosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Selain dirumuskan dalam hak dan kewajiban partai politik, etika kepartaian juga diwujudkan secara riil dalam larangan. Menurut pasal 40

ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, partai politik dilarang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan: (1) bendera atau lambang negara RI, (2) lambang-lambang negara atau lambang pemerintah, (3) nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional, (4) nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang, (5) nama atau gambar seseorang, atau (6) yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar partai politik lain.

Ayat (2) pasal 40 juga melarang partai politik untuk (1) melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan, atau (2) melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam ayat (3), partai politik juga dilarang: (1) menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, (2) menerima sumbangan berupa uang, barang, atau punjasa dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas, (3) menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, (4) meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya, atau (5) menggunakan fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten/kota sebagai sumber pendanaan partai politik. Selain larangan tersebut, partai politik juga dilarang (1) mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha, (2) menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran Komunisme/Marxisme/Leninisme.

#### **E. Penutup**

Tidak ada yang meragukan bahwa partai politik merupakan salah satu komponen penting dari pemerintahan demokrasi. Tanpa partai tak ada demokrasi. Meskipun kehadiran partai politik tidak selalu memberi penguatan kepada kinerja pemerintahan demokrasi, apalagi jika para elit partai dalam mengelola partai tidak mampu memposisikan diri sebagai

mediator antara rakyat dengan pemerintah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 1 ayat (1) mengartikan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik memiliki fungsi beraneka macam. Pada umumnya partai politik memiliki enam fungsi, yaitu: (1) partai politik sebagai sarana sosialisasi politik, (2) partai politik sebagai agregasi dan artikulasi kepentingan, (3) fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, (4) fungsi partai politik sebagai sarana partisipasi politik, (5) fungsi partai sebagai sarana pengatur konflik, (6) partai politik sebagai sarana pendidikan politik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik dalam menjalankan fungsinya, harus mengindahkan etika politik, agar kehadirannya memberikan manfaat bagi pengembangan kehidupan demokrasi bangsa dan mampu menjadi penghubung yang handal antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Untuk itulah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 mengatur etika politik partai dalam hak, kewajiban, dan larangan yang harus dihindari oleh partai politik. Yang paling penting dari kewajiban yang harus diemban partai politik adalah kesetiaan kepada ideologi Pancasila, UUD



1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan prinsip Bhinneka Tunggal Ika, serta dalam menjalankan aktivitasnya lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara.



## BAB X SISTEM KEPARTAIAN INDONESIA

*Orang memilih calon bukan karena ia takut apa yang akan dibuat calon kepada pemilih, atau harapan yang dijanjikan oleh calon, melainkan karena pemilih ingin merasa dirinya sebagai bagian daripada calon.*

**Kenneth Boulding**

**S**istem kepartaian adalah suatu mekanisme interaksi antar partai politik dalam sebuah sistem politik. Artinya, karena tujuan utama partai politik ialah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasar ideologi tertentu, maka untuk merealisasikan program-program tersebut, partai-partai politik yang ada berinteraksi satu dengan yang lainnya dalam suatu sistem kepartaian.

### **A. Klasifikasi Partai Politik**

Maurice Duverger (dalam Surbakti 2007:124) mengklasifikasikan partai menjadi tiga, yaitu: (1) sistem partai tunggal (*one party system*). Partai Komunis di Republik Rakyat China (RRC) merupakan contohnya; (2) sistem dwi partai (*two party system*). Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat merupakan salah satu contohnya; dan (3) sistem multi partai (*multi Party system*), dengan contoh partai-partai yang bertarung di Indonesia. sistem partai tunggal pun sesungguhnya dapat diklasifikasikan ke dalam dua golongan. Pertama, bentuk partai tunggal otoriter, yakni sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai, tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa sebagai alat memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya. Partai Uni Nasional Afrika Tanzania (UNAT) dan Partai Aksi Rakyat Singapura merupakan contoh dari bentuk partai tunggal otoriter. Golkar di masa Orde Baru sebenarnya dapat dimasukkan pula dalam kategori ini, dikarenakan ia merupakan partai penguasa atau setidaknya merupakan partai yang digunakan penguasa untuk mengabsahkan kekuasaannya. Kedua, bentuk partai tunggal dominan tetapi demokratis adalah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai, namun hanya ada satu partai saja yang dominan, dalam arti bahwa partai

tersebut secara terus-menerus memperoleh dukungan dari rakyat untuk berkuasa. Partai dominan tersebut biasanya muncul terlebih dahulu untuk melakukan pembinaan bangsa dan mengorganisasikan pembangunan ekonomi dibandingkan partai-partai lain yang muncul belakangan. Ketika partai-partai lain muncul, partai dominan sudah berakar dalam masyarakat dan organisasinya sudah melembaga. Partai Liberal Demokrat di Jepang merupakan contoh partai dominan yang demokratis, karena di dalamnya terdapat kompetisi antar fraksi.

Dalam sistem dwi partai, biasanya dua partai saling bersaing untuk memperebutkan suara rakyat. Dalam sistem ini, terdapat pembagian tugas yang jelas, partai yang menang dalam pemilu akan menjadi partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah akank memerankan diri sebagai partai oposisi. Partai yang kalah ini akan menjadi *sparring partner* pemerintah, mengkritik kebijakan pemerintah tetapi tetap loyal kepada negara. Sistem multi partai merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk.

Dalam sistem multi partai, kesulitan yang dihadapi adalah bagaimana partai pemenang membangun sistem pemerintahan dan parlemen yang kokoh. Biasanya dalam sistem ini dibangun koalisi, baik dalam membangun kinerja pemerintahan yang solid, juga untuk menciptakan hubungan kondusif antar fraksi di parlemen. Di antara partai-partai yang berkoalisi, biasanya terjadi praktik politik “dagang sapi”, misalnya tawar menawar dalam pengisian jabatan menteri dalam kabinet. Penggolongan tersebut didasarkan pada jumlah partai yang ada di suatu negara.

Penggolongan sistem kepartaian dapat dilakukan pula berdasarkan jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Giovanni Sartori (dalam Surbakti 2007:127) membagi sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralis memoderat, dan pluralisme ekstrim. Rincian selengkapnya dari klasifikasi Sartori dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 6. Sistem Kepartaian menurut Sartori

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
1.Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak ada	Sentripetal
2.Pluralitas Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
3.Pluralisme Ekstrim	Multipolar	Besar	Sentrifugal

Klasifikasi partai dapat dilakukan dengan cara lain, misalnya dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaan atau menurut sifat dan orientasi. Klasifikasi selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 7. Klasifikasi Partai menurut Komposisi dan Fungsi Keanggotaan serta berdasarkan Sifat dan Orientasi

Cara Klasifikasi Partai	Jenis Partai	
Segi Komposisi dan Fungsi Keanggotaan	<p><b>Partai Massa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Mengutamakan jumlah anggota</li> <li>● Pendukung terdiri dari berbagai aliran politik dan masyarakat (longgar)</li> <li>● Memiliki program luas dan agak kabur</li> <li>● Kelemahan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Masing-masing kelompok atau aliran cenderung memaksakan kepentingan masing-masing.</li> <li>- Persatuan dalam partai lemah</li> <li>- Memiliki kecenderungan untuk pecah dan mendirikan partai baru</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Partai Kader</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Mengutamakan keketatan organisasi dan disiplin anggota</li> <li>● Menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dan anggota masuk partai melalui seleksi (ketat)</li> <li>● Memiliki program yang jelas</li> </ul>
Segi Sifat dan Orientasi	<p><b>Partai Perlindungan (Patronage Party)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Memiliki organisasi nasional yang kendor (tingkat daerah ketat).</li> <li>● Disiplin lemah</li> </ul>	<p><b>Partai Ideologi atau Partai Azas (Weltanschauungs Partei atau Programmatic Party)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Berdasarkan atas pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pimpinan</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tidak terlalu mementingkan iuran secara teratur</li> <li>● Tujuan: memenangkan pemilu untuk anggota-anggota yang dicalonkan.</li> <li>● Hanya giat dilakukan menjelang pemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Disiplin partai kuat dan mengikat</li> <li>● Anggota melalui seleksi</li> <li>● Dilakukan pemungutan iuran secara teratur</li> <li>● Tujuan: menjaga kemurnian ideologi</li> <li>● Kegiatan dilakukan terus menerus dengan menyebarkan ajaran-ajaran serta keputusan-keputusan pimpinan melalui organ-organ partai.</li> </ul>
--	---	---

Sumber: Miriam Budihardjo (1992 : 167)

## B. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian adalah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik (Surbakti 2007:124). Sistem partai di negara manapun dalam suatu jangka waktu tertentu memiliki persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan sistem. Sistem kepartaian dimaksud adalah sebagai berikut.

### 1. Sistem Partai Pluralistis.

Dalam sistem partai pluralistis setidaknya terdapat dua partai dalam negara. Apabila ada suatu partai sebelumnya sudah berkuasa, maka ia langsung menjadi "sistem partai dominan". Dalam sistem pluralis, suatu perbedaan dasar terlihat antara sistem dua partai dengan multipartai. Sistem partai yang terdapat dalam suatu negara pada saat tertentu, tampaknya adalah hasil dari berbagai faktor yang kompleks, yaitu faktor sosial ekonomi yang menentukan struktur politik. Pada saat terjadi isu pertentangan ideologi, maka lahirlah partai konservatif, liberal, dan sosialis. Di Eropa pada abad 19, persaingan itu disebabkan adanya persaingan kelompok *aristokrat* dengan *borjuis*. Ketika kapitalis sedang berada dalam puncak kejayaannya, maka lahirlah partai sosialis yang berbasis kaum buruh, sehingga sistem partai menjadi tiga partai (*multiparty*). Selain itu, sistem pemilihan umum secara sosiologis juga memiliki konsekuensi: (1) sistem mayoritas dalam pemilihan menciptakan sistem dua partai, (2) sistem pemilihan yang representatif proporsional akan menciptakan sistem banyak partai (*multiparty*), (3) kemenangan dua suara telah mendatangkan kemenangan pada sistem multipartai yang cenderung membentuk koalisi.

## 2. Sistem Partai Dominan.

Sistem satu partai diciptakan oleh ahli teori fasisme pada tahun 1930-an, dengan istilah "sistem partai dominan". Sistem partai ini merupakan tipe tengah dari sistem dua partai dan pluralis. Sistem dominan terdapat dua karakteristik, yaitu suatu partai harus mengunggul rival-rivalnya dalam jangka waktu yang cukup panjang, partai itu harus dapat mengidentifikasi dirinya dengan bangsa secara keseluruhan melalui doktrin-doktrinnya, ide dan gaya partai sejalan dengan gaya-gaya massanya. Hampir tidak ada oposisi dalam sistem partai dominan, seperti di Afrika. Kalau pun ada oposisi, seperti halnya di India peranannya sangat kecil.

Dalam hal perbedaan oposisi, sekurang-kurangnya terdapat dalam enam hal berikut.

1. Konsentrasi, yaitu orang yang beroposisi terhadap suatu pemerintahan, memerlukan bermacam-macam tingkat kepaduan organisasinya. Mereka mungkin terkonsentrasi atau mungkin terpecah di berbagai organisasi yang masing-masing bergerak secara terpisah, kecuali bagi partai politik secara berbeda.
2. Daya saing, yaitu sifat bersaing dengan cara yang menguntungkan dan yang merugikan para lawan politik dalam pemilihan umum dan dalam parlemen, misalnya dalam sistem dwi partai atau multi partai.
3. Lokasi. Pihak oposisi mencoba mengadakan perubahan dalam tingkah laku permintaan, sehingga ia akan menggunakan beberapa sumber daya politiknya untuk mengajak, mendorong atau memaksa pemerintah untuk mengubah tindakannya. Situasi atau keadaan di mana oposisi menggunakan sumber dayanya untuk mengadakan perubahan, dinamakan lokasi (*site*) atau arena pertarungan (*encounter*) antara oposisi dan pemerintah. Misalnya, kalangan oposisi mampu memengaruhi atau memenangkan pertarungan pada suatu lokasi, tetapi kalah bertarung pada lokasi lain.
4. Ciri khas, yaitu suatu oposisi dalam suatu sistem politik pada umumnya adalah akibat dari kepaduan, daya saing, dan lokasi yang berbeda.
5. Tujuan, di mana pelaku-pelaku politik mempunyai tujuan jangka panjang atau pendek dan tujuan publik atau pribadi. Tujuan yang

- hendak dicapai oleh oposisi dilakukan dengan jalan mengubah tindakan pemerintah atau menggantikannya.
6. Strategi yaitu cara-cara yang dipilih untuk mencapai tujuan oposisi. Bentuk strategi antara lain sebagai berikut.
- a. Strategi memenangkan pemilu. Caranya dengan memusatkan perhatian memperoleh suara dalam pemilu untuk mendapatkan kemenangan kursi diparlemen dan dapat membentuk kabinet dari satu partai.
  - b. Strategi suara tambahan, sehingga kursi bertambah di parlemen dengan tujuan masuk dalam koalisi yang memerintah dengan cara tawar-menawar.
  - c. Strategi dengan kelompok penekan, tawar-menawar dalam partai, siasat dalam parlemen, keputusan hukum yang menguntungkan, dan sebagainya.
  - d. Strategi revolusioner dengan menggunakan cara-cara teror, subversif, perang, sehingga mendorong pemerintah menawarkan oposisi masuk dalam koalisi untuk mempertahankan suatu masyarakat yang utuh.
  - e. Strategi gangguan kelancaran jalannya proses politik dan melemahkan keabsahan kekuasaan atau sekaligus menggantikan ideologi dan konstitusi negara.

### **C. Perkembangan Partai Politik di Indonesia**

Secara historis, perkembangan partai politik di Indonesia dapat dibagi menjadi tujuh periode.

#### **1. Masa Kolonial Belanda**

Munculnya organisasi modern di awal abad kedua puluh yang ditandai dengan lahirnya pergerakan Budi Utomo dan Serikat Islam dapat disebut sebagai pertanda lahirnya partai pertama di Indonesia. Selanjutnya berdirilah partai-partai politik lain, seperti Partai Komunis Indonesia (1920) yang dipimpin oleh Semaun, Partai Nasional Indonesia (1927) diketuai oleh Soekarno, Partai Indonesia (1931) diketuai oleh Sartono, Gerakan Rakyat Indonesia (GERINDO) tahun 1937 diketuai oleh A.K. Gani, Partai Persatuan Indonesia (sebagai perpecahan dari Gerindo) yang diketuai M. Yamin, dan Partai Indonesia Raya (1931) diketuai oleh dr. Soetomo. Di samping partai tersebut, lahir pula organisasi yang menyerupai partai, tetapi tidak menggunakan kata partai, seperti



Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah. Perjuangan organisasi tersebut, langsung ataupun tidak langsung memberikan pengaruh terhadap upaya pencapaian cita-cita Indonesia merdeka.

## **2. Masa pendudukan Jepang**

Pada masa pendudukan Jepang, aliran politik Indonesia dibagi dalam tiga golongan, yaitu golongan nasionalis oportunistis, nasional Islam, dan komunis/sosialis. Selama pendudukan Jepang ini, kegiatan partai politik dilarang, kecuali untuk golongan Islam yang diperbolehkan membentuk Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (PARMUSI), itu pun dibatasi dalam kegiatan-kegiatan sosial.

## **3. Masa Indonesia Merdeka**

Setelah kemerdekaan, tradisi partai politik di Indonesia dimulai dengan munculnya usul yang diajukan oleh Badan Pekerja KNIP untuk berfungsi sebagai parlemen yang disampaikan kepada pemerintah. Usulannya adalah menuntut pemerintah untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat mendirikan partai politik demi mempertahankan kemerdekaan. Pada tanggal 3 November 1945, keluarlah Maklumat Pemerintah yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Maklumat tersebut memberikan dorongan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik. Berkat maklumat tersebut, tumbuhlah partai politik bak cendawan tumbuh di musim penghujan. Partai politik tersebut dapat digolongkan ke dalam kelompok-kelompok berikut.

- 1) Aliran Nasionalis, yaitu PNI, PRN, PIR Hazairin, Parindra, Partai Buruh, SKI, PIR Wongsonegoro, dan lain-lain;
- 2) Partai Islam, seperti Masyumi, NU, PSII, dan Perti;
- 3) Aliran Komunis, seperti PKI, SOBSI, dan BTI;
- 4) Aliran Sosialis, seperti PSI, GTI, dan lain-lain;
- 5) Aliran Kristen, seperti Partai Katolik dan Parkindo (Syarbaini, 2002:79).

## **4. Masa Demokrasi Liberal**

Partai politik di masa demokrasi liberal pada tahun 1950-an mendapat kesempatan secara bebas untuk masuk dalam pemerintahan, tetapi belum ada partai yang memiliki dukungan rakyat secara mayoritas, sehingga konflik-konflik dan pertentangan ideologi mulai mengemuka. Dalam pemilihan umum tahun 1955, partai yang berhasil meraih suara

empat besar adalah Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Berdasarkan hasil pemilu 1955, peta kekuatan politik dapat diketahui, yaitu partai beraliran nasionalis sebanyak 27,6%, beragama Islam sebanyak 45,2%, dan sisanya dari aliran Kristen dan Sosialis. Masa-masa tahun 1950 hingga 1959 merupakan masa kejayaan partai politik, karena partai politik memainkan peranan penting dalam kehidupan bernegara melalui sistem parlementer. Sistem banyak partai pada masa demokrasi parlementer memang memberikan penguatan pada kualitas demokrasi pada saat itu, tetapi karena “gontok-gontokan” antarpolitis menyebabkan pemerintahan tidak dapat berjalan efektif. Sistem multi partai yang menyediakan saluran aspirasi politik melalui partai ternyata menimbulkan instabilitas nasional, sehingga pada masa demokrasi liberal ini tercatat sudah tujuh kali kabinet berganti (jatuh bangun). Sebagaimana dicatat Rusadi Kartaprawira (dalam Mahfud 1993:50), sistem pemerintahan parlementer yang diikuti oleh sistem multi partai, menimbulkan instabilitas pemerintahan yang amat sangat. Dalam periode ini, kabinet berganti tujuh kali, dengan umur rata-rata 15 bulan, meskipun ada kabinet tertentu yang berumur lebih dari 2 tahun. Hal ini berarti ada kabinet lainnya yang lamanya kurang dari 15 bulan.

### 5. Masa Demokrasi Terpimpin

Dalam suasana yang mengancam keutuhan teritorial, muncul gagasan demokrasi terpimpin yang dilontarkan oleh Soekarno pada bulan Pebruari 1957. Konsepsi demokrasi terpimpin ini menurut Adam Malik, mula-mula dicetuskan oleh Partai Murba. PKI mendukung ide demokrasi terpimpin, dikarenakan ada maksud tertentu, yakni dengan diterapkannya demokrasi terpimpin, diharapkan PKI bisa masuk ke dalam kabinet pemerintahan. Demokrasi terpimpin memungkinkan dibentuknya lembaga baru, yaitu Dewan Nasional yang akan diketuai oleh Soekarno sendiri, dengan tugas memberi nasihat kepada kabinet (Mahfud 1993:53). Dewan nasional yang dibentuk Soekarno adalah dewan yang beranggotakan wakil-wakil dari golongan fungsional dan pemerintah dengan Soekarno sebagai ketuanya. Dewan ini mirip dengan *functionale democratie* yang pernah diterapkan di Eropa Barat ketika Eropa kala itu hendak menyelesaikan krisis partai. Gagasan Soekarno tentang demokrasi terpimpin, memancing pro-kontra dari partai-partai politik. Masyumi dan Partai Katolik, didukung beberapa daerah menolak tegas

gagasan tersebut, sedangkan PSI, NU, PSII, IPKI, Parkindo menolaknya secara berhati-hati (halus). PKI mendukung penuh gagasan Soekarno, dikarenakan adanya maksud tersembunyi. Di tengah perdebatan pro-kontra tentang demokrasi terpimpin, Soekarno berhasil membentuk kabinet Djuanda. Kabinet inilah yang akhirnya berhasil membentuk Dewan Nasional berdasarkan kekuasaan SOB atau keadaan darurat dan bahaya perang. Dewan ini, menurut Soekarno, posisinya lebih tinggi daripada kabinet, karena komposisinya mencerminkan komponen seluruh bangsa. Demokrasi terpimpin menurut Soekarno adalah demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (Mahfud 1993:57). Karena Soekarno amat benci kepada *individualisme-liberalisme*, ia juga memaknai demokrasi terpimpin sebagai demokrasi kekeluargaan, tanpa anarki liberalisme dan tanpa otokrasi diktator. Demokrasi kekeluargaan yang dimaksud Soekarno ini, menurut Syafii Maarif adalah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan serta kekuasaan sentral di tangan seorang "sesepuh", seorang "tetua" yang tidak mendiktatori, tetapi memimpin atau mengayomi (Mahfud 1993:57). Di kemudian hari, diketahui bahwa yang dimaksud kata "sesepuh" atau "tetua" adalah Soekarno sendiri. Demokrasi terpimpin yang dilaksanakan, sebagaimana dilihat Deliar Noer, memperlihatkan hilangnya demokrasi, dan yang tinggal hanya terpimpinnya. Demokrasi terpimpin telah menempatkan Soekarno sebagai sebuah kekuatan politik tersendiri setingkat partai politik dan merupakan faktor menentukan dalam kehidupan politik Indonesia sejak akhir tahun 1950-an.

## 6. Masa Orde Baru

PKI yang sangat antusias mendukung konsepsi Soekarno tentang demokrasi terpimpin dan dewan nasional, kelihatan belangnya dengan melakukan pemberontakan pada tahun 1965. Akibat pemberontakan ini, telah terjadi krisis politik di Indonesia. TNI di bawah kendali Soeharto terang-terangan menentang Soekarno. Di kalangan mahasiswa, di bawah koordinasi Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) mengadakan demonstrasi besar-besaran menentang kepemimpinan Soekarno yang tidak memihak rakyat, dengan mengajukan tiga tuntutan, yaitu pembubaran PKI, *retooling* kabinet Dwikora, dan penurunan harga. Krisis politik tersebut diakhiri dengan pembuatan surat perintah pada tanggal 11

Maret 1966 kepada Soeharto untuk dan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi, agar mengambil tindakan yang dipandang perlu untuk terjaminnya keamanan, ketenangan, dan stabilitas jalannya pemerintahan dan revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi Soekarno. Surat perintah, yang kemudian dikenal dengan nama Supersemar itu, semula diniatkan sementara, artinya kalau keadaan sudah reda, ditarik kembali dan kekuasaan kembali kepada Presiden Soekarno, ternyata tindakan Soeharto membubarkan PKI dan melakukan tindakan pembaruan, menyebabkan Soekarno kehilangan kekuasaan dan menempatkan Soeharto sebagai pemimpin baru negara Indonesia. Kegagalan G30S/PKI dan Supresemar telah mengakhiri demokrasi terpimpin serta dimulainya babak baru "Orde Baru". Pemilu 1971 membentuk peta politik baru (9 partai politik dan Golkar), yaitu Golkar meraih 62,8%, NU 18,67%, Parmusi 7,36%, PNI 6,94%, PSII 2,39%, Parkindo 1,34%, Katolik 1,11%, dan Perti 0,7%. Orde Baru cenderung memisahkan politik dari ekonomi. Keterlibatan ABRI dalam politik, erat kaitannya dengan dwifungsi di mana peranan kaum sipil dibatasi, dikarenakan elit Orde Baru berkeyakinan bahwa elit sipil kurang mampu mengatasi krisis. Golkar merupakan kepanjangan tangan militer dilembaga sipil, sehingga kedudukan partai politik semakin terdesak. Di samping itu, Golkar dengan dukungan militer memobilisasi organisasi fungsional masyarakat untuk mendukungnya, sehingga semakin melemahkan posisi partai politik. Semenjak pemilu 1977, partai politik disederhanakan menjadi dua, yaitu PPP dan PDI. Keinginan Presiden untuk menyederhanakan sistem kepartaian sudah berlangsung lama sejak bulan Pebruari 1973 (Liddle 1992:40).

Sementara itu, Golkar dipisahkan posisinya dari partai politik, karena menurut pendapat elit Orde Baru, Golkar merupakan pengelompokan fungsional, bukan partai. Pada pemilu 1987 semua partai harus berasaskan Pancasila, sehingga PPP yang beraliran Islam ditinggalkan banyak pendukung tradisionalnya karena harus mengikuti asas tunggal Pancasila, sedangkan kelompok kritis yang menghendaki pembaruan politik mulai mendukung PDI.

## **7. Masa Reformasi**

Pasca kegagalan pemerintah Orde Baru, era reformasi 1998 telah membuka peluang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik, guna

menghadapi pemilu 1999. “Pintu demokrasi” yang dibuka oleh pemerintah Habibie telah mendorong masyarakat membentuk partai politik dan hingga persiapan pemilu 1999, partai politik yang berhasil memenuhi verifikasi Komisi Pemilihan Umum dan turut berkompetisi dalam pemilu 1999 sebanyak 48 partai. Hasil pemilu 1999, menempatkan pemenang baru, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), meskipun partai tersebut tidak mampu meraih suara mayoritas seperti halnya yang pernah dicapai Golkar pada pemilu masa Orde Baru. Namun demikian, Golkar masih menempatkan diri pada posisi kedua setelah PDIP. Setelah Golkar, posisi berikutnya secara berturut-turut ditempati oleh PPP, PKB, dan PAN. Pada pemilu 2004, tercatat partai politik yang mengikuti pemilu sebanyak 24 partai. Jika pada tahun 1999 pemenangnya adalah PDIP; dalam pemilu 2004, Golkar berhasil menggeser PDIP. Dalam pemilu 2009, partai politik yang berkompetisi sebanyak 44 parpol, yang terdiri atas 16 parpol peserta Pemilu 2004, 6 parpol lokal dan 22 parpol baru. Dalam pemilu 2009, tujuh partai menguasai kursi parlemen, yaitu Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, dan PKB. Demokrat, partai yang dibentuk Presiden SBY, dalam pemilu 2009 berhasil memenangkan kompetisi demokrasi dengan meraih suara 21.703.137 atau 20,85%. Selanjutnya pada pemilu 2014 terdapat 15 partai politik telah dinyatakan lolos verifikasi dan berhak mengikuti Pemilihan Umum 2014. Sebanyak dua belas partai politik adalah peserta pemilu nasional dan tiga lainnya adalah partai politik lokal di Daerah Istimewa Aceh Nanggroe Darussalam. Partai politik peserta Pemilihan Umum 2014 adalah Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Partai Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra), Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Pada pemilu 2014, PDI Perjuangan meraih suara terbanyak dengan jumlah suara mencapai 18,95 persen. Sementara itu, dua partai dinyatakan tidak memenuhi ambang batas parlemen sehingga tidak mendapatkan jatah kursi di DPR, yaitu Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia. Berikut hasil perolehan suara setiap partai, sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut ini.

Tabel 8. Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014

No	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persen
1	Partai Nasdem	8.402.812	6,72
2	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957	9,04
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	6,79
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	18,95
5	Partai Golkar	18.432.312	14,75
6	Partai Gerindra	14.760.371	11,81
7	Partai Demokrat	12.728.913	10,19
8	Partai Amanat Nasional	9.481.621	7,59
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	6,53
10	Partai Hanura	6.579.498	5,26
11	Partai Bulan Bintang	1.825.750	1,46 *
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.143.094	0,91 *

Sumber: KPU Tahun 2014

\* PBB dan PKPI tidak lolos ke DPR karena perolehan suara kurang dari 3,50 persen.

Keberhasilan partai politik besar dalam pemilihan umum menunjukkan bahwa dalam budaya politik Indonesia masih menampakkan kuatnya budaya politik primordial. Masyarakat masih menggantungkan aspirasi politiknya kepada tokoh kharismatik, sehingga kebebasan (*freedom*) yang sudah dikembangkan di Indonesia belum dapat mematangkan demokrasi (dalam arti pilihan politik masyarakat), dikarenakan sebagian masyarakat Indonesia belum mencapai tingkat kecerdasan politik seperti yang diperlihatkan masyarakat Amerika dan Eropa Barat.

#### D. Penutup

Di dunia dikenal tiga tipologi partai, yaitu sistem partai tunggal di RRC, sistem dwi partai di AS, dan sistem multi partai di Indonesia. Dilihat dari sistem kepartaian, dapat diklasifikasikan dalam dua model yaitu sistem pluralistis, minimal terdapat dua partai, seperti halnya di Indonesia dan sistem partai dominan, seperti dinegara-negara Afrika dan negara fasis (Italia dan Jepang sebelum Perang Dunia Kedua). Perkembangan partai politik di Indonesia mengalami pasang surut. Mulai dari masa kolonial Belanda hingga era Reformasi, partai politik hadir sebagai institusi demokrasi yang senantiasa berperan dalam kehidupan politik. Partai politik pernah mengalami masa bulan madu, pada saat awal kemerdekaan dan era reformasi. Pluralitas kepentingan dan identitas

agama, kelompok sosial, etnik, ras, bahasa, dan lain-lain dapat diwadahi secara maksimal pada dua kurun waktu tersebut. Partai politik juga pernah mengalami masa suram ketika rezim Orde Baru melakukan penyederhanaan partai dari 10 partai menjadi 2 partai politik dan Golongan Karya (Golkar). Sebagai partai pemerintah, Golkar tidak mau disebut sebagai partai.

