



# MODUL ETIKA PEMERINTAHAN

*DR. H. MUHADAM LABOLO*

*INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI  
Tahun 2016*

## DAFTAR ISI

Halaman Judul-----	i
Daftar Isi -----	ii
Identitas -----	1
Tujuan Pembelajaran-----	1
Pokok-Pokok Materi -----	2
Uraian Landasan Teori-----	5
Etika dan Moralitas-----	5
1. Pengertian Etika dan Moralitas -----	5
2. Prinsip-Prinsip Etika-----	23
3. Konsepsi Etika dan Moralitas -----	27
Etika Pemerintahan -----	33
1. Etika Kehidupan Berbangsa-----	35
2. Etika Pemerintahan dalam Perspektif Teori-----	43
3. Fungsi Etika Pemerintahan-----	51
4. Sumber Etika Pemerintahan -----	52
Nilai-Nilai Keutamaan dalam Pemerintahan-----	54
1. Asas-Asas Pemerintahan Umum yang Baik-----	54
2. Perilaku Pejabat Pemerintahan -----	62
Etika Kepemimpinan Pemerintahan -----	77
1. Karakter Kepemimpinan Pemerintahan yang Beretika-----	77
2. Hal-Hal yang Harus Diperhatikan Kepemimpinan Pemerintahan --	80
3. Pengelolaan Kekuasaan Pemerintahan -----	86
Konsep Etika Birokrasi Pemerintah-----	97

1. Fungsi Etika Birokrasi-----	97
2. Etika Birokrasi dalam Harapan -----	98
Etika Aparatur Dalam Pelayanan Publik -----	102
1. Etika Aparatur Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik -----	107
2. Peran Aparatur Dalam Membongkar Korupsi Penyelenggaraan Pelayanan Publik -----	120
Etika Organisasi Pemerintahan -----	128
1. Dimensi Etika Dalam Organisasi -----	130
2. Etika dalam Pemerintahan-----	134
3. Etika dalam Jabatan-----	143
4. Good Governance sebagai Trend Global Etika Pemerintahan -----	146
Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah-----	154
1. Arti dan Pentingnya Standar Etika Organisasi Pemerintah -----	154
2. Penyusunan Standar Etika Organisasi Pemerintah -----	157
3. Pengawasan dan Evaluasi Penerapan Etika Organisasi Pemerintah -----	159
4. Metode Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah-----	162
Analisa Kasus Etika dan Moralitas dalam Organisasi Pemerintah -----	177
Daftar Pustaka -----	191
Daftar Perundangan -----	193

## **MODUL ETIKA PEMERINTAHAN**

**MODUL ETIKA PEMERINTAHAN**, adalah bagian dari bahan kuliah yang disusun secara sistematis berdasarkan topik bahasan serta capaian selama pembelajaran praja semester III Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Modul kuliah ini terdiri atas beberapa kegiatan pembelajaran, tergantung pada struktur pembelajaran yang direncanakan selama satu semester.

Modul Etika Pemerintahan ini mencakup ke tiga ranah pembelajaran untuk mencapai kompetensi yang diharapkan :

1. Kompetensi Teori;
2. Kompetensi Praktek;
3. Kompetensi Umum.

### **1. IDENTITAS**

1. Nama Mata Kuliah : ETIKA PEMERINTAHAN
2. Nama Dosen : Dr. H. Muhadam Labolo, M.Si
3. Jumlah SKS : 3 SKS

### **2. TUJUAN PEMBELAJARAN**

Setelah mengikuti kegiatan perkuliahan dan pembelajaran pada mata kuliah Etika Pemerintahan, diharapkan praja sebagai peserta didik mampu membentuk perilaku sebagai Aparatur Sipil Negara yang dapat dihandalkan dan beretika pemerintahan yang baik. Kompetensi dasar yang diharapkan setelah mempelajari Modul Etika Pemerintahan yaitu :

1. Praja mampu memahami dan menjelaskan Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah.
2. Praja mampu menganalisa isu-isu Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah, yang berkembang di masyarakat.
3. Praja mampu menginternalisasi Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah dalam kehidupan sehari-hari.

