

# KORUPSI DALAM PERSPEKTIF ETIKA KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh : Dr. Piers Andreas Noak, SH. M.Si\*

Tedi Erviantono, SIP. M.Si\*\*

## A. Pendahuluan

**K**orupsi bukan hanya dibaca sebagai masalah hukum atau perilaku menyimpang semata, Tetapi lebih dari itu, merupakan masalah etika politik. Segala pemanfaatan kepentingan umum atau publik untuk pemuasan kepentingan pribadi merupakan bentuk korupsi. Dari sudut pandang ini, korupsi berkembang karena lemah atau tipisnya atau ketiadaan pembentukan kepentingan publik dalam praktek dan kebijakan politik. Karena itu, penguatan etika politik publik ini merupakan cara paling efektif mengatasi dan mengikis korupsi dari akar masalahnya. Etika politik demikian itu harus dibentuk dan dikembangkan sejalan dengan demokrasi berlangsung sekarang, tidak hanya dibiarkan begitu saja dan hanya menekankan kebebasan politik yang seringkali melindungi hak dan kepentingan privat saja. Tetapi, lebih dari itu, harus dikikis dengan memperkuat etika politik kewarganegaraan, tanggungjawab hidup bernegara, rasa berkorban untuk negara, kesetaraan dan representasi serta pembentukan kepentingan publik dan penegakannya dalam praktek politik dan penentuan kebijakan.

\* Dosen dan Wakil Dekan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana, Denpasar, Bali. Meraih gelar M.Si dari S2 Pasca-Sarjana Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, dan gelar Dr. diperoleh dari Universitas Gadjah Mada dalam bidang studi Ilmu Politik.

\*\* Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana, Denpasar, Bali. Gelar M.Si diperoleh dari S2 Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Berbagai penyimpangan yang paling menghancurkan tatanan kehidupan bernegara saat ini adalah korupsi, yang pada umumnya dilakukan oleh mereka yang melaksanakan norma-norma dalam sistem politik atau mereka yang di luar pengecam oleh sistem itu yang ditumbuhkan oleh berbagai variasi transaksi pertukaran yang pada akhirnya menimbulkan kewajiban paling khas di pihak pemegang jabatan. Makin banyak transaksi pertukaran politis maka makin banyak penekanan moral etika pejabat dalam menentukan kebijakan publik sehingga timbulah berbagai kebijakan khusus yang lebih pada variasi prototipe ekonomi yang berpijak pada kontrak secara tertutup pertukarannya.

Di Indonesia berbagai norma yang membatasi korupsi telah terintegrasi dengan budaya yang sulit menentukan batas kekuasaan dari pada penentuan kebijakan publik, sistem hukum yang melemah membuat pertukaran yang menyerupai korupsi lebih terjadi di kota-kota besar yang tidak memerlukan perantara yang berpengaruh supaya tidak mendapat manfaat dari program perundangan-undangan dan pemerintah.

Tekad bulat masyarakat dan bangsa Indonesia yang dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) belum bisa sepenuhnya direalisasikan. Dalam menjalankan tugasnya, kejaksaan dirasakan terlalu lambat. Publik seperti tidak sabar untuk melihat hasil pemberantasan KKN yang pembuktian yuridisnya tidak terlalu mudah, oleh karena itu menurut hemat kami korupsi di Indonesia sudah menjadi kebiasaan dan menjadi budaya masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi selain dengan cara menegakkan hukum, juga harus dimulai dengan mengubah konsep kultural masyarakat melalui budaya kerja yang memiliki integritas dan taat pada semua instrumen yang berlaku dalam mengatur seluruh kebijakan negara yang nantinya memberikan manfaat bagi masyarakat.

Budaya kerja yang dibangun dalam institusi publik menurut konsepsi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara adalah merupakan serangkaian prinsip-prinsip yang diyakini dan benar

dalam mencapai tujuan negara (Kem PAN, 2006:44), dan budaya kerja menjadi landasan bagi setiap kebijakan dan aturan, serta mengarahkan perilaku individu dalam suatu negara, prinsip-prinsip ini dikenal sebagai *nilai-nilai* dan *keyakinan*. Nilai-nilai budaya kerja yang harus ada dalam pemerintahan adalah kepercayaan publik, integritas penyelenggara negara, pelayanan publik, serta profesionalisme, yang kesemuanya dijalankan sebagai praktik birokrasi publik yang beretika. Bila ditelusuri lebih lanjut tentang praktik etika pemerintahan untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut Steinberg dan Austern (1998) merujuknya pada empat pokok praktik etika pemerintahan yang harus dilakukan oleh pihak pimpinan (*managers*) yaitu pelatihan (dilakukan secara terus menerus), pengauditan manajemen (dilakukan pemeriksaan kinerja pelaksanaan etika), penyelidikan (dilakukan pemantauan pelaksanaan etika) dan pengendalian manajemen (pengawasan pelaksanaan etika).