Pasang surut eksistensi dan peranan partai politik sangat ditentukan oleh tatanan politik yang dibangun oleh rezim politik. Pada masa penjajahan Belanda, partai dapat berkembang dengan baik, dikarenakan adanya keberanian dan semangat nasionalisme pemuda yang berkeinginan untuk melepaskan diri dari belenggu kemerdekaan. Budi Utomo, Indische Partij, Syarikat Islam, Partai Nasional Indonesia, Gerindra, dan lain-lain, merupakan beberapa contoh partai yang pernah didirikan para pejuang kemerdekaan Indonesia. Masa pendudukan bala tentara Jepang, partai dilarang untuk beraktivitas, kecuali Masyumi. Sistem parlementer yang dibangun pada masa demokrasi liberal, memberi penguatan peran partai politik dalam kehidupan politik. Namun karena konflik antarpolitical berlangsung tanpa kendali, menyebabkan kabinet pada masa itu tidak dapat bekerja dengan baik. Pada masa demokrasi terpimpin, peranan partai dikebiri oleh Presiden Soekarno, dengan cara membentuk Dewan Nasional. Hanya partai pro-pemerintah yang diberi hak hidup. Tidak jauh berbeda dengan tindakan Soekarno pada era demokrasi terpimpin, Soeharto yang memimpin pemerintahan Orde Baru juga membatasi ruang gerak partai. Kekacauan politik pada masa Soekarno tidak ingin diulangi, sehingga pada dasa warsa pertama kepemimpinannya, Soeharto melakukan politik penyederhanaan partai, yaitu terhadap PPP dan PDI. Sementara itu, Golkar didukung dan difasilitasi Soeharto untuk membantu melestarikan kekuasaannya. Berbeda dengan masa-masa sebelumnya, partai pada era reformasi dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Pintu demokrasi yang dibuka lebar oleh pemerintah reformasi, dimulai dari BJ. Habibie hingga SBY, melahirkan ratusan partai politik. Dari sekian ratus partai yang berhasil mengikuti pemilu ada 48 pada tahun 1999, 24 partai pada tahun 2004, 44 partai pada tahun 2009, dan 15 partai politik pada pemilu tahun 2014, dimana sebanyak dua belas partai politik adalah peserta pemilu nasional dan tiga lainnya adalah partai politik lokal di Daerah Istimewa

Aceh Nanggroe Darussalam. Kualitas partai dalam pemilu era reformasi dipandang lebih baik, meskipun diakui bahwa primordialisme dalam kepartaian di Indonesia belum bisa dikikis dikarenakan kematangan politik rakyat belum tinggi. Sistem multi partai yang dikembangkan dalam era reformasi memberikan penguatan pada nilai kebebasan dan kesamaan dalam berpolitik, walaupun diakui pula bahwa politik "dagang sapi" tak terelakkan dalam perhelatan pesta demokrasi lima tahunan sejak pemilu 1999.



## BAB XI PEMILU SEBAGAI SARANA KEDAULATAN RAKYAT

*Jika pemilu tidak berhasil memunculkan suatu otoritas moral yang cukup tinggi, dapat diasumsikan bahwa negarapun memiliki kapasitas rendah dalam memainkan legitimasinya*

**Alagappa**

**B**agi suatu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung, yang menjalankan kedaulatan adalah wakil-wakil rakyat yang ditentukan sendiri oleh rakyat. Untuk menentukan siapakah yang berwenang mewakili rakyat dilaksanakan pemilihan umum. Pemilihan umum adalah suatu cara memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat. Pemilu juga dimaknai sebagai pelayanan hak-hak asasi warga negara dalam bidang politik. Untuk itu, sudah menjadi keharusan bagi pemerintah demokrasi untuk melaksanakan pemilihan umum dalam waktu-waktu yang telah ditentukan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan akurasi partisipasi dan aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum bukan satu-satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.

### **A. Pemilu sebagai Sarana Kedaulatan Rakyat**

Pemilu adalah sarana demokrasi rakyat untuk memilih figur yang dipercaya untuk mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif. Dalam pemilu, rakyat yang telah memenuhi persyaratan dapat menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya secara bebas dan rahasia. Oleh karena tidak semua aspirasi dapat ditampung, maka suara terbanyak pemilih dinyatakan sebagai pemenang karena mewakili kehendak rakyat yang terbanyak. Hal ini dikaitkan dengan aspek terpenting dari demokrasi, yakni mengakui dan menghormati suara mayoritas. Namun demikian teramat penting untuk

dipahami bahwa arti mayoritas dalam demokrasi, bukan lahir dari asumsi atau sekadar klaim kuantitas yang bersifat konstan atau tetap. Klaim mayoritas, tanpa pemilu, atas nama suku, agama, ras, atau golongan (buruh, tani, nelayan, dan lain-lain), jelas bukan demokrasi, melainkan tirani.

Pemilu merupakan kebutuhan mutlak bagi setiap negara modern, yang dilakukan dalam rangka menegakkan dan mempertahankan demokrasi. Pada dasarnya tidak ada sistem politik yang dapat disebut demokratis tanpa penyelenggaraan pemilihan umum. Demokrasi tidak dapat diterapkan tanpa melakukan pemilihan umum (Gardner 2012:689). Dalam konteks sistem politik, pemilu mengandung tiga pranata secara keseluruhan yang menghubungkannya dengan demokrasi, yaitu :

1. Persaingan, yakni apakah setiap orang diperbolehkan untuk mengajukan diri sebagai calon yang mewakili rakyat. Untuk itu, diperlukan lembaga yang mengatur kompetisi, terutama dalam sistem partai politiknya. Dalam hal ini harus ada hak untuk ikut dalam partai tertentu atau hak untuk menolak ikut partai tertentu. Melalui organisasi inilah, rakyat mempersiapkan diri dalam suatu pemilihan yang diselenggarakan secara nasional. Tiap orang mempunyai hak untuk bersaing dalam jabatan publik.
2. Peran serta politik (partisipasi politik), yakni rakyat ikut serta dalam proses seleksi wakil atau pemimpin mereka dan memilih mereka sebagai pemimpin untuk semuanya. Peranserta yang lainnya adalah dalam merumuskan kebijakan yang menyangkut nasib dan kepentingan mereka.
3. Kebebasan politik dan kebebasan sipil yang diwujudkan dalam kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan untuk berserikat dan berkumpul yang menjadi dasar persaingan dan peran serta. Dengan demikian, pemilihan umum dapat menjadi aktualisasi asas kedaulatan rakyat, yakni untuk menciptakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat dijadikan subjek untuk membentuk pemerintahan, membuat kebijakan dan mengontrol pemerintahan.

#### **B. Arti, Asas, dan Tujuan Pemilu**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa pemilihan umum, selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pasal 2 dinyatakan bahwa pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas langsung, mengandung makna bahwa rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung arti menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Pemilihan umum merupakan lembaga demokrasi untuk mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dalam hal ini pemilu tidak sekadar manifestasi berlakunya asas kedaulatan rakyat dalam kehidupan negara, tetapi juga berperan sebagai wadah membangun kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Kepercayaan rakyat inilah yang menjadi modal utama bagi pemerintah untuk bekerja menjalankan program-programnya berdasarkan kebijakan yang telah disepakati bersama rakyat melalui para wakil-wakilnya dilembaga perwakilan rakyat. Pemilihan umum juga berfungsi sebagai mekanisme

politik untuk menjamin keberlangsungan pergantian pemerintahan secara teratur. Demikian pula, lembaga perwakilan rakyat yang dihasilkan lewat pemilu mempunyai wewenang penuh mengoreksi dan mengontrol perilaku pemerintahan. Adanya koreksi dan kontrol politik rakyat atas pemerintah dan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat akan memperkuat keabsahan pemerintahan yang berlaku.

Berkaitan dengan fungsi pemilihan umum, maka pemilihan umum harus dilaksanakan atas prinsip-prinsip demokrasi sebagai berikut.

*Pertama*, adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*). Artinya, setiap warga negara dewasa mempunyai hak pilih yang sah tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, etnis, faham, keturunan, kekayaan, dan semacamnya, kecuali mereka dicabut hanya berdasarkan undang-undang. Hak pilih universal ini pada umumnya dapat difungsikan untuk dua pemilihan: (1) pemilihan para pejabat eksekutif, baik yang di pusat maupun di daerah, dan (2) pemilihan para wakil untuk lembaga perwakilan rakyat yang bertugas mengontrol eksekutif atau legislatif yang bertugas membuat undang-undang.

*Kedua*, adanya proses pemilihan yang adil (*fairness of voting*). Terdapat beberapa instrumen untuk mengukur suatu pemilu dikatakan adil (*fair*), yaitu: (1) adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilihan atau pencoblosan (*secret ballot*), yang harus diejawantahkan dalam undang-undang Pemilu, (2) adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), dimana semua warga negara mempunyai akses dan berhak menyaksikannya, (3) tidak adanya kecurangan-kecurangan dalam proses pemilihan, baik di tingkat pendaftaran, kampanye, pencoblosan sampai pada tingkat pemberian suara (*absense of electoral fraud*), (4) tidak adanya kekerasan, baik kekerasan politik yang dilakukan oleh aparat keamanan/pemerintahan, partai politik peserta pemilu, maupun para pemilih (*absense of violence*), dan (5) tidak adanya intimidasi, khususnya dalam proses pemilihan suara atau pencoblosan (*absense intimidations*).

*Ketiga*, adanya hak khusus bagi partai politik untuk mengorganisasi dan mengajukan para kandidat, sehingga para pemilih mempunyai banyak pilihan untuk memilih diantara para calon yang berbeda baik secara kelompok maupun program-programnya. Hak semacam ini menyiratkan adanya dua persyaratan berikut: (1) pemilu haruslah

memberi keleluasaan partai politik untuk mengelola dan mencalonkan kandidatnya tanpa seleksi terlebih dahulu dari pihak pemerintah atau aparat keamanan, sebagaimana lazimnya pelaksanaan pemilu di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru, dan (2) menghilangkan berbagai aturan yang bisa membatasi kelompok-kelompok tertentu baik karena faham maupun orientasi kebijakan untuk terlibat dalam proses pemilihan.

Pemilu memiliki kaitan penting dengan kehidupan demokrasi di suatu negara. Ada beberapa alasan mengapa pemilu sangat penting bagi kehidupan demokrasi di suatu negara, khususnya di negara-negara dunia ketiga. Pertama, melalui pemilu memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai. Sejarah mencatat, tidak jarang peralihan kekuasaan yang dilakukan di luar sarana Pemilu menyebabkan terjadinya kekacauan dan pertumpahan darah. Beberapa negara yang melakukan transfer kekuasaan melalui kudeta cenderung menyebabkan adanya kudeta pada transfer kekuasaan berikutnya. Oleh karena itu, agar proses pergantian kekuasaan dapat berjalan secara mulus dan damai, diperlukan adanya seperangkat aturan main yang memungkinkan hal itu terjadi. Dalam perspektif kehidupan politik modern, jalan satu-satunya yang paling mungkin adalah melalui Pemilu yang bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Kedua, melalui pemilu akan tercipta pelembagaan konflik. Diakui atau tidak sistem demokrasi menuntut adanya kebebasan menyuarakan kepentingan dan konflik secara terbuka. Bahkan, Preworski mencatat bahwa demokrasi itu sendiri merupakan hasil *kontingen* dari konflik. Persoalannya adalah, bagaimana agar konflik-konflik itu, khususnya yang berkaitan dengan upaya memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi yang ada. Pemilihan Umum yang diselenggarakan secara bebas, rahasia, jujur, dan adil, memungkinkan pihak-pihak yang berkonflik menahan diri dan memanfaatkan pemilu sebagai sarana untuk berkonflik. Logikanya adalah, pertama, kelompok-kelompok non penguasa, khususnya para oposisi, yang ingin mengganti pemerintah akan memusatkan tenaganya untuk menghadapi pemilu dan bukannya menyerang pemerintah melalui kekuatan fisik. Kedua, pihak penguasa bisa melakukan konsolidasi kekuasaan untuk menghadapi penantangannya melalui pemilu dan

bukannya menekan melalui kekerasan fisik dan senjata.

### C. Sistem Pemilu

Sistem pemilihan adalah seperangkat metode atau cara warga masyarakat memilih wakil mereka (Gaffar 2006:255). Dalam suatu lembaga perwakilan rakyat, seperti lembaga legislatif atau DPR/DPRD, sistem pemilihan ini dapat berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu kursi di lembaga legislatif atau parlemen atau dengan kata lain, sistem pemilihan pada dasarnya berkaitan dengan cara pemberian suara, penghitungan suara, dan pembagian kursi.

Hal-hal yang sangat penting mendapat perhatian dalam sistem pemilihan adalah apa yang dinamakan sebagai *electoral formula*, yakni apakah akan menggunakan sistem pluralitas (distrik) ataukah sistem proportional representation dengan berbagai variasi, seperti sistem sisa terbanyak, *single transferable vote*, *single non-transferable vote*, *d'Hondt Rule*, *sainte lague*, dan lain-lain. Hal kedua yang perlu dipertimbangkan adalah *district magnitude*, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah distrik. Besaran distrik dapat berbeda satu dengan lainnya, karena jumlah penduduknya tidak sama. Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik merupakan variabel penting, dikarenakan akan menentukan nasib partai di kemudian hari. Semakin besar *magnitude* sebuah distrik, akan semakin besar pula partai kecil terlindungi. Sebaliknya, jika *district magnitude*-nya kecil, maka partai yang memperoleh suara 10% dari total suara pun tidak akan memiliki peluang (Gaffar 2006:256). Persoalan ketiga yang perlu mendapat perhatian dalam kaitannya dengan sistem pemilihan adalah *electoral threshold*, yaitu jumlah minimal dukungan yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di parlemen.

Dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan, pembahasan sistem pemilihan ini penting, karena beberapa alasan berikut: (1) sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan, (2) sistem pemilihan mempunyai pengaruh pada sistem kepartaian, terutama menyangkut banyaknya partai, (3) sistem pemilihan juga menentukan macam kabinet yang akan dibentuk, atas dasar koalisi atau tidak, (4) sistem pemilihan mempunyai pengaruh kepada akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya, (5) sistem pemilihan mempunyai dampak

pada derajat keutuhan dan kesatuan partai politik, (6) sistem pemilihan berpengaruh pada bentuk dan tingkat partisipasi politik warga, (7) sistem pemilihan merupakan dimensi demokrasi yang paling mudah untuk dimanipulasikan (diutak-atik) dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu jika seseorang hendak mengubah wajah demokrasi di suatu negara, misalnya dilakukan dengan mengubah sistem pemilihan dari perwakilan berimbang menjadi sistem distrik (Gaffar 2006:257).

Dengan demikian, sangat penting untuk memahami kerangka kerja dan implikasi masing-masing sistem pemilihan bagi kehidupan politik di suatu negara. Dalam ilmu politik, dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok berikut.

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

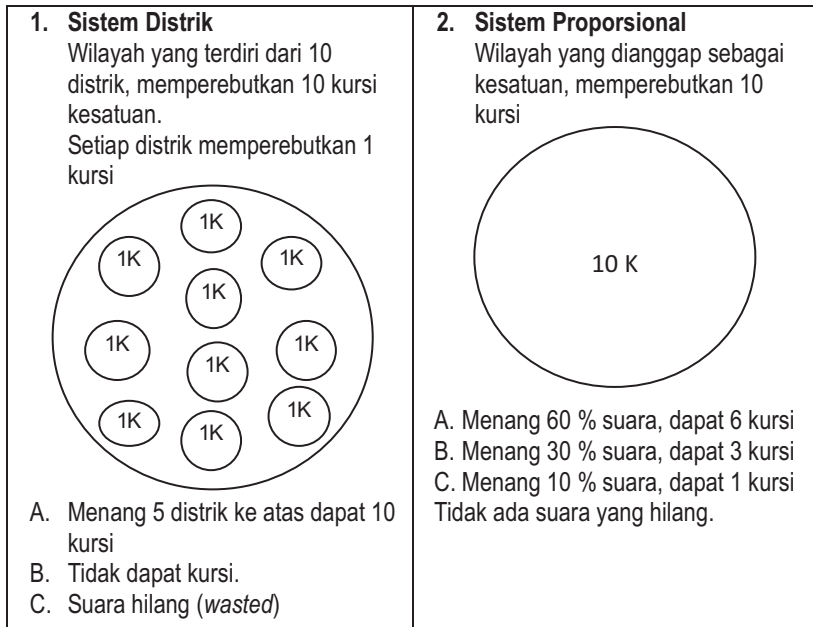
partai, seperti Belgia, Swedia, Italia, Belanda, dan Indonesia.

### Bagan 1 Perbedaan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Contoh Hipotesis :

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| 1. Wilayah yang sama    | : (1 Provinsi, terdiri dari 10 Distrik)   |
| 2. Jumlah kursi         | : 10 kursi  |
| 3. Jumlah penduduk      | : 100.000   |
| 4. Hasil pemilihan umum | : A memperoleh 60 % suara<br>B memperoleh 30 % suara<br>C memperoleh 10 % suara |

Gambar 9. Sistem Pemilihan



Sumber: Budiardjo (2009: 464)

Dari gambar di atas, tampak jelas bahwa dalam sistem distrik, A mendapat 10 kursi, karena menang mutlak; sedangkan B tidak memperolehnya dan C justru hilang suaranya. Hasilnya berbeda, ketika pemilihan menggunakan sistem proporsional, di mana A memperoleh 6



kursi, B 3 kursi, dan C 1 kursi. Masing-masing sistem pemilu memiliki kelebihan atau keuntungan dan kelemahan. Tabel berikut menunjukkan kelebihan dan kelemahan sistem distrik dan proporsional.

Tabel 9. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Sistem Pemilu	Keuntungan	Kelemahan
Sistem Distrik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentasi atau kecenderungan mendirikan partai dapat dibendung, serta dapat meningkatkan kerjasama antar partai.</li> <li>• Dapat mendorong penyederhanaan partai tanpa paksaan atau terjadinya integrasi partai-partai.</li> <li>• Wakil distrik yang duduk di DPRD lebih dekat dengan rakyat pemilih.</li> <li>• Lebih aspiratif, karena mengenal rakyat pemilih dan lebih dapat memperjuangkan pemilihannya.</li> <li>• Sistem ini sederhana dan mudah diselenggarakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partai yang kalah akan kehilangan suara sehingga partai-partai kecil dan golongan minoritas kurang diperhitungkan.</li> <li>• Lebih memperjuangkan kepentingan distrik .</li> <li>• Memudahkan pengkotakan etnis dan agama.</li> <li>• Calon yang kalah dalam satu distrik kehilangan suara yang mendukungnya.</li> <li>• Mendorong terjadinya disintegrasi.</li> </ul>
Sistem Proporsional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih demokratis karena menggunakan asas <i>one man one vote</i>.</li> <li>• Tidak ada suara yang hilang, semua suara diperhitungkan.</li> <li>• Lebih mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan kepentingan distrik.</li> <li>• Kualitas wakil rakyat dapat terseleksi melalui daftar calon.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang mendorong partai-partai untuk bekerjasama satu sama lainnya.</li> <li>• Cenderung mempertajam perbedaan antar partai.</li> <li>• Wakil yang terpilih punya kemungkinan tidak mewakili rakyat pemilihnya.</li> <li>• Kekuatan partai sangat bergantung pemimpinnya.</li> <li>• Banyaknya partai akan mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil</li> </ul>

Berdasarkan uraian sebelumnya, tampak jelas bahwa kedua sistem pemilihan umum baik sistem distrik maupun proporsional mengandung segi positif dan negatif. Oleh karena itu, beberapa negara mencoba menerapkan beberapa ciri dari sistem pemilihan umum yang lain. Singapura misalnya, yang biasanya memakai sistem distrik murni (*single-member constituency*) dalam pemilihan umum tahun 1991 menentukan bahwa sejumlah distrik akan diwakili oleh 4 wakil (*block vote*), di antaranya harus ada yang mewakili golongannya dalam parlemen. Kebijakan lain yang mewakili penggabungan dari kedua sistem adalah kebijakan *electoral threshold*. Konsep ini menentukan jumlah suara minimal yang diperlukan oleh suatu partai untuk memperoleh kursi dalam parlemen. Negara-negara yang telah menggunakan kebijakan ini antara lain adalah Jerman, Swedia, Italia, dan Indonesia.

#### **D. Sistem Pemilu di Indonesia**

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

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

9. Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, Indonesia menggunakan Sistem Distrik Berwakil Banyak.
10. Pada Pemilu Anggota DPR tahun 2014 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka yang perhitungannya didasarkan pada sejumlah daerah pemilihan, dengan penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, bukan berdasarkan nomor urut (pemilih memilih calon anggota DPR, bukan partai politik).

#### **E. Etika Pemilu**

Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tidak seperti halnya dalam pemilihan umum tahun 1999, pada pemilu 2004, 2009, dan 2014 dilaksanakan untuk memilih (1) anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta (2) Presiden dan Wakil Presiden.

Persoalan etika dalam pelaksanaan pemilu, telah diatur dalam undang-undang, baik UU pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, maupun UU pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Asas pemilu merupakan standar etika yang harus dipatuhi oleh peserta pemilu. Menurut ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2008 pasal 2, pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas jujur dan adil (jurdil) merupakan asas baru, yang dalam pemilu Orde Baru tidak tercantum dalam Undang-Undang Pemilu meskipun partai di luar Golkar dan para akademisi berulang kali mengusulkan perlunya asas jurdil masuk dalam Undang-Undang Pemilu.

Pemilu pada masa Orde Baru tidak menampilkan wajah moral, meskipun asasnya sudah LUBER, tetapi karena praktik-praktik kotor dan manipulatif pada masa itu, yang berusaha untuk memenangkan Golkar sebagai kendaraan politik pemerintah Orde Baru, maka boleh dikata pemilu Orde Baru belum pernah memenuhi legitimasi moral. Oleh karena sistem birokrasi yang dibangun cenderung menampilkan warna otoritarian, maka dalam pemilu masa rezim Orde Baru tidak pernah

berkembang partisipasi otonom, melainkan partisipasi dimobilisasikan yang dilakukan oleh tiga pilar, yaitu ABRI, Golkar, dan Birokrasi (ABG).

Berbeda dengan pemilu selama Orde Baru, pemilu yang dilaksanakan pada masa reformasi boleh dikata sudah memenuhi standar etika bernegara yang benar. Pemilu era reformasi, selain dinilai lebih demokratis ketimbang pemilu pada masa sebelumnya, juga merupakan wahana pengembalian kedaulatan rakyat, yang sebelumnya dirampok oleh penguasa Orde Baru. Asas jujur dan adil, yang pada pemilu Orde Baru tidak ada, dalam pemilu era reformasi dikukuhkan dalam undang-undang. Memang diakui masih ada kecurangan dalam pemilu era reformasi, tetapi karena badan pengawas pemilu yang dibentuk bekerja secara profesional, maka kecurangan yang ada dapat diselesaikan dengan baik.

Landasan etis pemilu dapat pula dicermati dari ketentuan Undang-Undang Pemilu tentang pelaksanaan kampanye, khususnya berkaitan dengan persoalan larangan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pasal 84 ayat(1), pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang: (1) mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau peserta pemilu yang lain; (4) menghasut dan mengadu domba perseorangan atau masyarakat; (5) mengganggu ketertiban umum; (6) mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta pemilu yang lain, (7) merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta pemilu; (8) menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan; (9) membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan; dan (10) menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye. Dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya pelanggaran sebagaimana ditentukan dalam pasal 84 tersebut, maka KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Kehadiran lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagai institusi

yang berwenang menyelesaikan sengketa pemilu, memberikan penguatan etis dalam pelaksanaan pemilihan umum pada era reformasi.

#### **F. Penutup**

Pemilihan umum adalah suatu cara memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat, dan sekaligus juga merupakan salah satu pelayanan hak-hak asasi warga negara dalam bidang politik. Pemilu adalah sarana demokrasi rakyat untuk memilih figur yang dipercaya untuk mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif. Dalam pemilu, rakyat yang telah memenuhi persyaratan dapat menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya secara bebas dan rahasia. Oleh karena tidak semua seluruh aspirasi dapat ditampung, maka suara terbanyak pemilih dinyatakan sebagai pemenang karena mewakili kehendak rakyat yang terbanyak pula. Hal ini dikaitkan dengan aspek terpenting dari demokrasi, yakni mengakui dan menghormati suara mayoritas. Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem pemilihan adalah seperangkat metode atau cara warga masyarakat memilih wakil mereka. Hal-hal yang sangat penting mendapat perhatian dalam sistem pemilihan adalah pertama, yakni apa yang dinamakan sebagai *electoral formula*, yaitu apakah akan menggunakan sistem pluralitas (distrik) ataukah sistem proportional representation dengan berbagai variasi. Kedua, *district magnitude*, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah distrik. Ketiga adalah *electoral threshold*, yaitu jumlah minimal dukungan yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di parlemen. Dalam ilmu politik, dikenal dua sistem pemilihan. Pertama, *Single-Member Constituency* atau Sistem Distrik, merupakan satu daerah pemilihan memilih satu wakil, dalam hal mana calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak dinyatakan menang. Sistem distrik sering diselenggarakan dalam negara yang mempunyai sistem dwipartai, seperti Inggris serta bekas jajahannya (India dan Malaysia) dan Amerika. Kedua, *Multi-Member Constituency* atau Sistem Proporsional, yaitu satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Gagasan pokok sistem proporsional

adalah jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan suara yang diperolehnya. Sistem proporsional diselenggarakan dalam negara dengan banyak partai, seperti Belgia, Swedia, Italia, Belanda, dan Indonesia.

Dalam pemilihan umum yang telah diselenggarakan hingga beberapa kali, Indonesia menggunakan sistem pemilihan berbeda-beda, mulai dari sistem proporsional tidak murni, perwakilan berimbang dengan stelsel daftar, proporsional berdasarkan stelsel daftar, perwakilan proporsional, proporsional terbuka, dan sistem distrik berwakil banyak. Pemilu yang diselenggarakan Indonesia pasca Orde Baru telah mencerminkan etika pemilu, yakni dilaksanakannya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau disingkat LUBER JURDIL. Asas yang terakhir yaitu jujur dan adil telah memberi warna bagi pemilu era reformasi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi juga turut memperkuat landasan etis pemilu, dikarenakan lembaga ini dapat dijadikan sebagai sandaran bagi partai-partai yang merasa dicurangi dalam pelaksanaan pemilu.

## BAB XII ETIKA LEMBAGA LEGISLATIF

*Tujuan dari semua konstitusi politik adalah ...  
pertama untuk mendapatkan para penguasa, orang-orang yang  
memiliki kebijakan tertinggi untuk melihat dengan jelas, dan yang  
paling baik untuk mengejar tujuan bersama masyarakat*

**James Madison**

**B**adan legislatif adalah lembaga yang "legislate" atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai ialah Parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Negara mempunyai kedudukan sebagai wakil rakyat yang sangat mulia dan terhormat, sehingga harus bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, negara, masyarakat dan konstituennya dalam melaksanakan tugasnya.

Sejarah tumbuhnya parlemen dapat ditelusuri di Eropa, khususnya di Inggris. Parlemen Inggris merupakan badan legislatif tertua di dunia. Awalnya Badan Legislatif ini hanyalah sekelompok orang yang diberi tugas oleh Raja untuk mengumpulkan dana untuk membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangan. Dalam perkembangannya, setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan beberapa hak istimewa atau *privilage* sebagai imbalan atas jasa yang diberikan. Secara berangsur-angsur, sekelompok orang tersebut berubah namanya menjadi badan legislatif (parlemen) yang bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan Raja, sehingga kekuasaan Raja tidak lagi bersifat absolut.

### **A. Konsep Perwakilan**

Konsep Perwakilan (*representation*) adalah konsep yang memberikan kewenangan atau kemampuan kepada seseorang atau kelompok untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara demokrasi yang menganut ideologi politik liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui keadaan rakyat adalah rakyat itu

sendiri. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan yang perwujudannya dilakukan melalui partai politik dalam pemilihan umum.

Beberapa negara demokrasi, badan legislatif disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan C.F. Strong sebagai berikut.

*(A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority).*  
Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.

Dalam negara demokrasi terdapat dua kategori perwakilan. Kategori pertama adalah kategori perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee*, dan perannya sebagai pengemban "mandat" Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Anggota legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Disamping perwakilan politik, dikenal pula perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Asumsinya bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik. Dalam kaitan ini, si pemilih mendapat kesempatan untuk memilih dalam golongan ekonomi atau profesi di mana ia bekerja, dan tidak semata-mata menurut golongan politiknya, seperti halnya dalam sistem perwakilan politik.

Dewasa ini, perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Beberapa negara menggunakan model perwakilan fungsional (asas *functional or occupational representation*) di mana sedapat mungkin kepentingan masyarakat diakui dan di jamin di samping sistem perwakilan politik sebagai cara untuk memasukkan sifat profesional



ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

Dalam kaitan dengan masalah perwakilan, Cipto (1995:38-40) mengemukakan tiga jenis perwakilan. Pertama, perwakilan geografis, dalam arti bahwa setiap anggota DPR merupakan perwakilan dari seluruh bangsa. Dalam rekrutmen anggota DPR, biasanya daftar calon tetap (DCT) anggota DPR dapat dilihat dari perwakilan geografis atau daerah pemilihan (dapil) mana, sebagaimana tertera dalam lembar DCT yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun dalam realitasnya, setelah anggota DPR tersebut terpilih, biasanya daerah pemilihan di mana ia mendapat dukungan suara, diabaikan, sedangkan partai politik yang mengusungnya lebih diutamakan. Loyalitas anggota DPR terhadap partai pengusungnya lebih tinggi ketimbang kesetiiaannya kepada konstituennya.

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

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

Dalam kedudukannya di lembaga legislatif, anggota DPR merupakan wakil rakyat. Benarkah demikian?. Dalam perspektif hubungan antara anggota DPR dan masyarakat, muncul dua pandangan tentang model perwakilan, yaitu pandangan bahwa anggota DPR adalah seorang utusan dan pandangan bahwa seorang anggota DPR adalah seorang wakil (Cipto 1995:41). Jika sebagai seorang utusan, maka seorang anggota DPR dengan sendirinya harus tunduk pada kehendak

dari kelompok yang mengutusnyanya. Sebaliknya, apabila anggota DPR adalah seorang wakil, maka ia harus dapat memutuskan sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu dari kelompok yang diwakilinya.

### **B. Badan Legislatif di Indonesia**

Dalam sistem politik Indonesia, lembaga legislatif dikenal dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat(DPR). Sesuai dengan namanya, DPR adalah lembaga perwakilan rakyat dan anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Badan legislatif ada yang bercorak unikameral dan ada pula yang bercorak bikameral. Badan legislatif unikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari satu lembaga, sedangkan badan legislatif bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua lembaga. Dua lembaga itu biasa disebut Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*), yang masing-masing negara memiliki nama yang berbeda-beda. Contohnya, Inggris memiliki parlemen dengan dua kamar, yaitu *House of Lord* dan *House of Common*, Belanda terdiri dari *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*, dan badan legislatif Amerika Serikat terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*.

