

Tanggung Jawab Moral Pejabat Melalui Pemanfaatan Media Cetak dan Elektronik dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bebas dari KKN

Zaka Firma Aditya, Sholahuddin Al-Fatih

Abstrak

Tanggungjawab moral pejabat seringkali menjadi permasalahan umum dalam tata kelola pemerintahan yang baik yang sulit untuk ditemukan solusi. Beberapa permasalahan muncul akibat tanggungjawab moral pejabat yang rendah. Misalnya dalam kasus pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah *in kracht van gwisjde* yang tidak berjalan secara efektif karena rendahnya pertanggungjawaban moral pejabat untuk mematuhi putusan tersebut. Pelaksanaan program kerja pejabat seperti kunjungan kerja, rapat dan sebagainya juga membutuhkan tanggungjawab moral sehingga dalam pelaksanaannya tidak memuat unsur KKN. Kunjungan kerja yang tidak relevan, rapat di tempat yang tidak semestinya, pelaksanaan program kerja yang tidak sesuai kebutuhan adalah contoh kegiatan pejabat dengan pertanggungjawabn moral yang rendah. Untuk mengatasi hal ini, maka perlu dibuat strategi pertanggungjawaban moral pejabat yang aplikatif dan relevan, yaitu bagaimana pertanggungjawaban moral yang dibuat oleh pejabat yang berwenang (*moral agent*) nantinya transparan dan akuntabel..

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik sebenarnya telah memberikan mekanisme pelaporan kegiatan pemerintahan yang transparan dan akuntabel melalui pengumuman di media cetak maupun elektronik. Mekanismenya adalah setiap kegiatan yang berhubungan dengan pemerintahan dilaporkan dalam media cetak ataupun elektronik, baik itu anggaran yang digunakan ataupun dokumentasi kegiatan.. Dalam tulisan ini akan dibahas mendalam mengenai dua permasalahan, yaitu: (1) bagaimana bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan tanggungjawab moral pejabat; dan (2) mekanisme tanggungjawab moral pejabat melalui pemanfaatan media cetak dan elektronik agar bersifat transparan dan akuntabel.

Keywords : Tanggung jawab Moral, Media, Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Abstract

Official's moral responsibility is often a common problem in the good governance that is difficult to find a solution. Several problems arise due to the low moral responsibility officials. For example in the case of the implementation of the Decision of the State Administration (TUN) that has been *in kracht van gwisjde* are not working effectively because of the low moral responsibility of officials to comply with the decision. The implementation of the work program officials such as working visits, meetings and so on are also in need of moral responsibility so that in its implementation does not contain elements of corruption. Irrelevant official visit, meeting in not suitable place, the implementation of the work program that does not fit the needs of officials are examples of activities with low moral responsibility. To overcome this, it needs to be a strategy of applicable and relevant moral responsibility for officials that is how moral responsibility made by the competent authority (moral agent) will be transparent and accountable.

Public Information Act has actually provides a mechanism for reporting government activities transparent and accountable through announcements in newspaper and electronic media. It is carried out by all activities related to the administration reported in the newspaper or electronic media, whether it is a budget that is used or documentation of activities. This writing will discuss deeply about two problems, they are: (1) what form of governance that requires a moral responsibility officials; and (2) How is the mechanism of official moral responsibility through the use of newspaper and electronic media to be both transparent and accountable

Keywords: *Moral Responsibility, Media, Good Governance*

PENDAHULUAN

World Economic Forum yang diselenggarakan pada awal Januari tahun 2016 lalu meninggalkan beberapa laporan terbaru bagi negara-negara pesertanya, termasuk Indonesia. Laporan yang biasanya disebut *competitiveness index* atau indeks daya saing, menempatkan Indonesia di peringkat ke-41 dunia. Turun dari peringkat di tahun 2015, yaitu peringkat ke-37. Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 255,5 juta jiwa, memiliki Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar USD 859 miliar dengan

jumlah PDB per kapita sebesar USD 3.362,4.¹ PDB dan jumlah SDM yang cukup besar tersebut, tidak mampu membuat indeks daya saing Indonesia meningkat, namun justru menurun. Beberapa faktor yang menyebabkan menurunnya indeks daya saing Indonesia adalah: a. korupsi (11,8); b. inefisiensi birokrasi pemerintah (9,3); c. infrastruktur yang terbatas; (9,0); d. akses ke pendanaan (8,6); e. inflasi (7,6); f. ketidakstabilan kebijakan (6,5); g. buruknya etos kerja buruh (6,3); h. tingkat pajak (6,1); i. tenaga kerja pintas yang terbatas (5,6); j. kebijakan pajak (4,8); k. regulasi valas (4,6); l. ketidakstabilan pemerintahan (4,1); m. buruknya kesehatan publik (4,0); n. kejahatan dan pencurian (4,0); o. Inovasi yang terbatas (3,7); p. peraturan buruh yang ketat (3,7).²

