



# **BAHAN AJAR DIKLAT KEPEMIMPINAN TINGKAT IV**

**AGENDA SELF MASTERY  
STANDAR ETIKA PUBLIK**

**Nana Rukmana D. Wirapraja**



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA



**T**erpercaya  
**O**rientasi mutu  
**P**roaktif



## KATA PENGANTAR

Dalam era global yang dinamis dan dalam rangka menyambut masyarakat ekonomi ASEAN, pemerintah Indonesia dituntut untuk mampu mengembangkan diri dan meningkatkan daya saing. Dengan adanya tuntutan ini, maka mau tidak mau pemerintah Indonesia harus mempersiapkan segala sesuatunya agar dapat berkompetisi dengan negara–negara lain. Untuk itu, salah satu faktor penting dalam peningkatan daya saing dan pembangunan nasional adalah kualitas pengembangan kompetensi pejabat instansi pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim). Sedangkan salah satu faktor kunci keberhasilan penyelenggaraan Diklatpim adalah kualitas isi bahan ajar.

Pembelajaran dalam Diklatpim terdiri atas lima agenda yaitu Agenda Self Mastery, Agenda Diagnosa Perubahan, Agenda Inovasi, Agenda Membangun Tim Efektif dan Agenda Proyek Perubahan. Setiap agenda terdiri dari beberapa mata diklat yang berbentuk bahan ajar. Bahan ajar Diklatpim merupakan acuan minimal bagi para pengajar dalam menumbuh kembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap peserta Diklatpim terkait dengan isi dari bahan ajar yang sesuai agenda dalam pedoman Diklatpim. Oleh karena bahan ajar ini merupakan produk yang dinamis, maka para pengajar dapat meningkatkan pengembangan inovasi dan kreativitasnya dalam mentransfer isi bahan ajar ini kepada peserta Diklatpim. Selain itu, peserta Diklatpim dituntut kritis untuk menelaah isi dari bahan ajar Diklatpim ini. Sehingga apa yang diharapkan penulis, yaitu pemahaman secara keseluruhan dan kemanfaatan dari bahan ajar ini tercapai.

Akhir kata, kami, atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan pengayaan terhadap isi dari bahan ajar ini. Kami berharap budaya pengembangan bahan ajar ini terus dilakukan sejalan dengan pembelajaran yang berkelanjutan (*sustainable learning*) peserta. Selain itu, kami juga membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi

bahan ajar ini. Hal ini dikarenakan bahan ajar ini merupakan dokumen dinamis (*living document*) yang perlu diperkaya demi tercapainya tujuan jangka panjang yaitu peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia yang berdaya saing. Demikian, selamat membaca dan membedah isi bahan ajar ini. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Desember 2015  
Kepala LAN RI,

Dr. Adi Suryanto, M.Si

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I DEFINISI, LINGKUP DAN DIMENSI ETIKA PUBLIK .....	1
A. Definisi Etika .....	1
B. Pengertian Kode Etik .....	3
C. Kode Etik Aparatur Sipil Negara .....	3
D. Nilai-nilai Dasar Etika Publik .....	4
E. Lingkup Etika Publik.....	5
F. Dimensi Etika Publik .....	6
Akuntabilitas .....	7
Transparansi.....	8
G. Tuntutan Etika Publik dan Kompetensi .....	9
BAB II INTERNALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK .....	11
A. Tantangan Dalam Internalisasi Standar Etika Publik.....	11
B. Pilihan Etis Dalam Internalisasi Standar Etika Publik .....	11
BAB III AKTUALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK DALAM MENGELOLA KEGIATAN INSTANSI .....	15
A. Tantangan Dalam Aktualisasi Standar Etika Publik.....	15
B. Aktualisasi Standar Etika Publik.....	19

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>

### **BAB I    DEFINISI, LINGKUP DAN DIMENSI ETIKA**

<b>PUBLIK.....</b>	<b>1</b>
A. Definisi Etika.....	1
B. Pengertian Kode Etik.....	3
C. Kode Etik Aparatur Sipil Negara.....	3
D. Nilai- Nilai Dasar Etika Publik.....	4
E. Lingkup Etika Publik .....	5
F. Dimensi Etika Publik .....	6
G. Tuntutan Etika Publik dan Kompetensi .....	9
<b>BAB II INTERNALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK.....</b>	<b>11</b>
A. Tantangan Dalam Internalisasi Standar Etika Publik.....	11
B. Pilihan Etis Dalam Internalisasi Standar Etika Publik.....	11
<b>BAB III AKTUALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK DALAM MENGELOLA KEGIATAN INSTANSI .....</b>	<b>15</b>
A. Tantangan dalam Aktualisasi Standar Etika Publik.....	15
B. Aktualisasi Standar Etika Publik.....	19

# BAB I

## DEFINISI, LINGKUP DAN DIMENSI ETIKA PUBLIK

### A. Definisi Etika

Secara spesifik Collins Cobuild (1990:480) mendefinisikan etika sebagai *“an idea or moral belief that influences the behaviour, attitudes and philosophy of life of a group of people”*. Oleh karena itu konsep etika sering digunakan sinonim dengan moral. Ricocur (1990) mendefinisikan etika sebagai tujuan hidup yang baik bersama dan untuk orang lain di dalam institusi yang adil. Dengan demikian **etika lebih difahami sebagai refleksi atas baik/buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar, sedangkan moral mengacu pada kewajiban untuk melakukan yang baik atau apa yang seharusnya dilakukan**. Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Integritas publik menuntut para pemimpin dan pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi, dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik (Haryatmoko, 2001).

Menurut Azyumardi Azra (2012), etika juga dipandang sebagai karakter atau etos individu/kelompok berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma luhur. Dengan pengertian ini menurut Azyumardi Azra, etika tumpang tindih dengan moralitas dan/atau akhlak dan/atau *social decorum* (kepantasan sosial) yaitu seperangkat nilai dan norma yang mengatur perilaku manusia yang bisa diterima masyarakat, bangsa dan negara secara keseluruhan. Dalam konteks Indonesia, menurut Azyumardi Azra, nilai-nilai etika sebenarnya tidak hanya terkandung dalam ajaran agama dan ketentuan hukum, tetapi juga dalam *social decorum* berupa adat istiadat dan nilai luhur sosial budaya termasuk nilai-nilai luhur yang terkandung dalam ajaran Pancasila.

Etika sebenarnya dapat dipahami sebagai sistem penilaian perilaku serta keyakinan untuk menentukan perbuatan yang pantas guna menjamin adanya perlindungan hak-hak individu, mencakup cara-cara dalam pengambilan keputusan untuk membantu membedakan hal-hal yang baik dan yang buruk serta mengarahkan apa yang seharusnya dilakukan sesuai nilai-nilai yang dianut (Catalano, 1991). Menurut Gene Blocker, etika merupakan cabang filsafat moral yang mencoba mencari jawaban untuk menentukan serta mempertahankan secara rasional teori yang berlaku secara umum tentang benar dan salah serta baik dan buruk. Etika sebenarnya terkait dengan ajaran-ajaran moral yakni standard tentang benar dan salah yang dipelajari melalui proses hidup bermasyarakat.

## **B. Pengertian Kode Etik**

Kode Etik adalah aturan-aturan yang mengatur tingkah laku dalam suatu kelompok khusus, sudut pandangnya hanya ditujukan pada hal-hal prinsip dalam bentuk ketentuan-ketentuan tertulis. Adapun Kode Etik Profesi dimaksudkan untuk mengatur tingkah laku/etika suatu kelompok khusus dalam masyarakat melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan dapat dipegang teguh oleh sekelompok profesional tertentu.

## **C. Kode Etik Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Undang-Undang ASN, kode etik dan kode perilaku ASN yakni sebagai berikut:

1. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
3. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan Negara;

7. Menggunakan kekayaan dan barang milik Negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien;
8. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
9. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
10. Tidak menyalahgunakan informasi intern Negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
11. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN;
12. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

#### **D. Nilai-nilai Dasar Etika Publik**

Nilai-nilai dasar etika publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang ASN, yakni sebagai berikut:

1. Memegang teguh nilai-nilai dalam ideologi Negara Pancasila;
2. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945;
3. Menjalankan tugas secara professional dan tidak berpihak;
4. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;

5. Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif;
6. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika luhur;
7. Mempertanggung jawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
8. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
9. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
10. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
11. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerjasama;
12. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
13. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan;
14. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karir.

## **E. Lingkup Etika Publik**

Etika Publik merupakan refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik

Ada tiga fokus utama dalam pelayanan publik, yakni:

1. Pelayanan publik yang berkualitas dan relevan;

2. Sisi dimensi Reflektif, Etika Publik berfungsi sebagai bantuan dalam menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi;
3. Modalitas Etika, menjembatani antara norma moral dan tindakan faktual.

## **F. Dimensi Etika Publik**

Pada prinsipnya ada 3 (tiga) dimensi etika publik:

### **1. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik**

Etika publik menekankan pada aspek nilai dan norma, serta prinsip moral, sehingga etika publik membentuk integritas pelayanan publik. Moral dalam etika publik menuntut lebih dari kompetensi teknis karena harus mampu mengidentifikasi masalah-masalah dan konsep etika yang khas dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, etika publik mengarahkan analisa Polsosbud dalam perspektif pencarian sistematis bentuk pelayanan publik dengan memperhitungkan interaksi antara nilai-nilai masyarakat dan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh lembaga-lembaga publik.

### **2. Dimensi Modalitas**

Pemerintah bersih adalah syarat kemajuan suatu bangsa. Pemerintahan korup menyebabkan kemiskinan, sumber diskriminasi, rentan konflik dan penyalahgunaan kekuasaan. Korupsi disebabkan lemahnya integritas pejabat publik, kurangnya partisipasi dan lemahnya pengawasan.

Membangun integritas publik pejabat dan politisi harus disertai perbaikan sistem akuntabilitas dan transparansi yang didukung modalitas etika publik, yaitu bagaimana bisa bertindak baik atau berperilaku sesuai standar etika? Cara bagaimana etika bisa berfungsi atau bekerja? Struktur seperti apa yang mampu mengorganisir tindakan agar sesuai dengan etika? Infrastruktur semacam apa yang dibutuhkan agar etika publik berfungsi?.

Unsur-Unsur modalitas dalam etika publik yakni akuntabilitas, transparansi dan netralitas.

### **Akuntabilitas**

Akuntabilitas berarti pemerintah harus bertanggungjawab secara moral, hukum dan politik atas kebijakan dan tindakan-tindakannya kepada rakyat. Tiga aspek dalam akuntabilitas:

*Tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban kekuasaan melalui keterbukaan pemerintah atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi pemerintah, memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggungjawab dan liabilitas sehingga tekanan lebih pada sisi hukum, ganti rugi dan organisasi, tekanan lebih banyak pada hak warga negara untuk bisa mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik sehingga akuntabilitas disamakan dengan transparansi.*

## Transparansi

Transparansi dipahami bahwa organisasi pemerintah bisa mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberikan informasi yang relevan atau laporan terbuka terhadap pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) dan dipublikasikan. Adapun keterlibatan *civil society* di dalam proses pengambilan kebijakan publik semakin besar dengan kemajuan teknologi karena modernisasi pelayanan pelayanan publik mengembangkan *e-Governance*, sekaligus merupakan cara dalam melawan korupsi dan mendorong terciptanya pejabat publik yang beretika dan berintegritas.

Transparansi mengandung arti bahwa peraturan, prosedur, pelaksanaan harus jelas dan lengkap dan dapat diketahui oleh pihak-pihak yang melaksanakan;

Para Pejabat Publik baik pemerintah maupun pihak-pihak yang terlelibat dapat mengetahui sekaligus mengawasi agar tidak terjadi penyimpangan maupun peluang korupsi; Para pejabat yang berperan tersebut harus memiliki pengetahuan dan kompetensi dalam masalah pengadaan Barang dan jasa pemerintah;

Agar dana publik dan uang Negara dapat dipertanggung jawabkan dengan benar.

### 3. Dimensi Tindakan Integritas Publik

Integritas publik dalam arti sempit yakni tidak melakukan korupsi atau kecurangan; Adapun maknanya secara luas yakni

tindakan yang sesuai dengan nilai, tujuan dan kewajibannya untuk memecahkan dilema moral yang tercermin dalam kesederhanaan hidup; Integritas publik juga dimaksudkan kualitas dari pejabat publik yang sesuai nilai, standar, aturan moral yang diterima masyarakat; Etika publik juga merupakan niat baik seorang pejabat publik yang didukung oleh institusi sosial seperti hukum, aturan, kebiasaan, dan sistem pengawasan;

Pembentukan moral, niat baik yang didukung oleh lingkungan dan pengalaman yang menyediakan infrastruktur etika berupa sarana yang mendorong dan memberi sanksi bagi yang melanggar norma-norma dalam pelayanan publik

## **G. Tuntutan Etika Publik dan Kompetensi**

Pelayanan Publik yang profesional membutuhkan tidak hanya kompetensi teknik dan leadership, namun juga kompetensi etika. Tanpa kompetensi etika, pejabat cenderung menjadi tidak peka, tidak peduli dan diskriminatif, terutama pada masyarakat yang tidak beruntung. Etika publik merupakan refleksi kritis yang mengarahkan bagaimana nilai-nilai (kejujuran, solidaritas, keadilan, kesetaraan, dll) dipraktikkan dalam wujud keprihatian dan kepedulian terhadap kesejahteraan masyarakat atau kebaikan orang lain.

**Profesionalitas merupakan persyaratan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi bagi pejabat publik. Suatu tugas/pekerjaan harus dikerjakan oleh orang yang sesuai bidang keahliannya.**

**Hal ini sejalan dengan sabda Rosululloh SAW: "Apabila suatu urusan diserahkan kepada seseorang yang bukan ahlinya, tunggulah kehancuran. Oleh karena itu harus dianut prinsip "the right man on the right job", menempatkan orang yang tepat pada posisinya sesuai dengan kemampuannya. Di lingkungan organisasi publik sering terjadi "the right man on the wrong place", menempatkan seseorang yang memiliki keahlian tertentu pada tempat yang tidak sesuai dengan keahliannya. Sebagai contoh seorang sarjana teknik menduduki jabatan sebagai Kepala Biro Hukum, atau sebaliknya seorang sarjana hukum diangkat sebagai kepala dinas Bina Marga. Pernah juga dijumpai disuatu daerah, seorang sarjana agama menduduki jabatan kepala Dinas Pekerjaan Umum. Bahkan sering pula terjadi seseorang yang tidak memiliki kompetensi ditempatkan pada tempat yang strategis.**

## **BAB II**

### **INTERNALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK**

#### **A. Tantangan Dalam Internalisasi Standar Etika Publik**

Perkembangan kebutuhan profesionalisme aparatur sipil negara sekarang ini menuntut dirumuskannya nilai-nilai etika yang berlaku bagi semua jenis pekerjaan sebagai pelayan publik (*public servants*), yang merupakan sebutan lain dari Pegawai Negeri Sipil. Ada dua perkembangan yang perlu diperhatikan dalam hal ini. Pertama, sumber-sumber nilai etika yang berlaku bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) sebenarnya sudah banyak yang dapat dijadikan sebagai rujukan bagi kaidah etika publik yang baku. Kedua, peraturan baru mengenai ASN seperti tertuang dalam UU No.5 tahun 2014 sudah secara implisit menghendaki bahwa ASN yang umum disebut sebagai birokrat bukan sekadar merujuk kepada jenis pekerjaan tetapi merujuk kepada sebuah profesi pelayan publik. Oleh sebab itu, tantangannya adalah rumusan nilai-nilai etika harus benar-benar dipahami dan dilaksanakan dengan baik karena memiliki ketentuan dan sistem sanksi yang jelas.

#### **B. Pilihan Etis Dalam Internalisasi Standar Etika Publik**

Seperti telah sering diuraikan, norma etika yang berisi berbagai ketentuan dan kaidah moralitas memiliki perbedaan dalam sistem

sanksi jika dibandingkan dengan norma hukum. Sistem sanksi dalam norma hukum sebagian besar bersifat paksaan (*coercive*) dan karena itu memerlukan aparat penegak hukum yang dibentuk atau difasilitasi oleh negara. Sebaliknya, sistem sanksi dalam norma etika tidak selalu bersifat paksaan sehingga pembebanan sanksi kepada pelanggar norma berasal dari kesadaran internal, sanksi sosial atau kesepakatan bersama yang terbentuk karena tujuan dan semangat yang sama di dalam organisasi.

Namun supaya etika publik dapat dihayati dan dilaksanakan secara menyeluruh di dalam organisasi, para pegawai tidak cukup hanya diberikan definisi atau rumusan-rumusan norma yang abstrak tanpa rujukan yang jelas mengenai kewajiban dan larangan yang berlaku. Di sinilah letak pentingnya pilihan etis yang dituangkan dalam kode etik aparat sipil negara atau PNS pada khususnya. Kode etik adalah rumusan eksplisit tentang kaidah-kaidah atau norma yang harus ditaati secara sukarela oleh para pegawai di dalam organisasi publik. Kode etik biasanya merupakan hasil dari kesepakatan atau konsensus dari sebuah kelompok sosial dan pada umumnya dimaksudkan untuk menunjang pencapaian tujuan organisasi.

Pencapaian tujuan organisasi biasanya terkandung di dalam visi atau misi dari sebuah organisasi. Dalam sebuah organisasi yang begitu besar seperti negara, para pejabat dan pegawai harus memahami betapa pentingnya kesamaan semangat dan perilaku

yang produktif agar tujuan pelayanan publik tercapai dengan baik.

Dalam hal ini Frederickson dan Hart (1985:551) mengatakan:

*... public servants must be both moral philosophers and moral activists, which would require: first, an understanding of, and belief in, regime values, and second, a sens of extensive benevolence for the people of the nation.*

Maka sebagai aparat pemerintah, para pejabat publik wajib menaati prosedur, tata-kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat atau pegawai wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Dan sebagai manusia yang bermoral, pejabat dan pegawai harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku. Dengan keta lain, seorang pejabat dan pegawai pemerintah harus memiliki kewaspadaan profesional dan kewaspadaan spiritual. Kewaspadaan profesional berarti bahwa dia harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan yang terkait dengan kedudukannya sebagai seorang pembuat keputusan. Sementara itu, kewaspadaan spiritual merujuk pada penerapan nilai-nilai kearifan, kejujuran, keuletan, sikap sederhana dan hemat, tanggung-jawab, serta akhlak dan perilaku yang baik.

Supaya pegawai pemerintah memiliki kewaspadaan profesional dan spiritual serta memahami berbagai patokan sikap mental dalam berperilaku dan bertindak, disusunlah kode etik yang dapat dijadikan sebagai rujukan tekstual. Dengan ditaatinya kode etik

yang berlaku bagi ASN secara umum, diharapkan bahwa para pejabat publik dapat menjalankan tugas-tugasnya seraya berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana nilai-nilai etika publik dalam tindakan-tindakan nyata. Dengan rumusan kode etik yang baik dan diikuti sebagai pedoman bertindak dan berperilaku, para pejabat akan melihat kedudukan mereka sebagai alat, dan bukan sebagai tujuan. Di satu sisi, nilai-nilai sebagai pelayan publik yang bermartabat dan luhur akan dapat dipertahankan. Dan di sisi lain, warga masyarakat akan memiliki kepercayaan (*trust*) yang tinggi kepada aparaturnya karena pelayanan yang profesional dan sekaligus mengandung nilai-nilai afeksi yang kuat.

## **BAB III**

### **AKTUALISASI STANDAR ETIKA PUBLIK DALAM MENGELOLA KEGIATAN INSTANSI**

#### **A. Tantangan Dalam Aktualisasi Standar Etika Publik**

Pada dasarnya Kode Etik mencoba merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, dalam hal ini pada tugas-tugas pelayanan publik. Tentu saja Kode Etik sekadar merupakan pedoman bertindak yang sifatnya eksplisit. Mengenai aktualisasinya dalam perilaku nyata, tergantung kepada niat baik dan sentuhan moral yang ada dalam diri para pegawai atau pejabat sendiri. Namun demikian, karena kode etik dirumuskan untuk menyempurnakan pekerjaan di sektor publik, mencegah hal-hal buruk, dan untuk kepentingan bersama dalam organisasi publik, tentu saja setiap pegawai dan pejabat diharapkan dapat menaatinya dengan kesadaran yang tulus. Itulah yang menjadi tantangan utama dalam aktualisasi standar etika publik.

Paham idealisme etik mengatakan bahwa setiap manusia pada dasarnya adalah baik dan suka hal-hal yang baik. Apabila ada orang-orang yang menyimpang dari kebaikan, itu semata-mata karena dia tidak tahu norma untuk bertindak dengan baik atau tidak tahu cara-cara bertindak yang menuju ke arah kebaikan. Hal yang diperlukan adalah suatu peringatan dan sentuhan nurani yang terus-menerus untuk menggugah

kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi antar individu.

Dengan demikian, para pegawai dan pejabat perlu terus diingatkan akan rujukan kode etik PNS yang tersedia. Sosialisasi dari sumber-sumber kode etik itu beserta penyadaran akan perlunya menaati kode etik harus dilakukan secara berkesinambungan dalam setiap jenis pelatihan kepegawaian untuk melengkapi aspek kognisi dan aspek profesionalisme dari seorang pegawai sebagai abdi masyarakat. Berikutnya, rujukan pelaksanaan kode etik yang sifatnya normatif perlu dibarengi dengan diskusi mengenai berbagai kasus nyata yang dialami oleh seorang pegawai di dalam lingkungan kerjanya masing-masing.

**Sebagian besar pejabat publik, baik di pusat maupun di daerah, masih mewarisi kultur kolonial yang memandang birokrasi hanya sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara memuaskan pimpinan. Berbagai cara dilakukan hanya sekedar untuk melayani dan menyenangkan pimpinan. Loyalitas hanya diartikan sebatas menyenangkan pimpinan, atau berusaha memenuhi kebutuhan pribadi pimpinannya. Kalau itu yang dilakukan oleh para pejabat publik, peningkatan kinerja organisasi tidak mungkin dapat terwujud. Oleh karena itu perlu ada perubahan mindset dari seluruh pejabat publik. Perubahan mindset ini merupakan reformasi birokrasi yang paling penting, setidaknya mencakup tiga aspek penting yakni:**

**Pertama, berubah dari penguasa menjadi pelayan; Kedua, merubah dari 'wewenang' menjadi 'peranan'; Ketiga, menyadari bahwa jabatan publik adalah amanah, yang harus dipertanggung jawabkan bukan hanya di dunia tapi juga di akhirat.**

Semua pemimpin harus mempertanggung jawabkan kepemimpinannya di hadapan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah SWT. Perubahan mindset yang juga harus dilakukan adalah perubahan sistem manajemen, mencakup kelembagaan, ketatalaksanaan, budaya kerja, dan lain-lain untuk mendukung terwujudnya good governance. Dalam reformasi birokrasi ada 8 area perubahan yang harus dilakukan oleh seluruh kementerian dan lembaga di Indonesia yakni:

1. Manajemen perubahan
2. Penataan Peraturan Perundang-undangan
3. Penataan dan Penguatan Organisasi
4. Penataan tatalaksana
5. Penataan sistem manajemen SDM
6. Penguatan akuntabilitas
7. Penguatan pengawasan
8. Peningkatan pelayanan publik

Keberhasilan dalam melaksanakan 8 area perubahan ini diharapkan dapat mewujudkan birokrasi yang bersih dari KKN, pelayanan publik yang berkualitas serta meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja.

Sebagai pelayan, tentu saja pejabat publik harus memahami keinginan dan harapan masyarakat yang harus dilayaninya. Meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan hak-haknya sebagai dampak globalisasi yang ditandai revolusi dibidang telekomunikasi, transportasi dan turis mancanegara telah mendorong munculnya tuntutan gencar yang dilakukan masyarakat kepada pejabat publik untuk segera merealisasikan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu tuntutan masyarakat tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya ditanggapi para pejabat publik dengan melakukan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan yang terarah bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Kata 'good' dalam 'good governance' mengandung makna: Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak masyarakat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial; Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan tersebut. Adapun pengertian 'governance' menurut UNDP yakni "*The exercise of political, economic, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels of society*".

**Untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi pembangunan dan pelayanan publik, para pejabat publik harus dapat merealisasikan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, profesionalitas, supermasi hukum, kesetaraan, dan lain-lain.** Realitasnya, hambatan utama dalam merealisasikan prinsip-prinsip tersebut adalah aspek "moralitas", antara lain munculnya fenomena baru dalam masyarakat berupa lahirnya kebudayaan indrawi yang materialistik dan sekularistik. Sementara itu perkembangan moral dan spiritual mengalami pelemahan, walaupun masih tumbuh, ia tidak seimbang atau bahkan tertinggal jauh dari perkembangan yang bersifat fisik, materi dan rasio. **Orientasi materialistik ini menyebabkan ukuran atau indikator keberhasilan para pejabat publik hanya dilihat dari faktor fisik semata, dengan mengabaikan moralitas dalam proses pencapaiannya. Implikasinya, para pejabat publik hanya 'concern' dengan pembangunan fisik saja dengan mengabaikan aspek-aspek moralitas dan spiritualitas, sehingga semakin sulit mewujudkan prinsip-prinsip 'good governance'.**

## **B. Aktualisasi Standar Etika Publik**

Rumusan kode etik bagi ASN yang berlaku di sebuah negara cukup beragam dari segi substansi maupun redaksinya. Biasanya rumusan kode etik itu mengikuti kaidah moral yang sifatnya universal dan sekaligus menyesuaikan dengan konteks lingkungan dari sistem administrasi publik di sebuah negara.