Pada umumnya badan legislatif mempunyai 3 (tiga) fungsi pokok yaitu fungsi di bidang perundang-undangan atau legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran (Sekretariat Jenderal MPR RI 2003; Thaib 2003). Fungsi di bidang perundang-undangan adalah fungsi untuk membuat undang-undang yang biasanya dilakukan bekerjasama dengan eksekutif. Badan legislatif dalam menjalankan fungsi ini mempunyai hak inisiatif (mengusulkan rancangan undang-undang) dan hak amandemen (mengubah rancangan undang-undang). Fungsi di bidang pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi tindakan atau kebijakan pemerintah. Badan legislatif dalam menjalankan fungsi ini mempunyai hak interpelasi (meminta keterangan) dan hak angket (melakukan penyelidikan). Fungsi di bidang anggaran, yaitu fungsi untuk bersama-sama dengan pemerintah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (hak budget).

Peran badan legislatif, baik dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan, dari waktu ke waktu mengalami dinamika dan pasang surut. Berikut ini diuraikan secara singkat sejarah dan peranan badan legislatif di Indonesia, mulai dari masa demokrasi parlementer hingga masa

reformasi.

### 1. **Badan Legislatif pada Masa Demokrasi Parlementer**

Pada masa demokrasi Parlementer, terdapat empat badan legislatif di Indonesia yang secara bergantian melaksanakan tugas-tugasnya. Sejak awal Oktober 1945 hingga awal Februari 1950, badan legislatif dilaksanakan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sejak berlakunya Konstitusi RIS mulai tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 15 Agustus 1950, badan legislatif menganut sistem dua kamar, yaitu DPR Republik Indonesia Serikat (DPR-RIS) dan Senat-RIS. Kemudian terdapat DPR Sementara (DPRS yang bekerja sejak 16 Agustus 1950 sampai dengan 26 Maret 1956. Selanjutnya DPR hasil pemilu 1955 yang bekerja mulai tanggal 26 Maret 1956 sampai dengan 22 Juli 1959.

KNIP merupakan badan pembantu Presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menetapkan bahwa sebelum MPR, DPR dan DPA terbentuk, segala kekuasaannya dilaksanakan oleh Presiden dengan dibantu oleh Komite Nasional. Dalam kedudukannya sebagai pembantu presiden, KNIP tidak hanya membuat mosi atau maklumat, tetapi juga perintah-perintah, misalnya memberi petunjuk kepada para Kepala Daerah dan Kepala Jawatan untuk menyelesaikan pertikaian antara rakyat dengan Jepang yang pada saat itu masih menguasai kantor-kantor pemerintah.

KNIP yang semula berfungsi sebagai pembantu presiden, kemudian berubah fungsinya dengan turut melaksanakan tugas legislatif berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X, tanggal 16 Oktober 1945. Isi dari maklumat nomor X tersebut adalah:

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari, berhubungan dengan gentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.

Maklumat Wakil Presiden tersebut telah mengubah ketentuan pasal IV Aturan peralihan UUD 1945 yang berakibat kedudukan KNIP sejajar dengan lembaga Presiden, DPA, dan MA. Tugas utama KNIP adalah membuat Undang-Undang (UU) bersama-sama dengan pemerintah dan menetapkan GBHN (yang merupakan tugas utama MPR). Keberadaan KNIP sebagai badan legislatif menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki satu badan legislatif dengan sistem satu kamar. Fungsi legislatif murni baru dilaksanakan KNIP setelah Syahrir mengajukan usul yang kemudian diterima oleh Presiden Soekarno mengenai sistem pertanggung jawaban menteri kepada perwakilan rakyat pada tanggal 14 November 1945. Dengan diterimanya pertanggung jawaban menteri, Presiden Soekarno membubarkan kabinet Presidensiil dan mengangkat Syahrir sebagai Perdana Menteri memimpin Kabinet Syahrir I. Dengan demikian, kabinet tidak lagi bertanggung jawab kepada presiden melainkan kepada KNIP. Sistem ini disebut sebagai "*Parliamentary Executive*".

Susunan keanggotaan KNIP berubah setelah pemerintah memperbolehkan pembentukan partai politik. Sejak dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945, partai-partai politik mulai bermunculan. Sebagai akibat dari pembentukan partai-partai, tokoh-tokoh partai politik menuntut agar susunan anggota KNIP diubah, dengan memasukkan tokoh-tokoh dari partai politik. Dengan masuknya anggota-anggota partai politik ke dalam susunan KNIP, maka KNIP sebagai lembaga legislatif dianggap telah mewakili atau mencerminkan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan Konstitusi RIS 1949, Indonesia berubah dari negara kesatuan menjadi negara serikat atau federal. Wilayahnya meliputi RI – Yogyakarta dan 16 Daerah atau Negara Bagian buatan Belanda. Berdasarkan KRIS 1949, badan legislatif menganut sistem dua kamar, yaitu DPR dan Senat RIS. DPR–RIS bertugas mengatur dan membuat semua undang-undang yang menyangkut RI–Yogyakarta dan semua Daerah atau Negara Bagian dan keanggotaannya juga meliputi wakil-wakil dari RI–Yogyakarta dan Daerah atau Negara Bagian. Senat RIS bertugas mengatur dan membuat perundang-undang yang melibatkan Daerah atau Negara Bagian saja, anggota-anggotanya juga berasal dari Daerah atau Negara Bagian. Kedua badan ini disebut sebagai parlemen

RIS.

Sesuai dengan UUDS 1950 badan legislatif menggunakan sistem unikameral yaitu DPRS. Menurut UUDS pengisian keanggotaan DPR dilaksanakan pengisian keanggotaan DPRS dilakukan melalui pemilihan umum, namun karena belum memungkinkan diadakan pemilihan umum, maka pengisian keanggotaan DPRS dilakukan melalui pengangkatan oleh Presiden Soekarno berdasarkan kesepakatan dengan DPR dan Senat RIS. Dengan sistem kabinet parlementer, kabinet bertanggung-jawab kepada DPR. DPR dapat menjatuhkan kabinet dan Presiden berhak membubarkan DPR apabila DPR dianggap tidak mencerminkan kemauan rakyat. Selama masa kerjanya, DPRS mendapati pergantian kabinet hingga 5 (lima) kali, yaitu Kabinet Natsir (6 September 1950), Kabinet Sukiman (27 April 1951), Kabinet Wilopo (3 April 1952), Kabinet Alisastroamidjojo (1 Agustus 1953) dan Kabinet Burhanudin Harahap (12 Agustus 1955). Hampir semua kabinet jatuh, karena tekanan DPRS. DPRS terbukti cukup produktif menjalankan fungsi legislatif dengan banyaknya undang-undang yang dihasilkan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum.

Untuk pertama kalinya Pemilihan Umum diselenggarakan pada tahun 1955. DPR hasil pemilihan umum ini mempunyai posisi sangat kuat, karena dianggap mewakili seluruh kekuatan yang ada di masyarakat. Pada masa itu, terdapat dua kabinet yang menjalankan pemerintahan pasca pemilihan umum tahun 1955. Kabinet tersebut adalah Kabinet Ali Sastroamidjojo II (24 Maret 1956) dan Kabinet Djuanda (9 April 1957 – 9 Juli 1959) yang jatuh tidak disebabkan oleh tekanan dari DPR, melainkan karena persoalan-persoalan di luar parlemen. Masa tugas DPR ini berakhir dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

## **2. Badan Legislatif pada Masa Demokrasi Terpimpin**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai babak baru dalam sistem politik Indonesia, yaitu dengan berlakunya Sistem Demokrasi Terpimpin. Sesuai dengan isi Dekrit Presiden, Indonesia kembali menggunakan UUD 1945. Oleh karena itu, badan legislatif di Indonesia dibentuk dengan mengacu pada ketentuan UUD 1945. Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, sistem kabinet yang dianut adalah sistem kabinet presidensial. Dalam sistem ini, kabinet tidak bertanggung jawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan kabinet, sekaligus DPR tidak dapat dibubarkan

oleh Presiden.

Selama masa demokrasi terpimpin, terdapat tiga badan legislatif. Pertama, DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip UUD 1945, yang menjalankan tugasnya mulai tanggal 22 Juli 1959 sampai dengan 22 Juni 1960. Masa jabatan DPR ini berakhir pada tanggal 24 Juni 1960, disebabkan adanya perselisihan pendapat antara Pemerintah dengan DPR mengenai penetapan APBN tahun 1960. DPR menolak RAPBN yang diusulkan oleh Presiden. Karena inilah, DPR dibubarkan oleh Presiden melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaruan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedua, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) yang menjalankan tugasnya sejak 24 Juni 1960 sampai dengan 15 November 1965. DPR-GR dibentuk dengan Penpres Nomor 4 Tahun 1960 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Istilah Gotong-Royong digunakan untuk menekankan bahwa DPR yang baru itu mengikuti cara kerja yang berbeda dengan DPR sebelumnya. Hal itu sesuai dengan kehendak Presiden Soekarno agar terjadi kerjasama yang serasi antara Pemerintah dan DPR. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 1964, posisi DPR-GR adalah pembantu Presiden/Pemimpin Besar Revolusi dalam bidang legislatif. Sebagai pembantu Presiden, DPR-GR wajib memberikan laporan secara berkala kepada Presiden/Pemimpin Besar Revolusi. Dalam kedudukan yang demikian, DPR-GR tidak dapat menjalankan fungsi kontrol atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden.

Ketiga, DPR-GR minus PKI yang bertugas dari 15 November 1965 sampai dengan 19 November 1966. Setelah terjadinya peristiwa G30S PKI, susunan keanggotaan DPR-GR berubah. Berdasarkan SK. Pimpinan DPR-GR tanggal 12 November 1965 kegiatan anggota DPR-GR yang mewakili PKI beserta ormasnya dibekukan. Selama masa kerja DPR-GR telah mengalami beberapa kali pergantian pimpinan yang disebabkan oleh pergeseran dalam struktur kabinet di mana dalam kabinet tersebut Pimpinan DPR-GR oleh Presiden Soekarno diberi kedudukan setingkat menteri. Selain itu, pergantian pimpinan DPR-GR juga di latar belakang oleh semangat untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945, di mana pimpinan DPR-GR bukan orang yang di tunjuk oleh Presiden, melainkan

dipilih oleh anggota.

### **3. Badan Legislatif pada Masa Orde Baru**

Pada masa Orde Baru terdapat tujuh periode bekerjanya lembaga legislatif. Salah satunya adalah lembaga legislatif sebelum dilaksanakannya pemilihan umum dan enam lembaga legislatif hasil pemilihan umum. Enam lembaga legislatif tersebut merupakan hasil dari pemilihan umum tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Lembaga legislatif awal Orde Baru merupakan lembaga Legislatif peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru, sehingga sebagian anggotanya masih berorientasi pada Orde Lama. Dalam masa peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru, DPR-GR tanpa PKI kurang efektif dalam melaksanakan tugasnya. Tuntutan yang dilakukan oleh KAMI menyebabkan keluarnya resolusi DPR-GR agar diadakan sidang istimewa MPRS. Resolusi tersebut disertai dengan memorandum yang berisi: (1) memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden/Mandataris MPR, (2) memerintahkan Badan Kehakiman untuk mengadakan pengusutan, pemeriksaan, dan penuntutan secara hukum.

Resolusi tersebut berhasil dengan tindakan pengunduran diri yang dilakukan oleh Presiden Soekarno sebelum dimulainya sidang istimewa MPRS yang bermaksud memberhentikan dari jabatan presiden. Pada tanggal 20 Februari 1967, Presiden Soekarno menyerahkan kekuasaannya kepada Jenderal Soeharto selaku Pengemban Supersemar yang diperkuat dengan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966. Selanjutnya, Penjabat Presiden Soeharto menyusun keanggotaan DPR Orde Baru dan MPRS. Secara resmi, DPR Orde Baru bertugas pada tanggal 20 Februari 1968 dan berhasil menyusun beberapa undang-undang, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan Pemilu tahun 1971. Pelaksanaan Pemilu anggota DPR pada masa Orde Baru berlangsung pada masa Orde Baru berlangsung lancar, tertib, dan damai. Demikian pula pelaksanaan pemilu pada era reformasi. Hasilnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 10. Pemilihan Umum Anggota DPR pada Masa Orde Baru hingga Reformasi dilihat dari Jumlah Peserta dan Pemenang

No	Tanggal Pelaksanaan	Peserta	Partai Pemenang	Jumlah Total Anggota DPR
1	3 Juli 1971	9 partai dan Golkar	Golkar	460
2	2 Mei 1977	2 partai dan Golkar	Golkar	460
3	4 Mei 1982	2 partai dan Golkar	Golkar	460
4	23 April 1987	2 partai dan Golkar	Golkar	500
5	9 Juni 1992	2 partai dan Golkar	Golkar	500
6	29 Mei 1997	2 partai dan Golkar	Golkar	500
6	7 Juni 1999	48 partai	PDIP	500
7	5 April 2004	24 partai	Golkar	550
8	9 April 2009	38 partai	Demokrat	560
9	9 April 2014	12 partai	PDIP	560

Pelaksanaan pemilu pada masa Orde Baru memang berlangsung dengan aman, tertib, dan lancar, namun DPR hasil pemilu tersebut tidak dapat berperan secara maksimal, mengingat hampir seluruh anggotanya berada di bawah kendali Presiden Soeharto. Kursi parlemen yang dikuasai partai pemerintah, yaitu Golkar, menyebabkan parlemen atau DPR hanya menjadi pengawal kebijakan pemerintah. DPR masa Orde Baru tak lebih dari "tukang stempel" terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

#### 4. Badan Legislatif pada Masa Reformasi

Merebaknya fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme atau yang dikenal dengan nama KKN, krisis moneter, dan akibat kebijakan pemerintah yang tidak pro rakyat memunculkan tuntutan yang kuat dari masyarakat agar Presiden Soeharto turun dari jabatan Presiden. Rakyat menghendaki terwujudnya pemerintahan yang lebih demokratis, transparan, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Atas desakan rakyat, Presiden turun dari jabatan pada tanggal 21 Mei 1998. Hal ini mengawali babak baru dari perjalanan bangsa Indonesia memasuki masa reformasi. Sebagai respons terhadap tuntutan reformasi, di laksanakanlah Sidang Istimewa MPR pada tahun 1998 yang antara lain membuka jalan bagi penyelenggaraan pemilu pertama pada era reformasi, yaitu



pemilu 1999. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai politik termasuk Golkar yang telah berubah nama menjadi Partai Golkar.

Pemilihan umum tahun 1999 menghadirkan pemenang baru, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Kehadiran PDIP sebagai pemenang pemilu, diharapkan membawa suasana baru bagi pemeranan DPR dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketua PDIP, Megawati Soekarno Putri, memegang tampuk kekuasaan sebagai Presiden RI menggantikan Gus Dur yang diturunkan di tengah jalan oleh DPR dan MPR. DPR era Megawati tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. SBY yang memenangkan pemilihan Presiden secara langsung, menggantikan Megawati. Kondisi DPR era SBY pun tidak jauh berbeda dengan kondisi DPR pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Seperti ketika Golkar menguasai parlemen pada masa Orde Baru, DPR masa pemerintahan SBY jilid dua yang di dominasi oleh partai Demokrat bentukannya tidak dapat menunjukkan peran konstitusionalnya.

DPR masa pemerintahan Gus Dur mampu menjatuhkan Gus Dur dari kursi kepresidenan (itu pun bukan karena peran DPR untuk mengontrol kinerja Presiden, tetapi lebih sebagai pertarungan politik antara kekuatan anti Gus Dur dan kekuatan pro Gus Dur). DPR pada masa pemerintahan SBY tidak mampu mengkritisi kebijakan SBY, dikarenakan kursi parlemen dikuasai oleh Demokrat beserta sekretariat gabungannya (Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PKS). Alhasil, hak angket DPR yang pernah digulirkan menyangkut persoalan BLBI, Century, impor beras, mafia pajak, dan yang lain, menguap begitu saja. Ketidakmampuan DPR mengkritisi kinerja pemerintah, menyebabkan banyaknya aksi demonstrasi rakyat menentang pemerintah. Banyaknya *judicial review* yang diajukan masyarakat terhadap undang-undang atau sebagian pasal undang-undang, yang sebagian dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, menunjukkan bahwa undang-undang produk DPR tidak memuaskan rakyat. Lagi-lagi, DPR hanya menjadi tukang stempel bagi pemerintah.

Setelah SBY memerintah selama 2 (dua) periode yakni 2004 – 2009 dan 2009 – 2014, maka SBY digantikan oleh Joko Widodo (Jokowi) tahun 2014 – 2019. Pada masa pemerintahan Jokowi, di dalam tubuh DPR terdapat dua kubu yang saling berseberangan yaitu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP). Koalisi Indonesia Hebat (KIH) adalah koalisi partai politik yang mendukung Joko Widodo-

Jusuf Kalla dalam Pemilihan Presiden tahun 2014. Koalisi ini terdiri dari PDI-P, PKB, Partai NasDem, Partai Hanura, dan PKP Indonesia. Koalisi Indonesia Hebat memiliki 208 kursi di DPR RI, yang terdiri dari 109 kursi dari PDI-P, 36 kursi dari Partai NasDem, 47 kursi dari PKB, 16 kursi dari Partai Hanura, sedangkan PKP Indonesia tidak mendapatkan satu kursipun di DPR karena ambang batas yang tidak mencukupi (syarat mendapatkan kursi DPR minimal suara nasional 3,5%). Koalisi tersebut sangat minoritas di DPR dan pucuk pimpinan di DPR maupun MPR semua dikuasai oleh Koalisi Merah Putih.

Pasca-pemilihan Presiden 2014, Koalisi Indonesia Hebat telah mendapatkan pendukung baru yakni Partai Persatuan Pembangunan di parlemen maupun di pemerintahan pada Oktober 2014 dan Partai Amanat Nasional pada bulan September 2015. Dengan bergabungnya PPP dan PAN, maka kekuatan Koalisi Indonesia Hebat berbalik menjadi mayoritas di DPR, yaitu 295 kursi, dibandingkan dengan Koalisi Merah Putih yang memiliki 204 kursi dan Partai Demokrat yang memiliki 61 kursi. Koalisi Indonesia Hebat makin kuat dengan bergabungnya Partai Golkar sejak dipimpin ketua baru Setya Novanto. Dengan merapatnya Partai Golkar, PPP, dan PAN ke pemerintah Jokowi, maka pemerintahan Jokowi makin kuat, terutama dalam relasinya dengan DPR. Koalisi Merah Putih (KMP) adalah koalisi partai politik yang mendukung Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dalam Pemilihan Presiden tahun 2014. Koalisi Merah Putih pada awal dibentuknya terdiri dari Partai Gerindra, PAN, PPP, PKS, PBB, dan Partai Golkar. Walaupun terkadang Partai Demokrat dimasukkan sebagai salah satu anggota koalisi ini, tetapi kadang Partai Demokrat lebih dianggap sebagai partai netral. Pada bulan April 2015, partai yang baru didirikan, yaitu Partai Persatuan Indonesia atau *Partai Perindo* secara resmi menyatakan bergabung dengan Koalisi Merah Putih.

### **C. DPR dan DPD sebagai Lembaga Legislatif**

Menurut UUD 1945, kekuasaan negara Republik Indonesia diatur berdasarkan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dalam sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*), kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak dapat dipisahkan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang menggariskan kerjasama antara Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif dengan Dewan Perwakilan Rakyat

selaku pemegang kekuasaan legislatif dalam tugas perundang-undangan. Namun belajar dari pengalaman politik pemerintahan pada masa Orde Baru di mana kekuasaan Presiden terlalu dominan (*executive heavy*), maka sistem pembagian kekuasaan rasanya sudah tidak tepat, mengingat dua hal. Pertama, dalam realitas politik pemerintahan masa Orde Baru, Presiden terlalu banyak campur tangan terhadap kekuasaan legislatif dan yudikatif, sehingga dua kekuasaan tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik. Kedua, pada masa reformasi tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara yaitu MPR yang karena memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, lembaga tersebut berwenang membagi-bagi kekuasaan kepada lembaga tinggi negara.

Sejalan dengan dilakukan Amandemen UUD 1945, maka terjadi perubahan yang mendasar dalam tatanan kenegaraan termasuk dalam susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan, yakni dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kewenangan DPD menurut pasal 22D UUD 1945 pada intinya meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: (1) dapat mengajukan RUU kepada DPR; (2) ikut membahas RUU dan (3) melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU. Tiga kewenangan tersebut pada umumnya dikaitkan dengan perspektif otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan pemerintahan, termasuk pengelolaan sumberdaya alam, pendidikan, agama dan perpajakan di daerah.

Susunan DPD terdiri dari wakil-wakil daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 32 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 bahwa "Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum". Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara yang mempunyai fungsi sebagaimana bunyi pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003:

1. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu. Yang dimaksud legislasi tertentu adalah fungsi pengajuan usul dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang yakni menyangkut

rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang, yakni menyangkut rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

2. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Pasal 42 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 mengatur tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut.
  - a. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.
  - b. DPR mengundang DPD untuk membahas hal di atas sesuai dengan tata tertib DPR.
  - c. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
  - d. DPD diundang oleh DPR untuk membahas rancangan undang-undang bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I, untuk mendengarkan pandangan dan

pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

- e. DPD memberikan pertimbangan secara tertulis atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama kepada DPR sebagai bahan masukan bagi DPR sebelum melakukan pembahasan dengan pemerintah.

#### **D. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang DPR**

Pasal 7C Amandemen UUD 1945 menyatakan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan lain yang memperjelas kedudukan Dewan adalah kuat terdapat dalam pasal 5 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang tugas dan wewenang DPR sebagai berikut.

1. membentuk undang-undang,
2. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, pelaksanaan APBN, dan kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR RI.
4. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain.
5. memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi.
6. membahas hasil pemeriksaan atau pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan.
7. memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain serta meratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden; menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan melaksanakan hal-hal yang ditugaskan kepada DPR oleh Ketetapan MPR RI dan/atau undang-undang, yaitu :

- a. menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara, dan meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa apabila memorandum kedua tidak diindahkan oleh Presiden;
- b. memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia,
- c. mengajukan dua orang calon kepada Presiden untuk mengisi setiap lowongan jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung;
- d. mengajukan tiga orang calon kepada Presiden untuk mengisi jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- e. memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengusulan Gubernur dan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia serta pengangkatan Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia.
- f. memilih dan mengajukan Anggota Komite Nasional Hak Asasi Manusia untuk diresmikan oleh Presiden;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komite Pengawas Persaingan Usaha;
- h. memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komite Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.
- i. memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan Anggota Komisi Pemilihan Umum;
- j. memberikan pendapat kepada Presiden tentang pembukaan dan pemutusan hubungan diplomatik atau konsuler dengan negara lain serta masuk ke dalam atau ke luar dari keanggotaan organisasi internasional; memberikan pendapat kepada Presiden tentang pengiriman pasukan atau misi pemeliharaan perdamaian ke luar negeri; dan
- k. melaksanakan hal-hal lain yang ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI dan atau UU

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR dapat :

1. Mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya;
2. Meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.

Dalam kedudukannya sebagai lembaga negara, DPR mempunyai 3 (tiga) fungsi sebagai berikut.

1. Fungsi Legislasi, yaitu fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Fungsi Anggaran, yaitu fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
3. Fungsi Pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya (pasal 25 UU Nomor 22 Tahun 2003).

#### **E. Kode Etik DPR**

Perkembangan ketatanegaraan dalam era Indonesia baru merupakan bagian tidak terpisahkan dari proses reformasi dalam berbagai aspek kehidupan kenegaraan, yang antara lain ditentukan oleh kualitas kerja dan kinerja lembaga legislatif, yang memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesionalitas yang lebih tangguh dalam proses pelaksanaan ketatanegaraan yang didasarkan pada terciptanya suatu sistem pengawasan dan keseimbangan antar lembaga tinggi negara. Komitmen ini dipandang penting sebagai upaya untuk mewujudkan DPR yang kuat, produktif, terpercaya, dan berwibawa, dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Agar dapat melaksanakan tugas konstitusionalnya dengan baik, DPR telah menyusun kode etik. Berdasarkan Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 03B/DPRRI//2001-2002 tentang Kode Etik DPRRI, Pasal 1, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Kode Etik DPR RI adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan etik atau filosofi dengan peraturan perilaku maupun mengenal hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak

patut di lakukan oleh anggota DPR RI. Tujuan kode etik DPR RI adalah menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR RI, serta membantu anggota dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban, dan tanggung jawabnya kepada negara, masyarakat, dan konstituennya (Sekretariat Jenderal DPR RI 2001).

Dalam kode etik DPR ini diatur berbagai hal berkaitan dengan wewenang, tugas, dan kewajibannya. Beberapa hal penting yang diatur di antaranya: kepribadian, tanggung jawab, penyampaian pernyataan, ketentuan dalam rapat, perjalanan dinas, kekayaan, imbalan, dan pemberian hadiah, konflik kepentingan dan perangkapan jabatan, serta rahasia. Dalam pasal 3 kode etik DPR ditentukan bahwa anggota wajib bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berjiwa Pancasila, taat kepada Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan, berintegritas yang tinggi, senantiasa menegakkan kebenaran dan keadilan, menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia, mengemban amanat penderitaan rakyat, mematuhi peraturan tata tertib DPR RI, menunjukkan profesionalisme sebagai anggota, dan selalu berupaya meningkatkan kualitas dan kinerjanya.

Dalam hal tanggung jawab, pasal 4 menentukan hal berikut. Pertama, anggota bertanggung jawab mengemban amanat penderitaan rakyat, melaksanakan tugasnya secara adil, mematuhi hukum, menghormati keberadaan lembaga legislatif, menggunakan kekuasaan dan wewenang yang diberikan kepadanya demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat, serta mempertahankan keutuhan bangsa dan kedaulatan negara. Kedua, anggota bertanggung jawab menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat kepada pemerintah, lembaga, atau pihak yang terkait secara adil tanpa memandang suku, agama, ras, golongan, dan gender.

Dalam hal penyampaian pernyataan, ditentukan bahwa (1) pernyataan yang disampaikan dalam rapat, konsultasi, atau pertemuan dan penyampaian hasil rapat, konsultasi atau pertemuan adalah pernyataan dalam kapasitas sebagai anggota, pimpinan alat kelengkapan, atau pimpinan DPR (ayat (1) pasal 5), (2) di luar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pernyataan tersebut dianggap sebagai pernyataan pribadi, dan (3) anggota yang tidak menghadiri suatu rapat, konsultasi, atau pertemuan seyogyanya tidak menyampaikan hasil



rapat, konsultasi, atau pertemuan tersebut, sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI, dengan mengatasnamakan forum tersebut kepada publik.

Dalam hal rapat, ditentukan bahwa (1) anggota harus mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya, (2) ketidakhadiran anggota secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat sejenis, tanpa izin dari pimpinan fraksi, merupakan pelanggaran kode etik. Selain itu, ditentukan pula bahwa selama rapat berlangsung setiap anggota bersikap sopan santun, bersungguh-sungguh menjaga ketertiban, dan mematuhi segala tata cara rapat sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Pasal 8 kode etik DPR mengatur tentang perjalanan dinas. Ayat (1) menyatakan bahwa anggota dapat melakukan perjalanan dinas di dalam atau ke luar negeri dengan biaya negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ayat (2) menentukan bahwa anggota tidak diperkenankan menggunakan fasilitas perjalanan dinas untuk kepentingan di luar kedewanan. Perjalanan dinas dilakukan dengan menggunakan anggaran yang tersedia ayat (3). Dalam ayat (4) ditentukan bahwa anggota tidak dapat membawa keluarga dalam suatu perjalanan dinas, kecuali dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan atau atas biaya sendiri. Dalam hal perjalanan dinas atas biaya pengundang, baik dari dalam maupun dari luar negeri, harus dengan sepengetahuan pimpinan DPR RI.

Persoalan kekayaan, imbalan, dan pemberian hadiah diatur dalam pasal 9 dan 10. Pasal 9 menyatakan bahwa anggota wajib melaporkan kekayaan secara jujur dan benar, sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 10 mengatur bahwa anggota dilarang menerima imbalan atau hadiah dari pihak lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Konflik kepentingan dan perangkapan jabatan ditentukan dalam pasal 11 hingga 14. Pasal 11 ayat (1) mengatur bahwa sebelum mengemukakan pendapatnya dalam pembahasan suatu permasalahan tertentu, anggota harus menyatakan di hadapan seluruh peserta rapat apabila ada suatu kepentingan antara permasalahan yang sedang dibahas dengan kepentingan pribadinya di luar kedudukannya sebagai anggota. Ayat (2) menentukan bahwa anggota mempunyai hak suara

pada setiap pengambilan keputusan, kecuali apabila rapat memutuskan lain karena yang bersangkutan mempunyai konflik kepentingan dalam permasalahan yang sedang dibahas. Pasal 12 menentukan bahwa anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk memengaruhi proses peradilan, untuk kepentingan diri pribadi dan/atau pihak lain. Berkaitan dengan larangan ini, pasal 13 pun mengatur bahwa anggota dilarang menyalahgunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga, sanak famili, dan kroninya yang mempunyai usaha atau melakukan penanaman modal dalam suatu bidang usaha. Ketentuan tentang pelarangan jabatan diatur dalam pasal 14, yang berbunyi "anggota dilarang melakukan perangkapan jabatan sesuai peraturan perundang-undangan.

Persoalan rahasia diatur dalam pasal 15 Ayat (1) menyatakan bahwa anggota wajib menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum. Ketentuan dalam ayat (1) tersebut juga berlaku bagi anggota DPR yang telah pensiun (ayat (2)).

#### **F. Moralitas Hubungan Kerja DPR dan Presiden**

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena berfungsi untuk mewakili kepentingan rakyat. UUD 1945 menggariskan hubungan kerja antara Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam kaitannya dengan tiga fungsi, yaitu:

1. Hubungan dalam fungsi legislatif, yaitu fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi ini dilaksanakan bersama-sama antara Presiden dan DPR sebagaimana diatur dalam pasal 5 UUD 1945 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1).
2. Hubungan dalam fungsi anggaran, yaitu fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama dengan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
3. Hubungan dalam fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan dalam era Indonesia baru, kualitas kerja dan kinerja lembaga legislatif atau DPR dituntut memiliki komitmen politik, moralitas, dan profesional yang tangguh dalam pelaksanaan ketatanegaraan yang didasarkan pada terciptanya suatu sistem pengawasan dan keseimbangan antar lembaga negara khususnya dengan pihak eksekutif, yaitu Presiden. Kontrol nyata dari parlemen atau "*Real Parliamentary Control*" dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu *control of executive*, *control of expenditure* dan *control of taxation by parlement* (Thaib, 1994:4).