Dari beberapa faktor tersebut, korupsi masih menjadi aktor utama yang mempengaruhi turunnya indeks daya saing Indonesia. Korupsi menghambat iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi. Padahal, indeks persepsi korupsi Indonesia sudah mengalami perbaikan. Merujuk pada data Transparency International (TI) dalam Corruption Perception Index (CPI) 2015 yang dirilis pada 27 Januari 2016 lalu, menempatkan Indonesia di peringkat 88 dari 168 negara. Skor Indonesia mengalami kenaikan sebesar 2 poin menjadi 36 poin dan naik 19 peringkat dari tahun sebelumnya. Skor CPI berada pada rentang 0-100. 0 berarti negara dipersepsikan sangat korup, sementara skor 100 berarti dipersepsikan sangat bersih.³ Meskipun mengalami kenaikan, namun skor Indonesia masih kalah jika dibandingkan negara lain di ASEAN, seperti Malaysia (50), dan Singapura (85) dan Thailand (38). Peringkat dan skor Indonesia hanya sedikit lebih baik dari

¹ Lihat weforum.org/publications seperti dalam info grafis detik.com diakses pada tanggal 16 November 2016

² *Ibid.*

³ TI, *Corruption Perceptions Index 2015 : Perbaiki Penegakan Hukum, Perkuat KPK, Benahi Layanan Publik*, <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2016/01/27/corruption-perceptions-index-2015> diakses pada tanggal 16 November 2016

Filipina (35), Vietnam (31), dan Myanmar (22).⁴ Artinya, untuk menjadi negara bersih dari korupsi di kawasan ASEAN saja, Indonesia masih harus banyak belajar dari Singapura, Malaysia maupun Thailand. Negara yang bersih dan bebas dari korupsi lebih menarik minat investor untuk berbisnis. Sehingga akan meningkatkan indeks daya saing sebagaimana dirilis oleh WEF.

Indeks daya saing dan indeks persepsi korupsi memang saling berkaitan satu sama lain. Dalam iklim investasi dan dunia bisnis, korupsi di sektor penegakan hukum memberikan efek ketidakpastian terhadap bisnis. Korupsi dapat meningkatkan *cost* bisnis dan menurunkan kepercayaan publik. Selain faktor korupsi, birokrasi atau pemerintahan juga memberikan sumbangsih terhadap penurunan indeks daya saing Indonesia. Seperti disebutkan dalam faktor penyebab penurunan indeks daya saing yang dirilis oleh WEF, terdapat inefisiensi birokrasi pemerintah, ketidakstabilan kebijakan dan ketidakstabilan pemerintahan yang menjadi problematika birokrasi di Indonesia. Faktor tersebut terbukti dari beberapa temuan dan laporan yang disampaikan oleh masyarakat maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan lembaga survei. Beberapa penyakit pejabat yang menjadi problematika birokrasi pemerintah diantaranya terkait moral pejabat, etos kerja dan produktifitas. Moral pejabat yang rendah misalnya, menjadikan para pejabat bertindak arogan, angkuh, tidak tahu malu dan berbuat sesukanya sendiri. Demikian juga dengan etos kerja pejabat yang rendah. Pejabat lebih suka jalan-jalan dengan label kunjungan kerja (kunker). Karena lebih banyak kegiatan kunker, menyebabkan produk hukum dan produk kebijakan yang dihasilkan sangat minim sehingga mengganggu produktifitas.