Oleh sebab itu, disamping mengetahui rujukan dari peraturan mengenai kode etik di Indonesia, para calon PNS sebaiknya juga memahami prinsip-prinsip universal yang berlaku dalam mekanisme pelayanan publik. Prinsip universal yang dimaksud di sini adalah kaidah yang berlaku bukan hanya di negara maju yang sistem administrasinya sudah mapan, tetapi juga bisa dipertimbangkan untuk diberlakukan di negara-negara berkembang karena pada dasarnya semangat pelayanan publik merupakan muara dari sumber-sumber kode etik universal tersebut.

Sebagai contoh, ASPA (*American Society for Public Administration*) menyebutkan 9 (sembilan) azas sebagai sumber kode etik administrasi publik (1981) sebagai berikut:

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan kepada diri-sendiri.
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam lembaga pemerintah pada akhirnya bertanggungjawab kepada rakyat.
3. Hukum mengatur semua tindakan dari lembaga pemerintah. Apabila hukum dan peraturan itu dirasa bermakna ganda, kurang bijaksana atau perlu perubahan, kita akan mengacu sebesar-besarnya kepada kepentingan rakyat sebagai rujukan.
4. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi publik. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau

penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Para pegawai bertanggungjawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan.

5. Sistem penilaian kemampuan, kesempatan yang sama, dan azas-azas itikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan.
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah hal yang sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima.
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih-sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya.
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (*good ends never justify immoral means*).
9. Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung-jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Kendatipun sebuah negara telah sangat rasional dan mengedepankan prinsip profesionalisme secara ketat, tetap disadari bahwa pada akhirnya kualitas pelayanan publik sangat tergantung oleh penghayatan nilai moral dan etika publik oleh para pegawainya. Itulah sebabnya, nilai-nilai dasar seperti komitmen kepada pekerjaan, kepekaan kepada kebutuhan warga masyarakat hingga pelaksanaan pekerjaan secara bertanggungjawab tetap mendapatkan perhatian seperti tampak dari kesembilan azas yang dibuat oleh ASPA ini.

Kaidah pokok lain yang senantiasa dalam pedoman kode etik universal adalah kesadaran bagi setiap pegawai pemerintah untuk menghindari adanya konflik kepentingan (*conflict of interests*) dalam pelaksanaan tugasnya.

Pengertian dasar dari konflik kepentingan dapat secara sederhana dirumuskan sebagai (McDonald, 2005):

*"a situation in which a person, such as a public official, an employee, or a professional, has a private or personal interest sufficient to appear to influence the objective exercise of his or her official duties."*

Dengan demikian, konflik kepentingan adalah tercampurnya kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi yang mengakibatkan kurang optimalnya pencapaian tujuan organisasi. Di dalam kegiatan bisnis, konflik kepentingan akan mengakibatkan persaingan tidak sehat serta manfaat kegiatan bisnis bagi khalayak yang kurang optimal. Sedangkan dalam organisasi pemerintah konflik kepentingan akan mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan, pengerahan sumberdaya publik

yang kurang optimal, dan peningkatan kesejahteraan rakyat terabaikan.

Literatur internasional tentang etika publik biasanya secara lengkap membahas tentang keharusan bagi setiap aparatur negara untuk menghindarkan diri dari konflik kepentingan. Paul Douglas (1993:61), misalnya, mengemukakan beberapa tindakan yang harus dihindari karena termasuk di dalam kategori konflik kepentingan, yaitu:

1. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan kedinasan.
2. Menerima segala bentuk hadiah dari pihak swasta pada saat ia melaksanakan transaksi untuk kepentingan kedinasan atau kepentingan pemerintah.
3. Membicarakan masa depan peluang kerja di luar instansi pada saat ia berada dalam tugas-tugas sebagai pejabat pemerintah.
4. Membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak.
5. Terlalu erat berurusan dengan orang-orang di luar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung kepada izin pemerintah.

Berbagai tindakan yang harus diwaspadai di atas hanya merupakan sebagian dari pola perilaku yang tampaknya remeh, tetapi bisa berakibat sangat serius bagi integritas seorang pejabat. Dalam upaya pencegahan korupsi dan penyimpangan di

Indonesia, sebagian dari rumusan gratifikasi bahkan sudah disebarluaskan oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) karena dari kebiasaan menerima gratifikasi ini akan bisa berkembang menjadi pola perilaku korup yang membahayakan integritas pemerintahan secara luas.

Untuk konteks Indonesia, sumber-sumber kode etik universal di atas dengan demikian perlu untuk terus dicermati dan dijadikan sebagai rujukan agar sistem administrasi publik di Indonesia terus meningkat dari segi kadar profesionalisme maupun integritasnya. Sebagian dari sumber-sumber kode etik yang dapat dijadikan landasan dalam aktualisasi standar etika publik yang telah berkembang dalam sistem administrasi publik sejak kemerdekaan yakni sebagai berikut:

**1. PP Nomor 11 Tahun 1959 tentang Sumpah Jabatan Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Perang;**

Ini merupakan sumber kode etik yang paling awal yang dirumuskan sejak pemerintah Indonesia memiliki sistem politik dan sistem administrasi sendiri sebagai sebuah negara yang berdaulat. Ketentuan tentang sumpah jabatan pada waktu itu berlaku bagi PNS dan anggota TNI. Di dalam praktik, pengambilan sumpah itu dibuat rumusannya oleh para pejabat atasan dan para pegawai baru diharapkan membaca sumpah jabatan tersebut dengan penuh penghayatan.

Metode pembacaan sumpah jabatan PNS dan TNI yang menggunakan cara-cara mandiri inilah yang agaknya perlu

dikembangkan di masa mendatang. Yang dimaksud cara mandiri adalah bahwa para pegawai baru tidak sekadar menirukan apa yang dibacakan oleh atasan atau pejabat tinggi yang mengambil sumpah. Tetapi para pegawai itu diminta untuk merumuskan sendiri sumpah jabatannya sesuai koridor kesetiaan, kewajiban dan komitmen yang akan dilaksanakannya. Dengan demikian, benar-benar pegawai yang secara otonom mengucapkan sumpah, bukan sekadar menirukan rumusan para pejabat atasan yang bisa saja diucapkan tanpa penghayatan mengenai konsekuensi dalam pelaksanaannya.

## **2. PP Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil.**

Dirumuskan pada masa pemerintahan di bawah rezim Orde Baru, PP No.21/1975 meletakkan dasar bagi sumpah atau janji Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya dijadikan sebagai rumusan kode etik secara luas di Indonesia.

Berikut ini adalah rumusan umum dari sumpah jabatan tersebut:

“Demi Allah, Tuhan Yang Maha Esa, saya bersumpah,

- Bahwa saya, untuk diangkat pada jabatan ini, baik langsung maupun tidak langsung, dengan rupa atau dalih apa pun juga, tidak memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun juga.

- Bahwa saya akan setia dan taat kepada negara Republik Indonesia.
- Bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya, atau menurut pemerintah harus saya rahasiakan.
- Bahwa saya tidak akan menerima hadiah atau sesuatu pemberian, berupa apa pun saja dari siapapun juga, yang saya tahu atau patut dapat mengira, bahwa ia mempunyai hal yang bersangkutan atau mungkin bersangkutan, dengan jabatan atau pekerjaan saya.
- Bahwa dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, saya senantiasa akan lebih mementingkan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan.
- Bahwa saya senantiasa akan menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah dan pegawai negeri.
- Bahwa saya akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan semangat untuk kepentingan negara.

### **3. Peraturan Pemerintah No.30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.**

Di dalam peraturan ini diuraikan secara lebih jelas hal-hal yang diharuskan serta dilarang dilakukan bagi pegawai atau pejabat pemerintah. Telah dirumuskan dalam peraturan ini adanya 26 kewajiban dan 18 larangan bagi setiap pegawai

negeri sipil dan ada pula ketentuan mengenai hukuman disiplin dan badan pertimbangan kepegawaian. Selama masa pemerintahan rejim Orde Baru, untuk memberi peringatan dan mengajak kepada para PNS agar melaksanakan prinsip-prinsip etika publik dalam tugas-tugasnya, kebanyakan instansi pemerintah waktu itu justru memasang peraturan disiplin ini, bukan memasang kaidah Sumpah Jabatan yang diucapkan di awal ketika menjadi PNS.

#### **4. PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.**

Warisan pemerintah Orde Baru dalam rumusan sumber kode etik PNS sebagian masih diteruskan pada pemerintahan di masa reformasi. Bahkan, rumusan kode etik Korpri (Korps Pegawai Republik Indonesia) yang banyak dikritik sebagai warisan masa otoriter Orde Baru untuk sebagian masih digunakan sebagai sumpah kesetiaan bagi para pegawai. Rumusan sumpah itu lebih dikenal sebagai Sapta Prasetya Korpri yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia adalah warga negara kesatuan Republik Indonesia yang setia kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia adalah pejuang bangsa, taat kepada negara dan

pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang selalu mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat daripada kepentingan pribadi atau golongan.
- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara, bersikap jujur, bersemangat, bertanggungjawab, serta menghindarkan diri dari perbuatan tercela.
- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia senantiasa mengutamakan pelayanan kepada masyarakat, berdisiplin, serta memegang teguh rahasia negara dan rahasia jabatan.
- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia mengutamakan persatuan-kesatuan bangsa, kesejahteraan masyarakat serta kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia.
- Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia senantiasa bekerja keras serta berusaha meningkatkan pengetahuan dan kemampuan untuk kelancaraan pelaksanaan tugas.

#### **5. PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS.**

Pada masa pemerintahan hasil reformasi, penyempurnaan dari PP No.30 tahun 1980 menghasilkan

peraturan baru yang tertuang dalam PP No.53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Secara eksplisit, tujuan dari dibuatnya peraturan pemerintah ini adalah untuk: mewujudkan PNS yg handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yg menerapkan prinsip pemerintahan yg baik (*good governance*).

Perkembangan baru dari peraturan pemerintah ini adalah bahwa rincian tentang **17 kewajiban** (ps.3) dan **15 larangan** (ps.4) lebih rinci dengan kriteria yg lebih objektif. Ketentuan mengenai tingkat dan jenis hukuman disiplin (ringan, sedang, berat) juga dibuat lebih jelas dengan derajat pelanggaran dan sistem sanksi yg rinci. Misalnya, dalam pasal 10 disebutkan bahwa, hukuman disiplin berat bisa diberlakukan jika sasaran kerja pegawai kurang dari 25%. Dengan demikian, peraturan inilah yang pertama kalinya menerapkan bahwa seorang pegawai negeri sipil bisa dikenai hukuman karena alasan kinerjanya kurang memadai.

Kecuali itu, struktur kewenangan dari pejabat yang berhak menetapkan hukuman disiplin dibuat lebih jelas, sehingga setiap jenjang pejabat punya kewenangan disiplin. Di sisi lain, pegawai yang memperoleh ancaman tindakan disiplin berhak membela diri, melakukan klarifikasi, dan mengajukan banding. Dengan demikian, ketentuan mengenai mekanisme, prosedur dan dokumentasi

penjatuhan hukuman disiplin menjadi lebih jelas dan mudah dipahami.

## **6. UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).**

Karena sifat peraturannya yang memiliki jenjang legalitas lebih tinggi, yaitu dalam bentuk Undang-undang, peraturan mengenai kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam UU No.5/2014 adalah yang paling kuat saat ini. Sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, hanya peraturan yang berbentuk Undang-undang yang memiliki sanksi tegas berupa penegakan hukum.

Di dalam UU No.5/2014 memang telah ditegaskan berbagai ketentuan disiplin pegawai negeri, sistem sanksi yang bisa dibebankan apabila seorang PNS melanggar hukum, menyalahgunakan wewenang, dan terlibat dalam konflik kepentingan. Selain itu, undang-undang ini juga mengatur hak-hak pegawai dalam bentuk remunerasi dengan sistem penilaian kinerja yang lebih jelas. Namun konsistensi dari pelaksanaan undang-undang ini masih sangat tergantung kepada bagaimana pelaksanaan peraturan-peraturan yang lebih teknis dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau peraturan lainnya. Terdapat agenda untuk setidaknya membentuk 19 Peraturan Pemerintah yang hingga kini masih berlangsung.



# **BAHAN AJAR DIKLAT KEPEMIMPINAN TINGKAT IV**

## **AGENDA SELF MASTERY INTEGRITAS**

**Nana Rukmana D. Wirapraja**



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA



**T**erpercaya  
**O**rientasi mutu  
**P**roaktif



## KATA PENGANTAR

Dalam era global yang dinamis dan dalam rangka menyambut masyarakat ekonomi ASEAN, pemerintah Indonesia dituntut untuk mampu mengembangkan diri dan meningkatkan daya saing. Dengan adanya tuntutan ini, maka mau tidak mau pemerintah Indonesia harus mempersiapkan segala sesuatunya agar dapat berkompetisi dengan negara – negara lain. Untuk itu, salah satu faktor penting dalam peningkatan daya saing dan pembangunan nasional adalah kualitas pengembangan kompetensi pejabat instansi pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim). Sedangkan salah satu faktor kunci keberhasilan penyelenggaraan Diklatpim adalah kualitas isi bahan ajar.

Pembelajaran dalam Diklatpim terdiri atas lima agenda yaitu Agenda *Self Mastery*, Agenda Diagnosa Perubahan, Agenda Inovasi, Agenda Membangun Tim Efektif dan Agenda Proyek Perubahan. Setiap agenda terdiri dari beberapa mata diklat yang berbentuk bahan ajar. Bahan ajar Diklatpim merupakan acuan minimal bagi para pengajar dalam menumbuh kembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap peserta Diklatpim terkait dengan isi dari bahan ajar yang sesuai agenda dalam pedoman Diklatpim. Oleh karena bahan ajar ini merupakan produk yang dinamis, maka para pengajar dapat meningkatkan pengembangan inovasi dan kreativitasnya dalam mentransfer isi bahan ajar ini kepada peserta Diklatpim. Selain itu, peserta Diklatpim dituntut kritis untuk menelaah isi dari bahan ajar Diklatpim ini. Sehingga apa yang diharapkan penulis, yaitu pemahaman secara keseluruhan dan kemanfaatan dari bahan ajar ini tercapai.

Akhir kata, kami, atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan pengayaan terhadap isi dari bahan ajar ini. Kami berharap budaya pengembangan bahan ajar ini terus dilakukan sejalan dengan pembelajaran yang berkelanjutan (*sustainable learning*) peserta. Selain itu, kami juga membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi

bahan ajar ini. Hal ini dikarenakan bahan ajar ini merupakan dokumen dinamis (*living document*) yang perlu diperkaya demi tercapainya tujuan jangka panjang yaitu peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia yang berdaya saing. Demikian, selamat membaca dan membedah isi bahan ajar ini. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Desember 2015  
Kepala LAN RI,

Dr. Adi Suryanto, M.Si

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I PEMIMPIN BERINTEGRITAS.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Kepemimpinan .....	1
B. Pengertian Moral, Etika, dan Integritas.....	3
C. Pengertian Kepemimpinan Dalam Perspektif Pancasila Sebagai Falsafah Bangsa .....	10
D. Urgensi Pemimpin Beretika dan Berintegritas.....	12
E. Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	15
F. Etika dan Integritas Kepemimpinan Aparatur Sebagai Penyebab Utama Korupsi .....	19
<b>BAB II KESAKTIAN PANCASILA.....</b>	<b>29</b>
A. Pemimpin Pancasilais .....	29
B. Pancasila Sebagai Landasan Idiil Dalam Kepemimpinan .....	30
C. Pemimpin Pancasilais Menjadikan UUD Sebagai Landasan Konstitusional .....	32
D. Pemimpin Pancasilais Harus Memahami Wawasan Nusantara.....	34
E. Pemimpin Pancasilais Menjadikan Ketahanan Nasional Sebagai Landasan Konsepsional.....	36
<b>BAB III SEMANGAT DAN JIWA KEBANGSAAN .....</b>	<b>39</b>
A. Pengertian Wawasan Kebangsaan.....	39
B. Peran Pemimpin yang Memiliki Semangat dan Jiwa Kebangsaan Dalam Setiap Gatra Pembangunan.....	41

<b>BAB IV</b>	<b>ORGANISASI BERKINERJA TINGGI.....</b>	<b>57</b>
	A. Karakteristik Organisasi Berkinerja Tinggi.....	57
	B. Penilaian Persepsi Masyarakat Terhadap Kinerja Organisasi .....	58
	C. Kreasi Pengetahuan Dalam Organisasi .....	60
	D. Konflik Dan Comfort Zone.....	62
	E. Keunggulan Kompetitif Organisasi .....	63
	F. Framing.....	64
	G. Mobilisasi Media .....	65
	H. Pengembangan Berkelanjutan.....	66
	I. Mobilisasi Sumber Daya Organisasi.....	66
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>68</b>

# BAB I

## PEMIMPIN BERINTEGRITAS

### A. Pengertian Kepemimpinan

Literatur tentang kepemimpinan ini cukup banyak ditulis oleh para penulis terkenal dari barat, sebut saja diantaranya Warren Bennis dengan konsep *Basic Ingredient of leadership*, Burt Nanu dengan gagasan *Seven Megaskills of Leadership*, James O'Toole dengan bukunya yang terkenal *Leading Change: The Argument for Values-Based Leadership*, John Gardner yang mengurai secara terperinci tentang *Attributes of Leadership*, Bill George dengan buku terbarunya yang berjudul *Authentic Leadership*, dan yang paling populer di Indonesia adalah Stephen R. Covey dengan bukunya *Seven Habits of Highly Effective People* serta *Principle-Centered Leadership* (Nana Rukmana, 2008). Merespon terhadap konsep dan teori kepemimpinan tersebut, akhir-akhir ini banyak ditulis buku-buku tentang kepemimpinan dalam perspektif moral dan spiritual yang dipicu oleh ketidakpuasan terhadap pola-pola kepemimpinan yang terlalu mengedepankan aspek kecerdasan Intelektual (IQ) dengan mengabaikan aspek kecerdasan Emosional (EQ) dan kecerdasan spiritual (SQ), sehingga banyak pemimpin-pemimpin di dunia ini dan khususnya di Indonesia yang mengabaikan etika dan moral dalam kepemimpinannya.

Merebaknya para pemimpin yang korupsi di negeri ini, baik di pusat maupun di daerah penyebab utamanya adalah lemahnya iman, dan diabaikannya aspek integritas, etika dan moral.

Tidak sedikit masyarakat maupun organisasi yang menganggap bahwa kepemimpinan adalah *given* (pemberian/anugerah) semata, tidak perlu upaya dan proses panjang. Sang satria piningit (pemimpin) sudah ada dengan sendirinya, terlahir dengan sendirinya tinggal ditunggu kemunculannya. Padahal kondisi yang kita amati dalam berbangsa dan bernegara, pembentukan kepemimpinan itu merupakan suatu proses kaderisasi dan “seleksi alam” yang cukup panjang, karena sangat erat dengan peristiwa sosial-politik yang sedang terjadi. Pemimpin yang dimaksudkan dalam pembahasan ini adalah para pemimpin bangsa dan negara pada segenap strata kehidupan nasional dalam bidang/sector profesi di suprastruktur, infrastruktur dan substruktur, baik formal maupun informal yang memiliki kewenangan (*authority*) atau pengaruh (*influence*) untuk mengarahkan kehidupan berbangsa dan bernegara guna terwujudnya masyarakat madani dalam rangka menjamin keutuhan negara.

Secara struktural para pemimpin dimaksud terdiri dari pejabat yang berada di dalam lembaga-lembaga pemerintahan negara dan pimpinan lembaga-lembaga yang berkembang dalam masyarakat, yang secara fungsional berperan dan berkewajiban memimpin orang dan atau lembaga yang dipimpinnya dalam upaya

mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. Oleh karenanya baik secara individual maupun institusional para pemimpin tersebut harus senantiasa menjaga komitmennya dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa dan negara. Dengan demikian selain kepala negara/eksekutif beserta kabinet/pemerintahannya, elemen kepemimpinan lain seperti legislatif dan yudikatif juga ikut termasuk dalam menentukan kinerja institusi kepemimpinan tersebut.

## **B. Pengertian Moral, Etika dan Integritas**

### **1. Pengertian Moral**

Dalam *Collins Cobuild Dictionary* (1990: 987) dijelaskan tentang **moral** yakni: 1) *Morality is the idea that some forms of behaviour are right, proper, acceptable and that other forms of behaviour are bad or wrong, either in your own opinion or society;* 2) *Morality is the quality or state of being right, proper, or acceptable in particular situation.* Dibalik kedua istilah ini, tersirat nuansa dua tradisi pemikiran filsafat moral yang berbeda (Haryatmoko, 2011). Makna ethos adalah suatu cara berfikir dan merasakan, cara bertindak dan bertingkah laku yang memberi ciri khas kepemilikan seseorang terhadap kelompok. Menurut Haryatmoko (2011), moral merupakan wacana normatif dan imperatif yang diungkapkan dalam kerangka baik/buruk, benar/salah yang dianggap nilai mutlak atau transeden, sedangkan etika difahami sebagai refleksi filosofis tentang

moral, dan lebih merupakan wacana normatif. Etika dipandang sebagai seni hidup yang mengarahkan kepada kebahagiaan dan kebijaksanaan. Perilaku bermoral menurut Elizabeth Harlock (1982) adalah perilaku yang dapat diterima oleh kelompok sosial dimana kita berada. Oleh karena itu, perilaku yang dianggap bermoral dalam komunitas tertentu, belum tentu dianggap bermoral juga dalam kelompok atau komunitas lainnya. Perilaku yang dianggap bermoral di negara-negara barat seringkali dianggap tidak bermoral bila perilaku yang sama dilakukan di Indonesia atau di negara-negara timur lainnya. Perilaku yang dianggap bermoral dilakukan oleh suku tertentu di Indonesia, belum tentu perilaku yang sama dianggap bermoral apabila dilakukan di wilayah suku lainnya. Atau perilaku tertentu dianggap bermoral apabila dilakukan dalam tempat dan situasi tertentu, tapi dianggap tidak bermoral kalau perilaku yang sama dilakukan pada tempat dan situasi yang berbeda.

## 2. Pengertian Etika

Wehrich dan Koontz (2005:46) mendefinisikan **etika** sebagai *“the dicipline dealing with what is good and bad and with moral duty and obligation”*. Secara lebih spesifik Collins Cobuild (1990:480) mendefinisikan etka sebagai *“an idea or moral belief that influences the behaviour, attitudes and philosophy of life of a group of people”*. Oleh karena itu konsep

etika sering digunakan sinonim dengan moral. Ricocur (1990) mendefinisikan etika sebagai tujuan hidup yang baik bersama dan untuk orang lain di dalam institusi yang adil. Dengan demikian **etika lebih difahami sebagai refleksi atas baik/buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar, sedangkan moral mengacu pada kewajiban untuk melakukan yang baik atau apa yang seharusnya dilakukan.** Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Integritas publik menuntut para pemimpin dan pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi peribadi, dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik (Haryatmoko, 2001). Menurut Azyumardi Azra (2012), etika juga dipandang sebagai karakter atau etos individu/kelompok berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma luhur. Dengan pengertian ini menurut Azyumardi Azra, etika tumpang tindih dengan moralitas dan/atau akhlak dan/atau *social decorum* (kepantasan sosial) yaitu seperangkat nilai dan norma yang mengatur perilaku manusia yang bisa diterima masyarakat, bangsa dan negara secara keseluruhan. Dalam konteks Indonesia, menurut Azyumardi Azra, nilai-nilai etika

sebenarnya tidak hanya terkandung dalam ajaran agama dan ketentuan hukum, tetapi juga dalam *social decorum* berupa adat istiadat dan nilai luhur sosial budaya termasuk nilai-nilai luhur yang terkandung dalam ajaran Pancasila.

Etika sebenarnya dapat dipahami sebagai sistem penilaian perilaku serta keyakinan untuk menentukan perbuatan yang pantas guna menjamin adanya perlindungan hak-hak individu, mencakup cara-cara dalam pengambilan keputusan untuk membantu membedakan hal-hal yang baik dan yang buruk serta mengarahkan apa yang seharusnya dilakukan sesuai nilai-nilai yang dianut (Catalano, 1991). Menurut Gene Blocker, etika merupakan cabang filsafat moral yang mencoba mencari jawaban untuk menentukan serta mempertahankan secara rasional teori yang berlaku secara umum tentang benar dan salah serta baik dan buruk. Etika sebenarnya terkait dengan ajaran-ajaran moral yakni standard tentang benar dan salah yang dipelajari melalui proses hidup bermasyarakat.