*Control of executive*, yakni hak-hak DPR yang meliputi:

1. mengajukan rancangan undang-undang.
2. mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang.
3. mengadakan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang meliputi:
  - a. pembicaraan pendahuluan RAPBN
  - b. pembahasan RUU tentang APBN
  - c. pembahasan laporan semester I dan perkiraan APBN tahun berjalan
  - d. pembahasan RUU tentang APBN, dan
  - e. pembahasan RUU tentang perhitungan anggaran negara.
4. interpelasi (permintaan keterangan kepada presiden)
5. angket (penyelidikan)
6. menyatakan pendapat
7. mengajukan/menganjurkan, memberikan, persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan
8. menentukan anggaran DPR, dan
9. menghadirkan seseorang untuk dimintai keterangan.

*Control of expenditure*, yakni hak DPR untuk bersama-sama pemerintah menetapkan APBN. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, pasal 23 E ayat (1) menentukan adanya satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Sesuai bunyi pasal 23E ayat (2), hasil pemeriksaan keuangan negara tersebut diserahkan kepada DPR, DPD, DPRD sesuai dengan kewenangannya.

*Control of taxation*, yakni hak DPR untuk menetapkan segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. Tindakan eksekutif yang memberikan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang melalui persetujuan DPR.

Moralitas hubungan kerja antara Presiden dan DPR, menurut UUD 1945 tampak dari kerjasama yang baik antara kedua lembaga tersebut, utamanya dalam membuat undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ayat (2) menyatakan, "setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan". Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu" (ayat (3)). Pada ayat (4) dinyatakan bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Ayat (5) menegaskan bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan pasal 20 tersebut hendak menjelaskan bahwa DPR sebagai lembaga legislatif lebih diberdayakan, khususnya kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Perubahan pasal tersebut, mengubah peranan DPR yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden serta anggota-anggotanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (Sekretariat Jenderal MPR RI 2003:95). Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden, kemudian dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugas masing-masing, di mana DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Dengan perubahan pasal 20 UUD 1945, maka *executive heavy*, dalam hal kekuasaan legislatif tidak ada lagi. Namun demikian, diakui bahwa

kekuasaan legislatif Presiden masih tampak, yakni dengan adanya ketentuan konstitusional bahwa setiap rancangan undang-undang oleh DPR harus dilakukan bersama-sama dengan Presiden.

Konflik yang tidak terlalu menonjol antara DPR dan Presiden pada masa reformasi (kecuali masa pemerintahan Gus Dur), menunjukkan adanya kesepahaman dan rasa saling menghormati satu sama lain antara DPR dan Presiden, terutama dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Etika hubungan kerja DPR dan Presiden juga tampak dalam hal fungsi anggaran dan pengawasan yang dimiliki DPR, namun landasan etisnya lebih menonjol dalam hal fungsi legislasi.

### **G. Penutup**

Pada awalnya, badan legislatif atau parlemen diadakan untuk membatasi kekuasaan raja agar tidak berlaku sewenang-wenang. Dengan berkembangnya negara demokrasi modern, badan legislatif atau parlemen, diselenggarakan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif, yang dipegang oleh Presiden (dalam sistem pemerintahan presidensiil) atau Perdana Menteri (dalam sistem pemerintahan parlementer). Pada umumnya badan legislatif mempunyai 3 (tiga) fungsi pokok, yaitu fungsi di bidang perundang-undangan atau legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Pelaksanaan tiga fungsi tersebut mengalami pasangsurut dalam empat periode pemerintahan Indonesia, yaitu masa demokrasi parlementer, masa demokrasi terpimpin, masa Orde Baru, dan masa Reformasi. Pada masa pemerintahan Soekarno, DPR memiliki peran yang cukup besar, bahkan sering berselisih dengan Presiden. Namun sejak pemerintahan Orde Baru hingga era reformasi, DPR RI tidak lebih dari tukang stempel atas kebijakan pemerintah.

Kinerja DPR pada masa reformasi lebih buruk lagi karena selain tidak merefleksikan kepentingan dan aspirasi rakyat, mereka menjalankan peran transaksional, dikarenakan adanya barter kepentingan antara fraksi di DPR yang mewakili kepentingan partai politik. Pendek kata, DPR RI tidak mewakili kepentingan rakyat, melainkan merupakan representasi kepentingan partai politik. Agar moralitas DPR terlihat menonjol dan eksistensinya diharapkan masyarakat, maka setiap anggota DPR perlu mengkaji kembali tugas dan kewajibannya sebagaimana diatur oleh UUD 1945. Demikian pula, agar perilaku dan kinerjanya terkontrol, maka setiap anggota DPR harus

memegang teguh, taat serta dalam menjalankan tugas dan kewajibannya berpedoman pada kode etik yang telah ditetapkan.

## BAB XIII ETIKA PEGAWAI NEGERI

*Bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*

### Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

**D**alam rangka mewujudkan PNS yang andal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip ke pemerintahan yang baik (*good governance*), maka PNS sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah, bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas. Untuk menumbuhkan sikap disiplin PNS, pasal 30 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengamanatkan ditetapkannya peraturan pemerintah mengenai disiplin PNS. Selama ini ketentuan mengenai disiplin PNS telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Peraturan yang disebut terakhir ini, memberi ketegasan tentang sanksi berkaitan dengan disiplin masuk atau kehadiran PNS.

#### **A. Kedudukan, Tugas dan Kewajiban Pegawai Negeri**

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan

Pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan (pasal 3 ayat 1 Undang-Undang 43 Tahun 1999).

Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam NKRI (pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999). Sudiman sebagaimana dikutip Fernanda (2006:55) menyebutkan empat kewajiban PNS, yaitu (1) setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara, dan pemerintah, (2) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab, (4) menyimpan rahasia jabatan.

## **B. Sumpah, Kode Etik dan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri**

### **1. Sumpah Pegawai Negeri**

Sebagai salah satu usaha untuk menjamin pelaksanaan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya, maka setiap calon pegawai negeri sipil pada saat pengangkatannya menjadi pegawai negeri sipil wajib mengangkat sumpah/janji pegawai negeri di hadapan atasan yang berwenang menurut agama atau kepercayaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Sesuai bunyi penjelasan pasal 26 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dimaksud sumpah/janji adalah satu kesanggupan untuk mentaati keharusan atau untuk tidak melakukan larangan yang ditentukan, yang diikrarkan di hadapan atasan yang berwenang menurut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pada hakikatnya sumpah/janji itu bukan saja merupakan kesanggupan terhadap atasan yang berwenang, tetapi juga merupakan kesanggupan terhadap Tuhan untuk melakukan segala kewajiban dan tidak melanggar segala larangan yang telah ditentukan.

### **2. Kode Etik Pegawai Negeri**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, yang dimaksud dengan kode etik pegawai negeri adalah pedoman sikap,



tingkah laku, dan perbuatan pegawai negeri sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dengan adanya kode etik pegawai negeri sipil, maka pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dapat mengembangkan jiwa korpsnya, memiliki keteladanan sikap, tingkah laku, dan perbuatan dalam melaksanakan tugas kedinasan dan pergaulan hidup sehari-hari.

Dalam melaksanakan tugas kedinasan, setiap pegawai negeri harus menghayati dan mengamalkan 9 nilai dasar, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004. Nilai-nilai dasar dimaksud meliputi: (1) ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, (2) kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, (3) semangat nasionalisme, (4) mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, (5) ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, (6) penghormatan terhadap hak asasi manusia, (7) tidak diskriminatif, (8) profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi, (9) semangat jiwa korps.

Sejalan dengan nilai-nilai dasar tersebut, setiap pegawai negeri dalam melaksanakan tugas kedinasan dan pergaulan hidup sehari-hari, wajib bersikap dan bertingkah laku sesuai dengan pedoman atau kode etik, baik dalam hidup bernegara, berorganisasi, bermasyarakat, diri sendiri, dan sesama pegawai negeri sipil. Etika pegawai negeri sipil dalam bernegara, meliputi: (1) melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, (2) mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara, (3) menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, (4) mentaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas, (5) akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, (6) tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program pemerintah, (7) menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya negara secara efektif dan efisien, dan (8) tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Etika dalam berorganisasi yang harus ditaati setiap pegawai negeri sipil, mencakupi: (1) melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku, (2) menjaga informasi yang bersifat rahasia, (3)

melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, (4) membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi, (5) menjamin kerjasama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan, (6) memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas, (7) patuh dan taat terhadap standar operasional dan tatakerja, (8) mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi, dan (9) berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

Dalam kehidupan bermasyarakat, setiap pegawai negeri sipil wajib : (1) mewujudkan pola hidup sederhana, (2) memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan, (3) memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka dan adil, serta tidak diskriminatif, (4) tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat, dan (5) berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

Etika pegawai negeri sipil terhadap diri sendiri, meliputi : (1) jujur dan terbuka, serta tidak memberikan informasi yang tidak benar, (2) bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan, (3) menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan, (4) berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap, (5) memiliki daya juang yang tinggi, (6) memelihara kesehatan jasmani dan rohani, (7) menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga, (8) berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan.

Etika pegawai negeri sipil terhadap sesama pegawai, meliputi : (1) saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan, (2) memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama pegawai negerisipil, (3) saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi, (4) menghargai perbedaan pendapat, (5) menjunjung tinggi harkat dan martabat pegawai negeri sipil, (6) menjaga dan menjalin kerjasama yang kooperatif sesama pegawai negeri sipil, (7) berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua pegawai negeri sipil dalam memperjuangkan hak-haknya.

Kode etik hanya tinggal kode etik yang indah diucapkan, jika tidak ditegakkan. Oleh karena itu, bagi pegawai yang melanggar kode etik perlu

dikenakan sanksi. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004, pasal 15, pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral. Sanksi moral dibuat secara tertulis, berupa pernyataan secara tertutup atau pernyataan secara terbuka. Pegawai negeri yang dikenakan sanksi moral, dapat pula dikenakan tindakan administratif, sesuai peraturan perundang-undangan, atas rekomendasi Majelis Kode Etik. Untuk memperkuat keefektifan kode etik, peraturan perundang-undangan menentukan disiplin bagi pegawai negeri sipil.

### **3. Disiplin Pegawai Negeri**

Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar, dijatuhi hukuman disiplin (pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil). Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak mentaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS. Hal-hal yang diatur dalam Peraturan pemerintah tersebut meliputi: ketentuan umum, kewajiban dan larangan, hukuman disiplin, upaya administrasi, berlakunya hukuman disiplin dan pendokumentasian keputusan hukuman disiplin, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

#### **a. Kewajiban Pegawai Negeri**

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, menggariskan bahwa setiap PNS wajib:

- 1) Mengucapkan sumpah/janji PNS;
- 2) Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- 3) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- 4) Mentaati segala ketentuan peraturan perundang undangan;
- 5) Melaksanakan tugas kedisiplinan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, Kesadaran, dan tanggung jawab;

- 6) Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
- 7) Mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
- 8) Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- 9) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- 10) Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- 11) Masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja;
- 12) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- 13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- 14) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- 15) Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- 16) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karir;
- 17) Mentaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

**b. Larangan Pegawai Negeri Sipil**

Sesuai ketentuan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, setiap PNS dilarang:

- 1) Menyalahgunakan wewenang;
- 2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
- 3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- 4) Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- 5) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;

- 6) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihaklain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
- 7) Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- 8) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- 9) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- 10) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- 11) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- 12) Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
  - d) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- 13) Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara:
  - a) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - b) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

- 14) Memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan;
- 15) Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
  - a) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
  - b) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - d) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

**c. Hukuman Disiplin**

Selain memuat kewajiban dan larangan PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan tegas juga menyebutkan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Peraturan Pemerintah ini juga menyebutkan jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang,

atau berat sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan. Kewenangan untuk menetapkan keputusan pemberhentian bagi PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengatur tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS, yaitu:

- 1) Hukuman disiplin ringan, terdiri atas teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis;
- 2) Hukuman disiplin sedang, terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun; dan
- 3) Hukuman disiplin berat, terdiri dari penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

**d. Hak Membela Diri**

Sesuai ketentuan, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, PNS yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak untuk membela diri melalui upaya administratif, sehingga dapat dihindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin. Upaya administrasi terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan dapat diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Keberatan diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin.

Pejabat yang berwenang menghukum harus memberikan tanggapan yang selanjutnya disampaikan secara tertulis kepada atasan Pejabat yang berwenang menghukum, dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima tembusan

surat keberatan. Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima surat keberatan. Apabila dalam jangka waktu tersebut pejabat yang berwenang menghukum tidak memberikan tanggapan atas keberatan, maka atasan pejabat yang berwenang menghukum mengambil keputusan berdasarkan data yang ada. Dalam hal ini, atasan Pejabat yang berwenang menghukum dapat memperkuat, memperingan, memperberat, atau membatalkan hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Keputusan Atasan Pejabat yang berwenang menghukum bersifat final dan mengikat. Namun, apabila dalam waktu lebih 21 (dua puluh satu) hari kerja Atasan Pejabat yang berwenang menghukum tidak mengambil keputusan atas keberatan, maka keputusan pejabat yang berwenang menghukum batal demi hukum.

PNS yang dijatuhi hukuman disiplin dapat mengajukan banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Hak atas gajinya tetap dibayarkan sepanjang yang bersangkutan tetap melaksanakan tugas. Namun bagi PNS yang tidak mengajukan banding administratif, maka pembayaran gajinya dihentikan terhitung mulai bulan berikutnya sejak hari ke 15 (lima belas) keputusan hukuman disiplin diterima.

PNS yang mengajukan keberatan kepada atasan Pejabat yang berwenang menghukum atau banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, tidak diberikan kenaikan pangkat dan/atau kenaikan gaji berkala sampai dengan ditetapkannya keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila keputusan pejabat yang berwenang menghukum dibatalkan, maka PNS yang bersangkutan dapat dipertimbangkan kenaikan pangkat dan/atau kenaikan gaji berkala sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu PNS yang sedang dalam proses pemeriksaan karena diduga melakukan pelanggaran disiplin atau sedang mengajukan upaya administratif tidak dapat disetujui untuk pindah instansi.

**e. Berlakunya Hukuman Disiplin dan Pendokumentasian Keputusan Hukuman Disiplin**

Hukuman disiplin mulai berlaku pada hari ke 15 (lima belas)



setelah keputusan hukuman disiplin diterima. Pendokumentasian keputusan hukuman disiplin wajib dilakukan oleh pejabat pengelola kepegawaian di instansi yang bersangkutan untuk digunakan sebagai salah satu bahan penilaian dalam pembinaan PNS yang bersangkutan.

**f. Ketentuan Peralihan**

Hukuman disiplin yang telah dijatuhkan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan sedang dijalani oleh PNS yang bersangkutan dinyatakan tetap berlaku. Keberatan yang diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum atau banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini diselesaikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS beserta peraturan pelaksanaannya. Apabila terjadi pelanggaran disiplin dan telah dilakukan pemeriksaan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka hasil pemeriksaan tetap berlaku dan proses selanjutnya berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini. Apabila terjadi pelanggaran disiplin sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan belum dilakukan pemeriksaan, maka berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

**g. Ketentuan Penutup**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diatur bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, maka (1) ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3149) sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 141), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, (2) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3176), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, dan (3) ketentuan pelaksanaan mengenai disiplin PNS yang ada sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak

bertentangan dan belum diubah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

### **C. Penutup**

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pegawai negeri sipil wajib mengangkat sumpah atau janji pegawai negeri di hadapan atasan yang berwenang menurut agama atau kepercayaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pegawai negeri sipil tergabung dalam Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia atau KORPRI. Sesuai ketentuan organisasi, kepegawaian republik Indonesia memiliki kode etik yang harus dipatuhi oleh setiap pegawai. Kode etik pegawai negeri adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang harus dilaksanakan oleh setiap pegawai negeri sipil. Dengan adanya kode etik tersebut, maka pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat mempunyai pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan dalam melaksanakan tugasnya dan dalam pergaulan sehari-hari.

Dalam melaksanakan tugas kedinasan, setiap pegawai negeri harus menghayati dan mengamalkan 9 nilai dasar, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004. Nilai-nilai dasar dimaksud meliputi: (1) ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, (2) kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, (3) semangat nasionalisme, (4) mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, (5) ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, (6) penghormatan terhadap hak asasi manusia, (7) tidak diskriminatif, (8) profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi, (9) semangat jiwa korps. Untuk memperkokoh efektivitas kode etik, peraturan perundang-undangan menentukan disiplin bagi pegawai negeri sipil. Dalam peraturan disiplin tersebut, diatur tentang kewajiban dan larangan pegawai negeri sipil, tingkat dan jenis hukuman disiplin, serta hak pegawai negeri sipil untuk membela diri.

## BAB XIV ETIKA PARTISIPASI POLITIK WARGA NEGARA

*Jika pemilu tidak berhasil memunculkan suatu otoritas moral yang cukup tinggi, dapat diasumsikan bahwa negara memiliki kapasitas rendah dalam memainkan fungsi legitimasinya*

**Alagappa**

**P**artisipasi politik merupakan topik kajian spesifik dalam ilmu politik. Partisipasi politik sebagai konsep politik yang diterima luas, tergolong masih baru. Bagi masyarakat barat sebelum abad 18, partisipasi politik merupakan barang asing (Handoyo 2008). Bahkan pemberian hak yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk berpartisipasi dalam pemilu demokratis, baru dimulai awal abad 20. Partisipasi politik merupakan salah satu aspek penting dari demokrasi. Seperti dikatakan Faulks (2010), sistem pemerintahan demokratis harus memaksimalkan jumlah dan intensitas partisipasi oleh semua anggota masyarakat sipil. Asumsi yang mendasari demokrasi adalah "orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri". Oleh karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan memengaruhi kehidupan warga negara, maka warga negara berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik, baik dalam proses pembuatan maupun dalam pelaksanaan keputusan politik. Partisipasi politik warga negara dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, yang peranannya turut menentukan keabsahan (legitimasi) suatu sistem politik.

### **A. Pengertian Partisipasi Politik**

Weiner sebagaimana dikutip Handoyo (2008) mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela yang bertujuan memberikan pengaruh agar memilih strategi umum atau memilih pemimpin-pemimpin politik tingkat regional maupun nasional.

Ali Sa'ad (dalam Ruslan 2000:99) mendefinisikan partisipasi politik sebagai kontribusi atau keikutsertaan warga dalam masalah-masalah politik di lingkung masyarakatnya, dengan mendukung atau menolak, serta membantu atau melawan dan seterusnya.

Faulks (2010:226) memberi batasan partisipasi politik sebagai keterlibatan aktif individu maupun kelompok dalam proses pemerintahan yang berdampak pada kehidupan mereka. Hal ini mencakup keterlibatan warganegara dalam pembuatan keputusan politik, langsung maupun tidak langsung. Partisipasi politik ini merupakan proses aktif, di mana seseorang dapat saja menjadi anggota sebuah partai atau kelompok penekan (*pressure group*), namun tidak memainkan peran aktif dalam organisasi.

Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1994:6), memahami partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara preman (*private citizen*) yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Axford (2002:120) mengartikan partisipasi politik sebagai tindakan-tindakan dengan mana para individu mengambil bagian dalam proses politik. Axford (2002:121) juga mendefinisikan partisipasi politik sebagai suatu tindakan sukarela melalui mana orang berusaha memengaruhi pemerintah dalam pembuatan kebijakan publik.

Surbakti (2007:140) mengartikan partisipasi politik sebagai keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau memengaruhi hidupnya.

Dari berbagai definisi partisipasi politik tersebut, dapat dikemukakan unsur-unsur partisipasi politik. *Pertama*, adanya kegiatan yang disengaja dilakukan oleh warga negara biasa. *Kedua*, kegiatan tersebut bersifat sukarela, tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapa pun. *Ketiga*, kegiatan tersebut ditujukan kepada pemerintah. *Keempat*, kegiatan tersebut berkaitan dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau badan-badan publik. *Kelima*, tujuan kegiatan tersebut adalah untuk memengaruhi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan atau keputusan politik.

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

1. Modernisasi dalam segala bidang kehidupan yang menyebabkan masyarakat makin banyak menuntut untuk ikut dalam kekuasaan politik.
2. Perubahan-perubahan struktur kelas sosial, masalah siapa yang

berhak berpartisipasi dan pembuatan keputusan politik menjadi penting dan mengakibatkan perubahan dalam pola partisipasi politik.

3. Pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern, ide demokratisasi partisipasi telah menyebar ke bangsa-bangsa baru sebelum mereka mengembangkan modernisasi dan industrialisasi yang cukup matang.
4. Konflik yang timbul antar kelompok pemimpin dan timbul konflik antar elit, maka yang dicari adalah dukungan rakyat, serta perjuangan kelas pemenang melawan kaum aristokrat telah menarik kaum buruh dan membantu memperluas hak pilih rakyat.
5. Keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi, dan kebudayaan, serta meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah sering merangsang timbulnya tuntutan-tuntutan yang terorganisasi akan kesempatan untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan politik.

#### **B. Tipologi dan Bentuk Partisipasi Politik**

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

1. Kelompok aktif, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi.
2. Kelompok pasif-tertekan (apatis), apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah.
3. Kelompok militan radikal, yaitu apabila kesadaran politik tinggi, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah.
4. Kelompok tidak aktif (pasif), apabila kesadaran politik sangat rendah, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.

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

1. Apatis, yaitu orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. Mereka ini sering disebut dengan golongan putih atau golput.
2. Spektator, yaitu orang yang setidak-tidaknya pernah ikut memilih

- dalam pemilihan umum. Orang yang pernah golput, termasuk dalam kelompok ini.
3. Gladiator, yaitu mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, seperti pemegang jabatan publik atau pejabat partai, menjadi kandidat untuk suatu jabatan, memberikan sumbangan dana politik, mengikuti atau menjadi anggota kaukus politik, menjadi aktivis partai, pekerja kampanye dan aktivis masyarakat.
  4. Pengkritik, berupa partisipasi yang tidak konvensional. Kelompok ini berada di luar pemerintahan, yang perannya adalah memberikan kritik terhadap kebijakan pemerintah yang berkuasa.

Pretty, Gaventa, dan Drydyk (dalam Crocker 2007:12-13) membedakan enam kategori partisipasi. Pertama, *nominal participation*, yaitu cara-cara dangkal di mana seseorang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kelompok ketika ia menjadi anggota kelompok, tetapi tidak mengikuti pertemuan yang diselenggarakan kelompok. Kedua, *passive participation*, yakni seseorang sebagai anggota kelompok, mengikuti pertemuan pembuatan keputusan kelompok atau pejabat, tetapi hanya sebagai pendengar pasif. Ketiga, *consultative participation*, yakni non-elit berpartisipasi dalam memberikan informasi dan pandangan-pandangan mereka (seperti masukan, pilihan-pilihan, dan usulan-usulan) kepada elit. Keempat, *petitionary participation*, dalam hal mana non-elit berwenang membuat keputusan-keputusan tertentu dan melakukan sesuatu, biasanya untuk menyampaikan keluhan-keluhan. Kelima, *participatory implementation*, dimana elit menentukan tujuan dan cara-cara mencapainya, sedangkan non-elit mengimplementasikan tujuan-tujuan dan memutuskan, jika tidaksemuanya, setidaknya adalah taktiknya. Keenam, *bargaining*, yakni baik secara individual maupun kolektif, non-elit memiliki *bargaining* terhadap elit.

Olsen memandang partisipasi politik sebagai dimensi utama dari stratifikasi sosial. Berdasarkan cara pandang ini, Olsen (dalam Surbakti 2007:143) membagi partisipasi politik dalam enam lapisan, yaitu pemimpin politik, aktivis politik, komunikator politik, warga negara, marginal, dan orang yang terisolasi. Komunikator politik adalah orang yang menerima dan menyampaikan ide-ide, sikap, dan informasi politik lainnya kepada orang lain. Marginal adalah orang yang sangat sedikit melakukan kontak dengan sistem politik, sementara orang yang terisolasi,

yakni orang yang jarang melakukan partisipasi politik. Tipologi yang dibuat Olsen ini dimaksudkan untuk memudahkan analisis terhadap bentuk-bentuk partisipasi politik, karena dalam realitasnya, tidak ada seseorang yang secara persis dikategorikan ke dalam salah satu tipe partisipasi politik.

Partisipasi politik memiliki bentuk beraneka macam. Huntington dan Joan Nelson (1990:16-18) menyebutkan lima bentuk partisipasi politik sebagai berikut.

1. Kegiatan pemilihan, yaitu mencakup pemberian suara (voting), memberikan sumbangan untuk kampanye, bekerja sebagai panitia pemilihan umum, mencari dukungan bagi seorang calon atau kandidat, dan setiap tindakan yang memengaruhi proses pemilihan umum.
2. *Lobbying*, mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud memengaruhi keputusan-keputusan mereka mengenai persoalan-persoalan yang menyangkut sejumlah besar orang.
3. Kegiatan organisasi, menyangkut partisipasi sebagai anggota atau pejabat dalam suatu organisasi yang tujuan utamanya adalah memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
4. *Contacting*, merupakan tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah yang bertujuan untuk memperoleh manfaat bagi satu atau segelintir orang saja.
5. Tindak kekerasan (*violence*), adalah upaya-upaya untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan jalan menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-orang atau harta benda.

Dilihat dari intensitas keterlibatan individu, partisipasi politik dapat mengambil bentuk sebagai berikut.

1. *Voting in national elections*
2. *Voting in referendum*
3. *Canvassing or otherwise campaigning in elections*
4. *Active membership of a political party*
5. *Active membership of a pressure group*
6. *Taking part in political demonstrations, industries strikes with*

- political objectives, rentstrikes in public housing, and similar activities aimed at changing public policy*
7. *Various forms of civil disobedience, such as refusing to pay taxes or obey a conscription order*
  8. *Membership of government advisory committees*
  9. *Membership of consumers council for publicly owned industries*
  10. *Client involvement in the implementation of social policies*
  11. *Various forms of community action, such as those concerned with housing of environmental issues of the day (Axford 2002:123).*

Para penulis umumnya masih mencampuradukkan bentuk partisipasi yang sifatnya konvensional dan partisipasi nonkonvensional. Almond membedakan bentuk partisipasi konvensional dan nonkonvensional. Jenis-jenis partisipasi mana yang termasuk bentuk konvensional dan mana pula yang tergolong partisipasi nonkonvensional, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 11. Bentuk Partisipasi Politik

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

Sumber : Almond (1989:47).

### C. Motif dan Fungsi Partisipasi Politik

Weber (dalam Rush dan Althoff 1997:181) mengemukakan 4 (empat) tipe motif partisipasi politik sebagai berikut.

- a. Rasional-bernilai, didasarkan atas penerimaan secara rasional akan nilai-nilai suatu kelompok.
- b. Afektual-emosional, didasarkan atas kebencian atau "*enthusiasme*" terhadap suatu ide, organisasi, atau individu.



- c. Tradisional, didasarkan atas penerimaan norma tingkah laku individu dari kelompok sosial.
- d. Rasional-bertujuan, didasarkan atas keuntungan pribadi.

Dari apa yang dikemukakan oleh Weber tersebut, dapat disimpulkan bahwa seorang individu berpartisipasi politik, dikarenakan secara rasional sudah diperhitungkan apa manfaat yang akan diperoleh ketika terlibat dan adanya perasaan emosional tertentu terhadap objek-objek politik. Perasaan emosional tersebut, acapkali tidak rasional, misalnya keterlibatan orang-orang marginal perkotaan dalam memilih Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang mereka anggap sebagai partainya wong cilik dan ketebulan ketuanya, Megawati SP adalah puteri sang proklamator RI.

Robert Lane (dalam Handoyo 2008) menyebutkan empat fungsi partisipasi politik, yaitu :

- a. Sebagai sarana untuk mengejar kebutuhan ekonomi.
- b. Sebagai sarana untuk memuaskan suatu kebutuhan bagi penyesuaian sosial.
- c. Sebagai sarana untuk mengejar nilai-nilai khusus.
- d. Sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan bawah sadar dan kebutuhan psikologis tertentu.

Dari empat fungsi partisipasi politik tersebut, yang paling menonjol adalah fungsi atau sarana untuk mengejar kebutuhan ekonomi. Sepak terjang yang ditunjukkan para elit politik atau partai di Jakarta dan di berbagai daerah, hingga para anggota satuan tugas (Satgas) partai politik, umumnya yang dikejar adalah uang atau barang-barang ekonomi. Individu mati-matian bertarung dalam pemilihan kepala daerah, baik untuk mengejar posisi gubernur atau bupati dan walikota, dengan menghabiskan dana bermilyar-milyar rupiah, tidak lain adalah untuk mengeruk materi (ekonomi). Hal ini dapat dibuktikan dari banyaknya kepala daerah yang terjerat korupsi, semata-mata untuk mengembalikan modal besar yang telah mereka keluarkan pada saat kampanye dan persiapan pemilihan. Ekonomi merupakan kata kunci dari partisipasi politik level atas (pemimpin atau elit politik). Karena inilah, muncul sindiran, jika ingin cepat kaya "berpolitiklah", tetapi kalau ingin meraih kekayaan secara normal, jalurnya adalah ekonomi atau melalui kerja keras.