Parahnya lagi, kunker tersebut menyedot dana (baik APBN maupun APBD) yang cukup besar. Kunker ini secara jamak dilakukan oleh para

⁴ *Ibid.*

pejabat, tidak hanya di pusat namun juga menjadi budaya laten di daerah. Berdasarkan data yang dirilis oleh Indonesia Budget Center (IBC), anggaran kunjungan kerja (kunker) anggota DPR meningkat 24 persen dari Rp994,92 miliar pada 2014 menjadi Rp1,24 triliun pada 2015. Dari peningkatan ini, setiap anggota DPR mendapat jatah Rp2,21 miliar per tahun.⁵ Sayangnya, peningkatan anggaran untuk kunker tersebut tidak berbanding lurus dengan kualitas kinerja anggota dewan. Menurut IBC, banyak masyarakat tidak tahu siapa wakil rakyat yang mewakili mereka di Gedung Parlemen Senayan. Selain itu, kenaikan anggaran kunker juga tidak dibarengi pelaksanaan dan pertanggungjawaban yang baik. Bahkan, ada sejumlah kasus yang menunjukkan kunker ke daerah pemilihan hanya formalitas belaka.⁶ Apa yang disampaikan IBC memperkuat pernyataan politikus PDIP, Hendrawan Supratikno, mengenai audit BPK terhadap kunker para anggota dewan sepanjang 2015. Hendrawan mengatakan, hasil audit dan uji petik BPK menemukan potensi kerugian negara mencapai Rp945 miliar. Temuan ini berasal dari laporan kunker yang tidak memenuhi persyaratan dan sulit dibuktikan.⁷

Dana kunker DPR yang mengalami peningkatan tersebut, ternyata juga ditiru oleh anggota dewan ataupun pejabat di daerah. Beberapa daerah tercatat menambah dana kunker, baik secara keseluruhan maupun hanya untuk uang dinas perjalanan. Seperti yang terjadi di Yogyakarta. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dan pemerintah kota sepakat menaikkan anggaran kunjungan kerja. Jumlah uang harian untuk anggota dewan dan pejabat Pemerintah Kota Yogyakarta naik hampir 100 persen sesuai dengan jabatan struktural. Sedangkan untuk

⁵ IBC dalam artikel yang ditulis oleh M Akbar Wijaya, *Kejujuran Bung Hatta dan Gaya Kunker Pejabat Kita* <http://www.republika.co.id/berita/selarung/nostalgia-abah-alwi/16/09/07/od314o392-kejujuran-bung-hatta-dan-gaya-kunker-pejabat-kita> diakses pada tanggal 16 November 2016

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

semua anggota dewan, uang harian naik dari Rp530 ribu menjadi Rp1 juta. Pejabat eselon II A dari Rp530 ribu menjadi Rp1 juta, eselon II B naik dari Rp530 ribu menjadi Rp900 ribu, dan eselon III A naik dari Rp530 ribu menjadi Rp850 ribu. Uang harian ini terdiri atas uang makan, transportasi lokal, dan uang saku. Keputusan menaikkan uang harian ini tertuang dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 45 Tahun 2016 yang diteken 4 Agustus 2016.⁸ Ketua DPRD Yogyakarta beralasan bahwa selama beberapa tahun dana kunker tidak mengalami kenaikan, oleh karenanya pada tahun 2016 ini ia mengajukan kenaikan dana kunker. Tidak berbeda jauh dari DPRD Yogyakarta, DPRD Banjarmasin juga menaikkan dana uang saku untuk kunker pejabat pada tahun 2016 ini.

Perjalanan dinas untuk pejabat Pemkot Banjarmasin dan DPRD Kota Banjarmasin mendapat alokasi Rp36,39 miliar dari APBD Tahun 2016. Sepanjang tahun 2015 sendiri, Pemkot Banjarmasin dan DPRD Kota Banjarmasin telah mengeluarkan anggaran sebesar Rp41 miliar untuk perjalanan dinas atau kunker. Uang saku pejabat yang semula rata-rata Rp500 ribu per hari naik menjadi Rp1,5 juta per hari atau naik sampai tiga kali lipat.⁹ Selain masalah terkait kunker dan penggunaan dana yang tidak transparan, masalah yang melanda pejabat juga berkaitan dengan kebiasaan untuk mengabaikan Putusan PTUN. Beberapa pejabat, terindikasi tidak menaati Putusan PTUN yang telah berstatus *in kracht van gwisjde*. Hal ini terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan tim Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung. Penelitian dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta sepanjang Oktober 2015, menyebutkan bahwa terdapat 93,1 persen responden yang menjawab upaya

⁸ Shinta Maharani, *Dana Kunjungan Kerja DPRD Yogyakarta Naik 100 Persen*, <https://m.tempo.co/read/news/2016/10/10/058811078/dana-kunjungan-kerja-dprd-yogyakarta-naik-100-persen> diakses pada tanggal 16 November 2016