Namun sebagaimana dalam implementasinya, kerap terjadi etika yang terbangun di lingkungan birokrasi publik mengalami distorsi oleh para administrator publik di dalam menjalankan perannya sebagai abdi masyarakat. Beragam media masa memberikan rating pendapat dengan penilaian yang masih belum memuaskan untuk semua bidang pelayanan publik. Kinerja administrator publik masih belum mampu untuk bekerja dengan bertumpu pada etik pelayanan publiknya yang asas-asasnya telah dikemukakan dalam Undang-undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Adanya distorsi tersebut sejalan dengan ungkapan Steinberg dan Austern bahwa perilaku etis selalu berhubungan dengan budaya kerja dan perilaku tersebut mencerminkan konsensus standar perilaku yang dapat diterima, kewajiban sosial, dan tugas-tugas, dan perilaku ini juga berkaitan dengan perkembangan jaman (Steinberg dalam Zakaria, 2011). Artinya yang mempengaruhi kualitas etika publik akan sangat tergantung oleh perkembangan waktu, ruang (*locus*) dan materinya atau subyeknya (*content*). Atau bersifat situasional.

Adanya penyimpangan etika kebijakan publik telah menjadikan korupsi itu sendiri dalam kenyataan bisa mengambil bentuk yang bermacam-macam, dari penyelewengan-

penyelewengan jabatan secara halus dan tidak terasa oleh masyarakat luas sehingga pola-pola korupsi yang kasar dan sungguh tidak manusiawi. Pengaruh atau akibat dari korupsi pun tidak sama untuk setiap jenjang administrasi pemerintahan maupun untuk setiap Negara. Akan tetapi, jika ditinjau dari sudut etika etis tidaknya sama yaitu penyalahgunaan kepercayaan dari orang banyak, dalam hal ini masyarakat atau para warga Negara. Sehingga bagaimana korupsi dilihat dari penyimpangan etika para penyelenggara negara yang menentukan kebijakan publik serta bentuk bentuk penguatan etika politik yang harus sesuai dengan kultur bangsa Indonesia.

### 1. Penguatan Etika Politik Publik

Pemahaman tentang etika (*ethics*) menurut Glossary dari *Management* (Schoderbeck, 1988) adalah *an established set of principles held by individuals and/or groups that pertains to what behavior is good or bad, right or wrong*. Sejalan dengan pengertian ini Jeff Cartwright dalam *Cultural Transformation* (1999) menyatakan bahwa *ethics are values in context and are a system of values and principles by which human intention and behaviour (outcomes) may be judged good or bad (desirable or undesirable)*. Sementara itu Kementrian PAN-RI memberikan definisi etika sebagai nilai-nilai moral yang mengikat seseorang atau sekelompok orang dalam mengatur sikap, tindakan ataupun ucapannya (2006:43). Dengan demikian pengertian tentang etika dalam diskursus tentang administrasi publik dapat diketahui dari dua sudut pandang yaitu sebagai filsafat dan profesional standards atau moral atau sesuatu aturan yang menetapkan perilaku yang benar dan harus dijadikan sebagai pijakan dalam budaya kerja para administrator publik.

Pandangan berikutnya adalah etika sebagai substansi yang harus dipenuhi manakala para pejabat administrasi membuat keputusan atau kebijakan publik dan secara normatif memberi arah bagi terwujudnya keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berpemerintahan dan bernegara. Dalam hubungan ini substansi dari sebuah kebijakan publik atau keputusan pejabat administrasi harus memenuhi enam pemikiran besar (*six great ideas*) menurut Denhardt dalam (Yeremias, 2008) yang meliputi nilai kebenaran (*truth*),

kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*).

Dalam praktik menjalankan pemerintahan, etika telah diformulasi dengan pengertian prinsip, asas, atau kriteria namun tetap pada intinya merujuk pada *profesional standards* yang baku. Tengok saja dalam Undang-undang No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bebas KKN, etika atau asas-asas yang ideal seperti dalam konsepsi mewujudkan *Good Governance* versi UNDP, World Bank maupun dalam Undang-undang No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, etika yang ditetapkan oleh administrasi publik dalam Undang-undang ini sangat rinci yaitu kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipasi, persamaan perlakuan, keterbukaan, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, tepat waktu dan cepat, mudah serta terjangkau. Kesemua asas-asas dimaksud sebagai norma ideal yang ditujukan bagi kebaikan dan kepuasan masyarakat. Itulah kewajiban bagi para pejabat administrasi maupun abdi publik lainnya menegakkan etika politik publik menuju *clean governance* dan *good governance* untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan tugas.

Dalam menjalankan kegiatan pemerintahan kendatipun telah ditetapkan etika yang harus dipatuhi oleh jajaran penyelenggara administrasi publik bahkan masih diperkuat dengan pengucapan sumpah jabatan para pejabat publik dan jajarannya, namun implementasinya masih belum signifikan mendapat apresiasi publik. Beragam kasus korupsi di berbagai ruang kehidupan bernegara dan berpemerintahan menunjukkan kurangnya komitmen pejabat publik pada etika yang harus dibangun dan dipelihara sebagai budaya kerja telah memberikan indikasi bahwa etika administrasi publik masih sebatas *just on the book* yang hanya perlu dijunjung tinggi dan belum sepenuhnya diterjemahkan di dalam kehidupan berpemerintahan dan bernegara.