### **3. Pengertian Integritas**

Nampaknya tidak begitu mudah untuk mencari definisi yang tepat dan menjelaskan tentang pengertian integritas ini. Namun secara umum integritas dapat didefinisikan sebagai kesesuaian antara hati, ucapan dan tindakan, atau dalam bahasa agama lebih dikenal dengan istilah munafik bagi orang yang tidak sesuai antara kata dan perbuatan. Integritas juga dapat

didefinisikan sebagai kemampuan untuk senantiasa memegang teguh prinsip-prinsip moral dan menolak untuk mengubahnya walaupun kondisi dan situasi yang dihadapi sangat sulit, serta banyak tantangan yang berupaya untuk melemahkan prinsip-prinsip moral dan etika yang dipegang teguhnya. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa lawan dari integritas adalah hipokrit atau munafik. Orang yang berintegritas, apabila bertindak, maka tindakannya sesuai dengan nilai, keyakinan, dan prinsip yang dipegang teguhnya. Sebenarnya integritas juga dapat dimaknai sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, kelurusan yang tak dapat dipalsukan dan bukan kepura-puraan. Integritas itu bukan hanya jujur pada orang lain, tapi yang lebih penting adalah jujur pada diri sendiri, karena suara kebenaran itu ada pada hati sanubari yang paling dalam.

Dalam kamus *Collins Cobuild Dictionary* (1990, 739), **integritas** didefinisikan sebagai *“the quality of being honest and firm in your moral principles*. Sementara itu Crimbal and Brooks (2010) mendefinisikan integritas sebagai berikut: *“Integrity is an internal system of principles which guide our behaviour”*. Menurut Alfred John (1995), integritas adalah bagian penting dari kepribadian seseorang. Seseorang yang sifatnya baik (memiliki etika dan moral yang baik), tanpa memiliki integritas kemungkinan hanya bermanfaat bagi dirinya saja, belum dapat mendatangkan manfaat bagi orang lain. Menurut Azyumardi Azra (2012), Inegritas didefinisikan sebagai: “Kepengikutan dan

ketundukan kepada prinsip-prinsip moral dan etis (*adherence to moral and ethical principle*); keutuhan karakter moral (*soundness of moral character*); kejujuran (*honesty*); tidak rusak secara moral (*morally unimpaired*) atau keadaan moral sempurna tanpa cacat (*morally perfect condition*). Lebih lanjut PBB mendefinisikan integritas sebagai sikap jujur, adil, tidak memihak (dalam urusan publik, pemerintahan, dan birokrasi). Integritas mengacu kepada kejujuran, kebenaran, dan keadilan. Dalam konteks pemerintahan dan birokrasi Integritas dimaksudkan sebagai penggunaan kekuasaan resmi, otoritas dan wewenang oleh para pejabat publik untuk tujuan-tujuan yang syah (*justified*) menurut hukum. Dengan demikian, Integritas adalah keteguhan diri seorang aparatur birokrasi dan pejabat publik untuk tidak meminta atau menerima apapun dari orang lain yang diduga terkait dengan jabatan publik yang dipegangnya (Azyumardi Azra, 2012). Ringkasnya, Integritas individu adalah keselarasan antara apa yang diucapkan dan apa yang dilakukan oleh seseorang. Tindakannya sesuai dengan tuntutan moral dan prinsip-prinsip etika serta sesuai dengan aturan hukum dan tidak mendzalimi kepentingan umum. Integritas merujuk pada sifat layak dipercaya dalam diri seorang manusia, didalamnya terdapat kualitas-kualitas individu seperti karakter jujur, amanah, tanggung jawab, kedewasaan, sopan, kemauan bersikap baik dan sebagainya (Alfred John, 1995).

Didalam modul pelatihan integritas yang diselenggarakan KPK disebutkan bahwa Integritas adalah sebuah nilai, suatu aspirasi dan secara konteks merupakan keterpaduan norma. Oleh karena itu, dengan memiliki integritas, seseorang akan mampu menjadi individu yang memiliki karakter dan nilai-nilai dasar sebagai benteng penyakit-penyakit sosial seperti korupsi, kolusi, nepotisme, manipulasi dan lain-lain. Menurut Fredik Galtung (KPK, Modul Pelatihan Integritas, 2011), perilaku integritas adalah fungsi interaksi antara akuntabilitas, kompetensi dan etika, dengan rumus sebagai berikut:

$$I_o = a (ACE) - C$$

dimana:

$I_o$  = Integritas Organisasi

$a$  = alignment/interaksi

$A$  = Accountability/akuntabilitas- 'melakukan sesuai ucapan'

$C$  = Competence/kompetensi- 'melakukan dengan benar'

$E$  = Ethic/etika –'melakukan dengan keyakinan'

$C$  = Corruption-'melakukan tanpa korupsi'

Oleh karena itu **integritas harus dimiliki oleh setiap orang yang masih menginginkan keadaan yang lebih baik bagi dirinya dan lingkungannya**. Orang yang memiliki integritas dicirikan dengan kualitas diri dan kualitas interaksi dengan orang lain seperti mematuhi peraturan dan etika organisasi,

jujur, memegang teguh komitmen dan prinsip-prinsip yang diyakini benar, tanggung jawab, konsisten antara ucapan dan tindakan, kerja keras dan anti korupsi. Dengan memahami pengertian pengertian integritas dan etika sebagaimana dikemukakan diatas, maka kita yakin bahwa Integritas dan etika adalah solusi untuk mereduksi perilaku korupsi.

### **C. Pengertian Kepemimpinan Dalam Perspektif Pancasila Sebagai Falsafah Bangsa**

Pancasila telah ditetapkan sebagai *pandangan hidup* bangsa Indonesia yang telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar falsafah negara Republik Indonesia. Pancasila mengandung wawasan tentang hakikat, asal, tujuan, nilai, dan arti dunia seisinya, khususnya manusia dan kehidupannya baik secara perorangan maupun sosial. Falsafah Hidup Bangsa mencerminkan konsepsi yang menyeluruh dengan menempatkan harkat dan martabat manusia sebagai faktor sentral dalam kedudukannya yang fungsional terhadap segala sesuatu yang ada. Hal ini berarti, bahwa wawasan dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila secara kultural diinginkan tertanam dalam hati sanubari, watak kepribadian, dan mewarnai kebiasaan, perilaku serta kegiatan lembaga-lembaga masyarakat. Kelima nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila merupakan inti dambaan yang memberikan makna hidup dan sekaligus menjadi tuntutan serta tujuan hidupnya, bahkan menjadi ukuran dasar seluruh peri kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, Pancasila sebagai falsafah bangsa merupakan cita-cita moral bangsa Indonesia, yang mengikat para pemimpin bangsa dan seluruh warga masyarakat baik sebagai perorangan maupun dalam satu kesatuan bangsa Indonesia.

Pancasila memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu sebagai **falsafah hidup dan moral bangsa, sebagai ideologi nasional, dan sebagai ideologi terbuka**. Pancasila sebagai falsafah hidup menginginkan agar **moral Pancasila menjadi moral kehidupan negara** sehingga negara harus tunduk kepada moral dan wajib mengamalkannya. **Moral Pancasila menjadi norma tindakan dan kebijaksanaan negara yang memberi inspirasi dan menjadi pembimbing dalam membuat undang-undang**, menetapkan lembaga-lembaga negara dan tugasnya masing-masing serta hubungan kerja sama antar lembaga tersebut, hak-hak dan kedudukan warga negara, hubungan antara warga negara dan negara dalam iklim dan semangat kemanusiaan. Perlu diingat bahwa materi perundang-undangan terbatas pada moral bersama rakyat (*public morality*), namun sehubungan dengan pengamalan Pancasila dalam konteks moral perorangan, negara wajib menciptakan suasana di mana budi pekerti dapat dipupuk dengan baik.

Pancasila sebagai dasar negara ideologi nasional dan pandangan hidup bangsa tidak sekedar bersifat ortologik, tetapi secara penalaran. **Pancasila sangat sesuai dengan struktur sosial masyarakat Indonesia dan mampu mengantarkan**

**bangsa Indonesia kepada tujuan nasionalnya.** Didalamnya terkandung pengertian-pengertian dalam tataran nilai dasar yang bersifat tetap dan nilai instrumental serta nilai praksis yang dinamis. Pancasila dalam tataran nilai instrumental mengandung pengertian, arahan, kebijaksanaan, strategi, dan sasaran bagi lembaga-lembaga pelaksana yang dapat disesuaikan dengan kehendak jaman. Namun penyesuaian itu tidak boleh bertentangan dengan nilai dasarnya. Hukum-hukum dasar yang tidak tertulis, yang timbul dan berkembang dalam penyelenggaraan negara Indonesia dapat dimasukkan ke dalam nilai instrumental ini. Sedangkan nilai praksis merupakan nilai-nilai yang dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagai ideologi nasional, Pancasila berfungsi menggerakkan masyarakat untuk membangun bangsa dengan usaha-usaha yang meliputi semua bidang kehidupan. Pancasila tidak menentukan secara apriori tentang sistem ekonomi dan politik, tetapi sistem apapun yang dipilih harus mampu menyalurkan aspirasi utama. **Pancasila sebagai ideologi nasional pada dasarnya menampilkan nilai-nilai universal, menunjukkan wawasan yang integral-integratif, dan sebagai ideologi modern mampu memberikan gairah dan semangat yang tinggi.** Berbeda dengan ideologi-ideologi barat, **Pancasila dilahirkan dalam budaya dan sejarah peradaban timur yang sangat menjunjung tinggi peran religiusitas, yang sangat didambakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.**

## **D. Urgensi Pemimpin Beretika dan Berintegritas**

Pemimpin yang beretika dan berintegritas tentu saja harus dapat mentransformasikan nilai-nilai agama, mengimplementasikan nilai-nilai luhur Pancasila dan budaya bangsa dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kaitannya dengan kehidupan pribadi, berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Mengingat orientasi masyarakat dan budaya bangsa kita masih bersifat paternalistik, maka yang penting adalah faktor keteladanan para pemimpin dalam menjunjung tinggi etika dan integritas. Pembinaan moral, etika dan integritas dalam sebuah organisasi akan lebih efektif kalau dimulai dari para pemimpinnya. Apabila perilaku pemimpinnya tidak sesuai dengan norma agama, budaya dan peraturan-peraturan yang dibuatnya, maka upaya pembinaan moral, etika dan integritas kepada staff atau bawahannya tidak akan berjalan efektif. Ibarat membersihkan air, kalau air di hulunya kotor, maka betapapun kita berusaha membersihkan air di hilir, air akan kotor kembali. Tetapi sebaliknya kalau air di hulunya bersih, betapapun kotornya air di muara, suatu saat akan bersih juga. Di antara Prinsip keteladanan yang harus dimiliki seorang pemimpin adalah adanya kepribadian yang religius, memiliki rasa kebersamaan, kekeluargaan, kehidupan dalam keselarasan, keserasian dan keseimbangan. Semua prinsip keteladanan ini dapat dimiliki dan dipraktikkan oleh seorang pemimpin jika ia mempunyai kepribadian yang religius. Lunturnya kepribadian ini akan

berimplikasi pada menurunnya kadar kejujuran, kebenaran dan keadilan. Oleh karena itu seyogyanya seorang pemimpin mengaktualisasikan keteladanan pada dirinya sendiri terlebih dahulu agar dapat secara langsung diteladani oleh masyarakat.

Salah satu unsur yang paling penting dalam pemerintahan adalah integritas dan tanggung jawab pemerintahan. Integritas yang dimaksud adalah totalitas pengabdian dan kemauan untuk berkorban dan berani menggugul risiko apabila diperlukan untuk mencapai tujuan dengan moralitas yang tinggi dan profesionalisme yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Sosok pemimpin yang berkarakter dan berintegritas digambarkan antara lain seperti Umar bin Khattab, sahabat Nabi Muhammad SAW. Dia berani menanggung risiko dan berbuat adil dengan mengutamakan kepentingan rakyat kecil, tidak mengistimewakan para pembantunya dan gubernurnya di daerah. Umar berani menghukum anak buahnya sendiri yang bersalah dengan memecat dari jabatannya bila curang dan tidak adil. Pemerintahan dan pejabat yang memiliki integritas tinggi di jaman modern ini digambarkan seperti sosok Ahmadinejad, presiden Republik Islam Iran yang hidup sangat sederhana, bertempat tinggal di rumah yang beralas karpet tanpa bangunan yang mewah. Di dalam era keterbukaan ini, kecepatan dan ketepatan pemerintah untuk merespon segala persoalan yang ada di masyarakat menjadi ukuran penting bagi penilaian apakah pemerintah sekarang ini

memiliki integritas tinggi atau sebaliknya (Prof. Dr. M. Mas'ud Said, Introspeksi Integritas Pemerintah, Jawa Pos, 24 September 2012).

Berdasarkan hasil studi pustaka yang dilakukan penulis, dapat dijelaskan figure-figure seorang pemimpin yang memiliki etika dan integritas tinggi dalam kepemimpinannya yakni kepemimpinan Rosululoh dan para sahabatnya, antara lain Abu Bakar, Umar Bin Khaththab, Usman bin Affan dan Ali Bin Abu Thalib. Salah satu contoh figure pemimpin di Indonesia yang memiliki etika dan integritas yakni Joko Widodo (Jokowi).

### **E. Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Ketetapan MPR No. VI/2001 tentang etika kehidupan berbangsa memberi dasar pada pengejawantahan etika dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara gamblang Tap MPR ini memuat hal-hal sebagai berikut:

Etika dalam kehidupan berbangsa merupakan satu wahana dalam rangka kelancaran penyelenggaraan Sistem Administrasi Negara dimana dengan adanya etika yang difahami dan menjadi dasar pola perilaku dalam berbangsa dan bernegara akan mengarah pada satu tatanan kenegaraan yang stabil karena persepsi akan perilaku yang diharapkan oleh masing-masing individu sebagai warga negara dapat diimplementasikan dengan baik. Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportifitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta

martabat diri sebagai warga negara. Etika dalam kehidupan berbangsa ini meliputi etika sosial dan budaya, etika politik dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakkan hukum yang berkeadilan, etika keilmuan dan etika lingkungan. Pengertian masing-masing etika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Etika Penegakkan Hukum yang Berkeadilan**

Etika penegakkan hukum yang berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama dengan mengimplementasikan hukum dan peraturan secara berkeadilan. Etika ini mengisyaratkan pentingnya penegakkan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara dihadapan hukum. Etika penegakkan hukum yang berkeadilan juga mengisyaratkan agar dapat menghindari penyalahgunaan hukum, antara lain menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

### **2. Etika Politik dan Pemerintahan**

Etika politik dan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi

rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa.

### **3. Etika Sosial Budaya**

Etika sosial budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai dan saling menolong diantara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan itu perlu menumbuhkembangkan kembali budaya rasa malu yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

### **4. Etika Ekonomi dan Bisnis**

Etika Ekonomi dan Bisnis 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 bersaing, serta terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan.

## **5. Etika Lingkungan**

Etika lingkungan ini pada dasarnya menegaskan tentang pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang lingkungan serta menyelenggarakan penataan ruang secara berkelanjutan dan bertanggung jawab sesuai peraturan perundang-undangan yang ada (Undang-Undang No. 26/2007 dan Peraturan Pemerintah No. 15/2009 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang). Seseorang yang memiliki etika lingkungan berupaya untuk selalu melestarikan lingkungan dan tidak membuat kerusakan terhadap lingkungan hidup serta berupaya mengendalikan pembangunan sesuai Rencana tata Ruang yang telah ditetapkan.

## **6. Etika Keilmuan**

Pada prinsipnya etika keilmuan ini dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar seluruh komponen bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai-nilai agama dan budaya. Etika keilmuan ini dapat diwujudkan secara pribadi maupun kolektif dalam karsa, cipta dan karya, yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif, dan komunikatif dalam kegiatan membaca, belajar,

meneliti, menulis, berkarya, serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu dan teknologi.

## **F. Etika dan Integritas Kepemimpinan Aparatur Sebagai Penyebab Utama Korupsi**

Sampai saat ini korupsi merupakan salah satu masalah terbesar yang dihadapi bangsa Indonesia dan berdampak tidak saja merugikan keuangan negara tetapi juga merupakan pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, menggerogoti kesejahteraan dan demokrasi, merusak aturan hukum, dan menghambat pembangunan. Hal ini sebagaimana dikemukakan United Nation's:

*The seriousness of problems posed by corruption may: 1) Endanger the stability and security of societies; 2) Undermines the value of democracy and morality; 3) Jeopardize social economic and political development. There is a link between corruption and other form of crimes particularly the transnational organized crime and other economical crime that may include money laundering. Corruption cases, especially in large scale, tend to involve vast quantities of funds, which constitutes substantial proportion of the resources of the countries affected, and such diversion of funds may cause great damages to political stability and economic and social development of those countries.*

(O.C. Kaligis and & Associates, 2008)

Berbagai upaya telah dilakukan dalam mengatasi korupsi di Indonesia, namun upaya tersebut cenderung masih dilakukan secara parsial, dan masih belum memiliki persepsi yang sama diantara para penegak hukum dalam memberantas korupsi ini. Hal ini diakui oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bahwa

hingga masa pemerintahannya saat ini, tindak pidana korupsi bukannya berkurang, tetapi justru cenderung meluas dan membesar, sebagaimana dikemukakan Presiden SBY:

"Harus kita akui pula, dominasi tindak pidana korupsi cenderung meluas dan cenderung membesar ke daerah-daerah, mulai dari rekrutmen pegawai di kalangan birokrasi, proses pengadaan barang dan jasa, hingga di sejumlah pelayanan publik. Modusnya pun beragam, mulai dari yang sederhana berupa suap dan gratifikasi, hingga yang paling kompleks dan mengarah pada tindak pidana pencucian uang,"

Statemen itu disampaikan Presiden SBY saat berpidato dalam sidang bersama DPR dan DPD RI di gedung kompleks DPR Senayan, Kamis, 16 Agustus 2012. Semakin parahnya perilaku korupsi, menurut Presiden SBY, sudah menjelma menjadi kejahatan luar biasa yang telah merusak sendi-sendi penopang pembangunan. Di hadapan para anggota Dewan, Presiden SBY secara spesifik menghimbau agar kita semua menghindari "kongkalikong" yang mengurus uang negara, baik APBN maupun APBD. Lebih jauh Presiden SBY mengajak agar dipikirkan cara-cara yang luar biasa untuk memberantas korupsi yang sudah menjadi kejahatan luar biasa. Bahkan Presiden SBY menegaskan bahwa "Genderang perang terhadap korupsi tidak boleh kendur. Korupsi harus kita kikis habis". Kalau kita simak pidato kenegaraan tersebut, isu pemberantasan korupsi ini menjadi topik utama dari enam isu penting yang digarisbawahi secara khusus oleh Presiden SBY. Lima isu lainnya adalah reformasi birokrasi dan *good*

*governance*, kekerasan dan benturan sosial, iklim investasi dan kepastian hukum, pembangunan infrastruktur, dan kebijakan fiskal menghadapi krisis ekonomi global.

Sebutan bangsa yang memiliki budaya korupsi bagi bangsa Indonesia yang religius dengan dasar negara Pancasila tentu saja sangat memilukan dan memalukan. Kebiasaan korupsi kenyataannya memang sudah sangat sulit dirubah, buktinya sejak 2001 sampai 2010, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia posisinya masih jauh berada dibawah negara-negara tetangga, bahkan Indonesia berada di separo bagian bawah negara-negara dengan tingkat korupsi terjelek, dimana pada tahun 2011 berada pada urutan 100 dari 183 negara.(Azyumardi Azra, 2012). Wakil Ketua MPR, Hajriyanto Tohari mengibaratkan, sampai saat ini masih terjadi penyelewengan etika yang terus berlanjut. (Tribunnews.com, Jakarta, 10 Desember 2011). Seakan-akan kaderisasi dan regenerasi koruptor di negeri ini berjalan dengan sangat baik. Saat ini muncul pula fenomena politisi muda dan PNS muda yang mewarisi budaya korupsi dari generasi sebelumnya. Kaderisasi korupsi nampaknya berlari sangat cepat, mengikuti deret ukur. Hal ini ditunjukkan dengan terus bermunculannya kaum muda setelah Gayus Tambunan dan Nazaruddin yang terbukti atau diduga korupsi dengan jumlah kerugian negara yang cukup fantastis. Bahkan menurut Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) konon pegawai negeri sipil (PNS) muda tersebut

melakukan transaksi keuangan mencurigakan dengan jumlah yang sangat fantastis, miliaran rupiah.

Kenyataan itu menunjukkan bahwa penanganan korupsi yang dilakukan oleh para penegak hukum, termasuk oleh KPK, seakan mengikuti deret hitung, sementara dalam waktu yang bersamaan regenerasi koruptor berjalan cepat ibarat deret ukur. Kondisi ini menunjukkan tentang adanya fakta sesungguhnya atas penanganan kasus-kasus besar yang tidak pernah tuntas diselesaikan, bahkan seolah dibiarkan mengambang, dan menggantung begitu saja seperti kasus Century dan kasus mafia pajak.

Yudi Latif (Majalah Gatra No.04 Tahun XVIII, 1-7 Desember 2011) menyoroti sangat tajam terhadap etika para pejabat dilingkungan birokrasi, yang mengesankan seolah-olah perilaku korupsi di negara ini sudah menjadi bagian dari kebudayaan yang sangat sulit untuk diberantas. Problem utama kenegaraan terletak pada surplus pemburu jabatan, namun defisit etika. Mereka berupaya meraih jabatan dengan berbagai cara dengan mengabaikan faktor etika. Korupsi telah kehilangan esensi sebagai kebobrokan moralitas. Hampir seluruh pemaknaan terhadap istilah ini mengalami kemerosotan pemahaman yang sangat signifikan, sehingga korupsi tidak dilihat lagi sebagai permasalahan kemerosotan moral atau perbuatan tercela. Korupsi yang dipaparkan dalam angka tidak lagi berarti apa-apa, karena esensi perbuatan tercela telah berubah menjadi korupsi nominal atau

memberikan toleransi terhadap angka-angka statistik tertentu<sup>1</sup>. Kalau ukurannya etika dan moralitas, seberapapun nilai statistik dari angka korupsi itu harus dilihat sebagai perbuatan tercela yang diancam dengan hukuman. Katagori perbuatan tercela ini tentu saja perlu diberikan kepada pelaku korupsi, mengingat perilaku korupsi ini sangat berpengaruh terhadap stabilitas politik, sosial dan ekonomi. Rekomendasi Munas Alim Ulama NU 2012 mengingatkan secara keras bahwa pemerintah Indonesia harus berbenah lebih baik lagi untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan, termasuk manajemen pajak dan pemberantasan korupsi. (Harian Jawa Pos, 24 September 2012, hal. 4). Oleh karena itu, pemerintah harus bekerja keras dalam upaya memberantas korupsi di negeri ini dengan pendekatan yang menyeluruh, baik dalam upaya yang sifatnya reaktif (pemberantasan), serta upaya prepentif melalui kegiatan pembangunan yang seimbang antara pembangunan fisik dan pembangunan mental/spiritual. Orientasi pembangunan Nasional harus dilaksanakan dalam kerangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh

---

<sup>1</sup>KPK dalam perioda 2004 sampai dengan Oktober 2011 sudah melakukan penyelidikan 417 kasus, penyidikan 229 kasus, penuntutan 196 perkara, yang sudah berkekuatan hukum tetap 169 perkara, eksekusi sebanyak 171 perkara. Sementara itu secara keseluruhan selama perioda 2005-2011 Polri telah menangani 1.961 perkara korupsi dengan jumlah keuangan negara yang berhasil diselamatkan lebih dari Rp. 679 miliar. (Laporan Menteri Hukum dan HAM kepada Presiden Republik Indonesia dalam peringatan Hari Antikorupsi tentang pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan korupsi 2004-2011, Jum'at 9 Desember 2011 di Semarang)

masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya sekedar mengejar kemajuan lahiriah saja melainkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara keduanya yaitu kebahagiaan lahir dan bathin. Iman dan taqwa (Imtaq) harus diposisikan diatas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Iptek)<sup>2</sup>, sehingga dapat menjadi landasan yang kokoh bagi pembangunan bangsa dan negara. Dalam upaya mencapai sasaran pembangunan tersebut, maka keseimbangan, keselarasan dan keserasian harus dicerminkan pula dalam sosok pribadi bangsa Indonesia, yang ditunjukkan dengan adanya keselarasan hubungan antara manusia dan penciptanya (Hablumminalloh), dan hubungan antara sesama manusia (Hablumminannas). Dengan perkataan lain, setiap peribadi harus seimbang<sup>3</sup> dalam membina hubungan

---

<sup>2</sup> Menurut Mc. Graw Hill Dictionary of Science and Technical Terms, yang dimaksud dengan sains adalah: "The study of natural science and the application of this knowledge for practical purposes", sedangkan Conny Semiawan (1999) mengartikan sains secara lebih luas yakni pengkajian dan penterjemahan pengalaman manusia tentang dunia fisik dengan cara teratur dan sistematis. Jadi harus mencakup semua aspek pengetahuan yang dihasilkan oleh aplikasi metode saintifik, bukan saja fakta dan konsep proses saintifik, tetapi juga berbagai variasi aplikasi pengetahuan dan prosesnya. Adapun teknologi bukan hanya sekedar diartikan teknik tetapi yang dimaksudkan adalah suatu cara adaptasi yang efisien dari suatu sistem yang menentukan hasilnya. Tujuan umum teknologi adalah untuk mengadakan perubahan praktis dalam dunia nyata yang diinginkan oleh manusia (Conny R. Semiawan, "Pendidikan Tinggi: Peningkatan Kemampuan Manusia, sepanjang hayat, seoptimal mungkin", Grasindo, 1999, hal. 20)

<sup>3</sup> Pengertian seimbang (balance) menurut Kamus Lengkap Psikologi yakni keseimbangan emosional, atau tidak adanya eksentrisitas (hal-hal yang eksentrik). Hal ini berarti memiliki keseimbangan emosional dalam

secara vertikal dengan sang pencipta, Tuhan Yang Maha Kuasa dan secara horizontal dengan sesama manusia. Namun demikian realita dilapangan terjadi ketidak seimbangan yang mengakibatkan munculnya berbagai persoalan dalam pelaksanaan pembangunan khususnya menyangkut krisis moralitas atau krisis sosial kultural, yang dapat dilihat dari beberapa gejala umum, antara lain berkembangnya krisis etika profesi, korupsi, kolusi, dan pelanggaran hak-hak asasi manusia, serta krisis perilaku dalam sistem kehidupan yang merugikan hajat hidup orang banyak. Disamping itu terjadi pula pergeseran nilai dan perilaku dalam hubungan sosial antar sesama yang menyebabkan tererosinya kesalihan individual dan kesalihan sosial dalam kehidupan masyarakat<sup>4</sup>. Oleh karena itu diperlukan pendekatan menyeluruh dalam penyelesaian krisis integritas dan etika ini sehingga diharapkan dapat mereduksi perilaku korupsi yang saat ini merebak di Indonesia.