#### D. Teori Partisipasi Politik

Faulks (2010) mengemukakan tiga teori partisipasi politik, yaitu teori elitisme demokratis, teori pilihan rasional, dan teori partisipasi. Schumpeter sebagai penganjur teori elitisme demokratis, mengemukakan bahwa pemimpin yang berwawasan, yang mendapatkan persetujuan melalui partisipasi minimal massa, merupakan cara terbaik untuk memelihara ketertiban. Inilah yang oleh Schumpeter disebut elitisme demokratis yang telah terlembagakan dalam sistem pemerintahan representatif pada periode pasca perang. Schumpeter yakin bahwa massa itu bodoh dan apatis, sehingga partisipasi mereka justru akan merusak stabilitas. Kewarganegaraan yang terlalu aktif, menurut Schumpeter, akan menghasilkan keputusan politik yang kurang baik, karena mereka mudah dimanipulasi oleh para ideolog yang hendak merobohkan sistem. Jika ini terjadi, pemerintahan yang bijak (*prudent*) mustahil dapat dicapai. Itulah sebabnya, pembuatan kebijakan sebaiknya diserahkan kepada mereka yang secara intelektual mampu. Elit boleh memanipulasi secara halus demi menetralisasi akibat buruk dari massa. Benarlah apa yang dikatakan Lippman, "memberikan rakyat bukan apa yang diinginkan oleh mereka, melainkan apa yang akan belajar diinginkan oleh mereka".

Pandangan minimalis terhadap partisipasi politik tidak hanya disuarakan oleh teori elitis demokratis. Teori pilihan rasional juga memiliki keyakinan serupa. Berbeda dengan pandangan kaum elitis demokratis, penganut pilihan rasional, seperti halnya Olson dan Down berpendapat bahwa tidak adanya kemauan mayoritas untuk berpartisipasi bukanlah tanda kebodohan, melainkan karena rasionalitas mereka (Faulks 2010:22). Para individu rasional untuk memutuskan akan berpartisipasi politik atau tidak, akan mengajukan pertanyaan, "apa yang akan saya peroleh dari tindakan partisipasi ini, dan apa yang tidak akan saya peroleh jika saya tidak melakukannya". Teori pilihan rasional juga berkeyakinan bahwa individu yang rasional dan mengutamakan kepentingan sendiri, tidak akan bertindak untuk mewujudkan kepentingan umum atau kelompok. Implikasinya, gerakan politik akan dipimpin oleh orang yang secara pribadi memperoleh keuntungan, karena terlibat. Bagi kaum elit politik, partisipasi politik dipandang rasional, jika karenanya mereka memperoleh kekuasaan dan prestise. Mobilisasi para partisipan lain akan

sangat bergantung pada seberapa kuat usaha meyakinkan mereka bahwa mereka dapat memperoleh keuntungan langsung dari partisipasi ini dan keuntungan tersebut melebihi biaya yang telah dikeluarkan. Dalam kaitan dengan teori kedua ini, ada jenis partisipasi yang lebih menyebar ketimbang bentuk partisipasi lainnya. Misalnya, individu akan lebih mudah dibujuk untuk memberikan suara dalam pemilihan umum (voting), yaitu suatu kegiatan yang relatif tanpa biaya, dibandingkan menghabiskan waktu berjam-jam berkampanye untuk partai politik tertentu.

Teori elitis demokratis dan pilihan rasional merupakan teori partisipasi kaum instrumentalis, karena partisipasi politik dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih penting. Berbeda dengan kedua teori tersebut, teori partisipasi demokrasi memandang keterlibatan politik bersifat *developmental*, artinya partisipasi lebih dari sekadar metode pemerintahan, tetapi ia memiliki tujuan yang lebih luas, yaitu menyatukan masyarakat sipil dan mendidik warga negara tentang seni pemerintahan (Faulks 2010:230). Prinsip umum teori partisipasi demokrasi adalah (1) memaksimalkan jumlah dan intensitas partisipasi oleh semua anggota masyarakat sipil, (2) memperluas bidang kehidupan sosial yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Teori partisipasi berkeyakinan bahwa aktivisme politik tidak hanya memberi keuntungan bagi partisipan, tetapi juga menjadi landasan yang lebih kokoh bagi stabilitas politik yang diusahakan para elit politik. Dalam kaitan ini, Barber sebagaimana dikutip Faulks (2010), menawarkan visi tentang demokrasi yang kuat, di mana politik adalah sesuatu yang dilakukan oleh-bukannya untuk-warga negara. Hal ini berarti harus memperkuat pemerintahan lokal, memperluas praktik demokrasi ke dalam institusi-institusi masyarakat sipil, serta meningkatkan peluang penggunaan referendum nasional dan inisiatif kebijakan yang dipelopori oleh warga negara. Dalam demokrasi yang kuat, sebagaimana diyakini Barber, partisipasi tidak dimaknai sebagai sekadar mempertahankan kepentingan, melainkan merupakan suatu proses politik yang matang, yang tidak mengklaim suatu kebenaran melebihi apa yang disetujui secara konsensus oleh warga negara. Perluasan tanggung jawab keputusan kepada setiap orang, menyebabkan demokrasi lebih berhasil dipertahankan terhadap musuh-musuhnya, karena setiap warga negara akan berkepentingan untuk mempertahankannya. Hal ini akan mengembangkan kompetensi politik

pada diri individu warga negara dan karenanya dapat meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat. Implikasi lebih jauh adalah empati antarwarga negara akan terpupuk, konflik antar kelompok sosial dapat diselesaikan secara terbuka, dan budaya politik partisipasi akan berkembang lebih baik.

#### **E. Etika Partisipasi Politik Warga Negara**

Sebagaimana sudah diungkapkan bahwa partisipasi politik dapat bersifat langsung dan tidak langsung. Demikian pula, ada partisipasi yang aktif dan ada pula yang pasif. Bentuknya bisa konvensional, seperti kegiatan dalam pemilihan umum dan nonkonvensional (agresif), misalnya pemogokan yang tidak sah, menguasai bangunan umum, dan huru-hara (Surbakti 2007:143). Dalam realitasnya, seperti yang pernah dialami Indonesia pada masa awal pemerintahan hingga penghujung Orde Baru dan masa pemerintahan Reformasi di bawah pimpinan Habibie hingga Jokowi, partisipasi politik yang mengemuka tidak hanya secara konvensional yakni prosedural, legal, dan damai, tetapi juga nonkonvensional yaitu tidak prosedural dan menggunakan kekerasan.

Sesuai dengan asas demokrasi, setiap individu warga negara diberi kebebasan untuk ikut menentukan pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan oleh pemerintah. Setiap warga negara bebas menyampaikan pendapat, ide, dan gagasan, baik secara individual maupun melalui organisasi sosial kemasyarakatan dan politik. Dalam negara demokrasi, seperti halnya Indonesia, prinsip-prinsip etis yang harus dijadikan landasan dalam melakukan partisipasi adalah (1) menjaga dan menegakkan pilar bernegara Indonesia, yaitu Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika; (2) berbasis hukum, dalam arti bahwa partisipasi yang dilakukan oleh warga negara harus didasarkan pada undang-undang dan peraturan hukum lainnya serta tradisi dan kebiasaan yang lazim dijalankan oleh warga masyarakat; (3) berbasis gender, dalam arti negara menjamin bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk menduduki posisi jabatan publik (politik maupun administratif) serta memengaruhi pemerintah dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik; (4) tidak diskriminatif, dalam arti bahwa negara menjamin setiap warga negara tanpa membedakan suku, etnik, ras, agama, kaya atau miskin, pejabat atau orang biasa, untuk

berpartisipasi dalam kehidupan politik; (5) *goodness*, dalam arti bahwa partisipasi yang dilakukan oleh warga negara harus didasari niat baik untuk berbuat kebaikan bagi kejayaan dan kemaslahatan masyarakat, bangsa, dan negara; (6) *non-violence*, dalam arti bahwa sedapat mungkin partisipasi politik warga negara dilaksanakan secara damai dan menghindari cara-cara kekerasan; dan (7) komprehensif-integral, dalam arti bahwa semua warga negara dan komponen bangsa sesuai peraturan perundangan yang berlaku diberi kesempatan seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik dan mereka dapat memberikan kontribusi politik yang tepat dan bermakna dalam rangka penguatan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia.

#### F. Penutup

Negara demokrasi akan dapat berlangsung dengan baik, jika warga negara diberi kebebasan untuk berpartisipasi politik. Umumnya, partisipasi politik memuat empat karakteristik berikut. *Pertama*, adanya kegiatan yang disengaja dilakukan oleh warga negara biasa. *Kedua*, kegiatan tersebut ditujukan kepada pemerintah. *Ketiga*, kegiatan tersebut berkaitan dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau badan-badan publik. *Keempat*, tujuan kegiatan tersebut adalah untuk memengaruhi pemerintah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan atau keputusan politik. Warga negara yang berpartisipasi politik memiliki beragam tipe. Tipologi partisipasi politik umumnya dapat dikategorikan sebagai berikut. *Pertama*, kelompok aktif, apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi. *Kedua*, kelompok pasif-tertekan (apatis), apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah. *Ketiga*, kelompok militan radikal, yaitu apabila kesadaran politik tinggi, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah. *Keempat*, kelompok tidak aktif (pasif), apabila kesadaran politik sangat rendah, tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi. Warga negara dapat berpartisipasi politik dengan mengambil bentuk-bentuk : (1) *voting*, (2) *lobbying*, (3) *organisasi*, (4) *contacting*, dan (5) *violence*. Mereka dapat aktif (tinggi) dalam satu bentuk partisipasi, tetapi dapat juga pasif atau rendah dalam bentuk yang lain. Warga negara yang berpendidikan rendah umumnya aktif (tinggi) dalam memberikan suara (*voting*) dalam suatu pemilihan umum. Sementara itu, warga negara yang berpendidikan tinggi dan berprestasi baik,

cenderung tinggi partisipasinya dalam kegiatan *lobbying* dan organisasi.

Motif warga negara untuk berpartisipasi politik sangat bervariasi, namun jika disimpulkan setidaknya ada empat motif yang dapat diidentifikasi. Pertama, rasional-bernilai, didasarkan atas penerimaan secara rasional akan nilai-nilai suatu kelompok. Kedua, afektual-emosional, didasarkan atas kebencian atau "*enthusiasme*" terhadap suatu ide, organisasi, atau individu. Ketiga, tradisional, didasarkan atas penerimaan norma tingkah laku individu dari kelompok sosial. Keempat, rasional-bertujuan, yakni didasarkan atas keuntungan pribadi. Tidak semua kegiatan partisipasi politik warga negara bersifat konstruktif atau membangun kinerja sistem politik negara menjadi lebih baik. Oleh karenanya, etika harus menjadi esensi partisipasi politik warga negara. Etika partisipasi dimaksud meliputi : (1) menjaga dan menegakkan pilar bernegara Indonesia, yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika, (2) berbasis hukum, (3) berbasis gender, (4) tidak diskriminatif, (5) *goodness*, dan (6) *non-violence*, dan (7) komprehensif-integral.

## BAB XV ETIKA KEHIDUPAN BERBANGSA

*Negara adalah agen (agency) atau kewenangan (authority)  
yang mengatur atau mengendalikan persolan-persoalan bersama  
atas nama masyarakat*

**Roger H. Soltou**

Setiap bangsa dan negara memiliki norma etis atau moral dalam menyelenggarakan aktivitasnya. Tatanan etika yang digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara digali dan dikembangkan dari dasar falsafah bangsa yang bersangkutan. Pancasila merupakan dasar falsafah Indonesia, karenanya dalam kehidupan berbangsa, baik dalam bidang sosial budaya, politik dan pemerintahan, ekonomi dan bisnis, penegakan hukum, keilmuan, dan lingkungan Pancasila menjadi landasan sekaligus rohnya.

### **A. Pengertian, Maksud, dan Tujuan Etika Kehidupan Berbangsa**

Etika kehidupan berbangsa sebagai konsep nilai moral dirumuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berdasarkan TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 sebagai rumusan etika yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa. Etika Kehidupan Berbangsa ini dimaksudkan untuk membantu memberikan penyadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moral dalam kehidupan berbangsa. Tujuan rumusan etika kehidupan berbangsa merupakan acuan dasar untuk meningkatkan kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa.

### **B. Pokok-Pokok Etika Kehidupan Berbangsa**

Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab dan menjaga kehormatan diri sebagai warga bangsa. Beberapa pokok etika kehidupan berbangsa, meliputi hal-hal berikut.

### **1. Etika Sosial dan Budaya**

Etika sosial dan budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong di antara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan hal ini, perlu ditumbuhkembangkan budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua hal yang bertentangan dengan moral agama dan nilai-nilai luhur budayabangsa. Itulah sebabnya, budaya keteladanan harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin, baik formal maupun informal. 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, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi. Dalam kaitan ini, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, serta ketahanan dan kreativitas budaya masyarakat.

### **2. Etika Politik dan Pemerintahan**

Etika ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara. Segala persoalan yang dihadapi hendaknya diselesaikan secara musyawarah, dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan, sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah. Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antarpelaku dan antarkekuatan sosial politik serta antarkelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besar kemajuan bangsa



dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Etika politik dan pemerintah juga mengandung misi yang harus dijalankan oleh setiap pejabat dan elit politik agar mereka bersikap jujur, amanah, sportif, berjiwa besar, siap melayani, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siapmundur dari jabatan publik jika terbukti melakukan kesalahan atau secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang mengedepankan tatakrama dalam perilaku politik, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik, tidak melakukan pembohongan publik, tidak manipulatif, dan tidak melakukan tindakan tidak terpuji lainnya.

### **3. Etika Ekonomis dan Bisnis**

Etika ini dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, institusi, maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat 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 melalui kebijakan secara berkesinambungan. Etika ini mencegah terjadinya praktik monopoli, monopsoni, oligopoli, dan kebijakan ekonomi lainnya yang mengarah pada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap persaingan sehat, serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

### **4. Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan**

Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dalam ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Untuk itu, penegakan hukum harus dilakukan secara adil dan pasti, tidak ada diskriminasi terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, serta menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai

alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

### **5. Etika Keilmuan**

Etika ini dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika ini diwujudkan secara pribadi dan kolektif dalam karsa, cipta, dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif melalui kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, dan menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Etika keilmuan ini juga menekankan pada pentingnya budaya kerja keras, dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berpikirdan berbuat, menepati janji, serta komitmen untuk mencapai hasil terbaik. Etika ini mendorong pula tumbuhnya kemampuan menghadapi dan mengatasi hambatan dan rintangan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, serta mampu menumbuhkan kreativitas untuk menciptakan kesempatan baru, tahan uji, serta pantang menyerah dalam menghadapi segala situasi.

### **6. Etika Lingkungan**

Etika lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggungjawab. Lingkungan hidup harus ditata sedemikian rupa agar pembangunan nasional yang dilaksanakan dapat berjalan serasi tanpa mengorbankan lingkungan hidup. Dalam kaitan ini, ada empat hal yang tidak boleh diabaikan dalam pengelolaan lingkungan hidup, yaitu (1) lingkungan hidup dan sumber daya alam pada hakikatnya selalu mengalami proses perubahan, baik secara evolusioner maupun secara revolusioner, (2) secara ekologis, sumber daya lingkungan mengalami proses transformasi dari bentuk yang satu ke bentuk yang lainnya, (3) berkaitan dengan pembangunan, jika pengelolaan lingkungan berasaskan kelestarian, maka akan timbul situasi kontradiktif antara dunia lingkungan disatu pihak dan dunia pembangunan di pihak lain, (4) pembinaan lingkungan dengan asas pelestarian kemampuan lingkungan akan menciptakan objek atau ruang lingkup manajemen yang lebih sempit terhadap lingkungan (Siahaan 2004). Di dalam penataan lingkungan hidup, prinsip etis untuk melakukan tindakan penyerasian

lingkungan hidup, meliputi: (1) prinsip rasionalisasi dan analisis suatu aksi, (2) prinsip perkiraan kedepan, (3) prinsip etis dan moral berlingkungan, (4) prinsip perencanaan, dan (5) prinsip pengendalian (Siahaan 2004). Semua tindakan etis dalam mengelola lingkungan hidup didasarkan pada filsafat ekosentrisme, yang memiliki asumsi bahwa manusia akan bahagia hidupnya jika dapat berinteraksi secara baik dengan alam, dan menghargai eksistensi alam sama halnya dengan menghormati hubungan dengan sesama manusia.

### **C. Arah Kebijakan dan Kaidah Pelaksanaan Etika Kehidupan Berbangsa**

Arah kebijakan untuk membangun etika kehidupan berbangsa diimplementasikan sebagai berikut.

1. Mengaktualisasikan nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa dalam kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara melalui pendidikan formal, informal dan nonformal dan pemberian contoh keteladanan oleh para pemimpin negara, pemimpin bangsa dan pemimpin masyarakat.
2. Mengarahkan orientasi pendidikan yang mengutamakan aspek pengenalan menjadi pendidikan yang bersifat terpadu dengan menekankan ajaran etika yang bersumber dari ajaran agama dan budaya luhur bangsa serta pendidikan watak dan budi pekerti yang menekankan keseimbangan antara kecerdasan, intelektual, kematangan emosional dan spiritual, serta amal kebajikan.
3. Mengupayakan agar setiap program pembangunan dan keseluruhan aktivitas kehidupan berbangsa dijiwai oleh nilai-nilai etika dan akhlak mulia, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi.

### **D. Penutup**

Dari uraian di atas dapat dikemukakan beberapa simpulan berikut. Bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, diperlukan etika dalam kehidupan berbangsa Indonesia. Pokok-pokok etika, yang meliputi etika sosial budaya, etika politik dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakan hukum yang berkeadilan, etika keilmuan, dan etika lingkungan hidup, merupakan acuan bagi pemerintah, penyelenggara negara, dan seluruh warga bangsa Indonesia, agar tercipta mutu

kehidupan berbangsa yang lebih baik. Untuk itu, perilaku para penyelenggara negara dan warga negara Indonesia harus mengedepankan kejujuran, keteladanan, amanah, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleran, rasa malu, tanggung jawab, serta siap menjaga kehormatan, martabat, dan harga diri bangsa.

## BAB XVI ETIKA PEMBANGUNAN

*Development is not a work, an activity or a project.  
It is a movement in which many who share similar ideas take part*

Phongphit, 1989

**P**embangunan merupakan proses perubahan yang terencana terhadap kondisi sosial, budaya dan lingkungan. Meskipun pembangunan telah dapat mewujudkan suatu perubahan, kemajuan dan kesejahteraan yang lebih baik, namun proses dari aktivitas kegiatan tersebut juga telah menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Merebaknya isu global yang berkaitan dengan permasalahan lingkungan merupakan peringatan dini kepada manusia, bahwa kelangsungan hidupnya tergantung pada keutuhan manusia dan lingkungan. Sebaliknya, keutuhan lingkungan tergantung pada bagaimana kearifan manusia dalam mengelolanya. Oleh karena itu, lingkungan hidup tidak semata-mata dipandang sebagai penyedia sumber daya alam serta sebagai daya dukung kehidupan yang harus dieksploitasi, tetapi juga sebagai tempat hidup yang mensyaratkan adanya keseimbangan dan keserasian hubungan antara manusia dan lingkungan hidup. Politik dalam kaitan ini dimaknai sebagai kebijakan, cara, dan strategi yang ditempuh pemerintah untuk mengelola pemerintahan dan pembangunan demi kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga dan memelihara kelestarian alam.

### **A. Pengertian Pembangunan**

Ide tentang pembangunan sering kali dikaitkan dengan konsep modernitas. Modernitas merupakan pengertian yang lebih luas tentang kondisi untuk menjadi modern, baru atau *up to date*. Sebagai istilah, modernisasi biasa digunakan untuk menggambarkan bentuk-bentuk khusus dari masyarakat dan ekonomi yang didasarkan pada pengalaman Eropa Barat dan Amerika Utara (Abraham 1991; Willis 2005:2). Dalam istilah ekonomi, modernitas mencakupi industrialisasi, urbanisasi, dan penggunaan secara luas teknologi dalam seluruh sektor ekonomi. Modernisasi merupakan proses homogenisasi, sehingga benar ketika

Levy mengatakan, "sesuai dengan perkembangan waktu, mereka dan kita akan mirip satu sama lain..." (Subhilhar 2008:5).

Model modernisasi ini menjanjikan bahwa semakin modern tahapan yang telah dilalui, semakin serupa bentuk dan karakteristik berbagai masyarakat yang terlibat dalam perubahan sosial, sehingga tidaklah mengherankan ketika modernisasi di artikan sama dengan *westernisasi*.

Istilah pembangunan secara tradisional (dalam perspektif ilmu ekonomi) diartikan sebagai kapasitas dari sebuah perekonomian nasional yang kondisi awalnya kurang lebih bersifat statis dalam kurun waktu yang cukup lama, untuk menciptakan dan mempertahankan kenaikan pendapatan nasional bruto atau *Gross National Income* (GNI) tahunan pada tingkat 5 hingga 7 persen atau bahkan lebih tinggi lagi (Todaro dan Smith 2006:19). Tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita (*income per capita*) atau GNI per kapita sebagai indeks ekonomi penting merupakan ukuran kemajuan pembangunan. Indeks ini mengukur kemampuan suatu negara untuk memperbesar outputnya dalam laju yang lebih cepat daripada tingkat pertumbuhan penduduknya. Paradigma pembangunan berbasis ekonomi ini menjadi arus utama (*mainstream*) pembangunan sebelum tahun 1970-an. Oleh karena pembangunan dipahami semata-mata sebagai pertumbuhan ekonomi, maka masalah-masalah lain, seperti kemiskinan, diskriminasi, pengangguran, dan ketimpangan distribusi pendapatan sering dinomorduakan.

Pembangunan menjadi kata kunci bagi negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Pada masa pemerintahan Soeharto, pembangunan merupakan kata kunci pembebasan manusia Indonesia dari kemiskinan. Pembangunan dalam hal ini dimaknai sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya (Munandar 2002:13). Kemajuan yang dimaksud dalam definisi yang dikemukakan Munandar tersebut adalah kemajuan material, sehingga pembangunan seringkali diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh sebuah masyarakat dalam bidang ekonomi.

Bryant dan White sebagaimana dikutip Wahyu (2005:74) mengartikan pembangunan sebagai upaya meningkatkan kemampuan manusia untuk memengaruhi masa depannya. Ini artinya, manusia harus sejahtera jika ingin memiliki kemampuan memengaruhi masa depannya.

Dalam kaitan dengan kesejahteraan ini, Iskandar (2009:36) memaknai pembangunan sebagai usaha terencana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan kehidupan warga masyarakat. Pembangunan, dalam hal ini, dilihat pula sebagai usaha terencana untuk mengubah kebudayaan suatu masyarakat yang semula kurang efektif dan kurang efisien dalam hal kegunaannya untuk pemenuhan kebutuhan dan taraf kesejahteraan para pendukungnya, menjadi lebih efektif dan efisien dalam kegunaannya untuk mengeksploitasi dan memanfaatkan sumber daya energi yang ada dalam lingkungan untuk peningkatan kesejahteraan kehidupan manusia.

Istilah pembangunan memiliki makna yang lebih luas, ia merujuk pada proses perubahan ekonomi, sosial, politik, dan budaya dalam masyarakat manusia (Schrijvers 2000:5). Pemahaman Schrijvers tentang pembangunan ini tidak jauh beda dengan pandangan Goulet mengenai hal yang sama. Menurut Goulet (dalam Crocker 2007:2), pembangunan (*development*) adalah "*a process of economic, technological, social, political, and especially value change*". Pembangunan merupakan proses ekonomi, teknologi, sosial, politik, dan khususnya perubahan nilai. Negara-negara yang dipandang belum berkembang (*under developed*), menurut Goulet, umumnya resisten terhadap perubahan, sehingga sangat mungkin dibebani oleh kutukan keterbelakangan (*curse of under development*), yaitu kemiskinan (*poverty*), ketidakberdayaan (*powerless*), dan perasaan tiadanya harapan (*hopelessness*).

Berkaitan dengan kutukan yang pertama, yaitu kemiskinan, Lula da Silva ketika terpilih sebagai Presiden Brazil secara demokratis, memiliki program ambisius, yaitu memerangi kemiskinan, ketidaksamaan, dan pengucilan sosial (Bondevik 2003:1). Dengan metafora yang bagus, Bondevik, Perdana Menteri Norwegia, dalam sebuah konferensi tentang Tantangan Etika Baru untuk Negara, Bisnis, dan Masyarakat Sipil, menyampaikan bahwa Silva beserta pemerintahannya mampu mengkombinasikan irama dan keinginan besar dalam lapangan ekonomi dan kebijakan sosial, seperti halnya yang diperlihatkan oleh para pesepak bola Brazil. Silva memberikan harapan bahwa dunia tidak hanya diatur oleh ekonomi, tetapi juga nilai-nilai dan etika manusia.

Amartya K. Sen sebagaimana dikutip oleh Subhilhar (2008:4) memaknai pembangunan sebagai "*process of expanding the real*

*freedoms that people can enjoy (removal of major source of unfreedom): poverty, tyranny, poor economic opportunities and systematic social deprivation, neglect of public and the intolerance or over activity of repressive regimes*". Pembangunan, menurut Sen adalah suatu proses memperluas kebebasan yang nyata di mana orang dapat menikmati, yakni penghapusan sumber utama kebebasan, seperti kemiskinan, tirani, kesempatan ekonomi bagi kaum miskin dan perampasan sosial secara sistematis, pengabaian publik dan tiadanya toleransi atau aktivitas lainnya dari rezim represif. Definisi Sen tentang pembangunan lebih ditekankan pada persoalan kebebasan, di mana manusia harus terlepas dari sumber-sumber ketidakbebasan, supaya ia dapat hidup layak sebagai manusia.

Pembangunan umumnya juga dipandang sebagai usaha terencana untuk mengubah kebudayaan manusia (Iskandar 2009:3). Usaha terencana ini dimaksudkan untuk meningkatkan macam, kualitas, dan kuantitas yang harus dipenuhi bagi pemuasan kebutuhan utama (primer) dalam usaha peningkatan kesejahteraan manusia. Unsur-unsur kebudayaan manusia yang sangat penting bagi kehidupan manusia, di antaranya adalah ekonomi dan teknologi yang harus diubah dan disesuaikan dengan usaha peningkatan taraf kesejahteraan kehidupan masyarakat. Aktivitas pembangunan, dengan demikian, dapat menimbulkan perubahan baik pada sistem sosial maupun ekosistem. Pembangunan mengubah sistem sosial, lalu menyebabkan perubahan pada ekosistem. Sebaliknya, pembangunan yang menyebabkan berubahnya ekosistem, juga membawa akibat pada perubahan sistem sosial.

Pembangunan memiliki makna ganda. Makna pertama adalah pembangunan yang lebih memberikan perhatian pada pertumbuhan ekonomi. Makna ini lebih memfokuskan pada jumlah (kuantitas) produksi dan penggunaan sumber-sumber. Keberhasilan pembangunan dari perspektif ini dilihat dari tingginya angka Produk Domestik Bruto (PDB). Makna kedua adalah bahwa pembangunan itu lebih memusatkan perhatian pada perubahan dalam distribusi barang-barang dalam esensi hubungan sosial. Dalam perspektif ini, fokus perhatian adalah pada pembangunan sosial (*social development*), yakni terjadinya perubahan distribusi kualitatif dalam struktur masyarakat melalui penghapusan



diskriminasi, eksploitasi dan penciptaan dan jaminan untuk memperoleh kesempatan yang sama dan distribusi yang adil dari manfaat pertumbuhan ekonomi di antara masyarakat. Prinsipnya adalah bahwa masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengidentifikasi masalah mereka sendiri, merumuskan pemecahan masalah dan menerapkan solusi yang mereka pilih. Mengutip kearifan pembangunan dari Thailand yang menyatakan bahwa: "*development is not a work, an activity or a project. It is a movement in which many who share similar ideas take part*". Pembangunan bukanlah kerja, aktivitas atau proyek, tetapi merupakan suatu gerakan di mana mereka yang terlibat berbagi gagasan yang searah. Pendekatan partisipatif merupakan inti dari konsep pembangunan ini.

### **B. Nilai Inti Pembangunan**

Pembangunan di negara-negara belum berkembang dan miskin tidak semaju di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara. Sumber daya alam yang dimiliki oleh negara-negara belum berkembang, seperti di Asia, Afrika, dan Amerika Latin sesungguhnya mencukupi, tetapi karena kurangnya modal/investasi untuk mengelola, tidak adanya keterampilan teknologis yang dibutuhkan, dan mungkin adanya salah kelola dari para elit yang memerintah, sehingga kemakmuran yang seharusnya dapat dicapai, tidak berhasil didapatkan. Umumnya, masyarakat negara belum berkembang kurang terdidik, kurang terampil, dan teknologinya rendah. Administrasi pemerintahan dan pembangunan umumnya belum tertata dengan baik. Akses terhadap informasi global terbatas. Demokrasi tidak berjalan dengan baik. Hak asasi manusia tidak dihargai oleh penguasa yang cenderung otoriter, tertutup, despotis, dan korup. Konflik sosial dan ketegangan politik sulit dikendalikan, terlebih di negara-negara yang kultur etniknya sulit disatukan. Kemelatan, ketimpangan sosial dan ekonomi, gizi buruk, dan keterbelakangan menjadi pemandangan biasa di negara-negara belum berkembang yang masih miskin.

Di antara negara-negara belum berkembang memang sudah ada yang naik kelas, di antaranya Singapura, Taiwan, Hongkong, Korea Selatan, India, dan China. Negara-negara yang bergerak menuju "*the developed state*" tersebut, memiliki cadangan modal luar biasa dalam melaksanakan pembangunannya. Modal yang mereka miliki bukan saja modal ekonomi, seperti sumber daya alam, tetapi modal sosial dan etika

pembangunan (kerja keras) yang mengantarkan mereka menjadi negara industri baru. Negara-negara lain yang mulai menampakkan kemajuan di antaranya adalah Malaysia, Thailand, Brazil, Vietnam, dan Indonesia.

Negara-negara belum berkembang terutama di belahan Afrika umumnya masih belum beranjak dari kemiskinan. Inilah tipologi negara-negara belum berkembang, yang masih berkuat pada persoalan "bagaimana kita harus hidup", belum sampai pada pertanyaan "hidup seperti apa lagi yang belum kita capai?". Dalam kaitan dengan kondisi negara-negara belum atau sedang berkembang, Todaro dan Smith (2006:60) mencatat 6 karakteristik negara-negara tersebut. *Pertama*, standar hidup yang relatif rendah, ditunjukkan oleh tingkat pendapatan yang rendah, ketimpangan pendapatan yang parah, kondisi kesehatan yang buruk, dan kurang memadainya sistem pendidikan. *Kedua*, tingkat produktivitas yang rendah. *Ketiga*, tingkat pertumbuhan penduduk serta beban ketergantungan yang tinggi. *Keempat*, ketergantungan pendapatan yang sangat besar kepada produksi sektor pertanian serta ekspor produk-produk primer (bahan-bahan mentah). *Kelima*, pasar yang tidak sempurna dan terbatasnya informasi yang tersedia. *Keenam*, dominasi, ketergantungan, dan kerapuhan yang parah pada hampir semua aspek hubungan internasional.