### **3. POKOK-POKOK MATERI**

1. Etika dan Moralitas;
  - a. Pengertian Etika dan Moralitas;
  - b. Prinsip-prinsip Etika;
  - c. Konsepsi Etika dan Moralitas.
2. Etika Pemerintahan
  - a. Etika Berbangsa dan Bernegara;

- b. Etika Pemerintahan dalam Persepektif Teori;
  - c. Fungsi Etika Pemerintahan;
  - d. Sumber Etika Pemerintahan.
3. Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan
- a. Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik;
  - b. Perilaku Pejabat Pemerintahan.
4. Etika Kepemimpinan Pemerintahan
- a. Karakter Kepemimpinan yang Beretika;
  - b. Hal-hal yang Harus diperhatikan Kepemimpinan Pemerintahan;
  - c. Pengelolaan Kekuasaan Pemerintahan.
5. Konsep Etika Birokrasi Pemerintah
- a. Fungsi Etika Birokrasi;
  - b. Etika Birokrasi dan Harapan.
6. Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik
- a. Etika Aparatur sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik;
  - b. Peran Aparatur dalam Membongkar Korupsi Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
7. Etika Organisasi Pemerintah
- a. Dimensi Etika dalam Organisasi;
  - b. Etika dalam Pemerintahan;
  - c. Etika dalam Jabatan;
  - d. *Good Governance* sebagai *Trend Gobal* Etika Pemerintahan.

8. Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah
  - a. Arti dan Pentingnya Standar Etika Organisasi Pemerintah;
  - b. Penyusunan Standar, Etika Organisasi pemerintah;
  - c. Pengawasan dan Evaluasi Penerapan Etika Organisasi Pemerintah;
  - d. Metode Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah.

## **4. URAIAN LANDASAN TEORI**

### **4.1. ETIKA DAN MORALITAS**

Dalam bab ini, para praja akan mendapatkan uraian pengertian mengenai etika dan moralitas, sekaligus contoh kasus bagaimana etika dan moralitas terbentuk dalam masyarakat. Selanjutnya modul ini akan menguraikan bagaimana konsepsi atau konseptualisasi mengenai etika dan moralitas serta prinsip-prinsipnya.

#### **4.1.1 Pengertian Etika dan Moralitas**

Dalam kehidupan masyarakat modern bahkan postmodern dewasa ini, setiap individu anggota masyarakat dalam interaksi pergaulannya dengan anggota masyarakat lainnya atau dengan lingkungannya, tampaknya cenderung semakin bebas, leluasa, dan terbuka. Akan tetapi tidak berarti tidak ada batasan sama sekali, karena sekali saja seseorang melakukan kesalahan dengan menyinggung atau melanggar batasan hak-hak asasi seorang lainnya, maka seseorang tersebut akan berhadapan dengan sanksi hukum berdasarkan tuntutan dari orang yang merasa dirugikan hak asasinya. Hal ini tentu saja berbeda dengan kondisi masyarakat dimasa lalu, yang cenderung bersifat kaku dan tertutup karena kehidupan sehari-harinya sangat dibatasi oleh berbagai nilai normatif serta tabu-tabu atau berbagai larangan yang secara adat wajib dipatuhinya.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan sehari-hari setiap anggota masyarakat akan berhadapan dengan batasan-batasan nilai normatif, yang berlaku pada setiap situasi tertentu yang cenderung berubah dari waktu ke waktu, sejalan dengan perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat itu sendiri. Batasan-batasan nilai normatif dalam



interaksi dengan masyarakat dan lingkungannya itulah yang kemudian dapat kita katakan sebagai nilai-nilai etika. Sedangkan nilai-nilai dalam diri seseorang yang akan mengendalikan dimunculkan atau tidaknya kepatuhan terhadap nilai-nilai etika dapat kita sebut dengan moral atau moralitas.

Etika berasal dari Bahasa Yunani kuno. Dalam Bahasa Yunani disebut *ethos* yaitu bentuk tunggal yang mempunyai banyak arti, seperti tempat tinggal yang biasa, pada rumput, kandang kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap, cara berfikir. Dalam bentuk jamak *ta etha* artinya adalah adat istiadat. Arti terakhir inilah yang menjadi latar belakang bagi terbentuknya istilah “etika”, yang oleh filsuf besar Yunani, Aristoteles (384-322 SM) menunjukkan arti sebagai filsafat moral. Jadi jika kita membatasi diri pada asal usul kata ini, maka “etika” berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat istiadat. Kata yang cukup dekat dengan “etika” adalah “moral”. Moral berasal dari Bahasa latin, *mos* (jamak : *nores*) yang berarti juga kebiasaan, adat. Jadi etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral”, karena keduanya berasal dari kata yang berarti adat kebiasaan. Etika dan moral, sekalipun dari Bahasa asalnya yang berbeda, namun keduanya memiliki arti yang sama secara etimologis. Perilaku yang baik mengandung nilai-nilai keutamaan, nilai-nilai keutamaan yang berhubungan erat dengan hakekat dan kodrat manusia yang luhur. Oleh karena itu kehidupan politik pada jaman Yunani kuno dan Romawi kuno, bertujuan untuk mendorong, meningkatkan dan mengembangkan manifestasi-manifestasi unsur moralitas. Kebaikan hidup

manusia yang mengandung empat unsur yang disebut juga empat keutamaan yang pokok (*the four cardinal virtues*) yaitu :

