

STRATEGI PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN TRADING IN INFLUENCE DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

**PUSAT PELATIHAN DAN
PENGEMBANGAN DAN KAJIAN
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

2020



**STRATEGI PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN
TRADING IN INFLUENCE (MEMPERDAGANGKAN
PENGARUH) DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN**

Pengarah

Dr. Adi Suryanto, M.Si

Penanggung Jawab :

Ir. Faizal Adriansyah, M.Si

Koordinator Peneliti :

Said Fadhil, S.IP,MM

Tim Peneliti:

Ilham Khalid, SH

Rati Sumanti, S.Sos

Veri Mei Hafnizal, SH,MH

Husniati,SH

Ervina Yunita, S.Si

Henri Sinurat,S.IP

Mirza Sahputra, SH,MH

Hilma Yuniasti, S.Hi

Mohd. Febrianto, S.Pd.I

Desy Maritha, SE, MSE, MA

Jul Fahmi Salim, SE, M.Si

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
ACEH BESAR 2020**



**STRATEGI PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN
TRADING IN INFLUENCE (MEMPERDAGANGKAN
PENGARUH) DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN**

Penyusun
Tim Peneliti

Editor
Said Fadhil

ISBN 978-623-92438-1-4



Hak Cipta pada
Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum
Administrasi Negara
(Puslatbang KHAN) LAN RI, 2020
92 + xiii hlm: 15 x 23 cm

Penerbit
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum
Administrasi Negara
(Puslatbang KHAN)
Jl. Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar
Telp. 0651-8010900- Fax. 0651-7552568
Website: aceh.lan.go.id
Email: puslatbang.khan@lan.go.id



DAFTAR ISI

LEMBAR PENULIS	ii
LEMBAR HAK CIPTA.....	iii
DAFTAR ISI	iv
SAMBUTAN KEPALA LAN RI	vi
PENGANTAR DEPUTI KKIAN LAN RI	viii
PRAKATA.....	x
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	xi
BAB 1 : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Sasaran	11
D. <i>Output</i>	12
E. Metode Kajian	12
F. Teknik Pengumpulan Data	12
G. Teknik Pengolahan Data.....	14
H. Teknik Analisis Data	14
BAB II : TINJAUAN LITERATUR.....	16
A. Tinjauan Konsep	16
1. Teori Sistem Hukum	16
2. Teori Peraturan Perundang-undangan.....	18
3. Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	21
4. Asas Legalitas	24
5. <i>Good Governance</i>	26
6. Etika Penyelenggara Negara	29
7. <i>Trading in Influence</i>	31
B. Kajian Terdahulu.....	34
BAB III : <i>TRADING IN INFLUENCE</i> (MEMPERDAGANGKAN PENGARUH) KAITANNYA DENGAN ETIKA PENYELENGGARA NEGARA	38
A. Kedudukan <i>Trading In Influence</i> dalam kaitannya dengan Etika Perilaku Penyelenggara Negara	38
B. Penegakan Kode Etik.....	41



BAB IV : ANALISIS TINDAKAN *TRADING IN INFLUENCE* (MEMPERDAGANGKAN PENGARUH) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN 47

- A. Faktor Penyebab Berkembangnya *Trading In Influence* di Indonesia 47
 - 1. Substansi Hukum: Lemahnya Pengaturan *Tradding in Influence* 47
 - 2. Minimnya Mekanisme Pengawasan *Tradding in Influence* 57
 - 3. Rendahnya Pemahaman Masyarakat Terhadap *Tradding in Influence*..... 58
- B. Pola *Trading in Influence* dalam HAN..... 64
 - 1. Pola Memanfaatkan Pengaruh 65
 - 2. Pola Menggunakan Pengaruh..... 67
- C. Strategi Pencegahan Dan Penindakan *Tradding in Influence* di Indonesia 68
 - 1. Subtansi Hukum: Harmonisasi dan Intergrasi Peraturan Perundang-Undangan 69
 - 2. Struktur Hukum: Membangun Kehandalan sistem pengawasan 72
 - 3. Budaya Hukum: Penguatan Budaya Hukum Masyarakat..... 74

BAB V : PENUTUP..... 78

- A. Kesimpulan 78
- B. Rekomendasi 81

DAFTAR ISTILAH 87

DAFTAR PUSTAKA 89





SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA



Dinamika perkembangan Hukum Administrasi negara terus berkembang seiring mengikuti perkembangan zaman. Penyelenggara pemerintahan terus berbenah menghadapi setiap perubahan, karena perubahan adalah sebuah keniscayaan. Sebagaimana tertuang dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-

2025 yaitu mewujudkan pemerintahan yang baik dan berwibawa. Serta tidak ketinggalan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih melayani.

Dalam kaca mata Reformasi Birokrasi untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan sumber daya, tenaga, pikiran dan pengorbanan yang besar bagi setiap insan penyelenggara pemerintahan. Berbagai instrumen peraturan perundang-undangan dirumuskan dan dibentuk untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat pada umumnya dan bagi pejabat pemerintahan pada khususnya.

LAN merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bertanggung jawab secara fungsional dalam bidang pengkajian dan pengembangan inovasi administrasi negara. Seiring dengan fungsi tersebut LAN selalu menjadi terdepan hal pengkajian bidang Hukum Administrasi Negara. LAN juga mengeluarkan rekomendasi di bidang Hukum Administrasi Negara untuk menjawab tantangan dewasa ini khususnya dalam hal merumuskan rekomendasi serta solusi terkait sistem administrasi negara di Indonesia.