⁹ Redaksi, Wowwww, *Uang Saku Kunker Pejabat di Daerah Ini Naik 3 Kali Lipat*, <http://kalsel.prokal.co/read/news/760-uang-saku-kunker-naik-3-kali-lipat.html> diakses pada tanggal 16 November 2016

paksa belum efektif menjamin kepatuhan pejabat terhadap putusan PTUN.¹⁰

Kepatuhan pejabat memang sudah lama menjadi problem PTUN. Beberapa penelitian, seperti dilakukan Supandi di PTUN Medan dan penelitian Istiwibowo di PTUN Jakarta dalam periode 2008-2013, menunjukkan bahwa dari 276 putusan hanya 15 putusan yang dilaksanakan atau 261 putusan (setara 95%) tidak dilaksanakan.¹¹ Melihat tingginya angka ketidakpatuhan pejabat terhadap putusan PTUN, maka tentunya perlu dilakukan beberapa upaya paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketidakpatuhan menaati putusan PTUN tersebut juga mengindikasikan moral dan kesadaran pejabat yang masih rendah. Oleh karenanya, dibutuhkan sebuah langkah konkret untuk mengatasi hal tersebut. Dari latar belakang permasalahan diatas, penulis mencoba membahas dua hal, yaitu (1) bagaimana bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan tanggungjawab moral pejabat; dan (2) mekanisme tanggungjawab moral pejabat melalui pemanfaatan media cetak dan elektronik agar bersifat transparan dan akuntabel.

PEMBAHASAN

A. Bentuk Penyelenggaraan Pemerintahan yang Membutuhkan Tanggungjawab Moral Pejabat

Tanggungjawab moral pejabat akhir-akhir ini menjadi topik bahasan yang cukup menarik untuk segera ditemukan solusinya. Beberapa

¹⁰ Tri Cahya Indra Permana, *Penelitian MA 2015: Ius Constituendum Kepatuhan Terhadap Putusan PTUN Penelitian di PTUN DKI Jakarta teradap putusan 2008-2013, sebanyak 95 persen putusan tak dilaksanakan secara sukarela*. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt577f09bf44b74/ius-constituendum-i-kepatuhan-terhadap-putusan-ptun> diakses pada tanggal 16 November 2016

¹¹ *Ibid.*

tindakan pejabat, dianggap sudah keluar dari kaidah moral yang berlaku di Indonesia. Sebelum berbicara mengenai bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan tanggungjawab moral pejabat dan mekanisme tanggungjawab moral pejabat melalui pemanfaatan media cetak dan elektronik, maka perlu terlebih dahulu memahami konsep dan definisi tanggungjawab moral pejabat. Berdasarkan konsep tanggungjawab, terdapat dua jenis tanggungjawab yang harus dipahami, yaitu tanggungjawab pribadi dan tanggungjawab jabatan.¹² Tanggungjawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku. Dalam pandangan hukum administrasi, tanggungjawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang dalam pelayanan publik (*public service*). Sedangkan tanggungjawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam pandangan hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan.¹³ Kedua konsep tanggungjawab tersebut berkaitan erat dengan norma perilaku aparat atau pejabat pemerintahan.

Sementara itu, berkaitan dengan tanggungjawab moral pejabat, Dennis F. Thompson (2000:48) menyebutkan bahwa banyak pejabat dari berbagai instansi menyumbang dengan berbagai cara terhadap keputusan-keputusan dan kebijakan pemerintah, maka sulit untuk mencari prinsip mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab secara moral atas produk-produk politik.¹⁴ Oleh karena banyaknya tangan yang mungkin terlibat dalam suatu kejahatan dilakukan oleh pribadi jabatan, Dennis F

¹² Tatiek Sri Djatmiati, et.al, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h 94

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Dennis F Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, terjemahan dari buku asli *Political Ethics and Public Office* oleh Benyamin Molan-Ed., Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000, h.48

Thompson mengemukakan adanya tiga macam tanggungjawab pejabat secara moral yaitu¹⁵ :