Tingkat kepatuhan warga pada etika yang pernah dibangun sebagai fondasi karena tercermin dalam ideologi bangsa atau filosofi bangsa (dulu dikenal dengan 36 butir nilai dari sila-sila dalam Pancasila) dikhawatirkan mengalami proses marjinalisasi karena tidak dijalankan

dengan sebuah sistem yang mampu mengefektifkan implementasinya dalam kehidupan keseharian. Sesungguhnya pembentukan sistem yang membuka peluang bagi efektifnya implementasi etika administrasi publik dapat dilakukan melalui beragam pendekatan, baik secara legal (melalui peraturan dengan sanksi yang konkrit, tegas dan lugas) maupun pemodelan (*leadership* yang bermoral), atau melalui pemulihan kebudayaan nilai-nilai moralitas dalam kehidupan keluarga (pendidikan kesejahteraan keluarga). Pendekatan terakhir perlu dilakukan mengingat *ethics are a specification of moral judgement that set standards of morality, behaviour and moral responsibility, the organization and the society that has no prescribed system of values is by definition without ethics* (Cartwright dalam Zakaria, 2011).

Kesulitan utama bagi suatu negara terutama Indonesia dalam meredakan korupsi apabila korupsi itu sendiri telah menjadi bagian dari sejarah masyarakat yang bersangkutan. Di dalam sistem sosial yang masih terpengaruh sisa-sisa feodalisme, upeti menjadi sumber utama korupsi yang sukar di ubah. Penguasa-penguasa feodal pada zaman dahulu mempunyai hak-hak istimewa untuk menarik pajak tertentu dari penduduk. Pada zaman sekarang mereka pun mencari kesempatan-kesempatan dan bentuk-bentuk baru, sesuai dengan keadaan dan posisinya. Mereka terus mencoba untuk melestarikan system upeti untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.

Kumorotomo (2009), Etika publik adalah refleksi tentang standar atau norma yang menentukan baik-buruk dan benar-salah suatu perilaku, tindakan, dan keputusan yang mengarahkan kebijakan publik dalam menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Ada tiga fokus etika publik. Pertama, pelayanan publik berkualitas dan relevan. Artinya, kebijakan publik harus responsif dan mengutamakan kepentingan publik. Kedua, fokus refleksi karena tak hanya menyusun kode etik atau norma, etika publik membantu mempertimbangkan pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etis. Dua fungsi ini menciptakan budaya etika dalam organisasi dan membantu integritas pejabat publik. Ketiga, modalitas etika:

bagaimana menjembatani norma moral dan tindakan (Kumorotomo, 2009). Ketiga fokus itu mencegah konflik kepentingan. Etika publik berkembang dari keprihatinan terhadap pelayanan publik yang buruk karena konflik kepentingan dan korupsi. Konflik kepentingan dipahami sebagai "konflik antara tanggung jawab publik dan kepentingan pribadi atau kelompok. Pejabat publik menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan diri atau kelompok sehingga membusukkan kinerjanya dalam tugas pelayanan publik.

Membicarakan etika publik menjadi penting, terutama ketika menilik kondisi pengelolaan negara saat ini yang dilanda banyak masalah. Misalnya, soal korupsi yang makin menggila, penegakan hukum yang lemah, dan elite-elite politik serta pejabat-pejabat publik yang lebih sibuk mementingkan diri sendiri dan kelompok mereka daripada kepentingan umum. Ditambah dengan kepemimpinan (*leadership*) pusat yang lemah, sehingga berbagai masalah seperti terbiarkan begitu saja.

Haryatmoko mencoba mengingatkan penting dan mendesaknya etika publik terutama bagi para pejabat publik dan politisi, secara individu maupun kelembagaan. Para pejabat dan politisi dalam mengelola negara dengan prinsip-prinsip etika publik. Etika publik, menurut Haryatmoko, diperlukan untuk pembaruan dan perbaikan pelayanan publik. Haryatmoko menyoroti masalah konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi yang membelit sebagai sebab pelayanan publik yang buruk. (Haryatmoko, 2011)

Menurut Haryatmoko (at al), ada tiga fokus yang menjadi perhatian etika publik. Pertama, berbeda dengan etika politik. Keprihatinan utama etika publik adalah pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Kedua, bukan hanya kode etik atau norma, tapi juga terutama dimensi reflektif. Ini berarti etika publik berfungsi sebagai bantuan dalam menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etisnya. Ketiga, fokus pada modalitas etika, yaitu cara menjembatani antara norma moral (yang seharusnya dilakukan) dan tindakan faktual.

Haryatmoko, misalnya, melihat akuntabilitas dan transparansi sebagai modalitas etika publik. Akuntabilitas berarti

pemerintah bertanggung jawab secara moral, hukum, dan politik atas kebijakan dan tindakan-tindakannya kepada rakyat. Akuntabilitas untuk mengukur atau menilai apakah mandat rakyat dijalankan dengan baik. Dalam akuntabilitas, setidaknya ada tiga aspek. Pertama, tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban kekuasaan melalui keterbukaan pemerintah atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi pemerintah. Kedua, memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggung jawab dan liabilitas, sehingga tekanan lebih pada sisi hukum, ganti rugi, dan organisasi. Ketiga, tekanan lebih pada hak warga negara untuk mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik, sehingga akuntabilitas disamakan dengan transparansi (Haryatmoko, 2011).