Ketimpangan dan kesenjangan yang tinggi antara negara maju dengan negara belum berkembang, memberi inspirasi kepada beberapa ilmuwan pembangunan untuk mengajukan konsep pembangunan yang benar dan etis. Goulet misalnya, termasuk salah satu dari sekian ilmuwan yang peduli pada pembangunan di negara-negara belum berkembang. Ada tiga nilai dasar atau inti yang harus dijadikan basis konseptual dan pedoman praktis untuk memahami arti pembangunan yang paling hakiki. Ketiga nilai itu adalah kecukupan hidup (*life-sustenance*), harga diri (*self-esteem*), dan kebebasan (*freedom*) (Goulet 1995:41; Todaro dan Smith 2006:26; Marangosand Astroulakis 2009). Tiga nilai inimerupakan tujuan pokok yang harus dicapai oleh setiap orang dan masyarakat melalui pembangunan. Ketiganya berkaitan langsung dengan kebutuhan manusia yang paling mendasar.

Tiga nilai universal yang digagas oleh Goulet tersebut tidak jauh berbeda dengan tiga nilai universal sebagaimana pernah diungkapkan oleh Presiden RI Keenam, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam

ceramahnya pada Forum The Paasikivi Society di Helsinki Finlandia pada tanggal 12 September 2006. Dalam ceramah tersebut, Presiden SBY menyampaikan tiga nilai utama agar kelangsungan hidup manusia dalam jangka panjang dapat ditumbuhkan, yaitu (1) perdamaian, (2) kebutuhan mendasar untuk hidup, dan (3) sebuah sistem kebebasan yang memungkinkan tumbuhnya potensi manusiawi orang perorangan (Yudhoyono 2008:137). Yang berbeda dari apa yang disampaikan Presiden SBY adalah tidak dimasukkannya nilai harga diri, tetapi menyampaikan nilai perdamaian, yang menurut SBY lebih dibutuhkan oleh masyarakat dunia di mana pun, terlebih hantu terorisme dan konflik horizontal maupun vertikal bergentayangan di mana-mana, yang setiap saat mencabik-cabik kehidupan masyarakat dan bangsa.

**Kecukupan hidup (*life-sustenance*)**, merupakan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Semua orang berkeinginan memenuhi kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar adalah segala sesuatu yang jika tidak dipenuhi akan menghentikan kehidupan seseorang.

Kebutuhan dasar ini meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan, dan keamanan. Jika salah satu tidak terpenuhi, maka akan timbul kondisi keterbelakangan absolut. Semua kegiatan ekonomi pada hakikatnya untuk menyediakan sebanyak mungkin masyarakat yang dilengkapi perangkat dan bekal guna menghindari kesengsaraan dan ketidakberdayaan, yang diakibatkan oleh kekurangan pangan, sandang, papan, kesehatan, dan keamanan. Atas dasar asumsi inilah, dapat dipahami bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi, merupakan prasyarat bagi membaiknya kualitas kehidupan. Tanpa ada kemajuan ekonomi secara berkesinambungan, maka realisasi potensi manusia, baik individu maupun masyarakat, tidak mungkin dapat berlangsung. Tidak salahkiranya, jika pemerintahan Orde Baru dulu menjadikan pembangunan ekonomi sebagai fondasi bagi pembangunan sektor lainnya.

Harga diri (*self-esteem*), yakni menjadi manusia seutuhnya. Komponen universal kedua dari kehidupan yang serba lebih baik adalah dorongan dari diri individu manusia untuk maju, menghargai diri sendiri, untuk merasa diri pantas dan layak melajukan atau mengejar sesuatu. Sifat dan bentuk dari harga diri berbeda dari masyarakat satu dengan masyarakat lainnya. Penyebaran nilai-nilai modern dari barat ke

negara-negara belum berkembang, di mana kemakmuran materiil menjadi ukuran kelayakan universal dan dijadikan sebagai landasan penilaian atas segala sesuatu. Jati diri masyarakat di negara belum berkembang menjadi terkikis, karena terpaan nilai-nilai barat. Itulah sebabnya, banyak bangsa yang merasa dirinya kecil dan tidak berharga, dikarenakan muncul keyakinan bahwa negara yang hebat adalah negara yang kemajuan ekonominya luar biasa. Masyarakat negara-negara dunia ketiga, karenanya berlomba-lomba mengejar kemajuan tersebut, yang tanpa disadari mereka telah kehilangan jatidirinya. Padahal semua itu tidak benar, seperti dikatakan Goulet, "pembangunan itu harus diabsahkan sebagai suatu tujuan, karena hal itu merupakan kunci untuk meraih sesuatu yang sangat penting, dan itu bukan kekayaan, melainkan penghargaan" (Todaro dan Smith 2006:27).

Kebebasan (*freedom*) dari sikap menghamba: kemampuan untuk memilih. Nilai universal ketiga yang harus ada dalam makna pembangunan adalah kebebasan atau kemerdekaan manusia. Kebebasan manusia diartikan secara luas sebagai kemampuan untuk berdiri tegak, sehingga tidak diperbudak oleh pengejaran aspek-aspek materiil dalam kehidupan (Todaro dan Smith 2006:28). Kebebasan diartikan pula sebagai bebas dari ajaran-ajaran yang dogmatis. Jika seseorang memiliki kebebasan, maka untuk selamanya ia mampu berpikir jernih dan menilai segala sesuatu atas dasar keyakinan, pikiran, dan hati nuraninya sendiri. Kebebasan dipahami pula sebagai kemampuan individu atau masyarakat untuk memilih satu atau sebagian dari sekian banyak pilihan yang tersedia. Kebebasan tidak semata-mata bermakna dipilih, tetapi orang memiliki kemampuan memilih. Kebebasan terkait dengan pertumbuhan ekonomi. Dalam hubungan ini, W. Arthur Lewis mengatakan, "buah terbesar yang dihasilkan dari pertumbuhan bukanlah kekayaan menambah kebahagiaan, melainkan menambah pilihan" (Todaro dan Smith 2006:28). Kekayaan memungkinkan seseorang memperoleh kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan alam dan fisik di sekitarnya, yakni melalui produksi pangan, sandang, dan papan. Manfaat inti yang terkandung dalam penguasaan yang lebih besar tersebut adalah kebebasan untuk memilih, misalnya memilih barang-barang yang disukainya atau mencari kepuasan batin lainnya.

Berdasarkan tiga nilai inti pembangunan tersebut di atas, maka

proses pembangunan di semua masyarakat setidaknya harus memiliki tiga tujuan inti sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan ketersediaan dan perluasan berbagai distribusi berbagai barang kebutuhan hidup yang pokok, seperti pangan, sandang, papan, kesehatan, dan perlindungan keamanan. *Kedua*, peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan pengertian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan, yang kesemuanya itu tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan materiil, tetapi juga menumbuhkan harga diri pada pribadi dan bangsa. *Ketiga*, perluasan pilihan-pilihan ekonomi dan sosial bagi setiap individu serta bangsa secara keseluruhan, yakni dengan membebaskan mereka dari belitan sikap menghamba dan ketergantungan, bukan hanya terhadap orang atau negara lain, namun juga terhadap setiap kekuatan yang berpotensi merendahkan nilai-nilai kemanusiaan mereka.

### **C. Paradigma Pembangunan**

Mula-mula pembangunan di negara sedang berkembang dipahami sebagai pembangunan ekonomi atau pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, karena pertumbuhan ekonomi tidak menjamin kemakmuran masyarakat secara merata, maka paradigma pembangunan pun mengalami perubahan. Secara historis, paradigma pembangunan mencakupi model pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan ekonomi dengan redistribusi, pembangunan dengan menekankan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, dan pembangunan berkelanjutan (Iskandar 2009:37).

#### **Pertama, Model Pertumbuhan Ekonomi**

Pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an, model pembangunan di berbagai negara berkembang lebih ditekankan pada pertumbuhan ekonomi. Secara eksplisit, model pembangunan tersebut menekankan pada penambahan nyata pendapatan makro nasional secara bruto per kapita yang berkelanjutan. Model pembangunan tersebut menunjukkan beberapa keberhasilan, di antaranya peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dan jumlah simpanan, serta peningkatan kapasitas industri.

#### **Kedua, Model Pertumbuhan Ekonomi dengan Redistribusi**

Akhir tahun 1960-an hingga awal tahun 1970-an, berbagai negara menggunakan paradigma pertumbuhan ekonomi dengan redistribusi.

Paradigma pembangunan tersebut masih menekankan pada pertumbuhan ekonomi, namun dalam praktiknya memberikan perhatian pada perbaikan standar kehidupan pendapatan kelompok-kelompok masyarakat miskin. Dalam model ini, sektor pertanian menjadi salah satu sektor prioritas. Sektor pertanian di pandang memiliki potensi mencegah kelaparan, mengurangi malnutrisi, menyerap surplus tenaga kerja, dan meningkatkan devisa negara. Sektor manufaktur diharapkan dapat berkembang dan pasar-pasar produksi pertanian diharapkan juga meningkat. Namun demikian, model pembangunan ini mengidap kelemahan, yakni belum menyentuh kebutuhan dasar manusia.

### **Ketiga, Model Kebutuhan-kebutuhan Dasar**

Pada tahun 1976, konferensi yang diselenggarakan oleh ILO bertajuk *World Employment Conference of the International Labour Organization*, mengintroduksi paradigma baru, yaitu strategi pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar. Argumentasi dari pendekatan pembangunan ini adalah kemiskinan absolut tidak dapat dikurangi, kecuali kalau berbagai kebutuhan esensial masyarakat, seperti nutrisi, kesehatan, suplai air, pemukiman, sanitasi, dan pendidikan dapat dipenuhi. Demikian pula, kebutuhan nonmaterial manusia, seperti kebutuhan akan kebanggaan dan kepercayaan diri, sekuritas, dan identitas budaya, dapat dipenuhi. Kebijakan pembangunan, karenanya, harus dapat menjamin kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, di antaranya dengan penambahan suplai barang-barang dan pelayanan bagi masyarakat miskin. Pemerintah dalam hal ini, harus melakukan intervensi secara langsung, termasuk melakukan tekanan kepada pasar. Konsekuensinya, ada pengorbanan dalam hal tabungan dan investasi produktif. Alih-alih ingin menghapuskan kemiskinan, ternyata pendekatan kebutuhan dasar ini gagal menjalankan misinya, dikarenakan pendekatan ini masih tetap berbasis pada pertumbuhan ekonomi. Sifat pembangunan yang parsial, cenderung mengabaikan aspek lingkungan dan sosial budaya masyarakat. Pembangunan yang masih berbasis pertumbuhan ini, dalam realitasnya justru menimbulkan berbagai kerusakan parah terhadap lingkungan dan daya dukung bumi menjadi berkurang, sehingga aspek keberlanjutan pembangunan diragukan dapat diraih.

### **Keempat, Model Pembangunan Berkelanjutan**

Pada tahun 1990-an, banyak kalangan menyadari bahwa aktivitas pembangunan selama ini telah menyebabkan kerusakan parah terhadap lingkungan. Kerusakan lingkungan ini dikhawatirkan akan mengganggu kinerja pembangunan ekonomi. Itulah sebabnya, dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Brazil pada tahun 1992, diperkenalkan paradigma baru, yaitu pembangunan berkelanjutan (Keraf 2006:166). Pembangunan berkelanjutan dipahami sebagai usaha untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhinya. Komitmen dan kerjasama global hasil KTT Bumi di Brazil ini dituangkan dalam suatu formulasi yang disebut dengan Agenda 21, yang pada dasarnya merupakan program aksi untuk mempersiapkan dunia dalam menghadapi tantangan abad 21 agar kualitas hidup manusia terus meningkat dan pembangunan tetap berkelanjutan.

#### **D. Pembangunan Berkelanjutan**

Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya memerlukan sumber daya alam berupa tanah, air dan udara dan sumber daya alam yang lain yang termasuk ke dalam sumber daya alam yang terbarukan maupun yang tak terbarukan. Namun demikian, harus disadari bahwa sumberdaya alam yang diperlukan mempunyai keterbatasan dalam banyak hal, yaitu keterbatasan ketersediaan menurut kuantitas dan kualitasnya. Sumberdaya alam tertentu juga mempunyai keterbatasan menurut ruang dan waktu. Oleh sebab itu, diperlukan pengelolaan sumberdaya alam yang baik dan bijaksana. Antara lingkungan dan manusia saling mempunyai kaitan yang erat. Ada kalanya manusia sangat ditentukan oleh keadaan lingkungan disekitarnya, sehingga aktivitasnya banyak ditentukan oleh keadaan lingkungan disekitarnya. Keberadaan sumberdaya alam, air, tanah dan sumberdaya yang lain menentukan aktivitas manusia sehari-hari. Manusia tidak dapat hidup tanpa udara dan air. Sebaliknya, aktivitas manusia juga memengaruhi keberadaan sumberdaya dan lingkungan di sekitarnya. Kerusakan sumberdaya alam banyak ditentukan oleh aktivitas manusia.

Banyak contoh kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas manusia, seperti pencemaran udara,

pencemaran air, pencemaran tanah serta kerusakan hutan yang kesemuanya tidak terlepas dari aktivitas manusia. Aktivitas tersebut pada akhirnya juga akan merugikan kehidupan manusia itu sendiri. Jakarta, termasuk kota besar tercemar ketiga di dunia, karena jalan-jalan Jakarta sudah dipenuhi oleh ratusan ribu kendaraan tiap harinya, sehingga udara kota Jakarta tidak layak lagi dihirup. Ulah manusia yang tidak peduli pada lingkungan, seperti membuang sampah seenaknya dan sistem drainase yang tidak bagus menyebabkan Jakarta tiap tahun dilanda banjir.

Pembangunan yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat terhindarkan dari penggunaan sumberdaya alam; namun eksploitasi sumberdaya alam yang tidak mengindahkan kemampuan dan daya dukung lingkungan mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan kemerosotan kualitas lingkungan, di antaranya adalah tidak adanya perangkat norma yang mengatur interaksi antara individu dengan lingkungan, tidak adanya sarana pembinaan lingkungan, egoisme manusia, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, ambisi yang tidak pernah memuaskan, dan lain-lain. Kerusakan lingkungan tidak bisa dibiarkan berlangsung terus, oleh sebab itu perlu kiranya mengubah paradigma pembangunan dari pembangunan berbasis pertumbuhan ekonomi menjadi pembangunan berkelanjutan, yakni pembangunan yang memperhatikan kesinambungan kebutuhan antar generasi dan yang lebih menghendaki terwujudnya pembangunan sosial di mana peran serta masyarakat dan visi keadilan menjadi bagian di dalamnya.

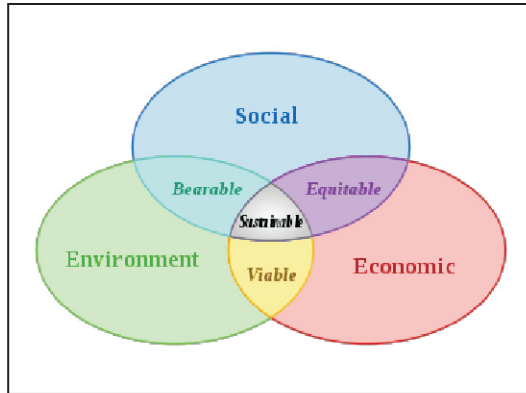
Konsep keberkelanjutan merupakan konsep yang sederhana namun kompleks, sehingga pengertian keberlanjutan pun sangat multi-dimensi dan multi-interpretasi. Karena adanya multi-dimensi dan multi-interpretasi ini, para ahli sepakat untuk sementara mengadopsi pengertian yang telah disepakati oleh Komisi Brundtland yang menyatakan bahwa “pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka” (Elliot 2006:1; Fauzi 2006). Jauh sebelum ini, persoalan pembangunan berkelanjutan juga sudah dibahas dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Brazil pada tahun 1992. Sejak konferensi ini, ide tentang keberlanjutan (*sustainability*) masuk



dalam kosa kata publik.

Keberlanjutan memiliki makna yang sangat kompleks, sehingga Perman, et al (dalam Fauzi 2006:232) merinci kata keberlanjutan dalam lima arti. Pertama, suatu kondisi dikatakan keberlanjutan (*sustainable*) jika utilitas yang diperoleh masyarakat tidak berkurang sepanjang waktu dan konsumsi tidak menurun sepanjang waktu. Kedua, keberlanjutan adalah kondisi di mana sumber daya dikelola sedemikian rupa sehingga dapat dipakai untuk memelihara kesempatan produksi di masa mendatang. Ketiga, keberlanjutan adalah kondisi di mana sumber daya alam tidak berkurang sepanjang waktu. Keempat, keberlanjutan adalah kondisi di mana sumber daya alam dikelola untuk mempertahankan produksi jasa sumber daya alam. Kelima, keberlanjutan adalah kondisi di mana kondisi minimum keseimbangan dan daya tahan ekosistem terpenuhi.

Salah satu faktor yang harus dihadapi untuk mencapai pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana memperbaiki kehancuran lingkungan tanpa mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial. Laporan dari KTT Dunia 2005, menjabarkan pembangunan berkelanjutan terdiri dari tiga tiang utama, yaitu ekologi (lingkungan), ekonomi, dan sosial, dengan aspek ekologi dan ekuitas sosial sebagai aspek utama, yang saling bergantung dan memperkuat (Iskandar 2009:41). Tipe pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan, dapat memproteksi dan meningkatkan mutu lingkungan. Proteksi lingkungan alam tidak dimaksudkan sebagai mempeti-eskan ekosistem, dalam arti tidak boleh diubah melalui evolusi dan proses ekologi, melainkan dipahami sebagai upaya menekankan perubahan agar tidak menyebabkan bencana kehancuran atau menimbulkan ketidakberlanjutan. Model pembangunan tersebut, tidak memberhalakan pertumbuhan ekonomi, tetapi proses dan hasilnya diarahkan pada perbaikan kualitas kesejahteraan manusia. Cita-cita dan agenda pembangunan berkelanjutan yang memberi bobot sama dan mengintegrasikan tiga aspek utama pembangunan, yaitu ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup. Keterkaitan antara pembangunan lingkungan, ekonomi, dan sosial dapat dilihat dalam gambar berikut.



Sumber: (Iskandar 2009; Wikipedia Indonesia)

Gambar 10. Kaitan antara Pembangunan Ekologi (Lingkungan), Sosial, dan Ekonomi

Pembangunan berkelanjutan tidak saja berkonsentrasi pada isu lingkungan. Lebih luas dari pada itu, pembangunan berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan yaitu : pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan. Dokumen-dokumen PBB, terutama dokumen hasil *World Summit 2005* menyebut ketiga dimensi tersebut saling terkait dan merupakan pilar pendorong bagi pembangunan berkelanjutan. Dalam kaitan dengan keberlanjutan ekonomi, lingkungan, dan sosial, sebagaimana dinyatakan oleh KTT Bumi di Brazil, Haris (dalam Fauzi 2006:233) menguraikannya sebagai berikut. *Pertama*, keberlanjutan ekonomi diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinue untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri. *Kedua*, keberlanjutan lingkungan, dalam arti bahwa sistem pembangunan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Termasuk dalam konsep ini adalah pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungsi ekosistem

lainnya yang tidak termasuk dalam kategori sumber-sumber ekonomi. *Ketiga*, keberlanjutan sosial mengandung makna sistem mampu mewujudkan kesetaraan dan menyediakan layanan sosial, seperti kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik.

Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan atau *World Commission on Environment and Development (WCED)* adalah yang pertama kali menggulirkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Komisi tersebut mendefinisikan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* sebagai *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*. Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Menurut WCED, ada dua kunci konsep utama dari definisi tersebut. Pertama, konsep tentang kebutuhan atau *needs* yang sangat esensial untuk penduduk miskin dan perlu diprioritaskan. Kedua, konsep tentang keterbatasan atau *limitation* dari kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan yang akan datang. Untuk itu, diperlukan pengaturan agar lingkungan tetap mampu mendukung kegiatan pembangunan dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia.

Emil Salim sebagaimana dikutip Hadi (2005) berpendapat bahwa konsep pembangunan berkelanjutan menempatkan pembangunan dalam perspektif jangka panjang (*a longer term perspective*). Konsep tersebut menuntut adanya solidaritas antar generasi. Dalam konteks Indonesia, pembangunan berkelanjutan ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dan juga mengeliminasi kerusakan sumber daya alam dan lingkungan. Pembangunan berkelanjutan secara implisit juga mengandung arti untuk memaksimalkan keuntungan pembangunan dengan tetap menjaga kualitas sumber daya alam. Konsep pembangunan berkelanjutan menyadari bahwa sumber daya alam merupakan bagian dari ekosistem. Dengan memelihara fungsi ekosistem, maka kelestarian sumber daya alam akan tetap terjaga.

Emil Salim (dalam Hadi 2005:3-4) mengemukakan strategi pembangunan berkelanjutan yang diterapkan di negara-negara berkembang sebagai berikut.

1. Pembangunan berkelanjutan menghendaki penerapan perencanaan tata ruang (*spatial planning*) misalnya pembangunan sumber daya alam yang memperhatikan daya dukung lingkungan. Penempatan berbagai macam aktivitas yang menggunakan sumber daya alam harus memperhatikan kapasitas lingkungan alam dalam mengabsorpsi perubahan yang diakibatkan oleh aktivitas pembangunan. Untuk itu, sumber daya alam di suatu negara seyogyanya dibagi ke dalam sumber yang harus dikonservasi dan dilindungi dan sumber yang bisa dieksploitasi. Sumber daya alam dialokasikan untuk beberapa zona, seperti zona industri, zona suaka alam, daerah pengaliran sungai, zona perumahan, zona perdagangan, zona taman nasional, zona perkebunan dan sebagainya. Perencanaan regional harus mendasarkan zona-zona di atas yang memasukkan muatan lingkungan di dalamnya.
2. Perencanaan pembangunan menghendaki adanya standar lingkungan, seperti standar ambien untuk air permukaan, air bawah tanah, air laut dan udara di kota dan daerah pedesaan. Dengan adanya standar, kegiatan industri tidak diizinkan untuk membuang limbah melebihi baku mutu. Dengan standar itu pula, kualitas lingkungan akan bisa lebih dijamin.
3. Penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Setiap rencana usaha atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan harus dilengkapi dengan studi analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Setelah dampak penting diidentifikasi, diperkirakan, dan dievaluasi, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana dampak tersebut dikelola dan dipantau. Pengelolaan lingkungan yang termaktub dalam Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dimaksudkan untuk mengelola dampak agar dampak negatif bisa dieliminasi dan dampak positif bisa ditingkatkan. Pemantauan Lingkungan (RPL) dimaksudkan agar pengelolaan yang dilakukan sesuai dengan rancana dan memadai. Dengan adanya AMDAL (AMDAL, RKL, dan RPL), maka setiap rencana usaha atau kegiatan tidak hanya layak secara ekonomis dan teknologis, tetapi juga layak secara lingkungan.
4. Rehabilitasi kerusakan lingkungan khususnya di daerah yang kritis seperti sungai-sungai yang menjadi tempat pembuangan dan di

lahan kritis.

5. Usaha untuk memasukkan pertimbangan lingkungan ke dalam perhitungan ekonomi sebagai dasar untuk kebijakan ekonomi lingkungan. Kebijakan ekonomi yang menimbulkan dampak pada lingkungan perlu dievaluasi. Kebijakan sektoral didorong dengan memasukkan secara eksplisit variabel lingkungan.

#### **E. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan**

Pembangunan berkelanjutan sebagaimana didefinisikan oleh WCED, adalah pembangunan yang diorientasikan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang atau untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang. Pembangunan berkelanjutan tersebut membutuhkan empat prinsip untuk mewujudkannya, yaitu:

1. Pemenuhan kebutuhan manusia (*fulfillment of human needs*)  
Dalam kaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, yang disebut kebutuhan materi termasuk didalamnya sandang, pangan, dan papan. Kebutuhan non materi meliputi rasa aman, hak asasi manusia, memiliki kesempatan untuk berkumpul dan mengekspresikan pendapat. Pemenuhan kebutuhan materi sangat penting karena kemiskinan dipandang baik sebagai penyebab maupun hasil dari penurunan kualitas lingkungan. Hal ini sejalan dengan rumusan UNDP (1997) yang mendefinisikan *human development as expanding the choices for all people in society. This means that men and women particularly the poor and vulnerable are at the centre of the development process.* Dalam definisi ini, tampak bahwa fokus perhatian terhadap kaum papa (miskin) menjadi sangat esensial. Kebutuhan non materi yang dicerminkan dalam suasana keterbukaan, bebas dari rasa tertekan, dan demokratis yang merupakan syarat penting bagi masyarakat untuk bisa mengambil bagian dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Keikutsertaan masyarakat akan mampu meningkatkan kualitas keputusan, karena sesungguhnya masyarakat adalah para pakar lokal dalam arti lebih memahami kondisi dan karakter lingkungan di sekitar

tempat tinggal mereka. Adanya kesempatan menyampaikan pendapat akan menumbuhkan perasaan sebagai *part of the process*.

## 2. Pemeliharaan lingkungan

Berkaitan dengan pemeliharaan lingkungan, prinsip pertama adalah konservasi, yaitu perlindungan lingkungan. Lingkungan baik sebagai sumber daya maupun ruang harus dilindungi, karena keterbatasan daya dukung. Jika sumber daya dieksploitasi melebihi daya dukung akan terjadi kerusakan. Setiap usaha atau kegiatan harus diatur agar tidak menimbulkan dampak bagi lingkungan sebagai ruang. Prinsip pemeliharaan lingkungan ini sangat erat kaitannya dengan prinsip pemenuhan kebutuhan dasar, dimana kerusakan lingkungan akan menghambat pemenuhan kebutuhan manusia. Bahkan jika kerusakan telah sedemikian parah akan mengancam eksistensi manusia itu sendiri. Prinsip kedua adalah mengurangi konsumsi. Prinsip ini mengandung makna ganda, pertama yaitu mengurangi konsumsi ditujukan pada negara maju sehubungan dengan pola konsumsi energi yang besar yang menyebabkan terjadinya polusi dan penurunan kualitas lingkungan. Negara-negara maju yang jumlah penduduknya hanya sepertiga penduduk dunia telah mengkonsumsi energi mencapai dua pertiga konsumsi energi dunia. Sebaliknya, negara-negara berkembang yang jumlah penduduknya mencapai dua pertiga penduduk dunia, namun konsumsi energinya hanya sepertiga. Dalam konteks ini, para pakar lingkungan menjuluki negara maju sebagai *high consumption countries*, sedangkan negara berkembang sebagai *less consumption countries*. Perubahan pola konsumsi merupakan seruan yang ditujukan kepada siapa saja (sebagai individu) baik di negara maju maupun di negara berkembang agar mengurangi beban bumi.

## 3. Keadilan sosial

Berkaitan dengan keadilan, prinsip keadilan masa kini menunjukkan perlunya pemerataan dalam prinsip pembangunan. Tanpa pemerataan akan menimbulkan ketimpangan sebagaimana yang terjadi pada pembangunan di era Orde Baru di mana yang

menikmati hasil pembangunan hanya sekelompok kecil masyarakat. Keadilan masa kini juga berdimesi luas, termasuk di dalamnya pengalokasian sumberdaya alam antara daerah dan pusat. Keadilan masa depan berarti perlunya solidaritas antar generasi. Hal ini ditunjukkan perlunya pengakuan akan adanya keterbatasan (*limitations*) atas sumber daya alam yang harus diatur penggunaannya agar tidak mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang. Komitmen untuk melindungi ekosistem itu sebenarnya telah tertuang dalam prinsip berbangsa dan bernegara Indonesia, yakni di dalam UUD 1945 hasil amendemen keempat tahun 2002. Pasal 33 ayat (4) berbunyi “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan kesatuan ekonomi nasional”. Pasal 33 ayat (4) yang merupakan hasil dari amendemen keempat UUD 1945, sebelumnya hanya menyiratkan penggunaan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat (*pro jobs, pro people*), tetapi tidak menyiratkan perlunya dipergunakan secara rasional agar tidak merusak tata lingkungan hidup (*pronature*), sebagaimana tertuang dalam pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

#### 4. Penentuan nasib sendiri

Penentuan nasib sendiri meliputi prinsip terwujudnya masyarakat mandiri dan *participatory* demokrasi. Masyarakat mandiri (*self reliant community*) adalah masyarakat yang mampu mengambil keputusan sendiri atas hal-hal yang berkaitan dengan nasib dan masa depannya. Hal ini termasuk penentuan alokasi sumber-sumber daya alam. Prinsip partipatori demokrasi berwujud keterbukaan dan transparansi. Dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengambil bagian dalam setiap proses pengambilan keputusan yang menyangkut nasib mereka, maka masyarakat akan merasa menjadi bagian dari proses, sehingga tumbuh rasa memiliki dan pada gilirannya bisa memperoleh

manfaat atas perubahan yang terjadi di sekitar mereka.

Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan di atas, akan bisa terwujud jika didukung oleh pemerintahan yang baik (*good governance*). *Governance* dikategorikan baik, jika sumber-sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien yang merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat. *Good governance* sebagaimana dirumuskan oleh ICEL (1999) mensyaratkan lima hal:

- 1) Lembaga perwakilan yang mampu menjalankan fungsi kontrol dan penyalur aspirasi masyarakat (*effective representative system*).
- 2) Pengadilan yang mandiri, bersih, dan profesional (*judicial independence*).
- 3) Birokrasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan memiliki integritas (*reliable and responsive bureaucracy*).
- 4) Masyarakat sipil yang kuat, sehingga mampu melaksanakan fungsi kontrol (*strong and participatory civil society*). Masyarakat yang partisipatif yang dicerminkan dalam bentuk *public pressure* akan membantu penegakan hukum lingkungan.
- 5) Desentralisasi dan lembaga perwakilan yang kuat (*democratic decentralization*).