1. Tanggung jawab hierarkis, yaitu tanggung jawab untuk suatu produk politik yang dibebankan pada orang yang berkedudukan paling tinggi dalam rantai wewenang formal dan informal.
2. Tanggung jawab kolektif, didasarkan atas pemikiran bahwa banyak produk politik merupakan hasil dari tindakan banyak orang yang berbeda-beda, sehingga kontribusi individual mungkin tidak dapat diidentifikasi sama sekali dan tentu saja tidak dapat benar-benar dibedakan dari kontribusi orang lain.
3. Tanggung jawab pribadi, yang mengkaitkan tanggung jawab dengan pejabat sebagai pribadi, dan bukannya sebagai pemangku jabatan tertentu atau sebagai anggota kolektifitas, mengandalkan dua kriteria tanggung jawab moral. Seorang pejabat bertanggung jawab secara moral atas suatu produk kebijakan hanya jika; (1) tindakan atau kelalaian pejabat itu merupakan sebab dari produk kebijakan; dan (2) tindakan atau kelalaian ini tidak dilakukan dalam ketidaktahuan atau di bawah tekanan.

Poin pertama dan kedua terkait tanggungjawab hirarkis dan kolektif, hampir sama dengan konsep tanggungjawab jabatan, karena kedua jenis tanggungjawab tersebut timbul akibat jabatan yang melekat pada diri pejabat. Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik beberapa poin penting terkait tanggungjawab pejabat, yaitu sebuah bentuk tanggungjawab akibat tindakan yang dilakukan oleh pejabat, baik itu atas dasar pribadi ataupun dikarenakan jabatan yang melekat pada diri pejabat. Sedangkan tentang norma perilaku atau moral, L.L Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* menyebutkan bahwa moral merupakan tuntutan-tuntutan minimal yang

¹⁵ *Ibid.*

harus dipenuhi dalam suatu tatanan masyarakat. Moral ini terbuka untuk ditransformasikan menjadi norma hukum positif dan dapat dipaksakan pelaksanaannya.¹⁶ Meskipun dalam perkembangannya, Fuller membagi lagi moral ke dalam dua jenis, yaitu moral kewajiban dan moral aspirasi. Moral kewajiban bersifat memaksa dan dijadikan landasan pembentukan norma hukum. Sedangkan moral aspirasi lebih fleksibel dan menjadi pendukung dari berlakunya moral kewajiban. Keduanya pada dasarnya masih merujuk pada pola yang sama, yakni bahwa moral merupakan landasan berperilaku bagi manusia, termasuk bagi para pejabat.

Sementara terkait definisi pejabat, merujuk pada penjelasan C.F. Strong, terdapat dua jenis terminologi pejabat, yaitu pejabat negara dan pejabat pemerintahan. Pejabat negara merupakan alat kelengkapan negara yang menjalankan fungsi dalam ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sementara pejabat pemerintahan hanya mengacu pada satu fungsi saja, yakni fungsi eksekutif.¹⁷ Berbeda dengan definisi pejabat yang disampaikan oleh Bagir Manan, bahwa pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung, seperti anggota DPR, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Sedangkan pejabat pemerintahan adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administratif belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-menteri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.¹⁸

¹⁶ L.L. Fuller dalam JJ.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum : Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Shidarta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, h 259-263

¹⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick and Jackson, 1963

¹⁸ Bagir Manan dalam artikel Hukumonline, *Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan* <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan> diakses pada tanggal 16 November 2016
1439

Sedangkan untuk Presiden, menurut Bagir Manan, masuk dalam kategorisasi pejabat negara sekaligus pejabat pemerintahan dengan melihat fungsi dan tugasnya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.¹⁹

Pemerintahan daerah yang lahir berdasarkan asas desentralisasi, masuk dalam kategori pejabat pemerintahan dengan menjalankan fungsi administrasi untuk menunjang berlakunya kegiatan pemerintahan di daerah. Sementara itu, definisi yang berbeda terkait pejabat, dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pasal 6 Undang-Undang ASN menjelaskan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari dua jenis, yakni pegawai yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

“Pegawai ASN terdiri atas:

- a. PNS; dan*
- b. PPPK.”*

Merujuk pada definisi tersebut, maka semua PNS dan PPPK, baik yang bekerja di pemerintahan daerah maupun instansi dan lembaga negara yang lain masuk ke dalam kategori pegawai atau pejabat. Selain memberikan definisi terkait pejabat, Pasal 1 UU ASN juga menggolongkan jenis-jenis pejabat, diantaranya adalah pejabat administrasi, pejabat pimpinan tinggi, pejabat fungsional, dan pejabat pembina kepegawaian. Untuk jabatan administrasi, dalam Pasal 14 UU ASN dijelaskan bahwa ada tiga macam sub-jabatan, yakni jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Selain itu, dalam Pasal 15 UU ASN juga disebutkan bahwa pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggungjawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Artinya, pasal tersebut menyatakan bahwa pegawai ASN