Akuntabilitas dengan demikian meniscayakan publik menjadi pengontrol atas berbagai kegiatan dan program-program pemerintah. Maka, pemerintah harus transparan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap publik. Akuntabilitas sendiri merupakan prinsip masyarakat yang transparan, mempertanggungjawabkan tindakan dengan memberi laporan terbuka ke publik. Bila ternyata pemerintah lalai, masyarakat bisa menuntut tanggung jawab terhadap akibat yang diderita. Jadi, masyarakat yang terkena dampaknya berhak untuk didengar dan diperhitungkan pandangannya. Tujuan utama akuntabilitas adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan pejabat publik, sehingga meningkatkan pelayanan birokrasi yang transparan dan demokratis.

Etika publik selain mendorong para pengelola negara untuk berpikir, mengambil keputusan (kebijakan), dan bertindak demi kepentingan publik, juga mendorong keterlibatan masyarakat sebagai pengontrol aktif. Ini penting, agar segala penyimpangan terdeteksi. Kontrol itu, selain berupa sistem di lembaga-lembaga pemerintahan, juga dari luar seperti kekuatan civil society dan lembaga-lembaga swadaya. Mengelola negara adalah tanggung jawab utama pemerintah, tapi publik mestilah juga menjadi bagian di dalamnya, sebab publiklah yang pada akhirnya terkena imbas dan merasakannya. Pemerintah jangan antipati dengan kontrol publik yang bisa menjadikan manajemen negara dapat dipertanggungjawabkan

secara demokratis kepada masyarakat.

## 2. Etika Politik dan Demokrasi

Pemimpin negara yang dipilih melalui proses demokrasi, dalam interaksi tersebut, terutama di negara demokrasi yang belum mengalami konsolidasi, peluang korupsi politik dalam berbagai bentuk, termasuk politik uang untuk memenangkan pemilu sangat mungkin terjadi. Umumnya, pemimpin terpilih mempunyai diskresi yang luas dalam menentukan kebijakan pemerintah. Diskresi ini membuka kesempatan bagi para pemimpin untuk mengambil kebijakan yang tidak memomorsatukan kepentingan rakyat, dari mana kekuasaan mereka sesungguhnya berasal. Dalam banyak kasus, para elit politik mengeluarkan kebijakan, termasuk kebijakan ekonomi, yang menguntungkan kelompok tertentu. Dalam kebijakan alokasi anggaran misalnya, elit politik bisa saja mengarahkan penggunaan anggaran pemerintah untuk sektor yang sebenarnya kurang bermanfaat bagi rakyat, tetapi dapat membesarkan bisnis para investor politik mereka. Privatisasi adalah contoh klasik dalam kasus ini, dimana kebijakan publik diarahkan untuk mentransfer kepemilikan asset berharga milik publik kepada privat. Walaupun privatisasi berpotensi untuk menciptakan lingkungan bisnis yang relatif bersih dan kompetitif, tetapi proses privatisasi itu sendiri sangat rawan korupsi.

Korupsi yang merupakan bentuk khusus dari pengaruh politik, bisa membahayakan demokrasi, dalam sistem politik yang tidak demokratis korupsi politik menjadi tabiat hampir semua politisi. Hal ini dilakukan dalam hubungan yang saling menguntungkan, politisi secara alamiah akan berusaha untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan dan otoritasnya. Politisi dan kelompok-kelompok bisnis sering bekerjasama secara erat untuk memperkuat posisi politiknya. Kekuasaan dan otoritas politik kemudian memberikan peluang dan meningkatkan posisi bisnis, sementara keuntungan yang diperoleh dari bisnis tersebut dipergunakan untuk memperluas pengaruh dalam politik. Kondisi demikian memiliki kans yang tinggi akan tetap berlangsung di Indonesia dalam waktu yang demikian lama ke depan.

Kondisi demikian perlu penguatan

etika politik karena etika berpolitik merupakan pertarungan masa depan demokrasi di Indonesia. Masalah korupsi dan kelemahan pertanggungjawaban publik di negeri ini bukanlah karena defisit hukum, tetapi terutama karena erosi etika politik. Padahal, etika politik yang menghubungkan hukum dengan ideal kehidupan sosial-politik, kesejahteraan bersama, dan keadilan sosial. Seperti kata Paul Ricoeur dalam Zakaria (2012), etika politik adalah kekuatan reflektif untuk membongkar argumen yang melegitimasi kebijakan publik dengan menempatkan diri dalam posisi dan dimensi moral orang lain.

Era reformasi di Indonesia yang mengusung semangat demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, menyebabkan banyak perubahan pada pola dan praktik korupsi, karena dengan berubahnya struktur pemerintahan serta lingkungan sosial, secara tidak langsung akan merubah pola-pola korupsi yang telah ada didalam administrasi publik. Dalam konteks ini, perubahan pola praktik korupsi sangat terlihat dari peralihan Orde Baru ke Orde Reformasi, dimana saat era orde baru, praktik korupsi masih bersifat paternalistik dan tersentral di lingkaran kekuasaan pusat pemerintahan, sementara saat reformasi bergulir, praktik korupsi menyebar dan tidak hanya terjadi dalam lingkaran kekuasaan di pusat pemerintahan. Untuk memahami praktik korupsi yang terjadi di tengah sistem sosial yang demokratis, layaknya era reformasi di Indonesia, Arvind K. Jain memberikan sebuah bagan yang berisi pola relasi kekuasaan dan praktik korupsi di era demokrasi sebagai berikut.