Perlu digarisbawahi adalah kondisi peraturan perundang-undangan saat ini sudah terlalu banyak sehingga terdapat beberapa regulasi saling tumpang tindih, beririsan, dan



bersinggungan yang mengakibatkan kurang optimalnya sistem peraturan di Indonesia sehingga dapat berdampak besar terhadap suatu kepastian hukum.

Diharapkan dengan hasil kajian ini dapat menjadi pijakan dan rujukan serta alternatif solusi penyelesaian di bidang hukum di Indonesia secara umum serta memberi jawaban atas permasalahan di bidang administrasi negara secara khusus. Besar harapan hasil kajian ini juga dapat dipergunakan dan dijadikan bahan rujukan bagi pejabat publik dan penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan kebijakan maupun mengevaluasi penerapan kebijakan-kebijakan di masa yang akan datang.

Berdasarkan hal tersebut saya menyambut baik kajian “Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading in Influence*” (memperdagangkan pengaruh) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Saya berharap bahwa kajian ini dapat bermanfaat bagi pembangunan dan pengembangan sistem administrasi Negara Republik Indonesia.

Jakarta, 8 Desember 2020

Kepala

Adi Suryanto



PENGANTAR DEPUTI KAJIAN KEBIJAKAN DAN INOVASI ADMINISTRASI NEGARA



Penyelenggara pemerintahan sangat rentan terhadap penyalahgunaan wewenang. Salah satu bentuknya adalah menggunakan pengaruh untuk mengubah kebijakan. Kerentanan lainnya adalah memanfaatkan pengaruh untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya bagi diri sendiri

keluarga, teman, relasi maupun kelompok. Pengaruh ini yang disebut dengan *Trading in Influence* (memperdagangkan pengaruh). Sejatinya *Trading in Influence* banyak terjadi dalam lingkup proses pembuatan kebijakan. Akan tetapi Hukum Administrasi Negara adalah salah satu instrumen hukum dalam hal pencegahan terjadinya *Trading in Influence* dalam lingkup penyelenggaraan negara.

Trading in influence dalam ranah administrasi negara adalah perbuatan yang melanggar etik. Namun, dalam perkembangan dewasa ini masih terdapat penyelenggara negara yang menggunakan dan memanfaatkan kekuasaannya untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya. Penyelenggara negara yang melakukan tindakan memperdagangkan pengaruh melihat ketentuan dari beberapa peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme maka para penyelenggara pemerintahan dapat dijerat dan dikenakan dengan peraturan sanksi administratif. Walaupun demikian, penegakan dan penerapan sanksi juga harus ditegakkan sehingga setiap penyelenggara pemerintahan dapat menjaga segala bentuk kode etik dan perilaku dalam bernegara.



Kajian ini dilakukan untuk menggambarkan *Trading in Influence* dalam lingkup Hukum Administrasi Negara serta pengaturan dan regulasi yang berkaitan dengan etika penyelenggaraan pemerintahan. Kajian ini memberikan rekomendasi terkait strategi pencegahan dan penindakan *Trading in Influence* dari unsur substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Lingkup substansi hukum dapat menggambarkan bahwa beberapa peraturan perundang-undangan memiliki instrument pencegahan dan penindakan maka perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Kemudian, struktur hukum dibutuhkannya suatu sistem pengawasan baik internal maupun eksternal untuk mengawasi terjadinya *Trading in Influence*. Selanjutnya, budaya hukum merupakan sistem untuk membangun suatu pola perilaku bertanggungjawab atas segala tindakan dan perilaku dalam bernegara.

Kajian ini diharapkan menjadi rujukan bagi para *stakeholders* khususnya dalam hal pengawasan kode etik dan perilaku penyelenggara negara dan pejabat pemerintahan. Pejabat pemerintahan yang mengawasi dapat mengoptimalkan peran dan kewenangannya dalam menegakkan dan memegang komitmen bagi setiap penyelenggara negara agar menjunjung tinggi kode etik dan perilaku dalam bernegara dan komitmen dalam hal penegakan sanksi administratif terhadap setiap bentuk memperdagangkan pengaruh.

Jakarta, Desember 2020
Deputi Kajian Kebijakan dan
Inovasi Administrasi Negara

Tri Widodo Wahyu Utomo



PRAKATA



Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kemudahan sehingga kami dapat menyelesaikan buku kajian ini dengan baik dan tepat waktu. Shalawat serta salam selalu terlimpah kepada baginda tercinta kita yaitu Nabi Muhammad SAW yang kita nanti-nantikan syafa'atnya di akhirat

nanti.

Kajian ini berjudul **“Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading in Influence* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”**. Kami memiliki harapan yang besar bahwa kajian ini dapat bermanfaat kepada semua pihak khususnya penyelenggara pemerintah dalam hal mencegah praktik terjadinya *Trading in Influence* (menggunakan dan memanfaatkan pengaruh dalam ranah Hukum Administrasi Negara (HAN)).

Ucapan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada narasumber Kementerian/Lembaga, Akademisi/Pakar serta narasumber dan seluruh pihak lainnya yang telah memberikan kontribusi dari awal hingga rampungnya kajian ini.