¹⁹ *Ibid.*

pada tingkat pelaksana pun dikategorikan sebagai pejabat, yakni pejabat pelaksana.²⁰ Definisi tentang pejabat juga bisa ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme jo. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kedua jenis peraturan perundang-undang tersebut menjelaskan tentang jenis-jenis pejabat dan jabatan yang wajib memberikan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN), diantaranya :

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang meliputi:
 - a. Direksi, Komisaris dan pejabat struktural lainnya sesuai pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
 - b. Pimpinan Bank Indonesia;
 - c. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;
 - d. Pejabat Eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
8. Jaksa;

²⁰ *Ibid.*

9. Penyidik;
10. Panitera Pengadilan; dan
11. Pemimpin dan Bendaharawan Proyek

Terdapat perbedaan yang cukup jelas antara definisi pejabat dalam UU ASN dengan pejabat yang wajib memberikan LHKPN dalam UU KPK. Dari kedua perbandingan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa definisi pejabat tergantung pada faktor lain yang mengikutinya. UU ASN memberikan definisi terkait pejabat berhubungan dengan tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan, sementara UU KPK memberikan definisi terkait pejabat berkaitan dengan kewajiban mereka melaporkan harta kekayaan yang berasal dari status mereka sebagai pejabat. Dalam makalah ini, penulis memahami bahwa untuk menemukan definisi pejabat, maka penulis tidak akan menemukan definisinya secara tekstual dari kedua jenis undang-undang tersebut ataupun melalui penjelasan yang telah diberikan oleh C.F. Strong dan Bagir Manan sebelumnya. Oleh karena itu, berkaitan dengan topik tanggungjawab moral, pejabat yang masuk dalam kategorisasi perbuatannya bisa dipertanggungjawabkan secara moral adalah pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem demokrasi.

Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *cratein* atau *cratos* yang artinya kekuasaan atau kedaulatan. Secara bahasa *demo-cratein* atau *demo-cratos* (demokrasi) adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²¹ Di Indonesia, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Gagasan mengenai negara kedaulatan rakyat merupakan bentuk lain dari demokrasi. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah merupakan wujud dari manifestasi nilai-nilai demokrasi. Rakyat yang

²¹ Makalah M. Akil Mochtar. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, tanpa tahun dan tempat

memilih, dimana proses pemilihan para wakil rakyat juga dilaksanakan oleh rakyat sendiri yang bermuara pada pengabdian para wakil rakyat tersebut untuk rakyat atau konstituen mereka. Dalam konteks ini, pejabat yang dipilih secara langsung di Indonesia melalui pesta demokrasi adalah :

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
3. Kepala daerah, meliputi Gubernur, Bupati dan Walikota (beserta wakilnya).

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati dan Walikota (beserta wakilnya), dilakukan melalui pemilu secara langsung. Pemilu secara langsung terhadap ketiga jenis pejabat tersebut merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Ketiga jenis pejabat tersebut yang harus memberikan pertanggungjawaban moral atas tindakan yang mereka lakukan berkaitan dengan jabatan yang melekat padanya. Tindakan tersebut biasanya berhubungan dengan pemerintahan, yang menurut Philipus M. Hadjon (1992:6), dijelaskan bahwa istilah pemerintahan sebagai *bestuuren* dan mengandung dua pengertian, yaitu fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah) dan organ pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah).²² Bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan

²² Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1992, hal. 6.

tanggungjawab moral pejabat diatas adalah kunjungan kerja dan kepatuhan untuk menaati putusan pengadilan.

B. Mekanisme Tanggungjawab Moral Pejabat Melalui Pemanfaatan Media Cetak Dan Elektronik Agar Bersifat Transparan Dan Akuntabel