Korupsi di lingkungan birokrasi yang menjadi fokus pembahasan selanjutnya dalam buku ini merupakan salah satu

---

memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani, mengejar kebahagiaan duniawi dan ukhrawi. Orang yang beriman sudah dipastikan tidak akan melakukan hal-hal yang termasuk dalam kategori eksentrisitas, dan kehidupannya selalu mengabdikan diri kepada Allah SWT.

<sup>4</sup>Belakang ini marak terjadi kasus amuk masa.Massa mengamuk dengan berbagai alasan. Bisa karena ketidakpuasan, ketidakadilan,dan faktor lainnya. Celaknya aksi kekerasan itu dengan cara membakar bangunan, rumah, pabrik dan fasilitas umum. Yang membuat masyarakat prihatin, aksi kekerasan itu tampaknya jadi modus.

indikator telah terjadinya krisis etika dan Integritas kepemimpinan yang sangat serius dan perlu penanganan yang sungguh-sungguh, karena sangat berdampak pada seluruh aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Korupsi yang berdampak pada berbagai aspek kehidupan itu terjadi karena adanya **penyelewengan integritas dan etika** seluruh komponen bangsa khususnya para pejabat dilingkungan birokrasi. Kecenderungan krisis etika dan Integritas dalam beragam bentuknya itu tampaknya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses pembangunan atau modernisasi kehidupan yang berorientasi pada ekonomi, rasional dan mekanistik, sehingga muncul perkembangan baru berupa **lahirnya kebudayaan indrawi yang materialistik dan sekularistik**. Sementara itu perkembangan moral dan spiritual mengalami pelemahan, walaupun masih tumbuh, ia tidak seimbang atau bahkan tertinggal jauh dari perkembangan yang bersifat fisik, materi dan rasio. **Dunia materi lebih maju pesat dibandingkan dunia spiritual, atau dengan kata lain kebudayaan immaterial kalah cepat oleh laju kebudayaan materi**. Inilah yang menjadi pokok permasalahan terjadinya krisis Integritas dan etika yang bermuara pada maraknya korupsi di negeri ini. Kerusakan yang sering terjadi akhir-akhir ini juga merupakan **puncak radikalisasi akibat ketidakpuasan masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah khususnya tentang kebijakan dalam penanganan korupsi yang terkesan sangat lambat dan penuh rekayasa**. **Akhirnya, para pemimpin di negeri ini sering dikecam**

**masyarakat karena telah mengabaikan faktor integritas, etika dan moral dalam menangani berbagai masalah, khususnya dalam penanganan kasus korupsi.** Seharusnya faktor etika ini ditempatkan diatas hukum dan peraturan perundangan yang ada. Realitasnya, banyak pemimpin yang sudah jelas-jelas bersalah, namun selalu berkelit dengan dalih tidak ditemukan fakta hukum. Para pemimpin banyak yang sudah tidak memiliki rasa malu, walaupun kesalahannya sudah diketahui publik. Mereka sudah tidak memiliki lagi etika dan integritas dalam memimpin bangsa. Kondisi inilah yang menjadi pokok permasalahan dalam uraian buku ini yang perlu dipecahkan dengan pendekatan multidimensional. Adapun pertanyaan-pertanyaan mendasar yang akan dijawab dalam buku ini antara lain: 1) faktor-faktor apa yang menjadi penyebab terjadinya krisis etika dan integritas sehingga perilaku korupsi tumbuh dengan subur di Indonesia?; 2) Langkah-langkah apa yang harus dilakukan untuk memecahkan krisis integritas dan etika kepemimpinan aparatur guna mereduksi perilaku korupsi di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dibagian akhir buku ini dikemukakan salah satu contoh metoda analisis yang dapat digunakan yakni metoda analisis kualitatif dengan menggunakan *Soft Systems Methodology*. *Metoda analisis* yang diperkenalkan oleh Peter checkland pada tahun 1990 ini merupakan salah satu metoda analisis deskriptif-kualitatif dengan pendekatan *systems thinking* untuk mengatasi situasi dunia

nyata yang kompleks dan problematik seperti halnya dalam memecahkan masalah korupsi di Indonesia.

## **BAB II**

### **KESAKTIAN PANCASILA**

#### **A. Pemimpin Pancasila**

Seorang pemimpin dalam strata sosial, adalah seseorang yang telah mengalami proses seleksi sosial yang dianggap menonjol karena memiliki keunggulan-keunggulan tertentu dibanding yang lain. Pemimpin merupakan representasi dari kelompok tertentu, sehingga pada saat yang sama juga merupakan figur dari nilai-nilai atau sistem sosial yang diembannya. Sebenarnya tanggung jawab seorang pemimpin sangat berat karena mempunyai pengaruh yang sangat luas terhadap yang dipimpin. Oleh karena itu pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mampu menjaga etika dan integritas. Sedangkan etika dan integritas kepribadian seorang pemimpin meliputi berbagai aspek, antara lain aspek stabilitas moral, aspek perilaku, dan aspek pola pikir (*frame of thinking*).

Bangsa Indonesia merupakan suatu bangsa yang besar, terdiri dari berbagai suku, budaya, dan agama. Kemajemukan bangsa Indonesia merupakan kekayaan dan anugerah Tuhan Yang Maha Esa, yang menjadi kekuatan dan sekaligus menjadi tantangan bagi bangsa Indonesia. Tantangan tersebut sangat terasa ketika bangsa Indonesia membutuhkan kebersamaan dan persatuan, dalam

menghadapi dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, utamanya tantangan pengaruh kehidupan global yang ditandai dengan semakin cepatnya arus informasi saat ini. Kemajemukan tersebut sudah diwaspadai sejak awal oleh para pendiri bangsa, dimana bentuk kewaspadaan ini diwujudkan dalam semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”, yang mengandung arti bahwa walaupun berbeda-beda tetapi tetap satu. Melalui semangat tersebut, pemimpin nasional harus mampu menggerakkan seluruh rakyat untuk senantiasa mengedepankan jiwa persatuan dan kesatuan bangsa dalam mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera secara adil dan merata. Dalam mewujudkan hal tersebut, maka dibutuhkan kepemimpinan nasional yang memiliki integritas kepribadian yang tangguh. Untuk itu, diperlukan landasan pemikiran yang dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam upaya memantapkan integritas kepemimpinan nasional, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional, wawasan nusantara sebagai landasan visional, ketahanan nasional sebagai landasan konsepsional, serta peraturan perundang-undangan terkait.

## **B. Pancasila Sebagai Landasan Idiil Dalam Kepemimpinan**

Sebagai dasar negara, Pancasila merupakan sumber hukum nasional yang mengikat tatanan kehidupan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, dalam konteks kepemimpinan juga harus

mengaktualisasikan nilai-nilai luhur Pancasila yang tercermin dari kelima silanya yakni sebagai berikut:

1. **Sila Ketuhanan Yang Maha Esa**, mensyaratkan agar para pemimpin bangsa sebagai insan hamba Tuhan taat melaksanakan ajaran agamanya dan perilaku kesehariannya senantiasa meninggikan hakekat Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber dari segala sumber kehidupan baik sebagai individu maupun dalam rangka berbangsa dan bernegara.
2. **Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab**, mensyaratkan agar para pemimpin bangsa senantiasa memperjuangkan nilai-nilai universal tentang hak azasi manusia yang beridentitas sebagai insan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang paling mulia dan berbudi luhur, sebagai sumber dari segala sumber tatanan nilai keadilan dan peradaban. Dalam pelaksanaannya senantiasa harus mempertimbangkan kebebasan individu maupun golongan untuk mengembangkan sendi-sendi kehidupan kebangsaan sesuai budaya daerah dengan tidak meninggalkan identitas nasionalnya.
3. **Sila Persatuan Indonesia**, mensyaratkan agar para pemimpin bangsa senantiasa mengutamakan nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa yang menjadi sumber dari segala sumber kekuatan kebangsaan dan pilar kedaulatan bangsa, sehingga semangat kepemimpinan tidak mentolerir adanya disintegrasi bangsa. Oleh karena itu, jiwa dan semangat persatuan dan kesatuan bangsa merupakan suatu prasyarat dominan yang

mutlak dipertahankan dan tidak bisa ditawar-tawar lagi.

4. **Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan**, mensyaratkan agar para pemimpin bangsa senantiasa menjunjung tinggi kehidupan demokrasi dengan menghargai setiap perbedaan pendapat sebagai bagian dari realitas kehidupan Bhineka Tunggal Ika yang harus dicari solusinya untuk kepentingan semua komponen bangsa melalui cara-cara musyawarah yang bermartabat dan berkepribadian kebangsaan untuk mencapai mufakat kebangsaan.
5. **Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**, mensyaratkan agar para pemimpin bangsa senantiasa bertindak adil, arif dan bijaksana demi kepentingan perjuangan nasional. Setiap keputusan publik merupakan sumber kebijaksanaan politik negara yang menempatkan kepentingan bangsa dan kemaslahatan bangsa diatas segala-galanya sebagai bagian pertanggungjawaban moral kepada rakyat Indonesia dalam rangka mencapai tujuan nasional dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara.

### **C. Pemimpin Pancasila Menjadikan UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional**

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan sumber hukum tertinggi dari hukum yang berlaku di Indonesia, sebagai *fundamental law* karena wujudnya yang dapat dipersamakan

dengan suatu piagam kelahiran suatu negara baru. Didalam konstitusi ini tercakup pandangan hidup dan inspirasi bangsa Indonesia. Itulah sebabnya mengapa dokumen hukum yang sangat istimewa ini menjadi sumber hukum utama, sehingga tidak ada satu peraturan perundang-undangan pun yang bertentangan dengannya. Sebagai fundamental law, didalamnya memuat jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Selanjutnya dikaitkan dengan permasalahan yang dibahas di dalam Taskap ini, secara spesifik dimuat dalam pembukaan UUD 1945 alinea 2 berisi tentang cita-cita nasional yaitu Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, sedangkan pada alinea ke 4 adalah berisi tentang tujuan nasional yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Disamping itu di dalam Pembukaan UUD 1945 juga tercantum Pancasila sebagai falsafah kehidupan bangsa Indonesia yang menjiwai keseluruhan Batang Tubuh UUD 1945 yang perlu dijadikan pedoman dalam kehidupan bagi pemimpin antara lain:

1. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang

masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. (Pasal 186 ayat 2)

2. Setiap orang wajib menghormati hak azasi manusia, orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara” dan ”Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”. (pasal 28)

#### **D. Pemimpin Pancasila Harus Memahami Wawasan Nusantara**

Wawasan Nusantara sebagai landasan visional merupakan cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pengejawantahan cara pandang tersebut dimaknai dengan:

1. **Perwujudan sebagai satu kesatuan wilayah** memiliki arti: kondisi dan konstelasi wilayah Indonesia sebagai negara kepulauan yang terletak pada posisi silang dengan berbagai

kekayaan alam didalam dan diatas bumi, didaratan dan lautan merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan kepentingan bersama yaitu keamanan dan kesejahteraan.

2. **Perwujudan sebagai satu kesatuan ideologi** memiliki arti: bangsa Indonesia terdiri dari berbagai suku, adat, agama, ras, golongan dan bahasa secara sadar mempersatukan dirinya dalam upaya mewujudkan satu bangsa dan negara karena kesamaan ideologi yakni Pancasila.
3. **Perwujudan sebagai satu kesatuan politik** mempunyai arti bahwa *Pertama*, sebagai bangsa Indonesia dengan konfigurasi kemajemukannya diarahkan untuk menumbuh kembangkan kesadaran akan jati dirinya sebagai bangsa yang majemuk sehingga memiliki rasa dan semangat kebangsaan. *Kedua*, mewujudkan kehidupan bangsa yang demokratis dan berkeadilan serta menjunjung tinggi hukum dan HAM dan mampu menempatkan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadi dan golongan.
4. **Perwujudan sebagai kesatuan ekonomi** yaitu: menumbuhkan kehidupan perekonomian daerah yang saling berinteraksi antar daerah dalam kerangka sistem ekonomi nasional dengan memberdayakan semua potensi sumber kekayaan alam yang ada namun tetap dijaga kelestariannya sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan daya saing bangsa tanpa merusak lingkungan.

5. **Perwujudan sebagai satu kesatuan sosial budaya** berarti bahwa: masyarakat Indonesia adalah satu perikehidupan bangsa yang serasi dan harmoni bak sebuah taman yang indah karena keanekaragamannya. Perbedaan merupakan hasanah pengayaan dalam mewujudkan keselarasan dan keseimbangan sehingga saling mengisi atas segala kekurangan dan kelebihannya sehingga tercipta suatu wujud keindahan dan kedamaian menuju suatu kesempurnaan.
6. **Perwujudan sebagai satu kesatuan pertahanan dan keamanan** mempunyai arti bahwa; dalam menghadapi ancaman tidak mengenal batas wilayah ataupun daerah. Hakekat ancaman dimaknai bahwa dimanapun terjadi maka seluruh bangsa dan negara merasa terancam dan sebagai warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam rangka membela bangsa dan negaranya. Dengan demikian, Bangsa Indonesia baik pemimpin maupun yang dipimpin harus mengerti, memahami, menghayati, dan menjadikan wawasan Nusantara sebagai pedoman dan azas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### **E. Pemimpin Pancasila Menjadikan Ketahanan Nasional sebagai Landasan Konseptual**

Pada hakekatnya ketahanan nasional adalah kemampuan dan kekuatan bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara dalam mencapai tujuan nasional. Proses untuk

mewujudkan kondisi tersebut memerlukan konsepsi Ketahanan Nasional. Pengertian Ketahanan Nasional adalah "Kondisi dinamik bangsa Indonesia yang meliputi segenap aspek kehidupan nasional yang terintegrasi, berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan baik yang datang dari luar maupun dari dalam, untuk menjamin identitas, integritas dan kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mencapai tujuan nasional" (Pokja Geopolitik dan Wawasan Nusantara Lemhannas, 2008).

Salah satu hal yang krusial bagi semua bangsa dan negara (*nation state*) adalah masalah bagaimana mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara tersebut, karena kemampuan mempertahankan kelangsungan hidup merupakan inti dari konsepsi ketahanan nasional suatu bangsa. Penentuan strategi dan cara yang dianggap paling tepat untuk mempertahankan hidup suatu bangsa dan negara dipengaruhi oleh macam dan jenis bahaya atau ancaman yang dihadapi, dan situasi serta kondisi negara yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konsepsi ketahanan nasional merupakan pedoman yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional melalui pendekatan kesejahteraan dan keamanan yang diimplementasikan melalui pendekatan dari atas (*top down approach*) maupun pendekatan dari bawah (*bottom up approach*), demi kelangsungan

hidup dan perkembangan kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Oleh karena itu para Pemimpin bangsa harus dapat membangkitkan semangat dan motivasi rakyat untuk mampu mewujudkan, memelihara dan meningkatkan ketahanan nasional sebagai landasan bagi pembangunan nasional, dengan didasari oleh semangat persatuan dan kesatuan bangsa.

## **BAB III**

### **SEMANGAT DAN JIWA KEBANGSAAN**

#### **A. Pengertian Wawasan Kebangsaan**

Istilah wawasan kebangsaan terdiri dari dua suku kata yaitu “wawasan” dan “kebangsaan” dan secara etimologi istilah wawasan berarti hasil mewawas, tinjauan, pandangan dan dapat juga berarti konsepsi cara pandang (Kamus Besar Bahasa Indonesia: 1989 dalam Suhady 2006: 18). Wawasan kebangsaan dapat juga diartikan sebagai sudut pandang / cara memandang yang mengandung kemampuan seseorang atau kelompok orang untuk memahami keberadaan jati diri sebagai suatu bangsa dalam memandang diri dan bertingkah laku sesuai falsafah hidup bangsa dalam lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Wawasan kebangsaan menentukan cara suatu bangsa mendayagunakan kondisi geografis negara, sejarah, sosio-budaya, ekonomi dan politik serta pertahanan keamanan dalam mencapai cita-cita dan menjamin kepentingan nasional. Wawasan kebangsaan menentukan cara bangsa menempatkan diri dalam tata hubungan dengan sesama bangsa dan dalam pergaulan dengan bangsa bangsa lain di dunia internasional.

Nilai-nilai wawasan Kebangsaan yaitu Penghargaan terhadap harkat dan martabat sebagai makhluk Tuhan Yang

Maha Kuasa, tekad bersama untuk berkehidupan yang bebas, merdeka, dan bersatu, cinta tanah air dan bangsa, demokrasi dan kedaulatan rakyat, kesetiakawanan sosial, masyarakat adil dan makmur

Wawasan Kebangsaan Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berkembang dan mengkristal dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia dalam membentuk negara Indonesia yang tercetus pada waktu diikrarkan Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928 sebagai tekad perjuangan yang merupakan kenvensi nasional tentang pernyataan eksistensi bangsa Indonesia yaitu satu nusa, satu bangsa dan menjunjung bahasa persatuan bahasa Indonesia. Nilai dasar wawasan kebangsaan memiliki enam dimensi manusia yang bersifat mendasar dan fundamental yaitu penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan; tekad bersama untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas, merdeka dan bersatu; cinta tanah air dan bangsa; demokrasi / kedaulatan rakyat; kesetiakawanan sosial; masyarakat adil makmur, dalam Suhady (2006: 24).

Ada empat pilar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, keempat pilar tersebut yakni Pancasila, UUD Negara RI 1945, Negara Kesatuan RI (NKRI) dan Bhineka Tunggal Ika. Saat ini pola kehidupan remaja atau generasi muda kurang mencerminkan nilai-nilai Pancasila.

Dalam ideologi Negara, sikap toleransi dan tanggung jawab menjadi bagian dalam kehidupan berkebangsaan.

Wawasan kebangsaan dapat juga diartikan sebagai sudut pandang/cara memandang yang mengandung kemampuan seseorang kelompok atau organisasi orang untuk memahami keberadaan jati diri sebagai suatu bangsa dalam memandang diri dan bertingkah laku sesuai falsafah hidup bangsa dalam lingkungan internal dan lingkungan eksternal, menentukan cara suatu bangsa mendayagunakan kondisi geografis negara, sejarah, sosio-budaya, ekonomi dan politik serta pertahanan keamanan dalam mencapai cita-cita dan menjamin kepentingan nasional dan Internasional.

## **B. Peran Pemimpin Yang Memiliki Semangat dan Jiwa Kebangsaan Dalam Setiap Gatra Pembangunan**

Reformasi telah berhasil menumbangkan kekuasaan orde baru dan dengan euforianya yang terus bergema namun ternyata Kepemimpinan Beretika dan Berintegritas belum berhasil diterapkan dengan baik. Di era reformasi sepertinya mekanisme jalannya pemerintahan hanya diidentikkan dengan tuntutan demokrasi, hak asasi manusia, pemberantasan KKN dan pelaksanaan otonomi daerah. Tuntutan–tuntutan ini telah mendapatkan tanggapan nyata seperti dilaksanakannya pemilihan langsung terhadap pimpinan nasional, dibentuknya

KPK, penyelesaian terhadap pelanggaran HAM dan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, pelaksanaan otonomi daerah sendiri sampai saat ini ternyata telah kebablasan dan telah melahirkan berbagai ketimpangan yang penuh paradoks. Disamping itu, ternyata penyakit-penyakit lama juga masih muncul seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), pertikaian sosial berbau SARA, isu separatisme (disintegrasi), pengangguran dan sebagainya. Bila diitinjau dari perspektif ketahanan nasional, kondisi kepemimpinan di Indonesia yang memiliki semangat dan jiwa kebangsaan dapat ditunjukkan dengan perannya dalam setiap Gatra Pembangunan, sebagaimana dapat diuraikan berikut ini:

### **1. Gatra Geografi**

Geografi Indonesia yang sangat luas terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil, hutan tropis, gunung dan sungai dengan letak yang strategis merupakan potensi yang dapat memberi manfaat bagi kesejahteraan bagi bangsa, namun dapat pula mengundang kerawanan seperti pelanggaran terhadap kedaulatan negara, pencurian kekayaan alam, penyelundupan, perompakan, perdagangan narkoba kejahatan transnasional dan segala bentuk pelanggaran hukum. Peran pemimpin dalam mengaktualisasikan nilai nilai kepemimpinan dalam mewujudkan tata laksana mengelola geografi ini akan sangat menentukan manfaat atau kerugian

yang akan diperoleh. Ketidakmampuan pemimpin mewujudkan masyarakat madani dalam mengelola geografi ini akan menimbulkan masalah di bidang pertahanan dan keamanan, transportasi, komunikasi, penyebaran penduduk, pemerataan pembangunan dan kesejahteraan, sehingga hal ini akan berdampak pada menurunnya ketahanan nasional dan sehingga merupakan ancaman terhadap keutuhan NKRI.

Para pemimpin harus memahami bahwa nilai strategis yang melekat pada posisi silang geografis Indonesia yang berada diantara dua benua (Australia dan Asia) dan diantara dua samudera (Pasifik dan Hindia) ini, memiliki keunggulan komparatif, namun sampai saat ini belum dapat ditampilkan sebagai keunggulan kompetitif yang merupakan kekuatan daya saing dalam era global. Para pemimpin nasional kurang memberikan perhatian terhadap pemerataan pembangunan infrastruktur. Hal ini antara lain dapat dilihat dari alokasi dana pembangunan infrastruktur jalan yang terus menurun dari 5,3% terhadap GDP (1993/1994) menjadi sekitar 2,3% (2002). Dalam kondisi normal, pengeluaran pembangunan untuk infrastruktur bagi negara berkembang adalah sekitar 5-6% dari GDP (Widayatin, 2006). Padahal menurut World Bank (1994) infrastruktur merupakan kontributor utama bagi proses pembangunan.

## 2. Gatra Demografi

Siregar (2004) menyatakan bahwa sumberdaya manusia (SDM) merupakan aspek penting untuk mendukung tercapainya pembangunan berkelanjutan dan mewujudkan daya saing bangsa, disamping dua aspek lainnya, yaitu infrastruktur dan sumberdaya alam. Kondisi SDM Indonesia ditinjau dari Indeks Pembangunan Manusia adalah termasuk rentang pembangunan rendah. Hal ini sesuai laporan UNDP (2006), yang menunjukkan Indonesia dinilai 0,711 atau berada pada peringkat ke 108 dari 177 negara yang disigi. Disamping itu, kondisi kualitas SDM Indonesia ditinjau dari peringkat daya saing global berada pada peringkat 52 dari 55 negara yang disigi (IMD, 2006). Sedangkan peringkat negara-negara lain seperti Singapura pada peringkat 3/55, Jepang 16/55, China 18/55, Malaysia 22/55, India 27/55, dan Thailand 29/55. Kondisi ini mencerminkan ketidak berhasilan para pemimpin dalam memberikan perhatiannya pada peningkatan kualitas SDM.