Di dalam menyusun buku kajian ini kami menyadari bahwa masih belum komprehensif dan sempurna. Kami mengharapkan masukan dan saran untuk perbaikan dan penyempurnaan kajian selanjutnya.

Aceh Besar, 11 November 2020
Kepala Puslatbang KHAN

Faizal Adriansyah



EXECUTIVE SUMMARY

Trading in influence dianggap sebagai kejahatan internasional yang diatur dalam *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) pada Desember 2003 di Kota Merida Meksiko yang dihadiri 140 negara termasuk Indonesia. Untuk merespon hal tersebut, Indonesia juga meratifikasi konvensi tersebut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) sebagai tindak lanjut dari kesepakatan agar terciptanya negara yang bebas dari korupsi. Ratifikasi tersebut memiliki konsekuensi bagi pemerintah Indonesia, yang berarti bahwa pemerintah dibebankan tanggung jawab untuk mengakomodir klausul-klausul yang ada di dalam UNCAC agar dapat diterapkan dan mengikat sebagai ketentuan hukum nasional di Indonesia.

Trading in influence merupakan salah satu perbuatan yang dikategorikan *non-mandatory offences*. Dampaknya tidak ada kewajiban bagi negara-negara peserta konvensi termasuk Indonesia untuk mengakomodir dalam hukum positif sehingga masih terjadi kekosongan hukum baik dalam ranah hukum pidana maupun ranah hukum administrasi negara. Kajian ini lebih fokus terhadap analisis hukum positif perbuatan *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara. Sesuai dengan latar belakang yang sudah dideskripsikan di atas bahwa *trading in influence* tidak hanya perlu diatur dalam hukum pidana tetapi juga dapat diatur dalam hukum administrasi negara secara eksplisit. Karena *trading in influence* dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan merupakan pelanggaran etika dan moralitas yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan dan / atau



menggunakan pengaruh yang dimiliki oleh seorang penyelenggara pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengatur adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara dan kewajiban melaksanakan sumpah jabatan. Pasal 5 angka 1 menyebutkan bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya. Diharapkan dengan mengucapkan sumpah sesuai agama masing-masing, maka para penyelenggara tersebut dapat membentengi diri dari melakukan perbuatan tidak terpuji yang dilarang oleh agamanya.

Pasal 5 angka 6 juga mengatur tentang kewajiban penyelenggara negara yang salah satunya yaitu melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal ini erat kaitannya dengan perbuatan *trading in influence*, maka apabila seorang penyelenggara negara melakukan *trading in influence* berarti sudah melanggar pasal tersebut dan dapat dikenai sanksi sebagaimana diatur juga dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1, 2, 3, 5, atau 6 dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal tersebut, kajian ini menghasilkan beberapa kesimpulan dengan menganalisis faktor-faktor penyebab berkembangnya *trading in influence* di Indonesia menggunakan tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu



substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, yaitu:

1. Substansi Hukum: Lemahnya Pengaturan *Trading In Influence*
2. Struktur Hukum: Minimnya Mekanisme Pengawasan *Trading In Influence*
3. Budaya Hukum: Rendahnya Kesadaran Masyarakat Terhadap Pemahaman *Trading In Influence*

Terintegrasi dengan analisis pada faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya trading in influence di Indonesia, maka strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* juga akan dianalisis dengan menggunakan tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, yaitu :

1. Substansi Hukum: Harmonisasi dan Integrasi Peraturan Perundang-Undangan
2. Struktur Hukum : Membangun Kehandalan Sistem Pengawasan
3. Budaya Hukum : Penguatan Budaya Hukum Masyarakat

Melalui kajian “**Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading In Influence* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**” ini, diharapkan adanya bentuk kongkrit dari pemerintah untuk melakukan harmonisasi dan integrasi beberapa peraturan untuk menguatkan posisi *trading in influence* sebagaimana ada didalam hasil rekomendasi kami, serta perlu membangun sistem pengawasan yang handal untuk menjadi instrument utama dalam melakukan pemantauan ke seluruh aparat pemerintah dan juga adanya penguatan budaya hukum.



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Korupsi di Indonesia dalam 15 tahun terakhir antara 2004 sampai dengan 2018 memiliki tren yang terus mengalami peningkatan. Dalam data tindak pidana korupsi berdasarkan jenis perkara yang dirilis KPK melalui websitenya menunjukkan perkara penyuapan menduduki peringkat pertama dengan total 564 kasus. Pada posisi kedua adalah perkara pengadaan dengan 188 kasus, penyalahgunaan anggaran sebanyak 46 kasus, tindak pidana pencucian uang sebanyak 31 kasus, pungutan 25 kasus, perizinan 23 kasus dan terakhir adalah perkara merintang proses KPK sebanyak 10 kasus.¹



Gambar 1.
Grafik Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara

Khusus kasus penyuapan dimana jaksa penuntut umum dalam dakwaannya kerap menyebutkan adanya pihak yang “mempengaruhi” untuk mendapatkan manfaat yang di inginkan. Kalau kita coba tafsirkan makna kata

¹<https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>



“mempengaruhi” masuk dalam ruang lingkup pengertian *trading in influence*.