Hal diatas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh UNDP (1997) yang menekankan bahwa *good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. Good governance ensures that political, social, and economic priorities are based on broad consensus in society and the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decisions making over the allocation of development resources* (Hadi 2005:48-49). Menurut UNDP tersebut, pemerintahan yang baik atau tata kelola pemerintahan yang baik, harus memberi kesempatan berpartisipasi, terbuka (transparansi), dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintahan yang baik ini juga memberi jaminan pada prioritas politik, sosial, dan ekonomi yang didasarkan pada konsensus luas di masyarakat dan suara kaum miskin dan lemah didengar dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan alokasi sumber-sumber pembangunan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep pembangunan yang kompleks sifatnya. Upaya menerapkan pembangunan yang berkelanjutan bukan pekerjaan mudah. Selain diperlukan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), masih diperlukan



persyaratan lain yang lebih komprehensif, bahkan mungkin bersifat teknis. Menurut Elliot (2006:13), upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan memerlukan enam hal: (1) sistem politik yang mampu menjamin partisipasi warga negara secara efektif dalam pengambilan keputusan, (2) sistem ekonomi yang menyediakan solusi bagi ketegangan-ketegangan yang timbul tidak adanya keharmonisan dalam pembangunan, (3) sistem produksi yang berkaitandengan kewajiban untuk menjaga dan memelihara basis ekologis bagi pembangunan,(4) sistem teknologi yang membantu perkembangan pola-pola perdagangan dan keuangan, (5) sistem internasional yang membantu perkembangan pola-pola perdagangan dan keuangan, dan (6) sistem administrasi yang fleksibel dan memiliki kemampuan untuk memperbaiki diri.

#### **F. Etika Pembangunan Berkelanjutan**

Hingga saat ini, pemahaman paradigma pembangunan masih berpangkal pada paradigma pembangunan yang terlalu menekankan aspek modernisasi, dalam arti pembaruan infrastruktur kehidupan manusia, dan kurang berorientasi *humanisasi*, yaitu pembangunan sebagai proses pemanusiaan manusia itu sendiri. Dengan mengabaikan humanisasi, pembangunan kehilangan arah dan makna, dan berubah menjadi *dehumanisasi*, yang menimbulkan krisis kemanusiaan dan pada gilirannya akan menimbulkan berbagai krisis kehidupan manusia.

Gejala krisis kemanusiaan yang terjadi di dunia sejak paruh kedua abad keduapuluh merupakan pangkal dari kerusakan global yang bersifat akumulatif (*accumulative global damage*) dalam bentuk krisis multi dimensional dalam bidang ekonomi, sosial, politik, hukum,dan moral. Karenanya, apa yang perlu dilakukan adalah perbaikan kerusakan dunia yang juga bersifat akumulatif (*accumulative global damage control*). Hal ini dapat dilakukan dengan mengubah paradigma dunia dan pembangunan dunia ke arah penciptaan tatanan dunia baru melalui “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*).

Pembangunan berkelanjutan berhubungan erat dengan masalah etika, mengingat bahwa konsep pembangunan berkelanjutan berorientasi pada masa depan (*future*) dan juga memfokuskan diri pada masalah kemiskinan (*poverty*). Konsep ini sangat memperhatikan kesejahteraan generasi yang akan datang, namun pada saat yang bersamaan juga tidak mengurangi perhatian terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan taraf

hidup orang-orang miskin yang ada pada generasi sekarang (Barbier 1993). Dilihat dari paradigma etika lingkungan, pembangunan berkelanjutan tidak bersifat *anthroposentrisme*, tetapi lebih mengikuti pandangan *ekosentrisme*.

*Antroposentrisme* adalah teori etika lingkungan yang memandang manusia sebagai pusat dari sistemalam semesta (Keraf 2006:33). Dalam *antroposentrisme*, manusia beserta kepentingannya dianggap yang paling menentukan dalam tatanan ekosistem. Pendek kata, nilai tertinggi adalah manusia dan kepentingannya. Hanya manusia yang mempunyai nilai dan mendapat perhatian. Segala sesuatu yang ada di alam semesta di luar manusia, hanya akan mendapat nilai dan perhatian sejauh menunjang kepentingan manusia. Kewajiban dan tanggung jawab moral manusia kepadalingkungan, jika ada, semata-mata adalah demi memenuhi kebutuhan dan kepentingan sesama manusia. Implikasinya, alam hanya dilihat sebagai objek, alat, dan sarana bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan manusia. Filsafat antroposentrisme inilah yang dituding sebagai biang keladi dari kerusakan lingkungandi dunia. Deforestasi, illegal logging, illegal fishing, alih fungsi tanah, dan aktivitas manusia lainnya, merupakan bukti nyata dari sifat rakus dan tamak manusia, yang dipengaruhi oleh cara pandang antroposentrisme dalam mengeksploitasi alam.

*Ekosentrisme* merupakan kelanjutan dari teori etika *biosentrisme*. Kedua teori etika ini mendobrak cara pandang antroposentrisme yang hanya memusatkan perhatian pada kepentingan manusia. *Ekosentrisme* lebih luas dari *biosentrisme*, karena pusat perhatiannya pada seluruh komunitas ekologis, baik yang hidup maupun yang tidak (Keraf 2006:75). Secara ekologis, diakui bahwa makhluk hidup dan benda-benda abiotik lainnya saling terkait satu sama lainnya. Tidak seperti halnya pada *antroposentrisme*, kewajiban dan tanggungjawab moral dalam cara pandang *ekosentrisme* tidak hanya dibatasi pada makhluk hidup, tetapi juga pada semua realitas ekologis.

Salah satu versi dari teori *ekosentrisme* adalah *Deep Ecology* (DE), yang pertama kali diperkenalkan oleh ilmuwan Norwegia, Arne Naess. *Deep Ecology* atau DE menuntut suatu etika baru yang tidak berpusat pada manusia, tetapi pada makhluk hidup seluruhnya dalam kaitan dengan upaya mengatasi persoalan lingkungan hidup. Etika DE ini tidak

mengubah hubungan manusia dengan manusia lainnya. Ada hal baru dalam etika ini, yang berbeda dari etika antroposentrisme, yaitu (1) manusia dan kepentingannya bukan lagi ukuran bagi segala sesuatu yang lain, (2) etika lingkungan hidup yang dikembangkan oleh DE ini dirancang untuk kepentingan etika praktis, sebagai sebuah gerakan, dalam arti bahwa prinsip-prinsip moral etika lingkungan harus diterjemahkan ke dalam aksi nyata dan konkret. Sebagai penggagas DE, Arne Naess mengemukakan *ecosophy* sebagai filsafat pokok *Deep Ecology* (DE).

*Ecosophy* adalah kearifan mengatur hidup selaras dengan alam sebagai sebuah rumah tangga dalam arti luas (Keraf 2006:78). Dalam arti ini, lingkungan hidup tidak dipahami sekadar sebagai ilmu, tetapi lebih dari itu juga dimengerti sebagai sebuah kearifan, sebuah cara hidup, atau sebuah pola hidup selaras dengan alam. Hal ini menyangkut sebuah gerakan, yaitu gerakan dari semua penghuni rumah tangga, penghuni alam semesta untuk menjaga secara arif lingkungannya sebagai rumah tangga. *Ecosophy* merupakan sebuah gerakan dan juga kearifan bagi manusia untuk hidup dalam keterkaitan dan ketergantungan satu sama lain dengan seluruh isi alam semesta sebagai sebuah rumah tangga. Pola hidup arif dalam mengurus dan menjaga alam sebagai sebuah rumah tangga, bersumber dari pemahaman dan kearifan bahwa segala sesuatu di alam semesta ini mempunyai nilai pada dirinya dan nilai ini jauh melampaui nilai yang dimiliki oleh dan untuk manusia. Tidak hanya manusia yang memiliki nilai, sebagaimana diyakini penganutan troposentrisme, tetapi juga semua isi alam semesta. Gerakan konservasi (sumber daya alam), *green campus*, *greencity*, *green corporation*, *green government*, dan lain-lain merupakan beberapa contoh dari gerakan *ekosentrisme*, khususnya DE yang bersumber dari filsafat *ecosophy*.

Pembangunan berkelanjutan tidak dapat dilepaskan dari perhatian yang memadai kepada lingkungan hidup. Oleh karenanya, studi tentang etika pembangunan berkelanjutan juga merupakan kajian terhadap prinsip-prinsip etika lingkungan hidup. Prinsip-prinsip etika lingkungan hidup bertumpu pada dua unsur pokok dari filsafat biosentrisme dan ekosentrisme. Dalam kaitan ini, terdapat dua hal penting yang harus dipahami. Pertama, komunitas moral tidak hanya dibatasi pada komunitas sosial, melainkan juga mencakup komunitas ekologis seluruhnya. Kedua, hakikat manusia bukan hanya sebagai makhluk sosial, tetapi juga sebagai

mahluk ekologis.

Keraf (2006) menguraikan prinsip-prinsip etika lingkungan hidup, yang memiliki relevansi dan memegang peranan penting dalam upaya pembangunan berkelanjutan. Prinsip-prinsip etika lingkungan hidup dimaksud meliputi: (1) sikap hormat terhadap alam (*respect for nature*), (2) prinsip tanggung jawab (*moral responsibility for nature*), (3) solidaritas kosmis (*cosmic solidarity*), (4) prinsip kasih sayang dan kepedulian terhadap alam (*caring for nature*), (5) prinsip tidak merugikan alam (*no harm*), (6) prinsip hidup sederhana dan selaras dengan alam, (7) prinsip keadilan, (8) prinsip demokrasi, dan (9) prinsip integritas moral.

Etika menjadi landasan bagaimana pembangunan ekonomi berkelanjutan dilakukan. Dalam kaitan ini, Perman et al., sebagaimana dikutip Fauzi (2006), menyebutkan tiga alasan utama mengapa pembangunan ekonomi harus berkelanjutan. *Pertama*, menyangkut alasan moral. Generasi kini yang menikmati barang dan jasa yang dihasilkan dari sumber daya alam dan lingkungan memiliki kewajiban moral untuk menyisakan layanan sumberdaya alam tersebut untuk generasi mendatang. Kewajiban moral tersebut mencakup tidak mengekstraksi sumberdaya alam yang merusak lingkungan, sehingga menghilangkan kesempatan bagi generasi mendatang untuk menikmati layanan yang sama. *Kedua*, menyangkut alasan ekologi. Keanekaragaman hayati, misalnya, memiliki nilai ekologi yang sangat tinggi sehingga aktivitas ekonomi semestinya tidak diarahkan pada hal yang mengancam fungsi ekologi tersebut. *Ketiga*, menyangkut alasan ekonomi. Alasan dari sisi ekonomi memang masih menjadi perdebatan karena tidak diketahui apakah aktivitas ekonomi selama ini sudah atau belum memenuhi kriteria berkelanjutan. Dimensi ekonomi keberlanjutan sendiri cukup kompleks, sehingga sering aspek keberlanjutan dari sisi ekonomi ini hanya dibatasi pada pengukuran kesejahteraan antar generasi (*intergenerational welfare maximization*).

Unsur-unsur dan muatan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang lebih menghendaki terwujudnya pembangunan sosial di mana peran serta dan keadilan menjadi bagian di dalamnya merupakan inti dari etika. Prinsip etika, yakni keadilan, mengisyaratkan perlunya pemerataan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan penikmatan hasil-hasil pembangunan. Tanpa pemerataan akan menimbulkan ketimpangan

sebagaimana yang terjadi pada pembangunan di era Orde Baru di mana yang menikmati hasil pembangunan hanya sekelompok kecil masyarakat.

Keadilan masa kini juga berdimensi luas, termasuk di dalamnya pengalokasian sumber daya alam antara daerah dan pusat. Keadilan masa depan berarti perlunya solidaritas antar generasi. Hal ini ditunjukkan perlunya pengakuan akan adanya keterbatasan (*limitation*) atas sumber daya alam yang harus diatur penggunaannya agar tidak mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang.

Komitmen untuk melindungi lingkungan hidup itu sebenarnya telah tertuang dalam prinsip berbangsa dan bernegara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945 Amandemen Keempat Tahun 2002. Pasal 33 ayat (4) menentukan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan”. Ketentuan tentang pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan, diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam Undang-Undang tersebut, yang dimaksud lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Pemahaman bangsa Indonesia tentang lingkungan hidup ini selaras dengan teori etika ekosentrisme, utamanya filsafat *ecosophy* yang diusung oleh Arne Naess, di mana bangsa Indonesia menyadari posisinya sebagai bagian dari alam semesta, yang berkomitmen untuk menjaga, merawat, dan melestarikan alam semesta sebagaimana menjaga dirinya sendiri. Dalam rangka menjaga dan hidup selaras dengan alam, bangsa Indonesia sebagaimana komitmen yuridisnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, melaksanakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan asas-asas: (1) tanggung jawab negara, (2) kelestarian dan keberlanjutan, (3) keserasian dan keseimbangan, (4) keterpaduan, (5) manfaat, (6) kehati-hatian, (7) keadilan, (8) ekoregion, (9) keanekaragaman hayati, (10) pencemar membayar, (11) partisipatif, (12) kearifan lokal, (13) tata kelola pemerintahan yang baik, dan (14) otonomi daerah.

### G. Penutup

Pembangunan pada awalnya dipahami sebagai sekadar pembangunan ekonomi atau bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Oleh karena pertumbuhan ekonomi tidak menjamin pemerataan hasil-hasil pembangunan, terbukti dengan masih banyaknya kemiskinan, ketimpangan pendapatan, gizi buruk, pengangguran, dan kerusakan lingkungan, maka paradigma pembangunan bergeser dari model pertumbuhan ekonomi ke model pertumbuhan ekonomi dengan redistribusi, model kebutuhan-kebutuhan dasar, hingga model pembangunan berkelanjutan.

Demi mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, tiga nilai inti pembangunan harus menjadi landasan pembangunan bagi negara-negara di dunia, utamanya negara-negara sedang berkembang. Tiga nilai inti tersebut adalah *self-sustenance*, *self-esteem*, dan *freedom*. Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Model pembangunan berkelanjutan, tidak menafikan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga tidak memberhalakan pertumbuhan ekonomi. Proses dan hasil dari pembangunan berkelanjutan diarahkan pada perbaikan kualitas kesejahteraan manusia dan generasi saat ini, tanpa mengabaikan kebutuhan dan kepentingan generasi mendatang. Cita-cita dan agenda pembangunan berkelanjutan memberi bobot yang sama dan mengintegrasikan tiga aspek utama pembangunan, yaitu ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup.

Upaya menerapkan pembangunan yang berkelanjutan bukan pekerjaan mudah. Selain diperlukan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), juga diperlukan persyaratan lain yang lebih komprehensif, bahkan mungkin bersifat teknis. Upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan memerlukan enam hal, yaitu: (1) sistem politik yang mampu menjamin partisipasi warga negara secara efektif dalam pengambilan keputusan, (2) sistem ekonomi yang menyediakan solusi bagi ketegangan-ketegangan yang timbul tidak adanya keharmonisan dalam pembangunan, (3) sistem produksi yang berkaitan dengan kewajiban untuk menjagadan memelihara basis ekologis bagi pembangunan, (4) sistem teknologi yang membantu perkembangan pola-

pola perdagangan dan keuangan, (5) sistem internasional yang membantu perkembangan pola-pola perdagangan dan keuangan, dan (6) sistem administrasi yang fleksibel dan memiliki kemampuan untuk memperbaiki diri.

Dilihat dari paradigma etika lingkungan, pembangunan berkelanjutan tidak bersifat *anthroposentrisme*, tetapi lebih mengikuti pandangan *ekosentrisme*. *Ekosentrisme* merupakan kelanjutan dari teori etika *biosentrisme*. Kedua teori etika ini mendobrak cara pandang antroposentrisme yang hanya memusatkan perhatian pada kepentingan manusia. Tidak seperti halnya pada *antroposentrisme*, kewajiban dan tanggung jawab moral dalam cara pandang *ekosentrisme* tidak hanya dibatasi pada makhluk hidup, tetapi juga pada semua realitas ekologis. Salah satu versi dari teori *ekosentrisme* adalah *Deep Ecology* (DE). *Deep Ecology* atau DE menuntut suatu etika baru yang tidak berpusat pada manusia, tetapi pada makhluk hidup seluruhnya dalam kaitan dengan upaya mengatasi persoalan lingkungan hidup. *Deep Ecology* bersumber pada filsafat *ecosophy*.

*Ecosophy* adalah kearifan mengatur hidup selaras dengan alam sebagai sebuah rumah tangga dalam arti luas. Dalam arti ini, lingkungan hidup tidak dipahami sekedar sebagai ilmu, tetapi lebih dari itu, juga dimengerti sebagai sebuah kearifan, sebuah cara hidup, atau sebuah pola hidup selaras dengan alam. Hal ini menyangkut sebuah gerakan, yaitu gerakan dari semua penghuni rumah tangga, penghuni alam semesta untuk menjaga secara arif lingkungannya sebagai rumah tangga.

Bangsa Indonesia memiliki komitmen tinggi untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, dengan basis etika ekosentrisme, dengan mewadahnya dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang kesemuanya itu ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia, kelestarian alam dan lingkungan global, serta perdamaian dunia.





## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulsyani. 2002. *Sosiologi Sistematis Teori dan Terapan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abraham, M. Francis. 1991. *Modernisasi di Dunia Ketiga Suatu Teori Umum Pembangunan*. Terjemahan M. Rusli Karim. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi*. Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Allyn Piliavin and Hong-We Chang. 2008. "Altruism: A Review of Recent Theory and Research". In *Annual Review of Sociology, Vol. 16 (1990)*, pp. 27-65.
- Almond, Gabriel A. 1989. "Sosialisasi, Kebudayaan, dan Partisipasi Politik". dalam Mohtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews (ed). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Amal, Ichlasul. 1996. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Axford, Barrie and Gary K. Browning. 2002. "Introduction". In Barrie Axford, et al. *Politics: An Introduction*. New York: Routledge.
- Axford, Barrie and Gary K. Browning. 2002. "Political Participation". In Barrie Axford, et al. *Politics: An Introduction*. New York: Routledge.
- Barbier, E.B. 1993. *Economics and Ecology: New Frontiers and Sustainable Development*. London: Chapman & Hall.
- Basrowi. 2005. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bertens, K. 2001. *Etika*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Bondevik, Kjell Magne. 2003. "Ethics, Human Values and Development : A Norwegian Perspectives". In *Conference on the New Ethical Challenges to State, Business and Civil Society 3 July 2003*.

- Budiardjo, Miriam. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam. 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Budiardjo, Miriam. 1991. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Gramedia.
- Buechner, J. C. 1984. *Public Administration*. Los Angeles : University of Colorado.
- Busroh, Abu Daud. 2009. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Chaplin, J.P. 2005. *Kamus Lengkap Psikologi*. terjemahan Kartini Kartono. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Chhibber, Pradeep K. And Ken Kollman. 2004. *The Formation National Party Systems Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. New Jersey. Princeton University Press.
- CIDA. 1997. *Guide to Key Concept in Governance and Development. Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme*. New York.
- Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Crocker, David A. 2007. "Gouleton Development Ethics and Non-Elite Participation". Present on *HDCA Conference*.
- Cummings, Jr., Milton C. And David Wise. 2001. *Democracy Under Pressure An Introduction to the American Political System Ninth Edition*. Orlando : Harcourt College Publishers.
- Daroeso, Bambang. 1986. *Dasar dan Konsep Pendidikan Moral Pancasila*. Semarang : Aneka Ilmu.
- Darumurti, Krishna D. Dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

- Denhardt, Robert. 1984. *Theories of Public Organization*. Monterey CA : Brooks/Cole Publishing Company.
- Elcock, Howard. 1976. *Political Behaviour*. London : Methuenand Co Ltd.
- Elliot, Jennifer A. 2006. *An Introduction to Sustain able Development Third Edition*. London and New York : Routledge.
- Fahmal, A. Muin. 2006. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*. Yogyakarta: UII Press.
- Fauzi, Akhmad. 2006. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Femia, Joseph V. 2004. "Marxisme dan Komunisme". dalam Roger Eatwell dan Anthony Wright (ed). *Ideologi Politik Kontemporer*. Terjemahan R. M. Ali. Yogyakarta:Jendela.
- Fernanda, Desi. 2006. *Etika Organisasi Pemerintah Bahan Diklat Prajabatan Golongan III Edisi Revisi 2*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Gaffar, Afan. 2006. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gardner, James A. 2012. "Election Law as Applied Democratic Theory". in *Saint Louis University Law Journal Vol. 56. Page 689-700*.
- Goodin, Robert E. and Hans-Dieter Klingemann. 1996. "Political Science: The Discipline". in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (ed). *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press.
- Grigsby, Ellen. 2013. "Liberal Neoklasik". Dalam John T. Ishiyama dan Marijke Breuning. *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu Jilid 2*. Terjemahan Tri Wibowo B.S. Jakarta: KENCANA PRENADAMEDIA GROUP.
- Hadi, Sutrisno P. 2005. *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Hague, M. S. 1996. "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization". In *Governance Vol. 9, No. 2* pp. 186-216.
- Handoyo, Eko. 2008. *Sosiologi Politik*. Semarang: Unnes Press.
- Handoyo, Eko. 2010. *Pendidikan Anti Korupsi*. Semarang: Widya Karya Press.
- Harahap, Syabirin. 2004. *Pokok-Pokok Pikiran Filsuf-Filsuf Islam dan Barat*. Semarang: Pustaka Nizamiyah.
- Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Heilbroner, Robert L. 1991. *Hakikat dan Logika Kapitalisme*. Terjemahan Hartono Hadikusumo. Jakarta: LP3ES.
- Hendropuspito, OC. 1989. *Sosiologi Sistematis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Himawan, C. 1980. *The Foreign Investment Process in Indonesia*. Singapore: Gunung Agung.
- Hofmeister, Wilhelm and Karsten Grabow. 2011. *Political Parties Function and Organization in Democratic Societies*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung.
- Huntington, Samuel dan Joan Nelson. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Gramedia.
- Iskandar, Johan. 2009. *Ekologi Manusia dan Pembangunan Berkelanjutan*. Bandung: Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Universitas Padjadjaran.
- Ismail. 2009. *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*. Malang: Averroes Press.
- Ismatullah, Deddy dan Asep A. Sahid Gatara. 2007. *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Janda, etal. 1997. *The Challenge of Democracy Fifth Edition*. Boston New York: Houghton Mifflin Company.
- Kaelan. 2002. *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Yogyakarta : Paradigma.

- Keesing, Roger M. 1999. *Antropologi Budaya Suatu Perspektif Kontemporer 1 Edisi Kedua*. Terjemahan Samuel Gunawan. Jakarta: Erlangga.
- Kelsen, Hans. 2006. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusamedia dan Nuansa.
- Keraf, A. Sonny. 1998. *Etika Bisnis*. Yogyakarta : Kanisius.
- Keraf, A. Sonny. 2002. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kerr, Benjamin, Peter Godfrey-Smith and Marcus W. Feldman. 2004. "What is Altruism?" In *TRENDS in Ecology and Evolution Vol.19 No.3 March 2004*. Pp. 136-140.
- Kinna, Ruth. 2005. *Anarchism: A Beginner's Guide*. Oxford England: Oneworld Publication.
- KNKG. 2008. *Konsep Pedoman Good Public Governance*. Jakarta.
- Koli Bau, Yanuarius. 2003. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- KPK. 2006. *Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Pengalaman Empirik di Beberapa Daerah*. Jakarta: KPK.
- KPK. 2006. *Memahami untuk Melayani Pelayanan Perijinan dan NonPerijinan sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Jakarta : KPK.
- Krieken, R. V. etal. *Sociology Theme and Perspective Second Edition*. French Forest: Longman.
- Kumrotomo, Wahyudi. 2005. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Kusnadi dan Bintang R. Saragih. 1993. *Ilmu Negara*. Jakarta : Gaya Media Prata.
- Liddle, R. William. 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Terjemahan Nung Katjasungkana. Jakarta: LP3ES.
- Mahfud MD, Moh. 1993. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

- Mangunhardja. 1997. *Isme-Isme Dalam Etika Dari A Sampai Z*. Yogyakarta: Kanisius.
- Marangos, John and Nikos Astroulakis. 2009. "The Institutional Foundation of Development Ethics". In *Journal of Economic Issues* Vol. XVIII No. 2 June 2009 pp. 381-388.
- Mashudi.1993. *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum PEMILU di Indonesia Menurut UUD 1945*.
- Millner, Eugene F. 2012. *Kondisi Kebebasan Liberalisme Klasik F.A. Hayek*. Terjemahan Lela E. Madjiah. Jakarta: FREEDOM INSTITUTE dan FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG.
- Moekijat.1995. *Asas-Asas Etika*. Bandung: Mandar Maju.
- Munandar, Aris. 2002. "Pembangunan Nasional, Keadilan Sosial, dan Pemberdayaan Masyarakat". Dalam *Jurnal Universitas Paramadina* Vol.2, September 2002: 12-24.
- Mutakin, Awan, dkk. 2004. *Dinamika Masyarakat Indonesia*. Bandung: PT. Genesindo.
- Muthahhari, Murtadha. 1998. *Masyarakat dan Sejarah Kritik Islam atas Marxisme dan Teori Lainnya*. terjemahan M. Hashem, Bandung: Mizan.
- Nasikun.1995. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Nasroen, M. 1986. *Asal Mula Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Ndraha. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- OECD.1997. *Lessons form Experiencein Selected Areas of Support for Participatory Development and Good Governance*. <http://www.oecd.or/dac>.
- Osborn, David dan Ted Gaebler. 2000. *Mewirusahaakan Birokrasi Reinventing Government Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*. terjemahan Abdul Rosyid. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.

- Poespoprojo. 1998. *Filsafat Moral*. Bandung: Pustaka Grafika.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri.
- Pusat Bahasa Depdiknas. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta : Balai Pustaka.
- Putra, Fadilah. 2003. *Partai Politik dan Kebijakan Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rachel, James. 2004. *Filsafat Moral*. Terjemahan A. Sudiarja. Yogyakarta: Kanisius.
- Rapar. 2001. *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus dan Machiavelli*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rasyid, Ryas. 2002. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya.
- Rejai, Mostafa. 1991. *Political Ideologies A Comparative Approach*. New York and London: M.E. Sharpe, Inc.
- Rush dan Philip Althof. 1997. *Pengantar Sosiologi Politik*. Terjemahan Kartini Kartono. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ruslan, Utsman Abdul Mu'iz. 2000. *Pendidikan Politik Ikhwanul Muslimin*. terjemahan Jasiman, dkk. Solo: Era Intermedia.
- Sargent, Lyman Tower. 1993. *Contemporary Political Ideologies A Comparative Analysis*. Belmont California: Wadsword Publishing Company.
- Sekretariat Jenderal DPRRI. 2001. *Peraturan Tata Tertib DPRRI*. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPRRI. 2001. *Putusan Sidang Tahunan MPRRI*. Jakarta.
- Setiyono, Budi. 2004. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Semarang : Puskodak UNDIP.
- Siagian. 2004. *Patologi Birokrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Siahaan, N. H. T. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan Edisi Kedua*. Jakarta: Erlangga.
- Smith, et al. 2006. *Keywords in Australian Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soekanto, Soerjono. 1991. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subhilhar.2008. Etika Pembangunan : Suatu Kajian Alternatif dalam Studi Pembangunan. *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Studi Pembangunan, pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, yang disampaikan di hadapan Rapat Terbuka Universitas Sumatera Utara pada tanggal 20 September 2008*.
- Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana.
- Surono, Yustinus (ed) t. th. *Pendidikan Nilai-nilai Anti Korupsi untuk Kelas 6 SD*. Jakarta: KPK dan GTZ.
- Suseno, Franz Magnis. 1987. *Etika Dasar Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta : Kanisius.
- Suseno, Franz Magnis. 1993. *Etika Jawa*. Jakarta : Gramedia.
- Suseno, Franz Magnis. 1994. *Etika Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Syarbaini, Syahrial, dkk. 2002. *Sosiologi dan Politik*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Tandjung, Akbar. 2007. *The Golkar Way Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Thaib, Dahlan. 1994. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Thaib, Dahlan, dkk. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.



- Thompson, Dennis F. 2000. *Etika Politik Pejabat Negara*. Terjemahan Benyamin Melan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tim Peneliti Sistem Pemilu. 1998. *Sistem Pemilu di Indonesia*. Jakarta. Todaro, Michael P. Dan Stephen C. Smith. 2006. *Pembangunan Ekonomi Jilid 1 Edisi Kesembilan*. Jakarta: Erlangga.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.*
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.*
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.*
- Van Ness, Raymond K. (ed). 2010. "Work Ethic: Do New Employee Mean New Work Values?". In *Journal of Management Issues Vol. XXII Number 1 Spring 2010 pp.10-34.*
- Varma, SP. 2001. *Teori Politik Modern*. Terjemahan Yohannes Kristiarto SL, dkk. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Veeger, KJ. 1993. *Realitas Sosial*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Wahid, Marzukidan Rumaidi. 2001. *Fiqih Mazhab Negara Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LkiS.
- Wasistiono dan Ondo Riyani. 1999. *Prosiding Seminar Nasional dan Etika Hubungan Legislatif, Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: U & D Press.

- Widodo, Joko. 2008. *Membangun Birokrasi berbasis Kinerja*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Willis, Katie. 2005. *Theories and Practice of Development*. London and New York: Routledge.
- Wong, David. 1998. "Moral Relativism". In Edward Graig (ed). *Encyclopedia of Philosophy*. London and New York : Routledge.
- , 1996. "Relativism". In P. Singer (ed). *A Companion to Ethics*. Oxford: Blackwell.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2008. *Indonesia Unggul Kumpulan Pemikiran dan Tulisan Pilihan oleh Presiden Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.