Bila peran pemimpin lemah maka berimplikasi pada tidak terkendalinya pengelolaan demografi, dimana jumlah penduduk Indonesia yang menempati urutan ke 4 dunia sekitar 223 juta jiwa dan terdiri dari berbagai suku, agama, ras dan antar golongan serta dengan penyebaran yang tidak merata menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan, penumpukan aktivitas sosial, politik, dan ekonomi di wilayah

tertentu. Dengan tingkat pendidikan rata-rata dan kualitas sosial yang masih rendah serta tingkat pengangguran yang semakin tinggi menyebabkan masalah kependudukan menjadi salah satu potensi kerawanan yang dapat berdampak terhadap ketahanan nasional dan keutuhan NKRI.

Potensi sumber daya manusia Indonesia menjadi keunggulan kompetitif bagi bangsa Indonesia seiring dengan adanya peningkatan kualitas pendidikan nasional yang meningkatkan daya saing bangsa di era persaingan global. Hal tersebut diindikasikan dengan meningkatnya akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas, menurunnya jumlah penduduk yang buta huruf, meningkatnya jumlah tenaga kerja terampil, meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan yang ditandai oleh meningkatnya proporsi pendidik formal dan nonformal yang berkualitas, meningkatnya hasil penelitian, pengembangan dan penemuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang mendukung peningkatan kesejahteraan kehidupan bangsa serta peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas dan terkendalinya laju pertumbuhan penduduk, akan dapat memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan meningkatkan *human capital* dan *social capital* yang merupakan beberapa karakteristik perwujudan masyarakat madani yang mampu menjaga keutuhan NKRI.

### **3. Gatra Sumber Kekayaan Alam (SKA)**

Mengacu kepada pasal 33 UUD 1945 telah ditegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal ini merupakan ketentuan konstitusional mengenai manajemen pembangunan nasional, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam Indonesia pada dasarnya dilakukan oleh dan untuk bangsa Indonesia dengan cara-cara yang tidak merusak tata lingkungan hidup dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang. Namun demikian, konsep pengelolaan SKA sampai saat ini hanya untuk kepentingan sesaat, tidak untuk jangka panjang. Hal ini sangat bertentangan dengan gaya kepemimpinan yang menjunjung tinggi etika dan integritas.

Ketidakmampuan Pemimpin menciptakan penyelenggaraan pemberdayaan seluruh potensi negara termasuk stakeholder berdampak pengelolaan kekayaan alam yang tidak menguntungkan bagi bangsa dan negara karena sumberdaya alam semakin terbatas dihadapkan pada kurangnya kesadaran dan pengawasan dalam menggunakan sumber kekayaan alam secara efisien. Yang lebih parah lagi sumber kekayaan alam ini malah menimbulkan potensi kerawanan karena terjadinya pencurian berbagai kekayaan alam seperti Illegal Logging, Illegal Fishing, dan Illegal Mining

yang hingga saat ini semakin marak. Hal ini telah menimbulkan kerugian yang besar bagi negara dan mengakibatkan berkurangnya cadangan sumberdaya alam, mendorong kerusakan lingkungan dan bencana alam, selanjutnya akan memancing datangnya para pemburu kekayaan alam asing ke wilayah kita serta Indonesia akan memperoleh kecaman internasional sebagai negara yang tidak mampu mengelola dan menjaga kelestarian alam yang pada gilirannya berdampak pada tidak terwujudnya masyarakat madani, menurunnya ketahanan nasional dan terancamnya keutuhan NKRI.

#### **4. Gatra Ideologi**

Kebenaran Pancasila yang didasarkan pada filsafat kemanusiaan dalam hubungannya dengan Tuhan, sesama manusia dan alam (ruang hidup), telah menempatkan Pancasila dapat tetap eksis diantara ideologi-ideologi besar dunia dan di era globalisasi, sebagai ideologi terbuka yang bersifat universal. Arus globalisasi dan gelombang reformasi dalam berbagai bidang telah mengakibatkan terjadinya perubahan masyarakat. Iklim keterbukaan dan kebebasan yang menyertainya melahirkan berbagai peristiwa sosial, politik dan kebudayaan yang cukup signifikan berpengaruh terhadap Pancasila sebagai ideologi negara. Terjadinya penurunan moral bangsa berupa munculnya fenomena

kekerasan, sikap-sikap yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi/kelompok, merebaknya pemahaman agama secara ekstrim dan fanatis, konflik-konflik yang merebak di sejumlah daerah dan permasalahan sosial lainnya (Tumanggor et al., 2003) dapat dijadikan indikasi bahwa ideologi negara sudah memudar dan menunjukkan adanya problem identitas yang mengancam keutuhan bangsa dan jalannya demokrasi. Jika dicermati berbagai rangkaian peristiwa politik, sosial, ekonomi dan keamanan dalam kurun waktu delapan tahun terakhir ini, dapat ditemukan jawabannya yakni sebagai akibat dari masyarakat dan pemimpin yang kurang dapat menghormati antara satu pemeluk agama dengan pemeluk agama yang lainnya, karena Pancasila sebagai dasar falsafah/ideologi negara belum dihayati dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat sehari-hari.

Sampai saat ini kesepakatan nasional tentang Pancasila sebagaimana yang telah dicetuskan oleh *founding fathers* hanya dirasakan sebagai falsafah yang bersifat abstrak belum sepenuhnya dapat diimplementasikan dalam wujud nyata pada aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, walaupun secara yuridis dan pragmatis Pancasila sebagai ideologi negara masih kokoh. Ketidakmampuan Pemimpin menjadikan dirinya sebagai tauladan agar menggugah seluruh rakyat untuk kembali

menghayati dan mengamalkan Pancasila dengan cara yang lebih aplikatif bukan doktriner sebagaimana yang telah dilakukan pada masa lalu merupakan kelemahan mendasar yang tidak mungkin diharapkan akan mampu mewujudkan masyarakat madani. Dengan keterpurukan yang melanda bangsa ini, krisis multidimensi belum seluruhnya teratasi ditambah lagi belum terwujudnya masyarakat madani tentunya akan melemahkan ketahanan nasional dan mengancam keutuhan NKRI.

## **5. Gatra Politik**

Penerapan demokrasi di Indonesia sejak tahun 1945 sampai saat ini nampaknya masih mencari bentuk yang pas, sesuai budaya bangsa Indonesia. Pada awal kemerdekaan hingga tahun 1950-an kita pernah mencoba sistem demokrasi parlementer yang pada dasarnya merupakan demokrasi liberal dan berjalan sampai akhir tahun 1950-an. Melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Indonesia memasuki periode Demokrasi Terpimpin hingga meletusnya G 30 S PKI tahun 1965. Dengan tumbanganya Orde Lama, maka tampil Orde Baru yang mengembangkan Demokrasi Pancasila. Tetapi hal ini ternyata kurang tepat, karena fungsi kontrol yang dimainkan oleh Legislatif, Pers dan masyarakat tidak efektif. Dalam praktek selama 32 tahun ternyata eksekutif sedemikian kuat dengan sistem pemerintahan yang

sentralistis, alokasi dan distribusi yang begitu timpang hingga terjadinya peralihan kekuasaan dari Soeharto kepada BJ. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998<sup>5</sup>. Salah satu kelemahan mekanisme perpolitikan di era orde baru adalah ketidakmampuan mengembangkan interaksi yang bebas dan demokratis di kalangan anggota masyarakat yang multikultural. Kelemahan ini telah mengantarkan perlunya langkah-langkah reformasi dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Peran pemimpin yang lemah tidak akan mampu mengelola euphoria reformasi dan dapat berkembang menjadi semakin menguatnya potensi disintegrasi yang mengancam stabilitas nasional dan keutuhan NKRI. Proses pengambilan kebijakan, terasa semakin sulit karena selalu diwarnai dengan maraknya pro dan kontra pendapat masyarakat yang tidak konstruktif disebabkan rendahnya kualitas kesadaran politik. Nuansa mengedepankan kepentingan kelompok atau partai lebih dominan dibandingkan kepentingan bangsa. Kesetaraan kedudukan dalam sistem perpolitikan kita saat ini sebagai implementasi amandemen ke 4 UUD 1945 yang diharapkan akan memperoleh suatu perubahan yang lebih baik ternyata malah dijadikan sarana untuk berimprovisasi dalam rangka meraih pengaruh atau kedudukan untuk kelompoknya. Dalam kaitan

---

<sup>5</sup> [www.tokohindonesia.com](http://www.tokohindonesia.com)

mendudukan seorang pejabat dalam posisi penyelenggaraan negara masih sangat kental nuansa perpolitikannya dibanding kredibilitas “*the right man on the right place*”. Konflik antar elite politik dan konflik internal partai-partai politik sering berkembang menjadi konflik antar pendukung masing-masing kelompok. Mencermati kondisi seperti ini sangat berdampak buruk terhadap sistem politik dan menimbulkan gangguan ketertiban dalam masyarakat yang menimbulkan instabilitas di bidang politik dan keamanan, sehingga jauh dari kriteria terwujudnya masyarakat madani. Situasi ini memberi warna lemahnya ketahanan politik bangsa yang tentu saja sangat mengganggu keutuhan NKRI.

## **6. Gatra Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi saat ini tidak menjamin pemerataan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi di negeri ini juga kecil sekali dampaknya pada pengurangan kemiskinan dan pengangguran, karena sektor-sektor ekonomi yang tumbuh tidak banyak menyerap tenaga kerja. Permasalahan ekonomi di Indonesia saat ini nampaknya juga tidak dapat dilepaskan dari kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), dimana hampir setiap gejolak sosial dan ekonomi-bahkan politik selalu didahului dengan kenaikan harga BBM. Namun yang

perlu diwaspadai Pemerintah, kenaikan harga BBM pada bulan Oktober 2005 ternyata angka kemiskinan justru meningkat dari 31, 1 juta jiwa (2005) menjadi 39, 3 juta jiwa (2006). Demikian pula inflasi mengalami kenaikan tajam sebesar 17, 75% (2006). Di sisi industri, kenaikan harga BBM untuk kedua kalinya tahun 2005 tersebut telah mendorong percepatan deindustrialisasi, Bila pada tahun 2004 sektor manufaktur masih tumbuh 7, 2% maka pada tahun 2007 hanya tumbuh sebesar 5, 1%. Ini terjadi karena industri ditekan dari dua sisi yakni peningkatan biaya produksi dan merosotnya demand akibat menurunnya daya beli masyarakat. Penambahan jumlah penganggur dari 9, 9% (2004) menjadi 10, 3% (2005) dan 10, 4% (2006) pun akhirnya tidak terelakkan. Kebijakan pemimpin yang tidak pro rakyat mengindikasikan belum teraplikasikannya prinsip-prinsip etika dan integritas dengan baik sehingga kesejahteraan rakyat jauh dari harapan.

Upaya pemulihan ekonomi tidak menunjukkan hasil yang signifikan dan belum sepenuhnya mampu mengangkat kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan keterpurukan. Kondisi perekonomian masyarakat masih cukup memprihatinkan, dimana di beberapa daerah masih terdapat penyakit busung lapar. Inefisiensi masih cukup menonjol di sektor produksi dan jasa yang diwarnai oleh praktek KKN yang semakin meluas tidak hanya di lingkungan eksekutif tapi

telah merebak di kalangan legislatif dan yudikatif, sehingga ekonomi biaya tinggi masih terjadi. Tidak tersedianya lapangan kerja dan angka pengangguran semakin meningkat, sehingga kondisi di atas akan semakin tajam karena peran pemimpin tidak efektif dalam mewujudkan masyarakat madani yang pada gilirannya melemahkan ketahanan ekonomi yang bermuara pada terancamnya keutuhan NKRI.

Ekonomi kerakyatan sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dapat dijalankan tanpa pengaruh monopoli, konglomerasi serta praktek-praktek negatif lainnya. Membaiknya iklim investasi dalam negeri akan mendorong terciptanya lapangan kerja baru yang dapat menyerap angkatan kerja secara proporsional, sehingga dapat menurunkan angka pengangguran dan angka kemiskinan sehingga mampu mengangkat kehidupan sosial ekonomi masyarakat dari keterpurukan. Peran pemimpin yang secara efektif mengaktualisasikan prinsip-prinsip etika dan integritas dapat mewujudkan masyarakat madani dalam hal terpenuhinya kebutuhan dasar, berkembangnya human capital dan sosial capital serta sistem penyelenggaraan negara yang berkeadilan sosial, yang pada gilirannya dapat menguatkan keutuhan NKRI.

## **7. Gatra Sosial Budaya**

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk yang terdiri dari berbagai suku, agama dan budaya. Kondisi budaya Indonesia yang berbeda-beda ini menunjukkan suatu kekhasan yang dimiliki dan dapat dijadikan daya tarik wisata guna menambah penghasilan atau devisa negara. Beragamnya budaya ini tergantung pada daerah-daerahnya dan sekaligus memberikan ciri yang menyatu pada penduduk/masyarakat yang memiliki budaya tersebut. Secara umum, budaya masyarakat Indonesia dikenal tidak disiplin, kurang semangat, kurang memiliki etos kerja, paternalistis, tidak mandiri, dll. Khusus untuk budaya malu ini terdapat beberapa hal yang menimpa para pemimpin antara lain tidak ada pemimpin di Indonesia yang secara ksatria mau mengakui kekeliruannya dan berani mengundurkan diri atas suatu kegagalan yang nyata-nyata terjadi pada lingkup penugasannya.

Peningkatan kualitas kehidupan melalui pendidikan nasional, kesehatan dan lingkungan hidup belum dapat terlaksana secara lancar bahkan cenderung mengalami penurunan seiring dengan keterbatasan anggaran belanja negara, sebagai akibat krisis ekonomi yang masih belum pulih. Ketegasan Pemimpin dalam penegakkan hukum masih terlalu lemah karena masih goyah ketika diintervensi oleh aspek lain seperti politik, ekonomi dan interest lain. Tanpa

disadari hal yang demikian berdampak pada kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat semakin memudar karena beranggapan pelanggaran yang dilakukan tidak akan diganjar dengan hukuman. Padahal penegakan hukum yang transparan menjadi salah satu prasyarat dalam mewujudkan masyarakat madani. Berbagai peristiwa bencana yang menimpa bangsa ini pun terjadi di beberapa wilayah nusantara yang proses penanganannya tidak tuntas yang berlanjut menimbulkan eksese-eksese semakin meningkatnya kemiskinan. Peristiwa penggusuran yang dilakukan aparat pemerintah dalam rangka menertibkan suatu lokasi juga memburamkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat. Ini semua adalah akibat ketidakmampuan Pemimpin mewujudkan masyarakat madani yang dapat menyejukkan suasana bagi kehidupan rakyat yang pada akhirnya hal ini mengganggu ketahanan sosial dan keutuhan NKRI.

## **8. Gatra Pertahanan dan Keamanan**

Pemimpin yang tidak mempunyai etika dan integritas serta tidak menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan akan berdampak terhadap rentannya pertahanan dan keamanan bangsa. Sejarah membuktikan bahwa, ketika Indonesia sedang masa transisi pemerintahan dari orde baru ke era reformasi ketahanan nasional kita lemah, sehingga terjadi konflik dan

gejolak dari dalam maupun dari luar Indonesia. Hal pertama yang paling terasa adalah terjadinya insiden Trisakti pada Bulan Mei 1998, yang diperkeruh dengan berbagai konflik horisontal lainnya di Indonesia, seperti kasus GAM, OPM, tragedi Poso (1998-2003), tragedi Sampit (2001), dan konflik Ambon/Maluku (1999-2002, 2004). Kelengahan dan labilnya kondisi pertahanan dan keamanan dalam negeri Indonesia sepertinya dimanfaatkan oleh pihak luar, sehingga Indonesia kehilangan Timor Timur, kehilangan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan, serta klaim atas Blok Ambalat oleh Malaysia dan klaim karya seni budaya bangsa (lagu rasa sayange, batik, angklung dan reog ponorogo) oleh negeri jiran tersebut. Demikian, akibat kepemimpinan yang jauh dari sifat-sifat tabligh (menyampaikan) dan fathonah (cerdas), maka gatra pertahanan dan keamanan akan berada pada posisi lemah sehingga membahayakan kedaulatan dan keutuhan NKRI.

# BAB IV

## ORGANISASI BERKINERJA TINGGI

### A. Karakteristik Organisasi Berkinerja Tinggi

Sebagai organisasi yang tujuan utamanya memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka konteks organisasi publik tentu berbeda dengan organisasi swasta. Organisasi publik selalu diperhadapkan dengan tantangan tentang bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat secara memuaskan. Karena setiap masyarakat memiliki konteks masing-masing, maka organisasi publik dituntut untuk selalu memperhatikan konteks tempatnya beroperasi. Francis Fukuyama<sup>6</sup> menegaskan:

*“...most good solutions to public administration problems, while having certain common features of institutional design, will not be clear-cut best practices because they will to incorporate a great deal of context-specific information...Everything depends on the context, past history, the identity of organizational players and a host of other independent variables”.*

Denhardt<sup>7</sup> juga mempertegas:

*“What endures in their work is the context, the sense of meaning that theory provides. The difference between a good*

---

<sup>6</sup> Francis Fukuyama, *Why There is no Science of Public Administration*, Journal of International Affairs, 58 (1). 2004. h. 194.

<sup>7</sup> Robert B Denhardt, *Theories of Public Organization* (fifth edition), Belmont:, Thomson Wadworth, 2008, h. 190.

*manager and an extraordinary manager lies not in the technical skills but in the sense of oneself and one's surroundings –a sense that can be derived only through thoughtful reflection, through theory”.*

Organisasi publik yang berkinerja tinggi tentunya memiliki strategi yang berkesinambungan untuk menghasilkan pelayanan publik yang dirancang khusus dalam konteksnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya yang juga spesifik sesuai konteksnya. Strategi ini kemudian akan melahirkan keunggulan kompetitif, kapabilitas khusus, dan kesesuaian strategis (Michael Armstrong). Keunggulan kompetitif diartikan bahwa organisasi public tersebut menghasilkan inovasi yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakatnya (public value). Kapabilitas khusus adalah bahwa organisasi public tersebut memiliki suatu kemampuan khusus yang tidak dimiliki oleh organisasi lain, yang mana kemampuan khusus ini juga bertujuan untuk memuaskan masyarakat yang dilayaninya. Sedangkan kesesuaian strategis adalah pilihan strategi yang dilakukan oleh organisasi disesuaikan dengan kemampuan organisasi tersebut. Kombinasi ketiga hal ini yang menjadi karakteristik organisasi berkinerja tinggi.

## **B. Penilaian Persepsi Masyarakat Terhadap Kinerja Organisasi**

Tinggi rendahnya kinerja suatu organisasi publik ditentukan oleh penilaian stakeholder organisasi publik

tersebut. Adalah tidak etis jika suatu organisasi publik memberikan penilaian terhadap kinerjanya sendiri. Prinsip akuntabilitas menuntut bahwa yang memberikan penilaian itu haruslah stakeholder organisasi publik tersebut.

Stakeholder yang bisa memberi penilaian ini sangat luas mulai dari yang berskala internasional, regional, nasional sampai pada lokal. Bahkan stakeholder ini membentuk suatu sistem untuk memeringkatkan organisasi publik. Oleh karena itu, setiap organisasi publik perlu memantau penilaian stakeholder tersebut untuk melihat persepsi stakeholder terhadap kinerja organisasinya.

Namun stakeholder yang dapat memberikan penilaian yang detail dan layak adalah masyarakat yang dilayani. Mereka inilah yang dapat menjadi narasumber utama bagi organisasi publik dalam mendapat data dan informasi tentang kualitas pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu, organisasi yang berkinerja tinggi memiliki strategi yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dari masyarakat yang dilayaninya. Strategi ini kemudian dapat melahirkan sejumlah program dan kegiatan pengumpulan data dan informasi tentang kualitas pelayanan dari masyarakat yang dilayani seperti survey, observasi, dan lain-lain.

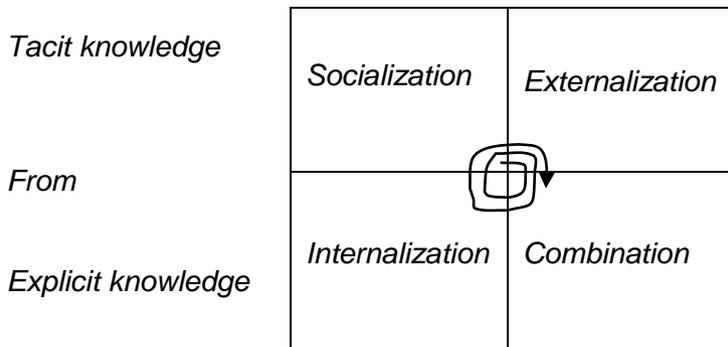
### C. Kreasi Pengetahuan dalam Organisasi

Keinginan organisasi publik untuk memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakatnya mendorong tumbuh dan berkembangnya inovasi-inovasi dalam organisasi publik tersebut. Perkembangan lingkungan strategis yang didalamnya termasuk perkembangan pengetahuan dan teknologi menjadikan kebutuhan masyarakat organisasi publik tidak statis melainkan dinamis mengikuti perkembangan lingkungan strategis yang ada. Inovasi-inovasi pun kemudian dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang dinamis itu.

Dewasa ini banyak strategi yang telah diciptakan untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya inovasi dan kreativitas melalui strategi mengkreasi pengetahuan (*knowledge creating*) dalam suatu organisasi publik. Di antara berbagai model kreasi pengetahuan pada tingkat organisasi, model kreasi pengetahuan yang diciptakan oleh Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi pada tahun 1995 ini, lebih banyak dirujuk oleh para pakar dalam menjelaskan bagaimana suatu pengetahuan pada tingkat organisasi diciptakan. Untuk mengkreasi pengetahuan dengan menggunakan model ini, maka organisasi harus tuntas melaksanakan empat rangkaian kegiatan organizational, yaitu *socialization, externalization, combination dan internalization*, yang disingkat dengan *SECI model*. Kreasi pengetahuan

kontekstual terjadi akibat adanya konversi pengetahuan *tacit* dan eksplisit yang terjadi pada suatu konteks atau *Ba*. Berangkat dari konteks inilah, organisasi memfasilitasi anggota organisasi berinteraksi dan berbagi pengetahuan untuk mengkreasi pengetahuan melalui SECI Model seperti digambarkan sebagai berikut:

### *Tacit knowledge to Explicit knowledge*



### **Konversi Pengetahuan**

(Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi, 1995)

SECI Model merupakan siklus, yang dimulai dengan *socialization*. Menurut Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi, *socialization* memfasilitasi terjadinya perpindahan pengetahuan *tacit* antar individu dalam organisasi; *externalization* adalah mengkreasi konsep melalui pengungkapan pengetahuan *tacit* menjadi pengetahuan

eksplisit yang dapat berupa metafora atau perumpamaan, analog, *prototype*, konsep, hipotesis, atau model; *Combination* adalah proses menyempurnakan konsep menjadi sebuah pengetahuan yang lengkap atau utuh.

Tahap *combination* ini merupakan tahap yang sangat krusial, karena pada tahap inilah proses inovasi sedang terjadi. Penggabungan antara pengetahuan *tacit* dan pengetahuan eksplisit akan menghasilkan sebuah idea baru yang merupakan esensi sebuah inovasi. Produk kombinasi ini dapat berupa inovasi produk yaitu pembaharuan produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi; inovasi proses yaitu pembaharuan dalam menghasilkan produk dan jasa; inovasi paradigma yaitu pembaharuan sikap, pandangan, mental model terhadap apa yang dilakukan oleh organisasi

Internalization, yaitu suatu kegiatan yang difasilitasi oleh organisasi agar anggota organisasi dapat mempraktikkan pengetahuan eksplisit baru yang kontekstual tersebut dengan cara *learning by doing*. Dengan demikian, pengetahuan kontekstual yang bersifat eksplisit tadi kemudian terinternalisasi menjadi pengetahuan *tacit* bagi yang mempraktikkannya.

#### **D. Konflik dan *Comfort Zone***

Inovasi yang sudah diterima dan dipraktekkan oleh organisasi publik melahirkan *comfort zone* atau zona nyaman. Pada saat organisasi publik menghasilkan inovasi baru dan

bermaksud menerapkannya, maka akan berpotensi menimbulkan penolakan bahkan konflik. Pegawai merasa tidak nyaman karena mengalami berbagai kehilangan atau loss, yang meliputi kehilangan kompetensi, kekuasaan, identitas, muka, pengaruh, hubungan bahkan sumber penghasilan.