“(a) Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari otoritas administrasi atau publik dari Negara Pihak suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau untuk orang lain siapa pun; (b) Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik, suatu manfaat yang tidak semestinya” (UNCAC Pasal 18)

Trading in influence dianggap sebagai kejahatan internasional yang diatur dalam *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) pada Desember 2003 di Kota Merida Meksiko yang dihadiri 140 negara termasuk Indonesia. Untuk merespon hal tersebut, Indonesia juga meratifikasi konvensi tersebut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) sebagai tindak lanjut dari kesepakatan agar terciptanya negara yang bebas dari korupsi. Ratifikasi tersebut memiliki konsekuensi bagi pemerintah Indonesia, yang berarti bahwa pemerintah dibebankan tanggung jawab untuk mengakomodir klausul-klausul yang ada di dalam UNCAC agar dapat diterapkan dan mengikat sebagai ketentuan hukum nasional di Indonesia. Ratifikasi tersebut perlu diarahkan menjadi standar bersama dalam mengkualifikasi jenis kejahatan serta mekanisme



penanganan kasus korupsi, salah satunya adalah perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) (Saputra & Mahyani, 2017).

Slingerland (2010) dalam hasil penelitiannya menyebutkan bahwa *trading in influence* adalah situasi di mana seseorang menyalahgunakan pengaruhnya atas proses pengambilan keputusan untuk pihak ketiga (orang, lembaga atau pemerintah) dengan imbalan kesetiaan, uang atau materi lainnya atau keuntungan non material yang tidak semestinya.² *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption* menyebutkan bahwa *trading in influence* adalah:³

“when it committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone, who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision making of any persons in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself, or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results.” (Ketika melakukan dengan sengaja, menjanjikan, memberi atau menawarkan, secara langsung atau tidak langsung, adanya keuntungan yang tidak semestinya kepada siapapun, yang menegaskan bahwa dia dapat memberikan pengaruh yang tidak benar atas pengambilan keputusan, apakah keuntungan yang tidak semestinya adalah untuk dirinya sendiri, atau untuk orang lain, serta permintaan, penerimaan atau penerimaan tawaran atau janji keuntungan semacam itu, dengan pertimbangan pengaruh itu, apakah pengaruh itu diberikan atau tidak apakah pengaruh yang

²Slingerland, W. (2010). *Trading In Influence : Corruption Revisited*. 1–14.

³European Union, Council of Europe’s Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention) 1993, Article 12



dimaksud tersebut mengarah pada hasil yang diinginkan atau tidak).

Untuk mengetahui karakteristik dan bentuk tindak pidana korupsi yang dapat dikategorikan sebagai *trading influence* dapat kita lihat dalam kajian yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)* telah detail menjelaskan perbedaan *trading in influence* dan suap. Perbedaannya terletak pada pihak yang terlibat, subjek hukum dan bentuk perbuatan.⁴

Tabel 1.
Tabel Perbandingan *Trading In Influence* dan Suap

Unsur	<i>Trading In Influence</i>	Suap
Pihak yang Terlibat	<p><i>Trilateral relationship</i> dan <i>bilateral relationship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dua pelaku dari sisi pengambil kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya (tidak mesti harus pejabat publik atau penyelenggara negara). - Pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara. 	<p><i>Bilateral relationship</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Penerima suap harus penyelenggara negara karena terdapat unsur menyalahgunakan kekuasaan atau kewenangan dalam jabatannya. - Khusus untuk pemberi suap dapat berasal dari penyelenggara negara maupun pihak swasta.

⁴ ICW, Kajian Implementasi Aturan *Trading In Influence* dalam Hukum Nasional, Jakarta, 2014. Hlm. 10



Subjek Hukum	Pelaku dapat berasal dari bukan penyelenggara negara, namun memiliki akses atau kekuasaan kepada otoritas publik. Hal ini dapat ditemukan pada frasa “ <i>public official or any other person</i> ” (Pasal 18 huruf (a) UNCAC).	Penerima janji atau penerima hadiah mutlak berasal dari pegawai negeri atau penyelenggara negara
Bentuk Perbuatan	Tindakan pelaku tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya.	Salah satu unsur utama dalam suap adalah perbuatan pelaku yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau menurut pikiran pemberi tindakannya ada hubungannya dengan jabatannya penerima.

Sumber : Hasil Kajian ICW, 2014

Sejatinya memang *trading in influence* ini masuk dalam ranah hukum pidana sejalan dengan makna dan artinya sudah memberi ruang tersebut namun dalam kajian ini kami coba fokuskan dalam dimensi hukum administrasi negara. Kita mengenal beberapa aspek turunan hukum dalam HAN (hukum administrasi negara) seperti hukum kepegawaian yang mengatur ruang dan gerak para Penyelenggara negara mereka adalah alat utama untuk menjalankan sebuah negara, sebuah negara yang maju sudah bisa dipastikan penyelenggara negaranya memiliki kinerja dan integritas yang bagus.