1. Kebijaksanaan, pertimbangan yang baik (*prudence*).
2. Keadilan (*justice*).
3. Kekuatan moral, berani karena benar, sadar dan tahan menghadapi godaan (*fortitude*).
4. Kesederhanaan dan pengendalian diri dalam pikiran, hati nurani dan perbuatan harus sejalan atau "*catur murti*" (*temperance*).

Pada jaman Romawi kuno ada penambahan satu unsur lagi yaitu "*Honestum*" yang artinya adalah kewajiban bermasyarakat, kewajiban rakyat kepada negaranya. Dalam perkembangannya pada masa abad pertengahan, keutamaan tersebut bertambah lagi yang berpengaruh dari Kitab Injil yaitu Kepercayaan (*faith*), harapan (*hope*) dan cinta kasih (*affection*). Pada masa abad pencerahan (*renaissance*) bertambah lagi nilai-nilai keutamaan tersebut yaitu Kemerdekaan (*freedom*), perkembangan pribadi (*personal development*), dan kebahagiaan (*happiness*). Pada abad ke-16 dan 17 untuk mencapai perkembangan pribadi (*personal development*) dan kebahagiaan (*happiness*) tersebut dianjurkan mengembangkan kekuatan jiwa (*animositas*), kemurahan hati (*generositas*), dan keutamaan jiwa (*sublimitas*).

Dengan demikian etika pemerintahan tidak terlepas dari filsafat pemerintahan. filsafat pemerintahan adalah prinsip pedoman dasar yang dijadikan sebagai fondasi pembentukan dan perjalanan roda pemerintahan yang biasanya dinyatakan pada pembukaan UUD negara.

Jika melihat sistematika filsafat yang terdiri dari filsafat teoritis, "mempertanyakan yang ada", sedangkan filsafat praktis, "mempertanyakan bagaimana sikap dan perilaku manusia terhadap yang ada", dan filsafat etika. Oleh karena itu filsafat pemerintahan termasuk dalam kategori cabang filsafat praktis. Filsafat pemerintahan berupaya untuk melakukan suatu pemikiran mengenai kebenaran yang dilakukan pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mengacu kepada kaedah-kaedah atau nilai-nilai baik formal maupun etis.

Dalam ilmu kaedah hukum (*normwissenschaft* atau *sollenwissenschaft*) menurut Hans Kelsen yaitu menelaah hukum sebagai kaedah dengan dogmatik hukum dan sistematik hukum meliputi Kenyataan idiil (*rechts ordeel*) dan Kenyataan Riil (*rechts werkelijkheid*). Kaedah merupakan patokan atau pedoman atau batasan perilaku yang "seharusnya". Proses terjadinya kaedah meliputi : Tiruan (imitasi) dan Pendidikan (edukasi). Adapun macam-macam kaedah mencakup,

1. Kaedah pribadi, mengatur kehidupan pribadi seseorang, antara lain :  
Kaedah Kepercayaan, tujuannya adalah untuk mencapai kesucian hidup pribadi atau hidup beriman. meliputi : kaedah fundamental (abstrak), contoh : manusia harus yakin dan mengabdikan kepada Tuhan YME. Dan kaedah aktual (konkrit), contoh : sebagai umat Islam, seorang muslim/muslimah harus shalat lima waktu. Kaedah Kesusilaan, tujuannya adalah untuk kebaikan hidup pribadi, kebaikan hati nurani atau akhlak. Contoh : kaedah fundamental, setiap orang harus mempunyai hati nurani yang bersih. Sedangkan kaedah aktualnya, tidak boleh curiga, iri atau dengki.