Dalam pandangan Arvind K. Jain, korupsi yang dilakukan oleh *political leaders* dalam penetapan kebijakan publik jika dibandingkan dengan praktik korupsi termasuk kedalam *grand corruption*, yakni praktik korupsi yang berdampak luas dan berkepanjangan bagi masyarakat, dimana *political leaders* menggunakan kekuasaannya untuk menetapkan sebuah kebijakan yang hanya menguntungkan segelintir pihak saja, hingga harus mengorbankan jutaan masyarakat, bahkan tak jarang kebijakan yang menguntungkan segelintir pihak tersebut pada akhirnya harus merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang ada, layaknya kebijakan privatisasi

BUMN, *bailout* kepada pihak tertentu hingga eksploitasi barang tambang dan gas alam yang menguntungkan segelintir kelompok atau investor. Tak hanya itu, *grand corruption* juga mampu berbentuk kebijakan publik yang memiliki tujuan-tujuan politis demi pelanggaran kekuasaan, dimana seorang *political leaders* menggunakan kekuasaannya dalam menetapkan kebijakan publik untuk meraup suara di pemilu selanjutnya, atau sebagai investasi bagi suksesi periode berikutnya, layaknya kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) hingga rekrutmen CPNS yang melebihi kuota anggaran negara.

Pada titik ini, praktik korupsi dalam pembuatan kebijakan publik yang tergolong sebagai *grand corruption* memiliki tingkat urgensi tinggi untuk dibenahi bahkan dicegah, karena dengan terus terjadinya praktik tersebut maka demokrasi di Indonesia akan sulit untuk ditegakkan. Pertanyaannya, darimana akan memulai pembenahan dan pencegahan praktik korupsi dalam proses kebijakan publik? Sebagai sebuah proses, kebijakan publik mengalir dari hulu; formulasi kebijakan publik, dan bermuara di hilir; praktik pelayanan publik, sehingga peluang untuk melakukan pencegahan praktik korupsi harus dilakukan sedari proses awal, yakni formulasi kebijakan. Riant Nugroho dalam hal ini menyebutkan bahwa proses formulasi merupakan titik awal yang penting dan berpengaruh bagi sebuah kebijakan publik. Ia mencatat, proses kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri.

Dalam formulasi kebijakan terdapat sebuah proses dimana beragam informasi mengenai suatu kebijakan publik akan dipaparkan, serta beragam analisa akan diungkapkan guna mendapat banyak alternatif kebijakan hingga dipilih satu alternatif yang paling cocok dan tepat. Proses ini seharusnya mampu diakses oleh beragam lapisan masyarakat agar masyarakat mampu mengetahui beragam informasi secara utuh demi melakukan kontrol hingga proses implementasinya, karena tanpa informasi dan pengetahuan, masyarakat tidak memiliki "alat" untuk melakukan kontrol secara efektif. Dalam konteks ini, masyarakat tidak lagi dipandang dan dinilai sebagai objek, melainkan bergeser menjadi subjek dalam

formulasi kebijakan, yang mampu ikut mempengaruhi, berkontribusi secara langsung, mengumpulkan informasi secara utuh, menganalisa berbagai alternatif yang ditawarkan, berinteraksi dengan para pakar, hingga masyarakat memiliki pemahaman dan mampu mengontrol sebuah formulasi kebijakan.

Selain itu adanya interaksi antara : (1) Interaksi antara para birokrat dengan pemimpin pilihan rakyat, (2) Interaksi antara birokrat dengan anggota legislatif dan (3) Interaksi antara birokrat dengan rakyat. Interaksi ini membuka peluang terjadinya *bureaucratic corruption* atau korupsi birokrat. Dalam berbagai kasus, birokrat atau pejabat publik yang dipilih oleh para pimpinan negara sering diposisikan sebagai kepanjangan tangan mereka untuk memeras kekayaan negara melalui berbagai institusi pemerintahan maupun perusahaan milik negara (BUMN). Birokrat terpilih diharuskan menyerahkan setoran rutin kepada para elit politik untuk melanggengkan posisi politik mereka melalui proses demokrasi yang koruptif. Dalam kondisi ini, sangat mungkin korupsi terjadi secara berulang.

Korupsi menunjukkan tantangan serius terhadap pembangunan. Di dalam dunia politik, korupsi mempersulit demokrasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan cara menghancurkan proses formal. Korupsi di pemilihan umum dan di badan legislatif mengurangi akuntabilitas dan perwakilan di pembentukan kebijaksanaan; korupsi di sistem pengadilan menghentikan ketertiban hukum; dan korupsi di pemerintahan publik menghasilkan ketidak-seimbangan dalam pelayanan masyarakat. Secara umum, korupsi mengikis kemampuan institusi dari pemerintah, karena pengabaian prosedur, penyedotan sumber daya, dan pejabat diangkat atau dinaikan jabatan bukan karena prestasi. Pada saat yang bersamaan, korupsi mempersulit legitimasi pemerintahan dan nilai demokrasi seperti kepercayaan dan toleransi.