Oleh karena itu, organisasi yang berkinerja tinggi dituntut untuk memiliki strategi mengelola perubahan. Tujuan strategi ini adalah untuk mengelola pegawai melewati masa transisi yang dilalui oleh pegawai dalam menerapkan inovasi yang dikreasinya. Strategi yang dapat dipergunakan adalah pertama menetapkan tujuan, kemudian mendiagnosa kondisi saat ini dalam kaitannya dengan tujuan, selanjutnya organisasi kemudian mengembangkan srtrategi dan rencana tindakan untuk mengelola transisi.

## **E. Keunggulan Kompetitif Organisasi**

Organisasi berkinerja tinggi adalah organisasi yang mampu mengkreasi pengetahuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Pengetahuan yang dihasilkan adalah pengetahuan yang bersifat kontekstual karena khusus dikreasi untuk kepentingan masyarakat tersebut. Pengetahuan tersebut tidak bersifat umum, tidak universal. Dengan demikian, maka pengetahuan tersebut memiliki keunggulan kompetitif.

Hasil keunggulan kompetitif tersebut dapat berupa inovasi yang menghasilkan *public value*. Inovasi tersebut memberikan manfaat besar bagi masyarakat yang dilayani oleh organisasi tersebut. Masyarakat mengapresiasi inovasi yang dihasilkan oleh organisasi tersebut, karena berkat inovasinya, kehidupan dengan segala aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dapat lebih mudah, lebih murah, lebih cepat, dan tentu saja dengan hasil yang lebih bagus.

## **F. Framing**

Masyarakat yang dilayani oleh organisasi publik perlu memiliki persepsi dan pemahaman yang akurat tentang keunggulan-keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh organisasi publik tersebut. Hal ini sangat penting karena berkaitan dengan image atau citra organisasi publik itu sendiri dimata masyarakat yang dilayaninya. Organisasi publik berkinerja tinggi memiliki citra yang positif dimata masyarakat yang dilayani.

Organisasi publik yang berkinerja tinggi perlu memiliki strategi yang bertujuan untuk menyebarkan atau mensosialisasikan keunggulan kompetitifnya. Pesan dan informasi perlu dikemas sedemikian rupa dan sedemikian menarik untuk disampaikan kepada masyarakatnya. Penggunaan bahasa dan kata perlu dipikirkan secara mendalam agar dapat membingkai (framing) informasi,

sehingga masyarakat mendapat gambaran yang akurat keunggulan kompetitif organisasi publik.

## **G. Memobilisasi Media**

Di era informasi ini, peranan media massa sangat menentukan. Citra organisasi dapat runtuh dengan cepat jika media massa memberitakan hal-hal yang bersifat negatif tentang organisasi publik.

Organisasi berkinerja tinggi perlu memiliki strategi untuk membangun jejaring kerja dengan berbagai media massa baik yang cetak maupun yang elektronik. Pemberitaan positif tentang keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh suatu organisasi publik dapat membantu meningkatkan *public trust*.

Di samping itu, peranan *social media* di era digital ini juga perlu dioptimalkan. Unit organisasi yang membidangi hubungan masyarakat atau public reallion perlu membangun strategi untuk mengoptimalkan pemanfaatan jejaring sosial seperti facebook, twitter dan lain-lain untuk memberitakan keunggulan kompetitif organisasi. Kombinasi antara media massa dan *social media* ini akan menghasilkan sinergi yang akan melambungkan citra organisasi publik.

## H. Pengembangan Berkelanjutan

Keunggulan kompetitif yang dimiliki saat ini tentu memiliki masanya sendiri. Seiring dengan perkembangan waktu, keunggulan kompetitif tersebut kemudian menjadi tidak kompetitif lagi, karena kebutuhan masyarakat tidak lagi dapat dipenuhi secara optimal oleh keunggulan kompetitif tadi.

Organisasi yang berkinerja tinggi memiliki strategi untuk pengembangan berkelanjutan. Dengan menggunakan model SECI Model, maka organisasi mampu melakukan inovasi yang berkelanjutan. Sejumlah program program yang mendukung pemanfaat SECI Model tersebut perlu difasilitasi. Program tersebut meliputi: membangun budaya kerja kolaboratif, membangun fasilitas yang memudahkan terjadinya *knowledge sharing*, termasuk menata layout ruangan kantor yang memudahkan pertemuan antar pegawai untuk berbagi pengetahuan.

## I. Mobilisasi Sumber Daya Organisasi

Keunggulan kompetitif organisasi tidak tiba tiba muncul begitu saja, melainkan direncanakan dengan komprehensif. Perencanaan dan pelaksanaannya membutuhkan sumber daya sebagai investasi organisasi. Proses yang dilalui oleh organisasi dalam menghasilkan suatu keunggulan kompetitif kerap kali membutuhkan waktu dan biaya yang banyak.

Kegagalan-kegagalan dalam berinovasi merupakan bagian yang tidak dapat dielakkan.

Organisasi publik yang berkinerja tinggi memiliki strategi untuk memobilisasi sumber daya organisasi untuk menghasilkan keunggulan kompetitif. Strategi ini tidak melihat kegagalan dalam proses inovasi sebagai kegagalan, yang menuntut dihentikannya proses inovasi. Strategi ini menuntut organisasi publik untuk terus memobilisasi sumber daya yang dimilikinya untuk terus melanjutkan proses tersebut hingga memperoleh keunggulan kompetitif yang dikehendaki.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Organisasi publik dibentuk untuk melayani masyarakat. Kepuasan masyarakat menjadi pertaruhan keberadaan dan kelangsungan hidup organisasi publik tersebut. Tinggi rendahnya kinerja organisasi publik ditentukan oleh tinggih rendahnya organisasi publik tersebut berinovasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya.



# **BAHAN AJAR DIKLAT KEPEMIMPINAN TINGKAT IV**

## **AGENDA SELF MASTERY PILAR-PILAR KEBANGSAAN**

**Nana Rukmana D. Wirapraja**



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA**



**T**erpercaya  
**O**rientasi mutu  
**P**roaktif



## KATA PENGANTAR

Dalam era global yang dinamis dan dalam rangka menyambut masyarakat ekonomi ASEAN, pemerintah Indonesia dituntut untuk mampu mengembangkan diri dan meningkatkan daya saing. Dengan adanya tuntutan ini, maka mau tidak mau pemerintah Indonesia harus mempersiapkan segala sesuatunya agar dapat berkompetisi dengan negara – negara lain. Untuk itu, salah satu faktor penting dalam peningkatan daya saing dan pembangunan nasional adalah kualitas pengembangan kompetensi pejabat instansi pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim). Sedangkan salah satu faktor kunci keberhasilan penyelenggaraan Diklatpim adalah kualitas isi bahan ajar.

Pembelajaran dalam Diklatpim terdiri atas lima agenda yaitu Agenda Self Mastery, Agenda Diagnosa Perubahan, Agenda Inovasi, Agenda Membangun Tim Efektif dan Agenda Proyek Perubahan. Setiap agenda terdiri dari beberapa mata diklat yang berbentuk bahan ajar. Bahan ajar Diklatpim merupakan acuan minimal bagi para pengajar dalam menumbuh kembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap peserta Diklatpim terkait dengan isi dari bahan ajar yang sesuai agenda dalam pedoman Diklatpim. Oleh karena bahan ajar ini merupakan produk yang dinamis, maka para pengajar dapat meningkatkan pengembangan inovasi dan kreativitasnya dalam mentransfer isi bahan ajar ini kepada peserta Diklatpim. Selain itu, peserta Diklatpim dituntut kritis untuk menelaah isi dari bahan ajar Diklatpim ini. Sehingga apa yang diharapkan penulis, yaitu pemahaman secara keseluruhan dan kemanfaatan dari bahan ajar ini tercapai.

Akhir kata, kami, atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan pengayaan terhadap isi dari bahan ajar ini. Kami berharap budaya pengembangan bahan ajar ini terus dilakukan sejalan dengan pembelajaran yang berkelanjutan (*sustainable learning*) peserta. Selain itu, kami juga membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi

bahan ajar ini . Hal ini dikarenakan bahan ajar ini merupakan dokumen dinamis (*living document*) yang perlu diperkaya demi tercapainya tujuan jangka panjang yaitu peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia yang berdaya saing. Demikian, selamat membaca dan membedah isi bahan ajar ini. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Desember 2015  
Kepala LAN RI,

Dr. Adi Suryanto, M.Si

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat .....	2
C. Tujuan Pembelajaran .....	2
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok.....	3
<b>BAB II      PILAR KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA.....</b>	<b>4</b>
A. Pengantar .....	4
B. Makna Pilar .....	7
C. Pancasila Sebagai Ideologi dan Dasar Negara.....	8
D. Nilai-nilai Yang Terkandung Dalam Ideologi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka.....	13
E. Undang- Undang Dasar Negara republik Indonesia Sebagai Konstitusi Negara.....	18
F. Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	23
G. Bhinneka Tunggal Ika .....	32
<b>BAB III      PENUTUP .....</b>	<b>42</b>
<b>DAFTAR      PUSTAKA .....</b>	<b>44</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebagaimana dimaklumi berdasarkan Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV, bahwa struktur kurikulum Diklatpim Tingkat II terdiri atas lima tahap pembelajaran yaitu: 1) Tahap Diagnosa Kebutuhan Perubahan Organisasi; 2) Tahap Membangun Komitmen Bersama (*Taking Ownership*); 3) Tahap Merancang Perubahan dan Membangun Tim; 4) Tahap Laboratorium Kepemimpinan; dan 5) Tahap Evaluasi.

Sedangkan Mata Diklat Pilar-Pilar Kebangsaan merupakan salah satu materi dalam Tahapan Diagnosa Kebutuhan Perubahan, dengan alokasi waktu pembelajaran 6 sesi (18 Jam Pelajaran) @ 45 menit.

Tahap ini merupakan tahap penentuan area dari strategi organisasi yang akan mengalami perubahan. Pada Tahap ini, peserta dibekali dengan kemampuan mendiagnosa organisasi sehingga mampu mengidentifikasi area dari strategi organisasi yang perlu direformasi.

## **B. Deskripsi Singkat**

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan mengaktualisasikan nilai dan semangat pilar-pilar kebangsaan dalam mengelola pelaksanaan kegiatan instansi melalui pembelajaran empat pilar kebangsaan. Mata Diklat disajikan secara interaktif melalui metode ceramah interaktif, diskusi, studi kasus, simulasi, menonton film pendek, studi lapangan dan demonstrasi. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya mengaktualisasikan pilar-pilar kebangsaan dalam mengelola pelaksanaan kegiatan instansinya.

## **C. Tujuan Pembelajaran**

### **1. Hasil Belajar**

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu mengaktualisasikan pilar-pilar kebangsaan dalam mengelola pelaksanaan kegiatan instansi.

### **2. Indikator Hasil Belajar**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat:

- a. Menjelaskan pilar-pilar kebangsaan;
- b. Mengintenalisasi pilar-pilar kebangsaan;
- c. Mengaktualisasikan pilar-pilar kebangsaan dalam mengelola pelaksanaan kegiatan instansi.

#### **D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**

1. Pilar-Pilar Kebangsaan:
  - a) Pengertian dan Konsep Pilar-Pilar Kebangsaan;
  - b) Pilar-Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Aktualisasi pilar-pilar kebangsaan dalam mengelola kegiatan instansi:
  - a) Internalisasi Nilai-Nilai Pilar Kebangsaan;
  - b) Rumusan dan Komitmen Aktualisasi Pilar dalam pelaksanaan tugas.

## **BAB II**

# **PILAR KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA**

### **A. Pengantar**

Dalam berbagai wacana selalu terungkap bahwa telah menjadi kesepakatan bangsa adanya empat pilar penyangga kehidupan berbangsa dan bernegara bagi negara-bangsa Indonesia. Bahkan beberapa partai politik dan organisasi kemasyarakatan telah bersepakat dan bertekad untuk berpegang teguh serta mempertahankan empat pilar kehidupan bangsa tersebut. Empat pilar dimaksud dimanfaatkan sebagai landasan perjuangan dalam menyusun program kerja dan dalam melaksanakan kegiatannya. Hal ini diungkapkan lagi oleh Presiden RI Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, pada kesempatan berbuka puasa dengan para pejuang kemerdekaan pada tanggal 13 Agustus 2010 di istana Negara.

Empat pilar tersebut adalah (1) Pancasila, (2) Undang-Undang Dasar 1945, (3) Negara Kesatuan Republik Indonesia dan (4) Bhinneka Tunggal Ika. Meskipun hal ini telah menjadi kesepakatan bersama, atau tepatnya sebagian besar rakyat Indonesia, masih ada yang beranggapan bahwa empat pilar

tersebut adalah sekedar berupa slogan-slogan, sekedar suatu ungkapan indah, yang kurang atau tidak bermakna dalam menghadapi era globalisasi. Bahkan ada yang beranggapan bahwa empat pilar tersebut sekedar sebagai jargon politik. Yang diperlukan adalah landasan riil dan konkrit yang dapat dimanfaatkan dalam persaingan menghadapi globalisasi.

Untuk itulah perlu difahami secara memadai makna empat pilar tersebut, sehingga kita dapat memberikan penilaian secara tepat, arif dan bijaksana terhadap empat pilar dimaksud, dan dapat menempatkan secara akurat dan proporsional dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Berikut disampaikan secara singkat (a) arti pilar, (b) pilar Pancasila, (c) pilar UUD 1945, (d) pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia, (e) pilar Bhinneka Tunggal Ika, serta (f) peran dan fungsi empat pilar dimaksud dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Namun sebelumnya, ada baiknya bila kita merenung sejenak bahwa di atas empat pilar tersebut terdapat pilar utama yakni Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Tanpa adanya pilar utama tersebut tidak akan timbul adanya empat pilar dimaksud. Antara proklamasi kemerdekaan, Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika dilukiskan secara indah dan nyata dalam lambang negara Garuda Pancasila.

Sejak tahun 1951, bangsa Indonesia, dengan Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 1951, menetapkan lambang negara bagi negara-bangsa yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus

1945. Ketetapan tersebut dikukuhkan dengan perubahan UUD 1945 pasal 36A yang menyebutkan: "Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika." Lambang negara Garuda Pancasila mengandung konsep yang sangat esensial dan merupakan pendukung serta mengikat pilar-pilar dimaksud. Burung Garuda yang memiliki 17 bulu pada sayapnya, delapan bulu pada ekornya, 45 bulu pada leher dan 19 bulu pada badan di bawah perisai, menggambarkan tanggal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perisai yang digantungkan di dada Garuda menggambarkan sila-sila Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sementara itu Garuda mencengkeram pita yang bertuliskan "Bhinneka Tunggal ika," menggambarkan keanekaragaman komponen bangsa yang harus dihormati, didudukkan dengan pantas dan dikelola dengan baik. Dengan demikian terjadilah suatu kesatuan dalam pemahaman dan mendudukkan pilar-pilar tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia mengandung konsep dan prinsip yang sangat mendasar yakni keinginan merdeka bangsa Indonesia dari segala macam penjajahan. Tidak hanya merdeka atau bebas dari penjajahan fisik tetapi kebebasan dalam makna yang sangat luas, bebas dalam mengemukakan pendapat, bebas dalam beragama, bebas dari rasa takut, dan

bebas dari segala macam bentuk penjajahan modern. Konsep kebebasan ini yang mendasari pilar yang empat dimaksud.

## **B. Makna Pilar**

Pilar adalah tiang penyangga suatu bangunan. Pilar memiliki peran yang sangat sentral dan menentukan, karena bila pilar ini tidak kokoh atau rapuh akan berakibat robohnya bangunan yang disangganya. Dalam bahasa Jawa tiang penyangga bangunan atau rumah ini disebut "soko", bahkan bagi rumah jenis joglo, yakni rumah yang atapnya menjulang tinggi terdapat empat soko di tengah bangunan yang disebut soko guru. Soko guru ini sangat menentukan kokoh dan kuatnya bangunan, terdiri atas batang kayu yang besar dan dari jenis kayu yang dapat dipertanggung jawabkan. Dengan demikian orang yang bertempat di rumah tersebut akan merasa nyaman, aman dan selamat dari berbagai bencana dan gangguan.

Demikian pula halnya dengan bangunan negara-bangsa, membutuhkan pilar atau soko guru yang merupakan tiang penyangga yang kokoh agar rakyat yang mendiami akan merasa nyaman, aman, tenteram dan sejahtera, terhindar dari segala macam gangguan dan bencana. Pilar bagi suatu negara-bangsa berupa sistem keyakinan atau belief system, atau philosophische grondslag, yang berisi konsep, prinsip dan nilai yang dianut oleh rakyat negara-bangsa yang bersangkutan yang diyakini memiliki

kekuatan untuk dipergunakan sebagai landasan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Seperti halnya soko guru atau pilar bagi suatu rumah harus memenuhi syarat agar dapat menjaga kokohnya bangunan sehingga mampu bertahan serta menangkai segala macam ancaman dan gangguan, demikian pula halnya dengan belief system yang dijadikan pilar bagi suatu negara-bangsa. Pilar yang berupa belief system suatu negara-bangsa harus menjamin kokoh berdirinya negara-bangsa, menjamin terwujudnya ketertiban, keamanan, dan kenyamanan, serta mampu mengantar terwujudnya kesejahteraan dan keadilan yang menjadi dambaan warga bangsa.

### **C. Pancasila sebagai Ideologi dan Dasar Negara**

Kedudukan dan Fungsi Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara Republik Indonesia, harus menjadi jiwa yang menginspirasi seluruh pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun hendaknya dipahami bahwa asal mula pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia adalah digali dari unsur-unsur yang berupa nilai-nilai yang terdapat pada bangsa Indonesia sendiri yang berupa pandangan hidup bangsa Indonesia.

## **1. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa.**

Pandangan hidup adalah filsafat hidup seseorang yaitu kristalisasi nilai-nilai yang diyakini kebenarannya, ketepatan dan manfaatnya. Pandangan hidup yang terdiri atas kesatuan rangkaian nilai-nilai luhur tersebut adalah suatu wawasan yang menyeluruh terhadap kehidupan bangsa itu sendiri.

Pandangan hidup berfungsi sebagai kerangka acuan baik untuk menata kehidupan diri pribadi maupun dalam interaksi antar manusia dalam masyarakat serta alam sekitarnya.

## **2. Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia**

Pancasila dalam kedudukan ini sering, disebut sebagai Dasar filsafat atau Dasar.Falsafah Negara (*Philosophische Grondslag*) dari negara, ideologi negara atau (*Staatsidee*). Dalam pengertian, ini Pancasila merupakan suatu dasar nilai serta norma untuk mengatur pemerintahan negara atau dengan lain perkataan pancasila merupakan suatu dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.

Konsekuensinya seluruh pelaksanaan dan penyelenggaraan negara terutama segala peraturan perundang-undangan termasuk proses reformasi dalam segala bidang dewasa ini, harus berpedoman pada nilai-nilai Pancasila.

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Pancasila sebagai dasar negara adalah merupakan sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Dengan demikian Pancasila merupakan asas kerokhaniaan tertib hukum Indonesia yang dalam Pembukaan UUD 1945 dijemlakan lebih lanjut ke dalam empat pokok pikiran.
- b. Meliputi suasana kebatinan (*Geistlichenhintergrund*) dari Undang-Undang Dasar 1945.
- c. Mewujudkan cita-cita hukum bagi hukum dasar negara (baik hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis).
- d. Mengandung norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara . (termasuk para penyelenggara partai dan golongan fungsional) untuk memelihara budi pekerti (moral) kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pokok pikiran keempat yang bunyinya sebagai berikut: ".....Negara berdasarkan atas Ketuhanan yang Maha Esa. menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab".
- e. Merupakan sumber semangat bagi Undang-Undang Dasar 1945, bagi penyelenggara negara. para

pelaksana pemerintahan (juga para penyelenggara partai dan golongan fungsional).

Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia tersimpul dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang bunyinya sebagai berikut : ".....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

### **3. Pancasila sebagai Ideologi Bangsa dan Negara Indonesia.**

Istilah ideologi berasal dari kata '*idea*' yang berarti 'gagasan, konsep, *pengertian dasar, cita-cita*' dan '*logos*' yang berarti '*ilmu*', Kata '*idea*' berasal dari kata bahasa Yunani '*eidos*' yang artinya '*bentuk*'. Di samping itu ada kata '*idein*' yang artinya '*me/ihat*'. Maka secara harfiah, ideologi berarti ilmu pengetahuan tentang ide-ide (*the science of ideas*). atau ajaran tentang pengertian-pengertian dasar. Dalam

pengertian sehari-hari, '*idea*' disamakan artinya dengan, '*cita-cita*'. Cita-cita yang dimaksud adalah cita-cita yang bersifat tetap yang harus dicapai, sehingga cita-cita yang bersifat tetap itu sekaligus merupakan dasar, pandangan atau faham.

Memang pada hakekatnya antara dasar dan cita-cita itu sebenarnya dapat merupakan satu-kesatuan. Dasar ditetapkan karena ada cita-cita yang mau dicapai. Sebaliknya, cita-cita ditetapkan berdasarkan atas suatu landasan, asas atau dasar yang telah ditetapkan pula. Dengan demikian ideologi mencakup pengertian tentang idea-idea, pengertian-pengertian dasar, gagasan-gagasan dan cita-cita.

#### **4. Pancasila sebagai Ideologi yang Reformatif, Dinamis dan Terbuka**

Pancasila sebagai suatu ideologi tidak bersifat kaku dan tertutup, namun bersifat reformatif, dinamis dan terbuka. Hal ini dimaksudkan bahwa ideologi Pancasila adalah bersifat aktual, dinamis, antisipatif dan senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan zaman, ilmu pengetahuan, dan teknologi serta dinamika perkembangan aspirasi masyarakat. Keterbukaan ideologi Pancasila bukan berarti mengubah nilai-nilai dasar yang terkandung di dalamnya, namun mengeksplisitkan wawasannya secara lebih kongkrit, sehingga memiliki kemampuan yang reformatif

untuk memecahkan masalah-masalah aktual yang senantiasa berkembang seiring dengan aspirasi rakyat.

#### **D. Nilai-nilai yang Terkandung dalam Ideologi Pancasila sebagai Ideologi Terbuka**

1. **Nilai Dasar**, yaitu hakikat kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan, kemanusiaan, persatu, kerakyatan dan keadilan. Nilai dasar tersebut adalah merupakan essensi dari sila-sila Pancasila yang sifatnya universal, sehingga dalam nilai dasar tersebut terkandung cita-cita, tujuan serta nilai-nilai yang baik dan benar.
2. **Nilai Instrumental**, yang merupakan arahan, kebijakan, strategi, sasaran serta lembaga pelaksananya. Nilai instrumental ini merupakan eksplisitasi, penjabaran lebih lanjut dari nilai-nilai dasar dalam rangka penyesuaian dalam pelaksanaan nilai-nilai dasar ideologi Pancasila.
3. **Nilai Praktis**
  - a. **Dimensi Idealistis**, yaitu nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang bersifat sistematis, rasional dan menyeluruh, yaitu hakikat nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila yaitu *Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan*. Hakikat nilai-nilai Pancasila tersebut bersumber pada filsafat Pancasila (nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila).

**b. Dimensi Normatif**, yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma, sebagaimana terkandung dalam norma-norma kenegaraan.

**c. Dimensi Realistis**, yaitu suatu ideologi harus mampu mencerminkan realitas yang hidup dan **berkembang** dalam masyarakat. Oleh karena itu Pancasila selain memiliki dimensi nilai-nilai ideal serta normatif maka Pancasila harus mampu dijabarkan dalam kehidupan masyarakat secara nyata (kongkrit) baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam penyelenggaraan negara.

#### **4. Makna Nilai-Nilai Setiap Sila Pancasila.**

##### **a. Ketuhanan Yang Maha Esa**

Ketuhanan berasal dari kata Tuhan pencipta seluruh alam. Yang Maha Esa, berarti Yang Maha Tunggal, tiada sekutu dalam zat-Nya, sifat-Nya, dan perbuatan-Nya. Zat Tuhan tidak terdiri atas zat-zat yang banyak lalu menjadi satu. Sifat-Nya adalah sempurna dan perbuatan-Nya tiada dapat disamai oleh siapa pun/apa pun. Tiada yang menyamai Tuhan, Dia Esa. Jadi. Ketuhanan Yang Maha Esa, pencipta alam semesta.

##### **b. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab**

Kemanusiaan berasal dari kata manusia, yaitu makhluk yang berbudaya dengan memiliki potensi pikir,

rasa, karsa, dan cipta. Karena potensi seperti yang dimilikinya itu, manusia tinggi martabatnya. Dengan budi nuraninya, manusia menyadari nilai-nilai dan norma-norma.

Adil berarti wajar, yaitu sepadan dan sesuai dengan hak dan kewajiban seseorang. Keputusan dan tindakan didasarkan pada objektivitas, tidak pada subjektivitas. Di sinilah yang dimaksud dengan wajar/sepadan.