Trading in influence dalam lingkup penyelenggara negara tidak semuanya harus bermuara ke ranah pidana,



masih ada hukum administrasi negara yang dapat mencegah terjadinya *Trading in influence* dalam ruang lingkup penyelenggaraan negara, kita dapat menyimpulkan bahwa memperdagangkan pengaruh dalam ranah administrasi negara adalah suatu hal yang melanggar etik, untuk itu Penambahan norma memperdagangkan pengaruh harus sudah termuat dalam segala aspek pengaturan etik di setiap instansi, berikut contoh penyelenggara negara yang erat kaitannya dengan memperdagangkan pengaruh yaitu:

CONTOH KASUS

1. Katebelece

Beberapa kasus katebelece di Indonesia yang menarik perhatian masyarakat diantaranya:

- 1) Ketua MK Arief Hidayat menulis tangan sebuah memo di atas kertas *blocknote* Mahkamah Konstitusi yang diduga sebagai katebelece kepada Widyo pada April 2015. Salah satu isinya, dia meminta Widyo seolah memberikan perlakuan khusus kepada Jaksa Negeri Trenggalek Muhammad Zainur Rochman yang merupakan salah satu kerabatnya. Kemudian dia dinyatakan melakukan pelanggaran etik karena memberikan memo kontroversial kepada mantan Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Widyo Pramono. Dewan Etik yang dipimpin Abdul Mukthie Fadjar dengan anggota Hatta Mustafa dan Muchammad Zaidun menyatakan Arief terbukti melanggar kode etik butir ke-8 soal kepantasan dan kesopanan sebagai hakim konstitusi. Namun, Dewan Etik memberikan sanksi ringan, "Sanksinya teguran lisan."
- 2) Brigjen Prasetijo Utomo (Karo Korwas PPNS Bareskrim Polri) menerbitkan surat jalan alias 'surat sakti' untuk buronan kasus hak tagih (*cessie*) Bank Bali Djoko Tjandra. Sebagai anggota Polri Brigjen Prasetijo telah melanggar peraturan disiplin yaitu berpihak dalam perkara pidana yang sedang ditangani dan juga kalau



kita coba lihat peraturan etik kepolisian yang bersangkutan juga sudah melanggar pasal 13 “mengambil keputusan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan karena pengaruh keluarga, sesama anggota Polri, atau pihak ketiga”.

2. Permintaan fasilitasi atas nama pejabat negara
 - 1) Anggota DPRD DKI Jakarta dari Fraksi Hanura, Wahyu Dewanto Suripman yang terang-terangan meminta Kementerian Luar Negeri memberikan fasilitas saat dia dan keluarganya berlibur ke Australia. Dalam surat itu Wahyu mengaku sebagai kolega Menteri PAN RB Yuddy Chrisnandi. Surat permintaan fasilitas itu menggunakan kop Kementerian PAN RB dengan tanda tangan Sekretaris Kementerian PAN RB, Dwi Wahyu Atmaji, tertanggal 22 Maret 2016. Wahyu meminta fasilitas untuk keberangkatan 24 Maret 2016 hingga 2 April 2016, bersama keluarga (tahun 2016),
 - 2) Permintaan fasilitas oleh Wakil Ketua DPR RI Fadli Zon kepada Konsulat Jenderal RI (KJRI) New York surat yang berkop Setjen DPR RI nomor 27/KSAP/DPR RI/VI/ 2016 berisi Sekjend DPRI RI meminta KBRI Washington DC melalui KJRI New York untuk memfasilitasi kunjungan putri Fadli Zon pada tanggal 12 Juni s.d. 12 Juli 2016, kami mohon bantuan dari KBRI Washington melalui KJRI New York untuk penjemputan dan pendampingan kepada puteri tersebut selama berada di New York Amerika Serikat," demikian tertulis di surat tersebut.⁵
 - 3) Politisi Partai Gerindra Rachel Maryam. meminta fasilitas saat berkunjung ke luar negeri, terungkap dari bocornya surat dari

⁵<https://news.detik.com/berita/d-3243344/beredar-surat-permintaan-fasilitas-untuk-putri-fadli-zon-ke-kjri-new-york>



Rachel Maryam kepada Duta Besar RI untuk Prancis. Dalam surat tersebut, Rachel mengirimkan rencana perjalanannya. Dia berpergian bersama enam orang anggota keluarga (tahun 2016).

Beberapa contoh kasus di atas, merupakan bentuk-bentuk praktik memperdagangkan pengaruh (*Trading in influence*) yang mengawali terjadinya kejahatan lainnya dalam hal ini tentunya korupsi. *Trading in influence* ini merupakan salah satu unsur dalam kejahatan korupsi yang masih bisa diantisipasi dengan pencegahan yang formal dalam regulasi etik setiap instansi. Semua instansi harus sudah memuat norma memperdagangkan pengaruh ini dalam aturan etiknya. Penegakan etik ini harus di jalankan guna menjaga aturan-aturan etik ini tidak di anggap butir-butir aturan belaka, bahkan untuk *Trading in influence* ini sendiri harus di jatuhi dengan sanksi yang berat, supaya efek jera bagi para penyelenggara negara lainnya.

Dalam kajian ini kami fokuskan pada sudut pandang penyelenggara negara dikarenakan di tangan merekalah perilaku koruptif tersebut bisa terwujud atau tidak terwujud. *Trading in influence* merupakan perilaku koruptif yang menyimpang dari etika dan moralitas dengan tujuan untuk memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan atau/dan menyalahgunakan pengaruh, baik karena jabatan publik ataupun pengaruh yang timbul karena hubungan politik, kekerabatan atau hubungan lain.