### 3. Korupsi dan Etika Kebijakan Publik

Secara kultural, penafsiran korupsi bisa berbeda-beda di setiap tempat atau negara. Kita harus melihat, arti korupsi adalah mengambil dana masyarakat (publik) untuk kepentingan pribadi (privat). Harus

ada pembedaan dengan tegas antara dana publik dan dana privat. Namun, pengertian publik ini tidak dikenal di sebagian besar negara berkembang atau negara Eropa zaman dulu, yang tidak meninggalkan sistem feodalisme. Seluruh kekayaan dianggap milik raja atau penguasa yang memiliki negara. Bahkan, di Perancis zaman dulu, ada semboyan dari raja, Aku adalah Negara yang mengabaikan rakyat. Dengan sistem seperti itu, para penguasa yang korup tidak merasa bersalah karena mereka merasa memiliki negara. Masalah ini bukan hanya masalah hukum saja, melainkan masalah kultural. Oleh karena itu, memasuki tahap perubahan dari feodalisme, otoriter ke arah demokrasi, perlahan-lahan mulai ada perubahan konsep kultural. Mengubah alam pikiran orang memang tidak secepat mengubah undang-undang, diperlukan waktu yang sangat lama. Untuk itu, harus terus-menerus dikampanyekan gerakan antikorupsi dan budaya malu.

Dari zaman penjajahan Belanda, budaya itu sudah ada. Di Belanda juga dikenal family system. Tidak patut jika tidak menolong saudara yang sedang kesusahan. Di Amerika juga ada, yang disebut dengan *spoil system*, tetapi pelan-pelan mereka mencoba keluar dari itu dan membutuhkan waktu puluhan tahun. Cara yang paling strategis adalah memberi penyadaran, memberi pendidikan politik dan pendidikan bernegara kepada masyarakat. Meskipun cara ini tidak populer, namun, harus dilaksanakan jika ingin mengubah konsep kultural masyarakat.

Masyarakat secara umum yang merupakan subyek sekaligus obyek proses sebuah kebijakan, baik dalam kebijakan ekonomi, politik atau bahkan kebijakan pelayanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan. Sebagai subyek, masyarakat merupakan individu-individu pertimbangan suatu kebijakan dan sebagai obyek, masyarakat merupakan tempat kebijakan itu akan direalisasikan. Disinilah pentingnya dari sejak perumusan sampai dengan implementasi kebijakan selayaknya harus memperhatikan norma-norma kebijakan (etika kebijakan) sehingga masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan betul-betul terlayani, terayomi secara adil-bijaksana tanpa ada diskriminasi dan tebang pilih.

Realitas ini sulit dipungkiri, karena

sebagaimana umumnya di negara ini masih tumbuh suburnya pola laku korupsi-kolusi yang seringkali diwartakan. Penyakit-penyakit yang biasa melekat dalam tubuh eksekutif, legislatif, dan yudikatif ini, rasanya masih sulit diobati, sekalipun sudah beberapa kali di beri pil-pil kesehatan dan terapi, ada yang disebut deregulasi, debirokratisasi, dan reformasi, serta bahkan sampai dibentuk komisi spesialis pemberantasan korupsi. Konsep tersebut cukup indah pada cita-cita idealnya, namun masih merupakan evaluasi dan belum indah dalam penegakannya. Hal inilah yang disinggung oleh Tjokroamidjoyo dalam bukunya Sobandi (2004) dengan mengatakan bahwa salah satu hambatan pokok terhadap kemampuan administrasi negara untuk mendukung tugas-tugas baru dalam pelaksanaan pembangunan adalah erosinya etika politik serta sikap mental pejabat pemerintah yang masih kumuh (korupsi, kolusi, dan nepotisme) sebagai pemimpin, perancang, pembuat dan pelaksana kebijakan.

Lembaga-lembaga profesional, seperti eksekutif, yudikatif, dan legislatif, belum begitu banyak yang memahami dan menjiwai makna profesionalisme serta tugas dan tanggung jawab profesinya itu. Ini disebabkan oleh adanya kejumlahan dan berfikir (*mindlessness*), kemalesan belajar, sulit menerima interupsi. Dimanapun kita berada, apapun profesi yang kita sandang, dan apapun latar belakang kita bahwa dimensi pengetahuan-keterampilan-etika (*moral*) harus menjadi pemahaman dan keyakinan dalam diri setiap profesi dalam menjalankan amanah yang diberikan.

Selain di Indonesia, di lingkungan masyarakat Asia di samping mekarnya kegiatan pemerintah yang di kelola oleh birokrasi terdapat pula cirri spesifik dalam birokrasi itu sendiri yang dapat menjadi penyebab meluasnya korupsi. Kebanyakan model birokrasi yang terdapat di negara-negara Asia adalah birokrasi patrimonial. Kelemahan yang melekat pada birokrasi seperti ini terutama adalah bawa ia tidak mengenal perbedaan antara lingkup pribadi dan lingkup resmi. Itulah sebabnya para pejabat atau pegawai negeri sering tidak tahu perbedaan antara kewajiban perorangan dan kewajiban masyarakat atau perbedaan antara sumber milik pribadi dan sumber milik pemerintah. Ini tampak dalam pranata-pranata hadian

dan kewajiban menyantuni keluarga. Juga, kecenderungan bahwa pelaksanaan pemerintahan dianggap sebagai urusan pribadi sang penguasa, dan kekuasaan politik di anggap sebagai bagian dari milik pribadinya, yang dapat di eksploitasi dengan cara menarik berbagai sumbangan dan pemungutan.