2. Kaedah antar pribadi mencakup : Kaedah Kesopanan, tujuannya untuk kesedapan hidup antar pribadi, contoh : kaedah fundamentalnya, setiap orang harus memelihara kesedapan hidup bersama, sedangkan kaedah aktuilnya, yang muda harus hormat kepada yang tua.
3. Kaedah Hukum, tujuannya untuk kedamaian hidup bersama, contoh : kaedah fundametilnya, menjaga ketertiban dan ketentuan, sedangkan kaedah aktuilnya, melarang perbuatan melawan hukum serta anarkis. Mengapa kaedah hukum diperlukan, Pertama : karena dari ketiga kaedah yang lain daripada kaedah hukum tidak cukup meliputi keseluruhan kehidupan manusia. kedua : kemungkinan hidup bersama menjadi tidak pantas atau tidak seyogyanya, apabila hanya diatur oleh ketiga kaedah tersebut.

Filsafat pemerintahan ini diimplementasikan dalam etika pemerintahan yang membahas nilai dan moralitas pejabat pemerintahan dalam menjalankan aktivitas roda pemerintahan. Oleh karena itu dalam etika pemerintahan dapat mengkaji tentang baik-buruk, adil-zalim, ataupun adab-biadab perilaku pejabat publik dalam melakukan aktivitas roda pemerintahan. Setiap sikap dan perilaku pejabat publik dapat timbulkan dari kesadaran moralitas yang bersumber dari dalam suara hati nurani meskipun dapat diirasionalisasikan.

Contoh dalam kehidupan masyarakat madani (*civil society*) ataupun masyarakat demokratis, nilai dan moralitas yang dikembangkan bersumber kepada kesadaran moral tentang kesetaraan (*equity*), kebebasan (*freedom*), menjunjung tinggi hukum, dan kepedulian atau solidaritas. Dari segi etika, pemerintahan adalah perbuatan atau aktivitas yang erat kaitannya dengan

manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu perbuatan atau aktivitas pemerintahan tidak terlepas dari kewajiban etika dan moralitas serta budaya baik antara pemerintahan dengan rakyat, antara lembaga/pejabat publik pemerintahan dengan pihak ketiga. Perbuatan semacam ini biasanya disebut Prinsip Kepatutan dalam pemerintahan dengan pendekatan moralitas sebagai dasar berpikir dan bertindak. Prinsip kepatutan ini menjadi fondasi etis bagi pejabat publik dan lembaga pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

James J. Spillane SJ berpendapat bahwa etika atau *ethics* memperhatikan dan mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Lain halnya dalam kamus besar bahasa Indonesia :

1. Etika merupakan ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk serta tentang hak dan kewajiban moral (akhlak);
2. Moral memiliki arti,
  - a. Ajaran tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak, budi pekerti, asusila;
  - b. Kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, isi hati atau keadaan perasaan.

Moral merupakan landasan dan patokan bertindak bagi setiap orang dalam kehidupan sehari-hari ditengah-tengah kehidupan sosial kemasyarakatan maupun dalam lingkungan keluarga dan yang terpenting moral berada pada batin dan atau pikiran setiap insan sebagai fungsi kontrol untuk menyeimbangkan bagi pikiran negatif yang akan direalisasikan. Moral sebenarnya tidak dapat lepas dari pengaruh sosial budaya, setempat

yang diyakini kebenarannya. Moral selalu mengacu pada baik buruknya manusia sebagai manusia. Hal tersebut akan lebih mudah kita pahami manakala mendengar orang mengatakan perbuatannya tidak bermoral. Perkataan tersebut mengandung makna bahwa perbuatan tersebut dipandang buruk atau salah karena melanggar nilai-nilai dan norma-norma moral yang berlaku dalam masyarakat.

Franz Magnis Suseno membahas ajaran tentang moral adalah ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, khotbah-khotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan entah lisan atau tertulis, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar ia menjadi manusia yang baik. Ajaran moral bersumberkan kepada berbagai manusia dalam kedudukan yang berwenang, seperti para bijak, antara lain para pemuka agama dan masyarakat, tulisan-tulisan para bijak.

Sumaryono mengklasifikasikan moralitas atas:

1. Moralitas objektif

Moralitas perbuatan yang melihat perbuatan manusia sebagaimana apa adanya. Jadi perbuatan itu mungkin baik atau buruk, mungkin benar atau salah terlepas dari berbagai modifikasi kehendak bebas yang dimiliki oleh setiap pelakunya. Contoh: membunuh merupakan perbuatan tidak baik.

2. Moralitas Subjektif

Moralitas perbuatan yang melihat perbuatan manusia tidak sebagaimana adanya karena dipengaruhi oleh sejumlah faktor pelakunya, seperti emosional, latar belakang, pengetahuan, dsbnya.