Kunjungan kerja atau perjalanan dinas merupakan kegiatan yang lazim dilakukan oleh para pejabat. Sayangnya, kunjungan kerja para pejabat tersebut seringkali dinilai kurang efektif, terlebih karena masyarakat tidak bisa mendapatkan akses informasi yang memadai terkait agenda kunker yang diselenggarakan oleh para pejabat. Sehingga, transparansi dan akuntabilitas kegiatan para pejabat tersebut patut untuk dipertanyakan. Sementara itu, pejabat juga sering tidak patuh terhadap putusan pengadilan, terutama ketidakpatuhan untuk menaati putusan PTUN. Kedua bentuk penyelenggaraan pemerintahan inilah yang harus dipertanggungjawabkan secara moral oleh para pejabat sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Pertanggungjawaban moral para pejabat tersebut akan memberikan transparansi dan akuntabilitas tindakan pejabat di mata masyarakat. Sebagaimana diketahui, transparansi dan akuntabilitas merupakan syarat utama terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini sesuai dengan hasil penelitian *United Nations Development Programme* (UNDP) pada tahun 2000 mengenai unsur-unsur terwujudnya *good governance*,²³ yaitu :

1. *Participation;*
2. *Rule of law;*
3. *Transparency;*
4. *Responsiveness;*
5. *Consensus orientation;*

²³ Tatiek Sri Djatmiati, et.al, *Op. Cit*, h 38-39

6. *Equity;*
7. *Effectiveness and efficiency;*
8. *Accountability; and*
9. *Strategic vision.*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor. Sedangkan akuntabilitas berhubungan erat dengan tanggungjawab. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.²⁴ Untuk mewujudkan nilai-nilai transparansi dan akuntabilitas tersebut, pejabat yang melakukan kunjungan kerja dan tidak mematuhi putusan pengadilan harus melaporkan kegiatan mereka di media, baik itu media cetak ataupun elektronik. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, setiap warga negara pada dasarnya berhak mendapatkan keterbukaan informasi publik. Salah satu informasi publik yang seharusnya berhak untuk diakses oleh warga negara tersebut adalah terkait laporan kegiatan para pejabat. Dalam hal ini, hanya dua jenis kegiatan pejabat pemerintahan yang diminta untuk dilaporkan secara terbuka melalui media cetak maupun elektronik, yaitu terkait kunjungan kerja dan kepatuhan terhadap putusan pengadilan.

Mekanisme pelaporan kegiatan pejabat sebagai bentuk tanggungjawab moral pejabat terhadap masyarakat atau konstituen bisa dilakukan dengan cara :

1. Ditampilkan sebagai iklan atau pemberitahuan di media cetak, baik lokal maupun nasional;
2. Ditampilkan di laman resmi instansi;

²⁴ *Ibid.*

3. Ditampilkan pula di media sosial resmi instansi, misalnya di akun Facebook, Twitter dan sejenisnya; dan
4. Ditampilkan di papan iklan/reklame atau papan reklame Videotron.

Sedangkan poin-poin yang perlu ditampilkan, meliputi :

1. Tujuan kegiatan;
2. Agenda kegiatan/rundown acara;
3. Anggaran dana
4. Hasil atau capaian kegiatan; dan
5. Dokumentasi kegiatan.

Namun perlu juga diperhatikan bahwa laporan pertanggungjawaban kegiatan para pejabat baik melalui media cetak ataupun elektronik membutuhkan dana yang tidak sedikit. Terlebih lagi jika laporan pertanggungjawaban tersebut harus dimuat di media cetak lokal maupun nasional. Untuk mengatasi hal ini maka dapat dilakukan melalui beberapa cara; *pertama*, dana untuk memuat laporan pertanggungjawaban di media cetak dan/atau elektronik dibebankan pada keuangan negara/daerah; *kedua*, dana untuk memuat laporan pertanggungjawaban di media cetak dan/atau elektronik dibebankan sekaligus pada dana yang digunakan untuk kegiatan kunker ataupun perjalanan dinas; *ketiga*, dana untuk memuat laporan pertanggungjawaban di media cetak dan/atau elektronik dibebankan pada biaya pribadi sebagai salah satu bentuk gerakan moral pejabat tersebut.

Permasalahan dapat muncul ketika dana untuk memuat laporan pertanggungjawaban di media cetak dan/atau elektronik dibebankan pada keuangan negara/daerah. Karena adanya pertanggungjawaban kegiatan melalui media cetak dan elektronik justru berpotensi dijadikan sebagai alat oleh para pejabat dan anggota dewan untuk memainkan anggaran yang justru merugikan keuangan negara. Oleh sebab itu, maka diperlukan kesadaran dari para pejabat dalam arti bahwa pertanggungjawaban

tersebut didasari atas pemikiran bersama bahwa perlu adanya gerakan moral untuk terciptanya *good governance*. Pejabat negara harus dapat memainkan perannya sebagai *role model* yang baik sehingga nantinya dapat menjadi contoh dan panutan oleh anak buahnya agar melakukan gerakan moral yang serupa.