Dalam konteks administrasi kebijakan publik, korupsi mampu terjadi disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain faktor individual dan struktural (Taufik dan Charles Weber, 1986). Faktor individual merupakan praktik korupsi yang terjadi saat pejabat publik tidak bekerja sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh aturan tertulis, etika dan norma dalam lembaganya serta pimpinan pada struktur hierarki di atasnya. Lantas, faktor struktural terdiri dari, *pertama*, manajemen organisasi publik, *kedua*, kualitas keterlibatan masyarakat, *ketiga*, keserasian sistem hukum dengan permintaan masyarakat. Terkait dengan faktor individual, korupsi mampu terjadi disebabkan rendahnya integritas moral dari pejabat publik, sehingga etika dalam administrasi publik tidak mampu berjalan dan hukum positif mampu tidak dipatuhi dengan sedemikian mudahnya oleh seorang pejabat publik. Sementara dalam faktor struktural, korupsi mampu terjadi saat praktik manajemen organisasi publik telah gagal menciptakan sistem akuntabilitas dan transparansi yang baik entah secara horizontal maupun vertikal, lantas, kualitas keterlibatan dari masyarakat masih rendah hingga menyebabkan tidak terjadinya kontrol dari masyarakat, serta sistem hukum yang tidak mengaktualisasikan kehendak dari masyarakat, tetapi mementingkan kepentingan sekelompok atau golongan masyarakat tertentu.

Memang terdapat banyak analisa-analisa mengenai praktik korupsi yang diberikan oleh banyak pemikir lainnya, hanya saja, analisa-analisa yang dilakukan merujuk kepada konteks serta faktor yang tidak jauh berbeda. Maka, mampu ditarik benang merah bahwa korupsi dalam administrasi kebijakan publik terjadi karena jalinan dua faktor yang tak terpisahkan, yakni individu dan struktur, dimana kedua faktor tersebut saling menopang dan mereproduksi praktik korupsi. Hal ini mampu teridentifikasi dalam praktik korupsi yang telah terjadi di Indonesia

terutama di era reformasi, dimana wabah praktik korupsi terjadi karena faktor struktur serta individu secara dominan.

Di setiap organisasi pemerintah dibutuhkan komisi etika untuk:

- (a) mengawasi sistem transparansi menyingkap keuangan publik;
- (b) memeriksa laporan kekayaan, sumber pendapatan, dan utang sebelum jabatan publik;
- (c) memeriksa laporan hubungan yang berisiko untuk meminimalkan konflik kepentingan;
- (d) di setiap pertemuan staf dan pengambilan keputusan, komisi etika disertakan untuk mengangkat masalah etika, memfasilitasi audit, dan evaluasi kinerja untuk mengidentifikasi dimensi etika.

Agar pengawasan lebih efektif, perlu mekanisme pembongkar aib dengan memberi perlindungan hukum terhadap pembongkar aib, menyediakan sarana komunikasi, komunikasi konfidensial, dan petunjuk pelaporan yang tepercaya. Untuk

mengorganisasikan tanggung jawab, sanksi atau insentif harus terumuskan dalam hukum. Maka, mendesak dibuat UU antikonflik kepentingan.

Untuk meningkatkan pengawasan, dilibatkanlah masyarakat melalui jaringan di daerah. Pembentukan jaringan dimulai dengan pelatihan dan lokakarya untuk mendiskusikan konflik kepentingan dan korupsi (sebab, mekanisme, korban, kerugian). Jaringan ini dibentuk dari organisasi lokal, asosiasi profesi, kelompok bisnis. Disamping memperkuat keparcayaan masyarakat dengan berbagai model pertanggungjawaban pemerintahan sebagai wujud ketaatan terhadap prinsip dan norma etika yang melandasi cara hidup bernegara serta pembentukan watak dan karakter warga negara agar warga negara dapat ikut menentukan norma serta etika dalam tatanan pemerintahan demokratis, para elite dan pimpinan dapat memberikan respons sebagai wujud pengimplementasian nilai yang benar dalam etika kebijakan publik.