Maksudnya, sikap hidup, keputusan, dan tindakan selalu berdasarkan pada nilai-nilai keluhuran budi, kesopanan, dan kesusilaan. Adab terutama mengandung pengertian tata kesopanan, kesusilaan, atau moral. Dengan demikian, beradab berarti berdasarkan nilai-nilai kesusilaan, bagian dari kebudayaan. Kemanusiaan yang adil dan beradab ialah kesadaran sikap dan perbuatan yang didasarkan kepada potensi budi nurani manusia dalam hubungan dengan norma-norma dan kesusilaan umumnya, baik terhadap diri sendiri, sesama manusia, maupun terhadap alam dan hewan.

### **c. Persatuan Indonesia**

Persatuan berasal dari kata satu, artinya utuh tidak terpecah-pecah. Persatuan mengandung pengertian bersatunya bermacam-macam corak yang beraneka ragam menjadi satu kebulatan. Persatuan Indonesia dalam sila ketiga ini mencakup persatuan dalam arti

ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan. Persatuan Indonesia ialah persatuan bangsa yang mendiami seluruh wilayah Indonesia.

**d. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat  
Kebijaksanaan dalam  
Permusyawaratan/Perwakilan**

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berarti bahwa kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat. Kerakyatan disebut pula kedaulatan rakyat. Hikmat kebijaksanaan berarti penggunaan pikiran atau rasio yang sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat, dan dilaksanakan dengan sadar, jujur, dan bertanggung jawab serta didorong dengan itikad baik sesuai dengan hati nurani.

Permusyawaratan adalah suatu tata cara khas kepribadian Indonesia untuk merumuskan dan atau memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat, sehingga tercapai keputusan yang berdasarkan kebulatan pendapat atau mufakat. Perwakilan adalah suatu sistem, dalam arti tata cara (prosedur) mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara melalui lembaga perwakilan.

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berarti bahwa rakyat dalam melaksanakan tugas kekuasaannya ikut dalam pengambilan keputusan-keputusan,

**e. Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia**

Sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai yang terkandung antara lain perwujudan keadilan sosial dalam kehidupan sosial atau kemasyarakatan meliputi seluruh bangsa Indonesia, keadilan dalam kehidupan sosial terutama meliputi bidang-bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan pertahanan keamanan nasional (Ipoleksosbud hankamnas), cita-cita masyarakat adil makmur, material dan spiritual yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia, dan cinta akan kemajuan dan pembangunan. Nilai sila ini diliputi dan dijiwai sila I, II, III, dan IV.

Nilai keadilan adalah nilai yang menjunjung norma berdasarkan ketidak berpihakkan, keseimbangan, serta pemerataan terhadap suatu hal. Setiap bangsa Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk tumbuh dan berkembang serta belajar hidup. Segala usaha diarahkan untuk menggali potensi rakyat, membangun perwatakan sehingga bisa meningkatkan

kualitas rakyat. Dengan demikian kesejahteraan yang meratapun bisa tercapai.

## **E. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai Konstitusi Negara**

Undang-Undang Dasar menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. Dalam konteks institusi negara, konstitusi bermakna permakluman tertinggi yang menetapkan antara lain pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan dan berbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi dan paling fundamental sifatnya karena merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, agar peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Pengaturan sedemikian rupa, menjadikan dinamika kekuasaan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, paham konstitusionalisme dalam suatu negara merupakan konsep yang seharusnya ada.

Paham konstitusionalisme berawal dari dipergunakannya konstitusi sebagai hukum dalam penyelenggaraan negara. Konstitusionalisme mengatur pelaksanaan *rule of law* (supremasi hukum) dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan terlebih dahulu. Konstitusionalisme mengemban *the limited state* (negara terbatas), agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi.

Pada prinsipnya paham konstitusionalisme adalah menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur tiga hal penting, yaitu menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Konstitusi menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan, serta instrumen untuk

mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.

Kekuasaan dibutuhkan oleh negara karena memberi kekuatan vital bagi penyelenggaraan pemerintahan. Namun harus diwaspadai tatkala kekuasaan itu terakumulasi di tangan penguasa tanpa dibatasi konstitusi.

Sesuai dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal tersebut dimaksud memuat paham konstitusionalisme. Rakyat pemegang kedaulatan tertinggi terikat pada konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum tertinggi yang menjadi pedoman dan norma hukum yang dijadikan sumber hukum bagi peraturan perundangan yang berada di bawahnya. Untuk menjaga paham konstitusionalisme maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang diberi tugas untuk menjaga Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi yang salah satu tugasnya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dimaksudkan agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga ini memberikan

penegasan bahwa konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi merupakan puncak dari seluruh peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun oleh pendiri negara, secara keberlakuan mengalami pasang surut sesuai dengan kebijakan politik saat itu. Periodisasi keberlakuan tersebut menggambarkan bahwa konstitusi yang menjadi fundamen/dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara benar-benar telah diuji dengan berbagai peristiwa dan kondisi bangsa sesuai dengan dinamika sejarah yang berlangsung saat itu.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah pada tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Substansinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman sekaligus sarana pembaruan masyarakat ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan undang-undang dasar hanya sebagai konstitusi politik, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial.

Sejak digulirkan reformasi, MPR berhasil mengamandemen UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali.

- Amandemen pertama, dilakukan pada Sidang Umum MPR RI Tanggal 19 Oktober 1999 dengan perubahan dan penambahan pasal-pasal sebagai berikut: Pasal 5 (1), pasal 7, pasal 9, pasal 13 (2), pasal 14, pasal 15, pasal 17 (2) (3), pasal 20 dan pasal 21, yang inti substansinya tentang pembatasan masa jabatan presiden, kewenangan legislatif serta substansi yang membatasi kewenangan presiden. (Arif Hidayat dalam Hasan Suryono, 2005:70).
- Amandemen Kedua, dilakukan pada Sidang Tahunan MPR RI tanggal 18 Agustus 2000 yang menghasilkan perubahan dan penambahan yang lebih luas lagi, yaitu pasal 18, pasal 19, pasal 20 (5), pasal 20 a dan b, Bab IXa, pasal 25e, Bab X, pasal 26 (2), pasal 27 (3), Bab Xa, pasal 28a sampai c.
- Amandemen Ketiga, dilakukan pada Sidang Tahunan MPR RI tanggal 9 Nopember 2001 menyangkut perubahan dan penambahan yang substansinya lebih luas dan mendasar, yaitu perubahan dan penambahan mengenai kewenangan MPR, tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dan memunculkan lembaga-lembaga negara baru serta pencantuman secara eksplisit peraturan mengenai pemilu.

- Amandemen Keempat, dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2002 berhasil menuntaskan perubahan-perubahan mengenai hal-hal yang belum disepakati oleh kekuatan sosial politik yang ada di MPR pada sidang tahunan MPR RI 2001.

## **F. Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengukuhkan keberadaan Indonesia sebagai Negara Kesatuan dan menghilangkan keraguan terhadap pecahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memperkuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak sedikit pun mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federal. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendorong pelaksanaan otonomi daerah untuk lebih memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan proses pembangunan di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang komprehensif untuk pelaksanaan otonomi daerah sehingga dapat dilaksanakan sesuai dengan hakikat tujuan pembangunan nasional.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan naskah asli mengandung prinsip bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Pasal yang dirumuskan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tersebut merupakan tekad bangsa Indonesia yang menjadi sumpah anak bangsa pada 1928 yang dikenal dengan Sumpah Pemuda, yaitu satu nusa, satu bangsa, satu bahasa persatuan, satu tanah air yaitu Indonesia. Penghargaan terhadap cita-cita luhur para pendiri bangsa (*The Founding Fathers*) yang menginginkan Indonesia sebagai negara bangsa yang satu merupakan bagian dari pedoman dasar bagi MPR 1999-2004 dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh setelah dilakukan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan

sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara nyata mengandung semangat agar Indonesia ini bersatu, baik yang tercantum dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar yang langsung menyebutkan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam lima Pasal, yaitu: Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 25A dan pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta rumusan pasal-pasal yang mengukuhkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keberadaan lembaga-lembaga dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Prinsip kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam upaya membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pembentukan pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia itu bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan tersebut bisa dicapai hanyalah

dengan adanya kemerdekaan bagi bangsa Indonesia, sehingga dalam alinea keempat ini secara tegas diproklamirkan, disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam satu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbentuk dalam satu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila.

Dengan menyadari sepenuhnya bahwa dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar dalam berdirinya bangsa Indonesia dalam Negara Kesatuan, Pembukaan tersebut tetap dipertahankan dan dijadikan pedoman.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan naskah asli yang tidak dilakukan perubahan karena merupakan bagian dari komitmen MPR untuk tetap mempertahankan Negara Kesatuan dalam bentuk Negara Republik Indonesia sehingga pasal ini mengayomi pula keberadaan pasal-pasal selanjutnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahkan dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan pula bahwa, hanya bentuk Negara Kesatuan saja yang tidak dapat dilakukan perubahan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tidak dilakukannya perubahan tersebut semakin memperkuat bentuk Negara Kesatuan sebagai

bentuk final dan menghilangkan kekhawatiran sebagian masyarakat agar Indonesia tidak menjadi negara federal.

Negara Kesatuan Republik Indonesia itu adalah negara yang memiliki satu kesatuan teritori (sesuai dengan UNCLOS 1982) dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai pulau Rote, satu kesatuan bangsa yang disebut bangsa Indonesia (Sumpah Pemuda 1928), satu kesatuan kepemilikan sumber kekayaan alam yang peruntukannya sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, satu kesatuan ideologi negara yaitu ideologi Pancasila, satu kesatuan politik nasional yang harus selalu berpihak pada kepentingan nasional (*national interest*), satu kesatuan perekonomian nasional yang harus selalu berpihak pada upaya mensejahterakan rakyat Indonesia, satu kesatuan budaya nasional yang memiliki jati diri Indonesia sebagai karakter nasional dan sistem pertahanan keamanan nasional yang khas menurut karakteristik Indonesia, itulah makna yang dalam dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (Soepandji, Susilo Budi, 2011).

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan dan, yang diatur dengan undang-undang.” Dari Pasal ini teridentifikasi bahwa prinsip penulisan Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk

menunjukkan bahwa Negara Kesatuan tidak bisa diubah yang merupakan suatu tekad yang tidak bisa ditawar sama sekali.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dinyatakan *dibagi atas* bukan *terdiri atas*. Kalimat “dibagi atas” menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut adalah satu, setelah itu baru kemudian dibagi atas daerah-daerah, sehingga Negara Kesatuan tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Meskipun Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dibagi, dia merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan bahkan dimungkinkan untuk ditarik kembali apabila ada yang ingin mencoba memisahkan diri dari kesatuannya. Kalimat “dibagi atas provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten dan kota” adalah sebagai wujud pengukuhan dari pengakuan otonomi daerah yang diberikan pengakuan memiliki pemerintahan sendiri yakni pemerintahan daerah namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan pasal ini merupakan *entry point* (pintu masuk atau sebagai dasar) pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mempererat kembali keutuhan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga tidak ada lagi perbedaan pendapat terhadap bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan.

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “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 dalam Undang-Undang.”

Pasal ini memberikan tempat dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang memang sudah ada sejak lama bahkan masih hidup di tengah-tengah masyarakat setempat, akan tetapi masyarakat hukum tersebut dengan hak-hak tradisionalnya itu tidak boleh dijadikan sebagai alasan untuk menegakkan negara sendiri mengingat masyarakat hukum adat tersebut sangat besar dan berlainan dengan masyarakat hukum adat di daerah lainnya. Pengakuan dan penghormatan negara tersebut justru dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 25A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.”

Adanya ketentuan ini dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk mengukuhkan kedaulatan wilayah Negara Kesatuan. Hal ini penting dirumuskan agar ada penegasan secara konstitusional batas wilayah Indonesia di tengah potensi perubahan batas geografis sebuah negara akibat gerakan separatisme, sengketa perbatasan antarnegara, atau pendudukan oleh negara asing.

Berkaitan dengan wilayah negara Indonesia, pada 13 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengeluarkan Deklarasi Juanda. Deklarasi itu menyatakan: *“Bahwa segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk dalam daratan Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya, adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Penentuan batas laut 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-undang.”*

Sebelumnya, pengakuan masyarakat internasional mengenai batas laut teritorial hanya sepanjang 3 mil laut terhitung dari garis pantai pasang surut terendah.

Deklarasi Juanda menegaskan bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah Nusantara. Laut bukan lagi sebagai pemisah, tetapi sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Prinsip ini kemudian ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960 tentang Perairan Indonesia.

Berdasarkan Deklarasi Juanda tersebut, Indonesia menganut konsep negara kepulauan yang berciri Nusantara (*archipelagic state*). Konsep itu kemudian diakui dalam Konvensi Hukum Laut PBB 1982 (UNCLOS 1982 = *United Nations Convention on the Law of the Sea*) yang ditandatangani di Montego Bay, Jamaika,

tahun 1982. Indonesia kemudian meratifikasi UNCLOS 1982 tersebut dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Sejak itu dunia internasional mengakui Indonesia sebagai negara kepulauan.

Berkat pandangan visioner dalam Deklarasi Djuanda tersebut, bangsa Indonesia akhirnya memiliki tambahan wilayah seluas 2.000.000 km<sup>2</sup>, termasuk sumber daya alam yang dikandungnya.

Pada saat membahas materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai wilayah negara ini, sebenarnya timbul keinginan untuk mempergunakan penyebutan Benua Maritim Indonesia untuk pengenalan wilayah Indonesia seperti yang telah dideklarasikan oleh pemerintah pada 1957. Hal itu tidaklah berlebihan mengingat ada klaim penyebutan Benua Antartika untuk Pulau Antartika yang berada di Kutub Selatan.

Dengan adanya ketentuan mengenai wilayah negara tersebut, pada masa mendatang kemungkinan pemisahan sebuah wilayah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terjadi. Demikian pula hal itu akan mendukung penegakan hukum di seluruh wilayah tanah air, dalam melakukan perundingan internasional yang berkaitan dengan batas wilayah negara Indonesia, serta pengakuan internasional terhadap kedaulatan wilayah negara Indonesia.

Kesadaran bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar, mengingat besarnya jumlah penduduk, sumber daya alam yang

melimpah, serta luasnya wilayah pasti akan memberikan kepercayaan diri yang besar.

## **G. Bhinneka Tunggal Ika**

Dalam mengelola kemajemukan masyarakat, Indonesia memiliki pengalaman sejarah yang cukup panjang bila dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain. Negara Barat relatif masih baru mewacanakan hal ini, sebelum dikenal apa yang disebut dengan *multikulturalisme* di Barat, jauh berabad-abad yang lalu bangsa Indonesia sudah memiliki falsafah “Bhinneka Tunggal Ika”. Sejarah juga membuktikan bahwa semakin banyak suatu bangsa menerima warisan kemajemukan, maka semakin toleran bangsa tersebut terhadap kehadiran “yang lain”.

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk karena terdiri atas berbagai suku bangsa, adat istiadat, bahasa daerah, serta agama yang berbeda-beda. Keanekaragaman tersebut terdapat di berbagai wilayah yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Kenyataan yang tak dapat ditolak bahwa masyarakat dan bangsa Indonesia secara sederhana dapat disebut sebagai masyarakat yang beragam budaya.

Seperti dikemukakan di atas, pola sikap bangsa Indonesia dalam menghadapi keaneka-ragaman ini berdasar pada suatu sasanti atau adagium “Bhinneka Tunggal Ika,” yang bermakna beraneka tetapi satu, yang hampir sama dengan motto yang dipegang oleh bangsa Amerika, yakni “e pluribus unum.”

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, pasal 3 ayat (3) menentukan perlunya ditetapkan lambang negara oleh Pemerintah. Sebagai tindak lanjut dari pasal tersebut terbit Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara.

Baru setelah diadakan perubahan UUD 1945, dalam pasal 36A menyebutkan : "Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika." Dengan demikian Bhinneka Tunggal Ika merupakan semboyan yang merupakan kesepakatan bangsa, yang ditetapkan dalam UUD. Oleh karena itu untuk dapat dijadikan acuan secara tepat dalam hidup berbangsa dan bernegara, makna Bhinneka Tunggal Ika perlu difahami secara tepat dan benar untuk selanjutnya difahami bagaimana cara untuk mengimplementasikan secara tepat dan benar pula.

Bhinneka Tunggal Ika tidak dapat dipisahkan dari Hari Kemerdekaan Bangsa Indonesia, dan Dasar Negara Pancasila. Hal ini sesuai dengan komponen yg terdapat dalam Lambang Negara Indonesia. Menurut pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 disebutkan bahwa : Lambang Negara terdiri atas tiga bagian, yaitu:

- Burung Garuda yang menengok dengan kepalanya lurus ke sebelah kanannya;

- Perisai berupa jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dan
- Semboyan yang ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda. Di atas pita tertulis dengan huruf Latin sebuah semboyan dalam bahasa Jawa Kuno yang berbunyi: BHINNEKA TUNGGAL IKA.

**Adapun makna Lambang Negara tersebut adalah sebagai berikut:**

Burung Garuda disamping menggambarkan tenaga pembangunan yang kokoh dan kuat, juga melambangkan tanggal kemerdekaan bangsa Indonesia yang digambarkan oleh bulu-bulu yang terdapat pada Burung Garuda tersebut. Jumlah bulu sayap sebanyak 17 di tiap sayapnya melambangkan tanggal 17, jumlah bulu pada ekor sebanyak 8 melambangkan bulan 8, jumlah bulu dibawah perisai sebanyak 19, sedang jumlah bulu pada leher sebanyak 45. Dengan demikian jumlah bulu-bulu burung garuda tersebut melambangkan tanggal hari kemerdekaan bangsa Indonesia, yakni 17 Agustus 1945.

Sementara itu perisai yang tergantung di leher garuda menggambarkan Negara Indonesia yang terletak di garis khalustiwa, dilambangkan dengan garis hitam horizontal yang membagi perisai, sedang lima segmen menggambarkan sila-sila Pancasila. Ketuhanan Yang Maha Esa dilambangkan dengan bintang bersudut lima yang terletak di tengah perisai yang

menggambarkan sinar ilahi. Rantai yang merupakan rangkaian yang tidak terputus dari bulatan dan persegi menggambarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, yang sekaligus melambangkan monodualistik manusia Indonesia. Kebangsaan dilambangkan oleh pohon beringin, sebagai tempat berlindung; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dilambangkan dengan banteng yang menggambarkan kekuatan dan kedaulatan rakyat. Sedang Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan kapas dan padi yang menggambarkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Untuk dapat mengimplementasikan Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dipandang perlu untuk memahami secara mendalam prinsip-prinsip yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika.

**Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:**

Dalam rangka membentuk kesatuan dari keaneka ragaman tidak terjadi pembentukan konsep baru dari keanekaragaman konsep-konsep yang terdapat pada unsur-unsur atau komponen bangsa. Suatu contoh di negara tercinta ini terdapat begitu aneka ragam agama dan kepercayaan. Dengan ke-tunggalan Bhinneka Tunggal Ika tidak dimaksudkan untuk membentuk agama baru. Setiap agama diakui seperti apa adanya, namun dalam kehidupan beragama di Indonesia dicari *common denominator*, yakni prinsip-prinsip yang ditemui dari setiap agama yang memiliki kesamaan,

dan *common denominator* ini yang kita pegang sebagai ke-tunggalan, untuk kemudian dipergunakan sebagai acuan dalam hidup berbangsa dan bernegara. Demikian pula halnya dengan adat budaya daerah, tetap diakui eksistensinya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berwawasan kebangsaan.

Bhinneka Tunggal Ika tidak bersifat sektarian dan eksklusif; hal ini bermakna bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak dibenarkan merasa dirinya yang paling benar, paling hebat, dan tidak mengakui harkat dan martabat pihak lain. Pandangan sektarian dan eksklusif ini akan memicu terbentuknya keakuan yang berlebihan dengan tidak atau kurang memperhitungkan pihak lain, memupuk kecurigaan, kecemburuan, dan persaingan yang tidak sehat. Bhinneka Tunggal Ika bersifat inklusif. Golongan mayoritas dalam hidup berbangsa dan bernegara tidak memaksakan kehendaknya pada golongan minoritas.

Bhinneka Tunggal Ika tidak bersifat formalistis yang hanya menunjukkan perilaku semu. Bhinneka Tunggal Ika dilandasi oleh sikap saling percaya mempercayai, saling hormat menghormati, saling cinta mencintai dan rukun. Hanya dengan cara demikian maka keanekaragaman ini dapat dipersatukan.

Bhinneka Tunggal Ika bersifat konvergen tidak divergen, yang bermakna perbedaan yang terjadi dalam keanekaragaman tidak untuk dibesar-besarkan, tetapi dicari titik temu, dalam bentuk

kesepakatan bersama. Hal ini akan terwujud apabila dilandasi oleh sikap toleran, non sektarian, inklusif, akomodatif, dan rukun.

Prinsip atau asas pluralistik dan multikultural Bhinneka Tunggal Ika mendukung nilai: (1) inklusif, tidak bersifat eksklusif, (2) terbuka, (3) ko-eksistensi damai dan kebersamaan, (4) kesetaraan, (5) tidak merasa yang paling benar, (6) tolerans, (7) musyawarah disertai dengan penghargaan terhadap pihak lain yang berbeda. Suatu masyarakat yang tertutup atau eksklusif sehingga tidak memungkinkan terjadinya perkembangan tidak mungkin menghadapi arus globalisasi yang demikian deras dan kuatnya, serta dalam menghadapi keanekaragaman budaya bangsa. Sifat terbuka yang terarah merupakan syarat bagi berkembangnya masyarakat modern. Sehingga keterbukaan dan berdiri sama tinggi serta duduk sama rendah, memungkinkan terbentuknya masyarakat yang pluralistik secara ko-eksistensi, saling hormat menghormati, tidak merasa dirinya yang paling benar dan tidak memaksakan kehendak yang menjadi keyakinannya kepada pihak lain. Segala peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah harus mampu mengakomodasi masyarakat yang pluralistik dan multikultural, dengan tetap berpegang teguh pada dasar negara Pancasila dan UUD 1945. Suatu peraturan perundang-undangan, utamanya peraturan daerah yang memberi peluang terjadinya perpecahan bangsa, atau yang semata-mata untuk mengakomodasi kepentingan unsur bangsa harus dihindari. Suatu contoh

persyaratan untuk jabatan daerah harus dari putra daerah menggambarkan sempitnya kesadaran nasional yang semata-mata untuk memenuhi aspirasi kedaerahan, yang akan mengundang terjadinya perpecahan. Hal ini tidak mencerminkan penerapan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Dengan menerapkan nilai-nilai tersebut secara konsisten akan terwujud masyarakat yang damai, aman, tertib, teratur, sehingga kesejahteraan dan keadilan akan terwujud.

Setelah kita fahami beberapa prinsip yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana prinsip-prinsip Bhinneka Tunggal Ika ini diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

1. Perilaku inklusif.

Di depan telah dikemukakan bahwa salah satu prinsip yang terkandung dalam Bhinneka Tunggal Ika adalah sikap inklusif. Dalam kehidupan bersama yang menerapkan semboyan Bhinneka Tunggal Ika memandang bahwa dirinya, baik itu sebagai individu atau kelompok masyarakat merasa dirinya hanya merupakan sebagian dari kesatuan dari masyarakat yang lebih luas. Betapa besar dan penting kelompoknya dalam kehidupan bersama, tidak memandang rendah dan menyepelkan kelompok yang lain. Masing-masing memiliki peran yang tidak dapat diabaikan, dan bermakna bagi kehidupan bersama.

## 2. Mengakomodasi sifat pluralistik

Bangsa Indonesia sangat pluralistik ditinjau dari keragaman agama yang dipeluk oleh masyarakat, aneka adat budaya yang berkembang di daerah, suku bangsa dengan bahasanya masing-masing, dan menempati ribuan pulau yang tiada jarang terpisah demikian jauh pulau yang satu dari pulau yang lain. Tanpa memahami makna pluralistik dan bagaimana cara mewujudkan persatuan dalam keanekaragaman secara tepat, dengan mudah terjadi disintegrasi bangsa. Sifat toleran, saling hormat menghormati, mendudukkan masing-masing pihak sesuai dengan peran, harkat dan martabatnya secara tepat, tidak memandang remeh pada pihak lain, apalagi menghapus eksistensi kelompok dari kehidupan bersama, merupakan syarat bagi lestariannya negara-bangsa Indonesia. Kerukunan hidup perlu dikembangkan dengan sepatutnya. Suatu contoh sebelum terjadi reformasi, di Ambon berlaku suatu pola kehidupan bersama yang disebut *pela gandong*, suatu pola kehidupan masyarakat yang tidak melandaskan diri pada agama, tetapi semata-mata pada kehidupan bersama pada wilayah tertentu. Pemeluk berbagai agama berlangsung sangat rukun, bantu membantu dalam kegiatan yang tidak bersifat ritual keagamaan. Mereka tidak membedakan suku-suku yang berdiam di wilayah tersebut, dan sebagainya. Sayangnya dengan terjadinya reformasi yang mengusung kebebasan,

pola kehidupan masyarakat yang demikian ideal ini telah tergerus arus reformasi.