Substansi utama dari adanya gerakan moral berupa tanggungjawab moral pejabat melalui pemanfaatan media cetak dan elektronik adalah terciptanya struktur-struktur dan perangkat-perangkat pemerintahan yang bermoral dan baik berdasarkan prinsip *good governance*. Ketika struktur-struktur dan perangkat-perangkat pemerintahan sudah baik, maka akan tercipta budaya pemerintahan yang baik juga. Artinya tujuan akhir dari adanya tanggungjawab moral pejabat ini adalah terciptanya budaya yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tercipta melalui kebiasaan-kebiasaan yang baik. Dengan adanya mekanisme tanggungjawab moral pejabat tersebut, harapannya masyarakat khususnya LSM, bisa melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap kinerja para pejabat. Tidak hanya itu, pejabat juga bisa mendapatkan manfaat, yakni terauditnya kegiatan mereka sehingga menumbuhkan kepercayaan dan *sense of belonging* antara wakil rakyat dan rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang membutuhkan tanggungjawab moral pejabat adalah kunjungan kerja (kunker), perjalanan dinas dan kepatuhan terhadap putusan pengadilan. Pejabat yang harus mempertanggungjawabkan kegiatannya adalah pejabat negara dan/atau anggota dewan baik ditingkat pusat maupun daerah yaitu meliputi Presiden dan Wakil Presiden,

anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Gubernur, Bupati dan Walikota (berserta wakilnya).

2. Mekanisme tanggungjawab moral pejabat melalui pemanfaatan media cetak (lokal maupun nasional) dan elektronik (laman resmi institusi serta media sosial resmi institusi) agar bersifat transparan dan akuntabel bisa dilakukan dengan melampirkan tujuan, agenda kegiatan/rundown acara, anggaran dana, hasil atau capaian kegiatan serta dokumentasi kegiatan. Sedangkan dana/biaya untuk memuat pertanggungjawaban moral pejabat dalam media cetak dan elektronik dapat berasal dari; *pertama*, dibebankan pada keuangan negara/daerah; *kedua*, dibebankan sekaligus pada dana yang digunakan untuk kegiatan kunker ataupun perjalanan dinas; dan *ketiga*, dibebankan pada dana pribadi pejabat yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick and Jackson, 1963
- Dennis F Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, terjemahan dari buku asli *Political Ethics and Public Office* oleh Benyamin Molan-Ed., Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000
- JJ.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum : Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Shidarta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015
- M. Akil Mochtar. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah, tanpa tahun dan tempat
- Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1992
- Tatiek Sri Djatmiati, et.al, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010

B. Laman Website

- M Akbar Wijaya, *Kejujuran Bung Hatta dan Gaya Kunker Pejabat Kita*
<http://www.republika.co.id/berita/selarung/nostalgia-abah-alwi/16/09/07/od314o392-kejujuran-bung-hatta-dan-gaya-kunker-pejabat-kita> diakses pada tanggal 16 November 2016
- Redaksi, *Wowww, Uang Saku Kunker Pejabat di Daerah Ini Naik 3 Kali Lipat*, <http://kalsel.prokal.co/read/news/760-uang-saku-kunker-naik-3-kali-lipat.html> diakses pada tanggal 16 November 2016
- Shinta Maharani, *Dana Kunjungan Kerja DPRD Yogyakarta Naik 100 Persen*, <https://m.tempo.co/read/news/2016/10/10/058811078/dana->

kunjungan-kerja-dprd-yogyakarta-naik-100-persen diakses pada tanggal 16 November 2016

TI, *Corruption Perceptions Index 2015 : Perbaiki Penegakan Hukum, Perkuat KPK, Benahi Layanan Publik*,
<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2016/01/27/corruption-perceptions-index-2015> diakses pada tanggal 16 November 2016

Tim Redaksi, *Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan*
<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan> diakses pada tanggal 16 November 2016

Tri Cahya Indra Permana, *Penelitian MA 2015: Ius Constituendum Kepatuhan Terhadap Putusan PTUN Penelitian di PTUN DKI Jakarta teradap putusan 2008-2013, sebanyak 95 persen putusan tak dilaksanakan secara sukarela*.
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt577f09bf44b74/iius-constituendum-i-kepatuhan-terhadap-putusan-ptun> diakses pada tanggal 16 November 2016

C. Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.