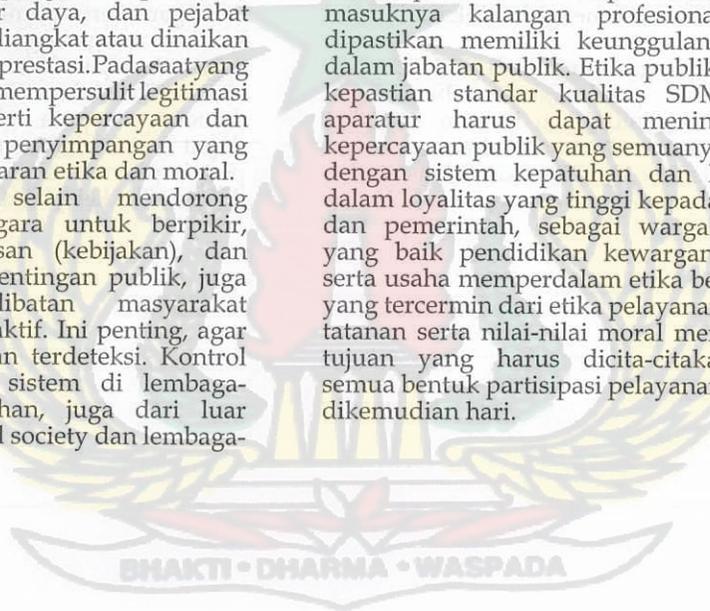
#### 4. Penutup

Di dalam dunia politik, korupsi mempersulit demokrasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan cara menghancurkan proses formal. Korupsi dalam perspektif etika kebijakan publik sebagai pelanggaran norma baik di birokrasi, badan legislatif, eksekutif dapat mengurangi akuntabilitas kinerja serta performa dan perwakilan di pembentukan kebijaksanaan. Korupsi di pemerintahan yang diakibatkan dari pelanggaran etika dan norma kebijakan publik menghasilkan ketidak-seimbangan dalam pelayanan masyarakat. Secara umum, korupsi mengikis kemampuan institusi dari pemerintah, karena pengabaian prosedur, penyedotan sumber daya, dan pejabat pembuat kebijakan diangkat atau dinaikan jabatan karena prestasi. Pada saat yang bersamaan, korupsi mempersulit legitimasi pemerintahan seperti kepercayaan dan toleransi terhadap penyimpangan yang diakibatkan pelanggaran etika dan moral.

Etika publik selain mendorong para pengelola negara untuk berpikir, mengambil keputusan (kebijakan), dan bertindak demi kepentingan publik, juga mendorong keterlibatan masyarakat sebagai pengontrol aktif. Ini penting, agar segala penyimpangan terdeteksi. Kontrol itu, selain berupa sistem di lembaga-lembaga pemerintahan, juga dari luar seperti kekuatan *civil society* dan lembaga-

lembaga swadaya. Mengelola negara adalah tanggung jawab utama pemerintah, tapi publik mestilah juga menjadi bagian di dalamnya, sebab publiklah yang pada akhirnya terkena imbas dan merasakannya. Menegakkan etika publik dalam kebijakan publik sejatinya dapat dilakukan dengan mudah oleh institusi publik seandainya mereka mau belajar dari sektor privat yang relatif mampu melakukannya dengan berstandar karena mengedepankan standar etika.

Jabatan publik di birokrasi publik harus berbasis kompetensi yang dilakukan melalui uji kompetensi (*fit and proper test*) oleh lembaga jasa independen serta tidak menutup diri terhadap kemungkinan masuknya kalangan profesional yang dipastikan memiliki keunggulan kinerja dalam jabatan publik. Etika publik berupa kepastian standar kualitas SDM sikap aparatur harus dapat meningkatkan kepercayaan publik yang semuanya dibina dengan sistem kepatuhan dan ketaatan dalam loyalitas yang tinggi kepada negara dan pemerintah, sebagai warga negara yang baik pendidikan kewarganegaraan serta usaha memperdalam etika bernegara yang tercermin dari etika pelayanan publik tatanan serta nilai-nilai moral merupakan tujuan yang harus dicita-citakan dari semua bentuk partisipasi pelayanan publik dikemudian hari.



### Daftar Pustaka

- Andi Hamzah, 2007, *Pemberantasan korupsi melalui hukum pidana nasional dan internasional*, PT. Grafindo Persada, Jakarta
- Bull, Martin J and James L. Newell eds. 2003. *Corruption in Contemporary Politics*, New York: Palgrave Macmillan.
- Desta, Yemane. 2006. Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea. *Journal of Developing societies*, Vol. 22 No. 4.
- Haryatmoko, 2011. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Inu Kencana Syafie, 1999. *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Isworo, Waluyo Iman. 2007. Akuntabilitas, Responsibilitas, dan Etika dalam Administrasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 15, No. 1 (Januari).
- Kumorotomo, Wahyudi, 2009. *Etika Administrasi Negara*, PT. Rajawali Pers, Jakarta.
- Lubis, Mochtar dan James Scott, 1993. *Korupsi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Margono, Subando Agus. "Demoralisasi Birokrasi dan Manipulasi Kebijakan Publik: Telaah Pengembangan Kapasitas Untuk Menceramahi Lemahnya Governance", dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum (ed.). 2010. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Penerbit Gava Media dan Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik dan Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta.
- Ndaraha, Taliziduhu, 2002. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. Gramedia, Jakarta
- Wertheim, W.F. 1977. *Segi-Segi Sosiologi Korupsi di Asia Tenggara*.
- Syed Husen Alatas, 1987. *Korupsi : Sifat, Sebab dan Fungsi*. LP3ES, Jakarta.
- Tevfik F. Nas; Albert C. Price dan Charles T. Weber. 1986. *A Policy-Oriented Theory Of Corruption*. *The American Political Science Review*, Vol 80, No.1. page: 109
- Wijayanto. "Memahami Korupsi", dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (ed.). 2005. *Korupsi Mengorupsi Indonesia*. Gramedia, Jakarta.
- Yahya Zakaria dan Paulus Israwan Setyoko, 2011. Pelibatan Masyarakat Sebagai Etika Dalam Formulasi Kebijakan Publik Guna Mencegah Praktik Korupsi, *Makalah Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2* di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Pebruari 2012.

# II

**KPK**

Komisi Pemberantasan Korupsi  
www.kpk.go.id

LIHAT! LAJAN! LAJAN! LAJAN! LAJAN!



*Seorang petugas memeriksa sebuah mobil tahanan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK telah membeli tiga buah mobil tahanan yang dilengkapi dengan GPS, sehingga dapat dilacak dimana keberadaannya.*