### 3. Tidak mencari menangnya sendiri

Menghormati pendapat pihak lain, dengan tidak beranggapan bahwa pendapatnya sendiri yang paling benar, dirinya atau kelompoknya yang paling hebat perlu diatur dalam menerapkan Bhinneka Tunggal Ika. Dapat menerima dan memberi pendapat merupakan hal yang harus berkembang dalam kehidupan yang beragam. Perbedaan ini tidak untuk dibesar-besarkan, tetapi dicari titik temu. Bukan dikembangkan divergensi, tetapi yang harus diusahakan adalah terwujudnya konvergensi dari berbagai keanekaragaman. Untuk itu perlu dikembangkan musyawarah untuk mencapai mufakat.

### 4. Musyawarah untuk mencapai mufakat

Dalam rangka membentuk kesatuan dalam keanekaragaman diterapkan pendekatan “musyawarah untuk mencapai mufakat.” Bukan pendapat sendiri yang harus dijadikan kesepakatan bersama, tetapi common denominator, yakni inti kesamaan yang dipilih sebagai kesepakatan bersama. Hal ini hanya akan tercapai dengan proses musyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan cara ini segala gagasan yang timbul diakomodasi dalam kesepakatan. Tidak ada yang menang tidak ada yang kalah. Inilah yang biasa disebut sebagai *win win solution*.

5. Dilandasi rasa kasih sayang dan rela berkorban

Dalam menerapkan Bhinneka Tunggal Ika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu dilandasi oleh rasa kasih sayang. Saling curiga mencurigai harus dibuang jauh-jauh. Saling percaya mempercayai harus dikembangkan, iri hati, dengki harus dibuang dari kamus Bhinneka Tunggal Ika. Hal ini akan berlangsung apabila pelaksanaan Bhinneka Tunggal Ika menerapkan adagium “*leladi sesaming dumadi, sepi ing pamrih, rame ing gawe, jer basuki mowo beyo.*” Eksistensi kita di dunia adalah untuk memberikan pelayanan kepada pihak lain, dilandasi oleh tanpa pamrih pribadi dan golongan, disertai dengan pengorbanan. Tanpa pengorbanan, sekurang-kurangnya mengurangi kepentingan dan pamrih pribadi, kesatuan tidak mungkin terwujud.

Bila setiap warganegara memahami makna Bhinneka Tunggal Ika, meyakini akan ketepatannya bagi landasan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta mau dan mampu mengimplementasikan secara tepat dan benar, maka Negara Indonesia akan tetap kokoh dan bersatu selamanya.

## **BAB III**

# **P E N U T U P**

Membludaknya berbagai wacana baik dari unsur pemerintahan maupun organisasi politik dan kemasyarakatan, akhirnya mulai mengungkap bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat kesepakatan yang disebut sebagai empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Empat pilar ini adalah Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Pilar adalah tiang penyangga suatu bangunan agar bisa berdiri secara kokoh. Bila tiang ini rapuh maka bangunan akan mudah roboh, “Empat pilar itu pula lah yang menjamin terwujudnya kebersamaan dalam hidup bernegara. Rakyat akan merasa aman terlindungi sehingga merasa tenteram dan bahagia”.

Empat pilar tersebut juga fondasi atau dasar dimana bisa memahami bersama kokohnya suatu bangunan sangat bergantung dari fondasi yang melandasinya. Dasar atau fondasi bersifat tetap, statis sedangkan pilar bersifat dinamis.

Diterimanya pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional membawa konsekuensi logis bahwa nilai-nilai pancasila dijadikan landasan pokok, landasan fundamental bagi penyelenggaraan negara Indonesia. Pancasila berisi lima sila yang pada hakikatnya berisi lima nilai dasar yang fundamental.

Pilar yang terkandung dalam UUD 45 pun terdapat tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Pilar tersebut menyebutkan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini berarti tujuan Negara Indonesia itu sendiri mengarah kepada kepribadian bangsa Indonesia.

Disempurnakan melalui rumusan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, yang semua hal ini merupakan tujuan Negara hukum material, yang secara keseluruhan sebagai tujuan khusus atau nasional. Sehingga lahirlah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

NKRI lahir dari pengorbanan jutaan jiwa dan raga para pejuang bangsa yang bertekad mempertahankan keutuhan bangsa. Sebab itu, NKRI adalah prinsip pokok, hukum, dan harga mati.

Ditunjang dengan Bhinneka Tunggal Ika yang merupakan motto atau semboyan Indonesia. Yang seringkali diterjemahkan dengan kalimat “Berbeda-beda tetapi tetap satu”.

Keempat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, semestinya harus kita jaga, pahami, hayati dan laksanakan dalam pranata kehidupan sehari-hari, di mana Pancasila yang menjadi sumber nilai menjadi ideologi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aturan yang semestinya ditaati, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah harga mati, serta Bhinneka Tunggal Ika adalah perekat semua rakyat. Maka dalam bingkai empat pilar tersebut yakinlah tujuan yang dicita-citakan bangsa ini akan terwujud.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiono Kusumohamodjojo, 2000, *Kebhinnekaan Masyarakat Indonesia*. Grasindo: Jakarta.
- Buku Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara(MPR-RI)
- Kansil, C.S.T., *Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2003).
- Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- Kusuma R.M. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Latif, Yudi, (2010) *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Maarif, Ahmad Syafii, "Bhinneka Tunggal Ika Pesan Mpu Tantular Untuk Keindonesiaan Kita", Makalah dalam Lokakarya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Jakarta: MPR RI, 17-19 Juni 2011.
- Noorsena Bambang, "*Bhinneka Tunggal Ika; Sejarah, Filosofi, dan Relevansinya sebagai Salah Satu Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*", Makalah dalam Lokakarya MPR RI, Jakarta: 17-19 Juni 2011.
- Peraturan Kepala LAN RI, No. 13 Tahun 2013. tentang Pedoman Penyelenggaraan Diklatpim Tingkat IV.
- Tim Penyusun, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011).



# **BAHAN AJAR DIKLAT KEPEMIMPINAN TINGKAT IV**

**AGENDA SELF MASTERY  
SANKRI**

**Nana Rukmana D. Wirapraja**



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA**



**T**erpercaya  
**O**rientasi mutu  
**P**roaktif



## KATA PENGANTAR

Dalam era global yang dinamis dan dalam rangka menyambut masyarakat ekonomi ASEAN, pemerintah Indonesia dituntut untuk mampu mengembangkan diri dan meningkatkan daya saing. Dengan adanya tuntutan ini, maka mau tidak mau pemerintah Indonesia harus mempersiapkan segala sesuatunya agar dapat berkompetisi dengan negara – negara lain. Untuk itu, salah satu faktor penting dalam peningkatan daya saing dan pembangunan nasional adalah kualitas pengembangan kompetensi pejabat instansi pemerintah melalui pendidikan dan pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim). Sedangkan salah satu faktor kunci keberhasilan penyelenggaraan Diklatpim adalah kualitas isi bahan ajar.

Pembelajaran dalam Diklatpim terdiri atas lima agenda yaitu Agenda Self Mastery, Agenda Diagnosa Perubahan, Agenda Inovasi, Agenda Membangun Tim Efektif dan Agenda Proyek Perubahan. Setiap agenda terdiri dari beberapa mata diklat yang berbentuk bahan ajar. Bahan ajar Diklatpim merupakan acuan minimal bagi para pengajar dalam menumbuh kembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap peserta Diklatpim terkait dengan isi dari bahan ajar yang sesuai agenda dalam pedoman Diklatpim. Oleh karena bahan ajar ini merupakan produk yang dinamis, maka para pengajar dapat meningkatkan pengembangan inovasi dan kreativitasnya dalam mentransfer isi bahan ajar ini kepada peserta Diklatpim. Selain itu, peserta Diklatpim dituntut kritis untuk menelaah isi dari bahan ajar Diklatpim ini. Sehingga apa yang diharapkan penulis, yaitu pemahaman secara keseluruhan dan kemanfaatan dari bahan ajar ini tercapai.

Akhir kata, kami, atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan pengayaan terhadap isi dari bahan ajar ini. Kami berharap budaya pengembangan bahan ajar ini terus dilakukan sejalan dengan pembelajaran yang berkelanjutan (*sustainable learning*) peserta. Selain itu, kami juga membuka lebar

terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini . Hal ini dikarenakan bahan ajar ini merupakan dokumen dinamis (*living document*) yang perlu diperkaya demi tercapainya tujuan jangka panjang yaitu peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia yang berdaya saing. Demikian, selamat membaca dan membedah isi bahan ajar ini. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Desember 2015  
Kepala LAN RI,

Dr. Adi Suryanto, M.Si

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>iii</b>
BAB I	
A. PENDAHULUAN	1
B. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA	2
C. SANKRI	3
BAB II	
PEMBAHASAN	
A. Lembaga-Lembaga Negara Indonesia	7
B. Dewan Perwakilan Rakyat	10
C. Peran Alat Kelengkapan Dewan Dalam Fungsi Legislasi	15
D. Penguatan Fungsi Legislasi DPRD	23



# **BAB I**

## **A. PENDAHULUAN**

Administrasi adalah sebuah istilah yang bersifat generik, yang mencakup semua bidang kehidupan. Oleh karena itu, banyak sekali definisi tentang administrasi. Namun demikian pada prinsipnya ada tiga unsur pokok dari administrasi. ketiga unsur dapat menjadi pembeda apakah suatu kegiatan merupakan kegiatan administrasi atau tidak. Berdasarkan definisi administrasi yang ada dapat dikelompokkan administrasi dalam proses, tata usaha dan pemerintahan atau administrasi Negara. Sebagai ilmu, administrasi mempunyai berbagai cabang yang salah satu diantaranya adalah administrasi Negara.

Administrasi Negara juga mempunyai banyak definisi, yang secara umum dapat dibagi dalam dua katagori. Pertama, definisi yang melihat administrasi Negara hanya dalam lingkungan eksekutif saja. Dan kedua, definisi yang melihat cakupan administrasi Negara meliputi semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik. Terdapat hubungan interaktif antara administrasi Negara dengan lingkungan sosialnya. Diantara berbagai unsur lingkungan social, unsur budaya merupakan unsur yang paling banyak mempengaruhi penampilan (performance) dari suatu administrasi Negara.

## **B. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA**

Administrasi didefinisikan sebagai “... *cooperative human effort toward reaching some goal or goals accepted by those engaged in the endeavour*” (Ferrel Heady, 2001:2). Adapun karakteristik Administrasi Sektor Publik menurut Nigro dan Nigro (1980) yakni sebagai berikut:

1. Merupakan usaha kelompok kerjasama dalam susunan kenegaraan;
  2. Mencakup ketiga cabangnya yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial, serta saling hubungan antara ketiganya;
  3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum (negara) sehingga karenanya merupakan proses politik;
  4. Secara nyata berbeda dari administrasi swasta; dan
  5. Erat kaitannya dengan berbagai kelompok swasta maupun individu dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
- (Nigro dan Nigro, 1980: 14)

Pentingnya mempelajari administrasi Negara dikaitkan dengan kenyataan bahwa kehidupan menjadi tak bermakna, kecuali dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik. Segala hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik telah dicakup dalam pengertian administrasi Negara, khususnya dalam mengkaji kebijakan publik. Dalam proses pembangunan sebagai konsekwensi dari pandangan

bahwa administrasi merupakan motor penggerak pembangunan, maka administrasi Negara membantu untuk meningkatkan kemampuan administrasi. Artinya, disamping memberikan ketrampilan dalam bidang prosedur, teknik dan mekanik, studi administrasi akan memberikan bekal ilmiah mengenai bagaimana mengorganisasikan segala energy social dan melakukan evaluasi terhadap kegiatan.

Administrasi Negara di Indonesia lebih merujuk kepada bekerjanya seluruh komponen bangsa dan para penyelenggara negara dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara secara berdayaguna dan berhasilguna. Pengertian Administrasi Negara secara lebih luas mencakup *“aktivitas seluruh lembaga negara, baik lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, dan sebagainya”* (Lembaga Administrasi Negara, 2005 : 4).

### **C. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) didefinisikan sebagai: “sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya, dengan mendayagunakan segala kemampuan seluruh aparatur negara beserta rakyat dan dunia usaha/swasta untuk memanfaatkan segenap sumber daya yang tersedia secara nasional, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas nasional/negara sebagaimana dimaksud UUD 1945.” (lembaga administrasi negara, 2005 : 10)

Oleh karena itu SANKRI merupakan Administrasi Negara sebagai sistem yang dipraktekkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI agar upaya Bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdayaguna dan berhasilguna (*Lembaga Admnistrasi Negara Republik Indonesia, 2005*).





## Unsur<sup>2</sup> dlm Definisi SANKRI

- **Unsur Tujuan atau Hasil:** Indonesia yang Merdeka, Bersatu, Berdaulat, Adil, dan Makmur.
- **Unsur Proses:** seluruh fungsi penyelenggaraan negara, pemerintahan negara dengan melibatkan masyarakat dan dunia usaha/swasta.
- **Unsur Sumber Daya Nasional:** sumber daya alam maupun sumber daya buatan yang tersedia di bumi Indonesia yang dikelola untuk sebesar-besarnya hajat hidup rakyat banyak.
- **Unsur Kemampuan:** kapasitas dan kompetensi seluruh unsur aparatur negara bersama masyarakat dan dunia usaha.
- **Unsur Sistem Penyelenggaraan Kehidupan Negara dan Bangsa:** SANKRI bekerja berdasarkan UUD NRI 1945, hukum, dan peraturan perundangan yg mengatur segala sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Diwarnai oleh perkembangan perubahan paradigma dari peranan serba negara (*statism*) atau dominasi pemerintah (*government*) menjadi tata pemerintahan (*governance*) yang mencerminkan interaksi sosial-politik antara para penyelenggara negara dengan masyarakat umum dan dunia usaha (swasta) dalam berbagai kegiatan guna mewujudkan tujuan negara dan tujuan pemerintahan negara berdasarkan uud 1945.

Berdasarkan uraian diatas, definisi SANKRI telah mengakomodasi perkembangan disiplin keilmuan administrasi, administrasi negara, pemerintahan (*governance*) yang berkembang sejak tahun 1980-an

Secara faktual SANKRI telah menjadi praktik terbaik dan karya prestasi bangsa Indonesia bahkan sebelum negara-negara maju sekalipun mempraktikannya

SANKRI memiliki sumber acuan yang sangat prinsipil, yaitu Pembukaan UUD NRI 1945, UUD NRI 1945 beserta keempat amandemennya, dan didasarkan kepada nilai-nilai ideologi Bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Sistem Nasional yang diselenggarakan oleh negara dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. Atas dasar itu, SANKRI terus berkembang dan harus disesuaikan dengan arah dan kebijakan penyelenggaraan negara yang berlandaskan Pancasila dan konstitusi negara, yaitu Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA**

Sesuai yang tercantum dalam UUD 1945, Lembaga-Lembaga Negara yang ada di Indonesia yakni sebagai berikut:

Majlis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebagaimana tertera dalam Pasal 2 dan Pasal 3, disebutkan bahwa Kekuasaan Konstitutif, yaitu menetapkan dan mengubah UUD yang dilaksanakan oleh MPR.

#### **PRESIDEN**

Berdasarkan Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan pasal 16 ditegaskan bahwa Kekuasaan Eksekutif, yaitu menyelenggarakan pemerintah yang dilaksanakan dan dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri Negara.

#### **Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

Pasal 19, 20, 21, 22A, 22B menegaskan bahwa Kekuasaan Legislatif, yaitu membentuk Undang-Undang yang dilaksanakan oleh DPR atas persetujuan bersama dengan Presiden.

#### **Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Berdasarkan Pasal 22C dan pasal 22D dijelaskan bahwa DPD merupakan Kekuasaan Legislatif yang memiliki fungsi pengajuan usul, ikut dalam pemahasan dan memberikan pertimbangan

terkait dengan bidang legislasi tertentu. Serta pengawasan pelaksanaan UU tertentu.

### **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Berdasarkan Pasal 23E, 23F, dan 23G dijelaskan bahwa BPK merupakan Kekuasaan Auditif, yaitu pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ( BPK ) yang bebas dan mandiri.

### **Mahkamah Agung (MA)**

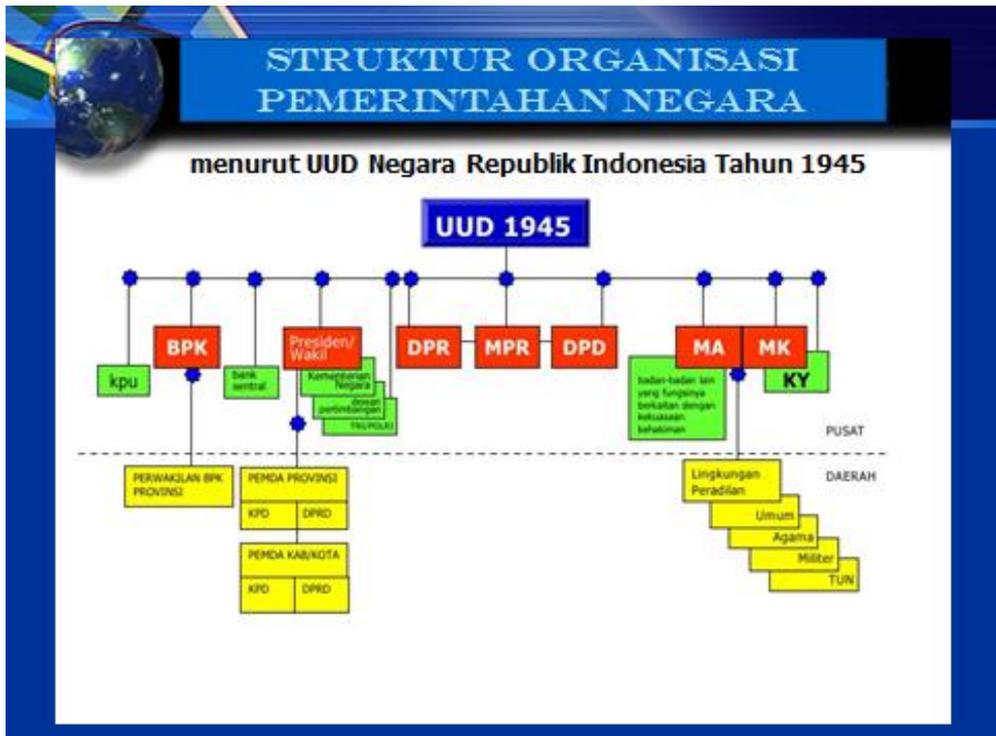
Mahkamah Agung merupakan Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Berdasarkan pasal 24A dijelaskan bahwa

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undnag-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.

### **Mahkamah Konstitusi (MK)**

Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan gune menegakkan hukum dan keadilan. Berdasarkan pasal Pasal 24C dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan hasil PEMILU.





## B. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan,

keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan **prinsip otonomi seluas-luasnya** dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula **prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab**. **Prinsip otonomi nyata** adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan **otonomi yang bertanggungjawab** adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Namun dalam kenyataannya, *sinergisme* tersebut belum dapat berjalan secara optimal. Kesetaraan hubungan tersebut seringkali dimaknai lain, yang mengurangi fungsi dan kewenangan dewan. Sebagai contoh, masih banyaknya produk peraturan-peraturan daerah yang merupakan inisiasi dari pemerintah daerah, bukan dari DPRD. Padahal jika kita merujuk pada Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 dengan tegas dinyatakan bahwa "*DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah*". Ini artinya bahwa "*leading sector*" pembentukan PERDA seharusnya ada ditangan DPRD. Belum lagi yang berkaitan dengan "*bargaining position*" dalam pembahasan APBD, DPRD masih dalam posisi yang lemah. Bagaimana tidak, draft Perda APBD tersebut biasanya masuk ke Dewan dalam waktu yang sangat pendek, sehingga

sangat sulit bagi Dewan untuk secara teliti mengkaji substansi dari draft tersebut. Selain kedua contoh di atas, jika kita lihat dari aspek penganggaran yang dimiliki Dewan, masih sangat timpang dibandingkan dengan penganggaran yang ada di pemerintah daerah. Dewan tidak mempunyai otonomisasi anggaran yang dapat mendukung fungsi dan kinerjanya secara optimal. Sehingga tidak aneh jika seringkali muncul 'rumor' bahwa DPRD hanya sebagai '**rubber stamp**' yang meligitimasi semua kebijakan pemerintah. Hal ini diperparah lagi dengan regulasi kita yang belum memberikan kedudukan yang setara antara pemerintah daerah dengan DPRD, yaitu antara lain yang berkaitan dengan :

- Status pejabat negara, hanya melekat pada kepala daerah tidak termasuk anggota DPRD;
- Pengaturan hak inisiasi legislasi bagi anggota maupun kelembagaan DPRD dibanding dengan pengaturan inisiasi legislasi dari pemerintah daerah (dalam bentuk peraturan teknis pelaksanaan);
- Kedudukan, tugas dan fungsi alat kelengkapan Panitia Legislasi dalam struktur kelembagaan Dewan;
- Pengangkatan staf ahli untuk mendukung kinerja dewan;
- dll.

Dari kondisi yang demikian, memang sepertinya sangat sulit untuk berharap banyak adanya kesetaraan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, tetapi hal ini bukannya tidak mungkin. Sejalan dengan perubahan konstitusi dan kematangan otonomi daerah, mulai dilakukan penguatan fungsi dan kinerja dewan

melalui perubahan regulasi, membenahan struktur kelembagaan (mis. adanya penambahan alat kelengkapan dewan yang berupa Panitia Legislasi, Badan Kehormatan, dll), penguatan kelembagaan (optimalisasi fungsi alat-alat kelengkapan dewan), penguatan penganggaran, peningkatan daya dukung Dewan (sarana-prasarana dan staf) dan penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis antara Dewan dan Pemerintah Daerah.

Dalam upaya mendorong dan mengakselerasi ke arah penguatan fungsi dan kinerja Dewan tersebut (khususnya dalam bidang legislasi), peran alat-alat kelengkapan Dewan dalam hal ini salah satunya adalah Panitia Musyawarah (Panmus) sangatlah diperlukan.

### **C. PERAN ALAT KELENGKAPAN DEWAN DALAM FUNGSI LEGISLASI**

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 PP No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus

menangi masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi. Dibawah ini akan penulis sampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi legislasi.

### **1. Komisi**

Jika kita mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara *inhern* melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain.

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selajutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah

daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas :

- a. mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
- b. mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
- c. membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
- d. mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
- e. menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
- f. menyempurnakan hasil sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
- g. hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas :

- a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.
- c. melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah;

## **2. Panitia Musyawarah**

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPR RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 PP 25/2004, mempunyai tugas :

- a. memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
- b. menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- c. memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- d. memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- e. merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.

Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya tugas Panitia Musyawarah tidak hanya 'terpathok' pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 PP No. 25/2004 di atas. Ada tugas-tugas lain yang masih relevan dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah. Tugas-tugas dimaksud antara lain :

- a. memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;

- b. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
- c. mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
- d. menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;
- e. melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah.

Berkaitan dengan tugas-tugas di atas, setiap anggota Panitia Musyawarah wajib mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

### **3. Panitia Legislasi**

Pada awal tulisan ini telah disinggung adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD-DPRD mempunyai alat kelengkapan Panitia Legislasi. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salahsatu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan”. Poin yang terakhir inilah sebagai ‘pintu masuk’ dibentuknya alat kelengkapan Panitia Legislasi, sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah:

- a. menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan Ketua DPRD;
- b. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- d. memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;
- e. melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
- f. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang

- akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi;
  - h. menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
  - i. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
  - j. menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

#### **D. PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DPRD**

Pada pemaparan di atas, dapat diambil ‘benang merah’ untuk mengurai optimalisasi kinerja Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Di satu sisi ada faktor yang mempengaruhi kinerja dewan, namun disisi yang lain ada potensi dan peluang yang dapat digali dan dimanfaatkan. Seperti halnya kebutuhan akan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD. Alat kelengkapan ini belum secara keseluruhan dimiliki/dibentuk oleh DPRD-DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Padahal secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan penguatan fungsi legislasi di daerah (DPRD). Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana yang telah diuraikan di atas, di

dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa Panitia Legislasi sebagai salahsatu alat kelengkapan DPRD. Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen Bapak/Ibu anggota Dewan di daerah untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Harapan ke depan seiring dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan ini dapat dibentuk disemua DPRD dan keberadaannya bersifat tetap.

Selain pembentukan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD sebagaimana tersebut di atas, harus pula didukung adanya pendanaan/anggaran yang cukup. Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu RAPERDA tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua proses tersebut memerlukan anggaran. Jika secara regulatif DPRD di beri fungsi dan wewenang untuk melakukan inisiasi legislasi, maka kesemua proses tersebut harus dilakukan dan juga harus didukung dan disertai dengan anggaran yang cukup.