## GLOSARIUM

- Aksiologis : sistemetika yang menilai baik buruknya perbuatan dari segi bernilai dan tak bernilainya.
- Anarkisme : pendirian bahwa penguasa dalam masyarakat, entah bentuknya pemerintahan atau raja itu tidak diperlukan.
- Altruisme : pandangan dan sikap hidup yang menaruh perhatian pada kebaikan, kesejahteraan, dan kebahagiaan orang lain.
- Birokrasi : institusi yang berada pada sektor negara yang memiliki karakteristik adanya kewajiban, memiliki hubungan dengan hukum dan berhubungan dengan pertanggungjawaban kepada publik dalam menjalankan tugasnya.
- Daerah Otonom : kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- Demokrasi : pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat
- Etika : filsafat atau pemikiran kritis dan mendasar tentang ajaran-ajaran dan pandangan-pandangan moral.
- Etika Politik : praktik melakukan penilaian etis atas tindakan politik.
- Hak : kekuasaan untuk berbuat atau menuntut sesuatu.
- Humanisme : aliran yang bertujuan menghidupkan rasa perikemanusiaan dan mencita-citakan pergaulan hidup yang lebih baik.
- Ideologi : keseluruhan sistem ide yang secara normatif memberikan persepsi, landasan serta pedoman tingkah laku bagi seseorang atau masyarakat dalam seluruh kehidupannya guna mencapai tujuan yang dicita-citakan.

- Individualisme : paham yang menganggap manusia secara pribadi perlu diperhatikan atau mementingkan hak perseorangan disamping kepentingan masyarakat atau negara.
- Keadilan : memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya.
- Kebebasan : keadaan bebas, kemerdekaan.
- Kekuasaan : kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan para pelaku.
- Kewajiban : keharusan moral untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu.
- Kolusi : persekongkolan atau kerjasama rahasia untuk maksud tidak terpuji.
- Komunisme : ideologi dalam bidang politik yang menganut ajaran Karl Marx dan Fredrich Engels, yang hendak menghapuskan hak milik perseorangan dan menggantikannya dengan hak milik bersama yang dikontrol oleh negara.
- Konspirasi : komplotan, persekongkolan.
- Korupsi : penyalahgunaan uang negara atau perusahaan untuk kepentingan pribadi atau orang lain.
- Liberalisme : ideologi atau paham politik yang menempatkan kebebasan pribadi dalam kegiatan ekonomi dan politik.
- Lingkungan : segala sesuatu yang ada di sekitar manusia yang memengaruhi perkembangan kehidupan manusia baik langsung maupun tidak langsung.
- Marxisme : paham yang meyakini bahwa perubahan (transformasi) sosial hanya dapat dilakukan dengan jalan membangkitkan kesadaran kelas buruh melalui revolusi.
- Masyarakat : orang-orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan.

- Misi : pernyataan tentang apa yang harus dikerjakan oleh lembaga dalam usahanya mewujudkan visi.
- Model : abstraksi dari sistem sebenarnya, dalam gambaran yang lebih sederhana serta mempunyai tingkat persentase yang bersifat menyeluruh.
- Monopoli : suatu bentuk pasar di mana hanya terdapat satu penjual yang menguasai pasar, sehingga harga dapat dikendalikan.
- Monopsoni : keadaan pasar tidak seimbang, di mana satu pelaku usaha menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan/atau jasa dalam pasar komoditas.
- Moralitas : sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk.
- Nepotisme : kecenderungan untuk mengutamakan atau menguntungkan sanak saudara sendiri terutama dalam pemberian pangkat dan jabatan dalam pemerintahan.
- Nilai : ide atau konsep yang bersifat abstrak tentang apa yang dipikirkan seseorang atau dianggap penting oleh seseorang, biasanya mengacu kepada estetika (keindahan), etika pola perilaku dan logika benar salah atau keadilan.
- Norma : aturan-aturan atau pedoman sosial yang khusus mengenai tingkah laku, sikap dan perbuatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan di lingkungan kehidupannya.
- Oligopoli : keadaan pasar dengan jumlah produsen atau perusahaan sedikit, sehingga mereka dapat memengaruhi harga pasar.
- Otonomi Daerah : hak, wewenang, kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap

- masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Paradigma** : suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari.
- Partai Politik** : organisasi politik, yang memberikan jalan bagi anggota atau kadernya untuk berkompetisi memperoleh suara rakyat guna mengisi jabatan-jabatan politik.
- Partisipasi Politik** : kegiatan warga negara preman (*private citizen*) yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.
- Pembangunan** : kapasitas dari sebuah perekonomian nasional yang kondisi awalnya kurang lebih bersifat statis dalam kurun waktu yang cukup lama, untuk menciptakan dan mempertahankan kenaikan pendapatan nasional bruto atau *grossnational income* (GNI) tahunan pada tingkat 5 hingga 7 persen atau bahkan lebih tinggi lagi.
- Pembangunan Berkelanjutan** : pembangunan yang diorientasikan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang.
- Pemilu** : suatu cara memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat.
- PNS** : unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan terbaik, adil, dan merata kepada masyarakat.
- Pragmatisme** : kepercayaan bahwa kebenaran atau nilai suatu ajaran (paham, doktrin, gagasan, pernyataan, ucapan, dan sebagainya) bergantung pada penerapannya bagi kepentingan manusia.
- Sosialisme** : ajaran atau paham kenegaraan dan ekonomi yang berusaha supaya harta benda, industri, dan perusahaan menjadi milik negara.

- Tanggung jawab : keadaan wajib menanggung segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikap pihak sendiri atau orang lain.
- Teori : model atau kerangka pikiran yang menjelaskan fenomena alami atau fenomena sosial tertentu.
- Tirani : kekuasaan yang digunakan sewenang-wenang.
- Visi : suatu pernyataan tentang gambaran keadaan dan karakteristik yang ingin dicapai oleh suatu lembaga pada masa yang akan datang.
- Wewenang : kekuasaan yang dilembagakan atau kekuasaan formal.





## INDEKS

- A**
- Aksiologisme 7, 43, 53  
alamiah 25, 61, 215, 310  
Altruisme 7, 41, 42, 53, 383  
Anarkisme 7, 45, 47, 383
- B**
- bangsa 22, 31, 42, 53, 57, 61, 65,  
75, 98, 103, 111, 117, 125,  
138, 139, 140, 164, 168,  
170, 172, 178, 179, 180,  
183, 187, 194, 231, 242,  
256, 258, 271, 273, 285,  
291, 305, 308, 309, 310,  
314, 316, 318, 331, 333,  
335, 362  
birokrasi 5, 121, 128, 129, 130,  
131, 132, 133, 134, 135,  
136, 138, 139, 140, 143,  
145, 146, 147, 148, 149,  
150, 157, 158, 160, 221  
budaya 19, 20, 38, 41, 44, 45, 57,  
83, 125, 135, 150, 155, 168,  
199, 303, 308, 310, 314,  
316, 317, 319, 323, 337,  
343, 364
- D**
- demokrasi 5, 55, 90, 96, 98, 121,  
124, 125, 126, 131, 139,  
150, 158, 163, 166, 168,  
171, 172, 173, 174, 175,  
176, 177, 178, 179, 191,  
193, 194, 195, 197, 199,  
201, 203, 204, 206, 208,  
210, 212, 214, 215, 224,  
228, 229, 234, 235, 240,  
258, 266, 287, 289, 301,  
303, 305, 350, 360, 362  
Desentralisasi 15, 105, 116, 120,  
126, 352  
developmentalisme 47, 49, 50
- E**
- ekonomi 23, 32, 34, 36, 37, 44, 45,  
57, 65, 69, 74, 83, 103, 135,  
136, 137, 139, 150, 158,  
175, 183, 185, 195, 229,  
249, 250, 291, 298, 308,  
312, 317, 319, 321, 323,  
325, 327, 331, 333, 335,  
336, 337, 339, 341, 343,  
344, 345, 348, 350, 352,  
354, 360, 362, 364, 385, 389  
ekosentrisme 316, 356, 358, 362,  
366  
etika 3, 5, 17, 19, 20, 21, 22, 29,  
31, 32, 42, 43, 45, 47, 51, 53,  
77, 79, 81, 82, 83, 84, 86,  
102, 104, 127, 168, 175,  
176, 178, 220, 222, 226,  
307, 308, 316, 323, 327,  
354, 356, 357, 358, 360,  
362, 366, 387

etika politik 3, 5, 17, 32, 77, 81, 82,  
83, 179, 317

etis 5, 28, 29, 32, 34, 35, 40, 41,  
45, 47, 49, 50, 51, 79, 82,  
85, 104, 160, 222, 224, 226,  
303, 308, 315, 316, 329,  
383

## F

filsafat 19, 31, 39, 40, 53, 77, 87,  
104, 316, 358, 362, 366,  
383

Fungsi 10, 12, 13, 63, 66, 80, 166,  
168, 170, 171, 172, 174,  
184, 233, 236, 256, 261,  
297

## G

good governance 110, 111, 114,  
151, 152, 269, 352, 364

## H

hak 17, 21, 23, 26, 27, 28, 29, 30,  
31, 32, 36, 37, 38, 39, 52,  
73, 74, 75, 94, 100, 109,  
110, 112, 117, 121, 122,  
149, 150, 162, 172, 175,  
176, 178, 179, 201, 204,  
206, 208, 210, 224, 227,  
233, 244, 258, 260, 263,  
265, 273, 275, 282, 285,  
287, 291, 310, 348, 385, 387

hukum 3, 5, 21, 22, 23, 27, 28, 35,  
39, 41, 45, 47, 61, 63, 65, 80,  
81, 82, 83, 89, 90, 95, 96, 98,  
100, 101, 102, 104, 105,  
106, 107, 112, 113, 117, 118,  
120, 125, 126, 130, 142,  
145, 147, 149, 150, 167,  
176, 189, 241, 258, 269,  
273, 283, 285, 303, 307,  
308, 312, 314, 317, 341,  
352, 354, 383

Humanisme 7, 50, 383

## I

ideologi 32, 37, 38, 39, 52, 80, 87,  
133, 157, 163, 170, 179,  
182, 183, 185, 189, 192,  
228, 385

Individualisme 7, 32, 51, 385

Indonesia 10, 17, 21, 22, 26, 29,  
32, 59, 60, 87, 95, 96, 98,  
111, 116, 117, 118, 119, 120,  
121, 122, 125, 126, 127,  
135, 138, 139, 149, 150,  
158, 160, 164, 167, 168,  
172, 175, 176, 177, 178,  
180, 182, 189, 191, 194,  
195, 197, 199, 201, 203,  
208, 212, 216, 218, 220,  
222, 224, 226, 233, 234,  
235, 236, 238, 242, 244,  
245, 246, 252, 254, 256,  
257, 263, 266, 269, 271,  
273, 275, 277, 284, 285,

- 298, 303, 305, 307, 308,  
316, 318, 321, 329, 344,  
345, 350, 362, 366, 368,  
371, 372, 373, 374, 375,  
377, 378, 380, 381, 382
- institusi 37, 55, 81, 82, 83, 86, 128,  
130, 132, 133, 166, 199,  
223, 301, 312, 383
- Islam 8, 87, 92, 93, 94, 95, 98,  
189, 191, 193, 195, 201,  
372, 375, 381
- J**
- jabatan 73, 89, 109, 131, 132, 135,  
138, 140, 155, 163, 164,  
166, 167, 169, 172, 174,  
178, 183, 204, 206, 224,  
240, 241, 242, 254, 258,  
260, 261, 271, 277, 279,  
280, 281, 282, 293, 304,  
312, 387, 388
- K**
- keadilan 3, 5, 29, 30, 36, 52, 63,  
83, 85, 86, 107, 126, 127,  
172, 178, 258, 312, 341,  
343, 349, 360, 363, 387
- kebaikan 3, 34, 35, 40, 41, 42, 47,  
51, 53, 79, 90, 305,
- kebenaran 3, 19, 20, 22, 40, 258,  
301, 314, 388
- Kebijakan 12, 83, 149, 218, 316,  
337, 377
- kebutuhan 5, 25, 42, 58, 63, 79,  
80, 101, 103, 111, 112, 120,  
133, 144, 206, 298, 323,  
325, 329, 331, 335, 337,  
339, 341, 343, 345, 348,  
349, 352, 356, 364, 388
- kedaulatan 5, 65, 89, 92, 93, 96,  
98, 101, 113, 116, 121, 122,  
127, 139, 168, 204, 206,  
208, 220, 222, 224, 248,  
258, 261
- kejujuran 3, 41, 308, 318
- kekerasan, 3, 210
- kekuasaan 3, 5, 22, 26, 37, 47, 52,  
55, 56, 57, 60, 61, 63, 66, 67,  
68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75,  
76, 80, 81, 82, 83, 85, 87, 89,  
90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,  
98, 101, 103, 104, 117, 118,  
119, 121, 126, 129, 130,  
132, 133, 135, 136, 138,  
140, 141, 146, 157, 158,  
160, 163, 166, 182, 189,  
194, 195, 212, 227, 235,  
244, 246, 248, 258, 261,  
265, 266, 290, 300, 314,  
383, 390
- kesejahteraan 3, 36, 42, 47, 53,  
56, 57, 83, 85, 86, 90, 102,  
103, 109, 112, 123, 124,  
126, 127, 139, 145, 150,  
151, 158, 168, 172, 178,  
258, 275, 319, 323, 325,  
335, 341, 343, 350, 355,  
360, 362, 364, 366, 383

Kewajiban 7, 10, 26, 27, 29, 30,  
175, 269, 277, 356, 360, 385  
Kewenangan 15, 118, 119, 120,  
123, 137, 248, 282  
Kode Etik 10, 256, 257, 271, 272,  
277  
Komunisme 7, 38, 52, 177, 371,  
385  
konflik 3, 59, 74, 82, 85, 102, 135,  
158, 171, 172, 174, 178,  
192, 201, 212, 258, 261,  
275, 291, 303, 331  
korupsi. 41

## L

legislatif 5, 66, 101, 119, 150, 174,  
204, 210, 214, 224, 227,  
229, 231, 233, 235, 236,  
238, 240, 241, 246, 248,  
256, 258, 261, 265, 266  
Liberalisme 7, 34, 375, 385  
Lingkungan 15, 150, 314, 341,  
344, 345, 347, 349, 362,  
366, 371, 372, 374, 378,  
380, 385

## M

manusia 3, 17, 19, 20, 21, 22, 23,  
24, 25, 28, 29, 31, 32, 34,  
35, 36, 37, 38, 40, 41, 42,  
43, 44, 45, 47, 49, 50, 51,  
52, 57, 58, 59, 60, 61, 63,  
67, 75, 76, 77, 79, 80, 81,  
82, 85, 89, 90, 94, 95, 96,

100, 101, 105, 109, 112,  
123, 128, 130, 141, 143,  
155, 158, 163, 176, 258,  
273, 285, 297, 308, 310,  
316, 319, 321, 323, 324,  
325, 327, 329, 331, 333,  
335, 337, 339, 340, 341,  
343, 345, 348, 349, 354,  
356, 357, 358, 359, 362,  
364, 366, 385, 389  
Marxisme 7, 37, 38, 39, 52, 133,  
157, 177, 371, 375, 385  
Masyarakat 7, 20, 25, 32, 37, 52,  
57, 58, 59, 60, 75, 128, 149,  
199, 323, 333, 350, 352,  
372, 375, 386  
moralitas 5, 17, 19, 20, 21, 22, 89,  
90, 256, 263, 266

## N

negara 3, 5, 17, 22, 23, 29, 30, 31,  
32, 34, 36, 38, 39, 41, 45, 52,  
53, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 63,  
65, 66, 67, 75, 76, 79, 80, 81,  
82, 83, 86, 87, 89, 90, 91, 92,  
94, 95, 96, 97, 98, 100, 101,  
102, 103, 104, 106, 110, 111,  
113, 116, 117, 118, 120, 121,  
122, 123, 127, 129, 130,  
131, 132, 133, 135, 136,  
137, 139, 140, 145, 146,  
147, 149, 150, 157, 164,  
166, 167, 171, 172, 174,  
175, 177, 178, 180, 183,  
185, 189, 195, 199, 204,

- 206, 208, 210, 212, 215,  
218, 222, 224, 226, 227,  
228, 229, 233, 236, 246,  
248, 250, 252, 254, 256,  
258, 260, 261, 263, 265,  
266, 269, 270, 271, 273,  
275, 279, 280, 285, 287,  
289, 294, 301, 303, 305,  
307, 308, 310, 312, 313,  
316, 317, 318, 321, 323,  
327, 329, 333, 335, 336,  
337, 345, 347, 349, 350,  
354, 362, 364, 383, 385,  
388, 389
- nilai 3, 17, 19, 21, 32, 36, 40, 43,  
44, 45, 47, 49, 51, 53, 57,  
74, 75, 80, 82, 95, 100, 101,  
104, 105, 106, 112, 113,  
135, 140, 150, 163, 203,  
273, 285, 297, 298, 307,  
308, 310, 314, 316, 323,  
329, 330, 331, 333, 335,  
356, 358, 360, 364, 378,  
387, 388
- norma 19, 20, 32, 34, 47, 51, 59,  
77, 80, 82, 109, 140, 257,  
298, 307, 308, 341
- O**
- orang 3, 4, 5, 21, 22, 23, 24, 25, 26,  
27, 28, 29, 30, 31, 32, 34,  
35, 36, 37, 40, 41, 42, 43,  
45, 47, 49, 50, 53, 55, 57,  
59, 60, 61, 65, 66, 67, 68,  
69, 71, 73, 74, 76, 77, 79,  
80, 81, 82, 87, 90, 91, 92,  
93, 94, 95, 96, 97, 98, 101,  
102, 109, 113, 128, 130,  
133, 138, 140, 141, 146,  
149, 154, 155, 157, 162,  
164, 166, 167, 171, 172,  
187, 206, 208, 210, 227,  
231, 240, 254, 279, 280,  
287, 289, 292, 294, 295,  
298, 299, 301, 304, 325,  
329, 331, 333, 335, 356,  
383, 385, 386, 390
- organisasi 45, 47, 61, 63, 73, 76,  
80, 83, 101, 118, 120, 121,  
127, 128, 129, 130, 131,  
132, 133, 134, 135, 141,  
143, 144, 145, 149, 150,  
154, 155, 157, 158, 162,  
163, 164, 166, 167, 175,  
176, 177, 178, 184, 187,  
189, 191, 195, 206, 254,  
275, 279, 285, 289, 295,  
297, 303, 305, 307, 388
- otonomi 24, 119, 120, 121, 122,  
127, 248, 250, 363
- P**
- paham 20, 32, 34, 35, 36, 37, 38,  
39, 40, 41, 42, 50, 52, 59,  
80, 85, 96, 124, 385, 388,  
389
- Pancasila 8, 31, 87, 95, 96, 98,  
106, 127, 164, 168, 176,  
178, 179, 195, 208, 220,  
222, 224, 258, 269, 270,

- 271, 273, 277, 285, 303,  
307, 308, 370, 372
- pandangan 3, 17, 19, 20, 24, 29,  
30, 31, 34, 35, 41, 42, 45,  
47, 49, 51, 52, 53, 56, 57,  
58, 59, 60, 61, 63, 76, 80,  
89, 144, 162, 163, 184, 231,  
251, 252, 293, 299, 323,  
356, 366, 383, 388
- Paradigma 8, 12, 13, 103, 143,  
144, 321, 335, 337, 371,  
373, 388
- parlemen 138, 171, 183, 187, 189,  
191, 197, 214, 218, 224,  
227, 229, 231, 233, 237,  
238, 242, 244, 246, 263, 266
- partai 5, 17, 38, 52, 72, 73, 83, 103,  
136, 137, 138, 139, 141,  
147, 162, 163, 164, 165,  
166, 167, 168, 170, 171,  
172, 173, 174, 175, 176,  
177, 178, 179, 182, 183,  
184, 185, 187, 189, 191,  
192, 193, 194, 195, 196,  
197, 199, 201, 202, 203,  
204, 206, 210, 212, 214,  
215, 216, 217, 218, 219,  
220, 224, 226, 229, 231,  
236, 242, 244, 245, 246,  
266, 280, 289, 293, 298, 301
- pegawai negeri 5, 271, 272, 273,  
274, 275, 277, 285, 286
- pejabat 5, 73, 109, 128, 129, 130,  
131, 132, 134, 135, 136,  
140, 145, 146, 149, 170,  
210, 256, 275, 279, 281,  
282, 283, 284, 293, 295,  
297, 304, 312
- Pembangunan Berkelanjutan 12,  
339, 348, 354, 372
- pemerintah 5, 24, 45, 57, 60, 63,  
65, 69, 76, 83, 86, 90, 94,  
100, 101, 102, 103, 104,  
105, 107, 109, 110, 111, 112,  
113, 114, 116, 117, 118, 119,  
120, 121, 122, 123, 124,  
125, 126, 127, 128, 129,  
130, 131, 137, 138, 146,  
147, 149, 150, 151, 152,  
153, 154, 155, 156, 157,  
164, 170, 171, 177, 178,  
179, 183, 187, 189, 191,  
193, 195, 197, 201, 204,  
208, 210, 212, 220, 222,  
229, 233, 235, 236, 242,  
244, 246, 250, 251, 252,  
256, 258, 263, 266, 269,  
271, 273, 277, 279, 285,  
287, 289, 291, 293, 295,  
303, 305, 312, 317, 319, 388
- pemerintah daerah 5, 116, 118,  
119, 120, 121, 122, 123,  
126, 127
- Pemerintah Pusat 8, 117, 121
- Pemilihan Umum 13, 197, 207,  
212, 218, 231, 238, 241,  
242, 254, 380
- pemimpin 26, 45, 63, 65, 73, 74,  
75, 83, 100, 103, 104, 163,  
195, 206, 287, 291, 293,  
295, 298, 299, 310, 316

pengambilan keputusan 55, 104,  
112, 167, 231, 261, 289,  
293, 295, 303, 348, 350,  
352, 354, 364, 388

penguasa 37, 38, 45, 47, 60, 61,  
63, 65, 69, 71, 72, 74, 89,  
90, 91, 92, 94, 97, 136, 137,  
138, 147, 158, 182, 212,  
222, 227, 327, 383

peraturan 27, 28, 35, 45, 66, 69,  
82, 122, 123, 124, 131, 132,  
134, 147, 149, 150, 157,  
158, 167, 168, 175, 176,  
177, 208, 257, 258, 260,  
261, 262, 263, 269, 273,  
277, 279, 281, 283, 284,  
285, 303, 305, 312, 366,  
388

perbuatan 17, 21, 22, 25, 26, 27,  
34, 42, 43, 53, 147, 273,  
277, 285, 312, 383, 387

perizinan 13, 151, 152, 153, 154,  
155, 156

pertumbuhan ekonomi 136, 321,  
335, 336, 343, 364

perubahan 37, 38, 39, 40, 52, 67,  
70, 71, 102, 107, 134, 141,  
187, 248, 263, 265, 270,  
290, 291, 314, 319, 321,  
323, 325, 335, 343, 347,  
352, 385

pilihan 19, 24, 90, 96, 98, 123, 124,  
139, 169, 199, 204, 211,  
224, 293, 299, 301, 333,  
335

politik 3, 4, 5, 17, 22, 23, 24, 31, 32,  
34, 36, 37, 38, 44, 45, 47, 52,  
55, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 65,  
66, 67, 72, 73, 75, 77, 79, 80,  
81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 97,  
101, 103, 104, 118, 119, 120,  
121, 123, 126, 127, 134,  
135, 136, 137, 138, 139,  
140, 146, 147, 157, 158, 160,  
162, 163, 164, 166, 167,  
168, 170, 171, 172, 174,  
175, 176, 177, 178, 182,  
183, 184, 185, 187, 188,  
189, 191, 193, 194, 195,  
196, 197, 199, 201, 202,  
203, 204, 206, 210, 212,  
215, 219, 220, 224, 227,  
228, 229, 231, 233, 236,  
238, 244, 245, 246, 248,  
256, 263, 266, 287, 289,  
290, 291, 292, 293, 295,  
297, 298, 299, 301, 303,  
305, 307, 308, 310, 312,  
323, 327, 345, 352, 354,  
364, 383, 385, 388

## R

rakyat 5, 22, 31, 61, 63, 65, 75,  
76, 94, 95, 96, 97, 98, 101,  
102, 109, 110, 113, 114, 119,  
121, 124, 127, 129, 130,  
133, 136, 138, 139, 146,  
150, 157, 158, 163, 164,  
168, 171, 172, 173, 174,  
178, 179, 183, 192, 194,

203, 204, 206, 208, 210,  
214, 217, 220, 222, 224,  
227, 228, 229, 231, 233,  
235, 236, 238, 242, 244,  
248, 258, 261, 265, 266,  
291, 299, 310, 312, 350,  
383, 388

reformasi 97, 98, 137, 147, 158,  
196, 200, 201, 203, 222,  
224, 226, 235, 241, 242,  
248, 256, 266

relatif 19, 29, 32, 36, 44, 58, 74, 75,  
136, 301, 329

**S**

sikap 17, 19, 26, 31, 35, 41, 42, 44,  
53, 77, 82, 83, 139, 142,  
269, 272, 273, 275, 281,  
285, 294, 309, 310, 312,  
318, 333, 335, 360, 383,  
387, 390

sipil 55, 63, 72, 75, 76, 101, 102,  
112, 113, 123, 124, 137,  
138, 139, 195, 206, 271,  
273, 274, 275, 277, 285,  
286, 287, 301, 352

sosial 3, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25,  
27, 29, 31, 32, 34, 36, 37,  
38, 41, 42, 43, 44, 45, 49,  
52, 53, 56, 57, 58, 60, 61,  
63, 65, 68, 70, 71, 73, 76,  
77, 79, 80, 82, 83, 85, 86,  
94, 97, 102, 107, 123, 124,  
126, 127, 132, 133, 134,  
135, 137, 139, 145, 155,

166, 175, 185, 191, 201,  
208, 290, 291, 293, 298,  
301, 303, 307, 308, 310,  
311, 312, 317, 319, 321,  
323, 325, 327, 335, 337,  
341, 343, 344, 345, 349,  
352, 354, 358, 360, 364,  
385, 387, 390

**T**

tanggungjawab 17, 25, 26, 50, 77,  
79, 105, 126, 131, 150, 258,  
263, 271, 278, 301, 309,  
318, 356, 360, 362, 366

tingkah laku 17, 21, 67, 73, 76, 83,  
187, 273, 285, 307, 384, 387

transparan 17, 153, 242, 269

Tuhan. 22, 30, 31, 51, 61, 74, 93

tujuan 3, 36, 43, 45, 53, 56, 58, 60,  
61, 66, 67, 68, 69, 76, 77,  
83, 85, 86, 94, 100, 101,  
102, 105, 107, 108, 113,  
127, 134, 143, 144, 162,  
163, 167, 168, 182, 188,  
189, 227, 269, 275, 280,  
289, 293, 295, 301, 305,  
329, 333, 335, 341, 384

**U**

Undang-Undang 5, 95, 118, 119,  
120, 127, 147, 151, 154,  
155, 158, 164, 166, 168,  
172, 175, 176, 177, 178,  
179, 207, 208, 220, 222,



236, 238, 241, 248, 250,  
256, 258, 269, 271, 273,  
277, 285, 362, 366, 380  
UUD1945 95, 96, 98, 117, 121,  
122, 126, 127, 235, 238,  
240, 246, 248, 252, 261,  
262, 265, 267, 285, 303,  
307, 316, 350, 362, 366,  
375

## BIODATA PENULIS



**E**KO HANDOYO dilahirkan di Pati 52 tahun yang lalu. Selepas SMA melanjutkan studi ke IKIP Semarang.

Gelar Sarjana Pendidikan Kewarganegaraan diraihinya pada tahun 1987. Sejak tahun 1988

menjadi dosen di almamaternya, IKIP Semarang (kini menjadi Universitas Negeri Semarang). Tahun 1995 melanjutkan kuliah S2 dengan mengambil program studi Ketahanan Nasional dan lulus pada bulan Februari 1998. Tahun 2012, Eko, panggilan akrabnya, menyelesaikan studi S3 di UKSW Salatiga pada program Doktor Studi Pembangunan. Eko adalah seorang pengajar mata kuliah Etika Politik, Pendidikan Politik, Pendidikan Anti Korupsi, Sosiologi Politik, Manajemen Konflik, Modal Sosial dan Pembangunan, Pembangunan dan Lingkungan, Penguatan Kapasitas Kelembagaan, Pendidikan Pancasila, dan Pendidikan Kewarganegaraan pada program studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang. Di Pascasarjana UNNES, Eko mengajar Tata Pemerintahan Indonesia, Kepemimpinan dan Manajemen PAUD (S2) serta Pendidikan Karakter Bangsa (S3). Jabatan fungsional sebagai dosen adalah lektor kepala, dengan golongan pangkat IV-C. Buku Etika Politik edisi Revisi ini adalah buku keduabelas, setelah buku Bunga Rampai Politik dan Hukum (2006), Studi Masyarakat Indonesia (2007, 2015), Sosiologi Politik (2008), Pendidikan Anti Korupsi (2009, 2013), Pengantar Ilmu Sosial (2010), Etika Politik dan Pembangunan (2010), Pancasila dalam Perspektif Kefilsafatan & Praksis (2010), Model Pendidikan Karakter Berbasis Konservasi Pengalaman Universitas Negeri Semarang (2010), Pendidikan IPS (2011), Kebijakan Publik (2012), serta Nasionalisme, Wawasan Kebangsaan, dan Pembinaan Karakter Bangsa (2013) sebagai kontributor.



**M**artien Herna Susanti (martien\_herna@yahoo.com) dilahirkan di Pati, 31 Maret 1973 dari pasangan Suharman dan Diyati. Pendidikan S1 diselesaikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang, S2 Magister

Ilmu Politik pada Universitas Diponegoro Semarang (2009), mengajar di Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang dari tahun 2005 hingga sekarang.

Menikah dengan Panji Nugroho, S.Sos. dan dikaruniai empat buah hati yang bernama Ihza Satria Mandala, Ilhan Satria Wirayuda, Alya Rizky Puspaningrum, dan Iryad Satria Pamungkas. Buku ini merupakan buku pertamanya.



**M**oh. Aris Munandar (usis\_jayasell.yahoo.co.id) dilahirkan di Demak pada tanggal 24 Juli 1972. Pendidikan S1 diselesaikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas

Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang, S2 Magister Manajemen Bisnis Bidang MMA di IPB Bogor (1 Maret 1998) mengajar di Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial (FIS) Universitas Negeri Semarang dari tahun 2001 hingga sekarang.

Menikah dengan Niken Subekti, dosen satu almamater. Buku ini merupakan buku pertamanya.