Selain itu terkait pelaksanaan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) telah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Disebutkan bahwasanya AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Pasal 10 disebutkan AUPB yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan



kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Bila kita lihat dari asas-asas tersebut, *trading in influence* erat kaitannya dengan asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 17, bahwa penyalahgunaan wewenang akan dikenai sanksi administratif berat. Namun undang-undang ini juga belum mempunyai daya eksekusi terhadap pelanggarnya. Berdasarkan hasil kajian Puslatbang KHAN 2019 “ Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi” Belum efektifnya penegakan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintah, karena selama ini sanksi yang diberikan masih merujuk pada Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai hukuman disiplin berat⁶

Dari deskripsi di atas bila kita lihat secara eksplisit bahwa pengaturan terkait *trading in influence* tidak spesifik diatur dalam peraturan perundang-undangan walaupun dapat kita jumpai hanya diatur dalam asas-asas dan kewajiban penyelenggara negara. Hal ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum sehingga dalam hal penegakan aturannya masih simpang siur atau kabur. Nasir Djamil & Massa Djafar (2016), juga mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan etika pejabat negara di atas cenderung dilanggar oleh mereka sendiri dengan perbuatan melawan hukum, seperti korupsi yang dilatarbelakangi oleh penyalahgunaan wewenang, *trading in influence*, tidak efisien dalam mengelola keuangan negara, perbuatan yang merugikan keuangan negara, yang berakibat terganggunya pelayanan publik dan pemerintahan. Hal tersebut tampak dari banyaknya

⁶ Tim Peneliti Bidang Kajian HAN Puslatbang KHAN, Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi, Aceh, 2019.



penangkapan terhadap penyelenggara negara seperti hakim, anggota DPR, anggota DPRD, gubernur, bupati, walikota, pejabat Bank Indonesia, pimpinan partai, dan menteri yang sedang menghadapi tuntutan hukum atau sudah divonis dalam perkara korupsi.⁷

Banyak praktik-praktik *trading in influence* yang tanpa disadari praktik tersebut sering dilakukan oleh penyelenggara negara baik dari level bawah maupun sampai atas, namun kebiasaan-kebiasan tersebut tidak dikenakan pelanggaran kode etik karena dianggap hal yang lumrah. Misalnya seperti pemakaian sarana dan prasarana kantor untuk keperluan pribadi seorang pejabat atau staf, menerima dan memberi hadiah kepada seseorang karena hubungan jabatan dan lain sebagainya, meminta di fasilitasi saat kunjungan, katebece dan melanggar SOP yang sudah ditetapkan dll.

Nasir Djamil & Massa Djafar, (2016), juga menyebutkan bahwa pelanggaran etika atau konflik etis yang dilakukan oleh pejabat publik muncul dari dua ciri umum jabatan pemerintahan, yaitu sifat representasional, artinya mereka memiliki hak dan kewajiban demi kepentingan warga negara yang diwakilinya, dengan kata lain mereka bertindak untuk kita. Kedua, adalah sifat organisasionalnya, yakni bertindak bagi perwakilan dari mana mereka berasal (kelompok pendukung) artinya mereka akan bertindak dengan orang lain. Jadi, dalam tugasnya, pejabat publik adalah melayani konstituen mereka serta dipihak lain harus melayani pula kepentingan publik (masyarakat).

Apabila disidik lebih dalam, sejatinya, korupsi terjadi karena pelanggaran etika oleh penyelenggara negara (Nasir Djamil & Massa Djafar, 2016). Oleh karenanya, ada adagium yang menyatakan pelanggaran etika belum tentu mengakibatkan pelanggaran hukum, namun pelanggaran hukum sudah pasti melanggar etika. Berdasarkan kasus-kasus di atas, *trading in influence* terjadi akibat pelanggaran etika dan moralitas yang

⁷ Enni Iriani. Et.al. 2009. Kajian Pengembangan Model Seleksi Fit and Proper Test Bagi Pejabat Publik. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur 1-LAN



dilakukan oleh para penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sehingga perlu adanya strategi pencegahan dan penindakan terjadinya praktik *trading in influence* yang merupakan perilaku koruptif melalui sejumlah peraturan kode etik penyelenggara negara yang lebih implementatif.

Berdasarkan uraian di atas, kajian tentang pencegahan dan penindakan praktik *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara masih minim dilakukan. Oleh karena itu, Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara (Puslatbang KHAN) tahun 2020 ini mengangkat tema praktik *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara. Adapun judul kajian ini adalah “Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading in Influence* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah yang akan dikaji yaitu:

1. Mengapa *trading in influence* berkembang di Indonesia?
2. Bagaimana strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara di Indonesia?

C. Tujuan dan Sasaran

Tujuan kajian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor penyebab berkembangnya *trading in influence* di Indonesia.
2. Untuk merumuskan strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara di Indonesia.

Sasarannya adalah untuk merekomendasikan pencegahan dan penindakan *trading in influence* oleh penyelenggara pemerintahan dalam ranah hukum administrasi negara di Indonesia.



D. Output

1. Rekomendasi strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara di Indonesia:
 - a. Buku Hasil Kajian
 - b. *Policy Brief*
2. Panduan praktis untuk pencegahan *trading in influence*:
 - a. *Banner*
 - b. Buku Saku Kajian

E. Metode Kajian

Kajian ini menggunakan metode kajian hukum normatif-empiris yaitu merupakan penggabungan antara kajian hukum normatif dan kajian hukum empiris. Kajian hukum normatif-empiris bertujuan mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Kajian ini akan menganalisis beberapa peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan menganalisis kasus (*case study*) yang berkaitan dengan *trading in influence*. Selanjutnya hasil analisis tersebut dilanjutkan dengan kajian lapangan untuk mengetahui bagaimana aturan itu berlaku di masyarakat.

F. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan untuk menjawab permasalahan pada kajian ini adalah data primer dan sekunder. Untuk mengumpulkan data primer dilakukan metode wawancara (*in-depth interview*) dengan narasumber yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan kajian baik di lingkup eksekutif, legislatif, yudikatif maupun non penyelenggara negara misalnya sektor swasta. Awal perencanaan wawancara akan dilakukan secara langsung (tatap muka) namun karena kondisi pandemic covid-19 yang sedang terjadi kami merubah wawancara untuk pengumpulan data kajian melalui aplikasi *Zoom Meeting* (daring).



Adapun narasumber yang dibutuhkan diatas berasal dari lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, dan praktisi/akademisi.

Sedangkan untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan metode studi kepustakaan, terhadap:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.
 - 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)
 - 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS).
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tatacara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.
 - 9) Peraturan lain yang bersifat internal di masing-masing lembaga pemerintahan baik eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap



bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya maka perpustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.⁸

G. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data yang digunakan dalam kajian ini dilakukan dengan cara:

- a. Pemeriksaan data (*editing*), yaitu melakukan pemeriksaan data yang terkumpul apakah sudah cukup lengkap, sudah cukup benar dan sesuai dengan permasalahan. Memperbaiki tulisan apabila terjadi kesalahan dalam penulisan, dan pemeriksaan relevansinya dengan data yang diinginkan.
- b. Klasifikasi data, yaitu dilakukan dengan cara mengelompokkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar memudahkan dalam menganalisis sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam permasalahan sehingga diperoleh data yang sebenarnya untuk kajian ini.
- c. Sistematisasi data, yaitu dilakukan dengan cara menyusun dan menempatkan data pada tiap-tiap pokok bahasan dengan melihat jenisnya serta hubungannya yang sesuai dengan permasalahan sehingga memudahkan dalam pembahasannya.

H. Teknik Analisis Data

Setelah semua data primer dan data sekunder diolah, maka selanjutnya data tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif. Alasan penggunaan analisis deskriptif kualitatif karena :

- a. Data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pertanyaan;
- b. Data yang terkumpul umumnya berupa informasi;

⁸ Ibid. Hlm 114



- c. Hubungan antar variabel tidak dapat diukur dengan angka;
- d. Sampel lebih bersifat nonprobabilitas atau ditentukan secara purposive;
- e. Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan menganalisa kasus-kasus.



BAB II TINJAUAN LITERATUR

A. TINJAUAN KONSEP

1. Teori Sistem Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman seorang ahli sosiologi hukum mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Substansi hukum menurut Friedman adalah (*Lawrence M. Friedman, Op.cit*) : *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang dikeluarkan maupun aturan baru yang disusun. Ada banyak kasus yang terjadi di Indonesia akibat dari lemahnya sistem hukum termasuk substansi hukumnya.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan (*Lawrence M. Friedman, 1984 : 5-6*): *“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*



Struktur hukum merupakan bentuk yang permanen dari sistem hukum untuk menjaga proses hukum tetap berada dalam batas-batasnya. Struktur hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur hukum (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.⁹ Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya sebuah aturan tanpa disertai dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan, faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam menjalankan aturan hukum, jika peraturan hukum sudah baik namun kualitas aparatnya masih buruk maka kemungkinan muncul masalah akan selalu ada.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat : *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climinate of social thought and social force wicch determines how law is used, avoided, or abused”*.

⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Gunung Agung, Tahun 2002, Hal. 8.



Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik.¹⁰ Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya. Hubungan antar tiga unsur sistem hukum tersebut saling berkaitan satu dan lainnya. Teori Friedman ini bisa dijadikan pedoman dalam mengukur proses hukum di Indonesia.

2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan sebagaimana yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir manan yang menyatakan bahwa undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-

¹⁰ Munir Fuady, Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata, Citra Aditya, 2003, Hal. 40.



undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum lain seperti Hukum Adat, Kebiasaan, dan Hukum Yurisprudensi.¹¹

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.¹² Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :¹³

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah;

Sementara Solly Lubis menyebutkan adanya istilah lain lagi, yaitu perundang-undangan. Perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan-peraturan negara. Dengan kata lain, tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Solly Lubis tidak sependapat dengan istilah “peraturan perundangan” atau “peraturan perundang-undangan”, yang menurutnya “peraturan perundangan” berarti peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan Negara sedangkan jika yang dimaksud adalah

¹¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangannya Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind. Hill. Co, Jakarta, 1992, Hal. 2-3

¹² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangannya Indonesia*, MandarMaju, Bandung, 1998, Hal.19

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangannya, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, Hal. 3



“peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup disebut dengan peraturan saja.¹⁴

Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mengemukakan Teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law*.¹⁵ Teori tersebut membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa “norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan”. Norma hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada dalam urutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terdapat berbagai asas-asas hukum umum yang harus diperhatikan dan diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁶

1. Asas *lex superior derogat legi inferiori*; yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih

¹⁴ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, Hal.1

¹⁵ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Nusamedia, Bandung, 2006, Hal. 179

¹⁶ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, Lampung, 2008, Hal. 69-70



tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

2. Asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya dari pada peraturan perundang-undangan yang umum.
3. Asas *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
4. Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering juga disebut asas kepatutan (*bilijkheid*).
5. Asas *lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
6. Asas *non retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut.

3. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa dalam paham negara hukum segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.¹⁷ Sementara itu Hirsch Ballin mengemukakan bahwa Asas-

¹⁷ Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*, vol. 1, Issue 3, August 2019, hal. 543.



Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) tidak hanya sebagai asas-asas tetapi juga merupakan peraturan hukum.¹⁸

Di dalam negara hukum modern termasuk negara Indonesia, AUPB diperlukan sebagai pedoman dan arahan bagi alat administrasi negara untuk mencapai tujuan negara. AUPB yang awalnya merupakan nilai-nilai etik yang telah berkembang dalam masyarakat tersebut harus dipatuhi oleh aparat pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁹ AUPB merupakan nilai etik yang berkembang dalam hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah perselisihan kepentingan antara badan atau pejabat tata usaha negara dan dipakai sebagai pedoman bagi badan atau pejabat tata usaha negara dalam mengeluarkan suatu penetapan/keputusan (*beschikking*).²⁰ Asas-asas tersebut diperlukan agar tindakan yang dilakukan oleh alat administrasi negara tidak merugikan warga negara.²¹

Perkembangan waktu AUPB telah dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dimana, dengan adanya Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986

¹⁸ S.F Marbun, 2001, "Pembentukan, Pemberlakuan, dan Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, Hal. 7.

¹⁹ Eny Kusdarini, Sunarso, dan Setiati Widiastuti, "Pengembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta", artikel dalam Jurnal Penelitian Humaniora Vol. 21 No. 1 April 2016, Hal. 23., sebagaimana dikutip dalam Eny Kusdarini, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 4, vol. 24 Oktober 2017, Hal. 665.

²⁰ Soehartono, "Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara", artikel dalam Yustisia Vol. 1, No. 2 Mei - Agustus 2012, Hal. 185.

²¹ Eny Kusdarini, Sunarso, dan Setiati Widiastuti, Op. Cit., Hal. 665.



tentang PTUN “Yang dimaksudkan dengan AUPB adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) juga mencantumkan pasal yang menyebutkan AUPB yang disebut sebagai asas penyelenggaraan negara yaitu dalam pasal 58. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 58 UU Pemda bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) juga menyebutkan AAUPB dalam pasal 10 bahwa (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik. (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, AAUPB yang di dalam beberapa peraturan-peraturan yang telah mencantumkan maka telah sah secara legal dinormatikan.

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik.²² Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para

²² Solechan, Op. Cit., Hal. 544.



penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.²³

Tercantumnya AAUPB dalam UU AP, secara konkrit disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) maka secara legal dapat digunakan oleh para penyelenggara negara sebagai pedoman dalam melakukan setiap kegiatan dan tindakan administrasi. AAUPB juga sebagai pembatas dan rambu-rambu yang bersifat mengikat sebagaimana dinyatakan dalam pasal 5 UU AP bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan AAUPB.

4. Asas Legalitas

Asas legalitas mengandung makna yang luas. Asas ini selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyebut dirinya sebagai negara hukum. Legalitas adalah asas pokok dalam negara hukum, selain asas perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia. Di Indonesia, asas legalitas bersandar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan: Negara Indonesia adalah negara hukum.

Selama ini asas legalitas memang lebih dikenal dalam hukum pidana, yang ditarik dari rumusan Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi: “Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri.”

Namun, asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Administrasi Negara, asas ini dikenal dengan istilah *wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.

²³ Widjiastuti, Agustin, Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN”, *Perspektif*, 22.2 (2017), 96-110 <http://jurnalperspektif.org/index.php/perspektif/article/view/614>, sebagaimana dikutip dalam Solechan, *Ibid*.



Asas ini bisa ditarik dari Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Menurut Indroharto dalam bukunya *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, semula asas legalitas dalam konteks HAN/HTN hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan, atau kalau raja melakukan penahanan dan menjatuhkan pidana. Sekarang, pengertian asas itu meluas hingga tentang semua wewenang dari aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat di tingkat manapun. Dengan asas legalitas berarti tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakat.²⁴

Asas legalitas juga secara tegas disebut dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”) yang menyebutkan:

Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

- a. Asas legalitas
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. Asas umum pemerintahan yang baik.

²⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Hal. 83.



Asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.[2] Konsekuensinya, keputusan atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan tidak bisa dilakukan semena-mena.²⁵

5. *Good Governance*

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsep “*governance*” dalam “*clean and good governance*” seringkali terjadi kerancuan pemahaman dengan konsep “*government*”. Sadu Wasistiono menyatakan bahwa perbedaan antara *government* dan *governance* yaitu konsep *government* lebih merujuk pada suatu badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu Negara, sedangkan *governance* merupakan suatu cara, penggunaan atau pelaksanaan.²⁶

Sadu Wasistiono mengetengahkan bahwa dalam Bahasa Indonesia istilah *governance* ada yang menerjemahkan tata pemerintahan dan ada pula yang menerjemahkan pemerintahan.²⁷ Menurut Ganie Rochman, menyatakan konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan wewenang tertinggi (negara dan pemerintah), sedangkan konsep *governance* menunjukkan tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.²⁸

Sadu Wasistiono membuat tabel perbandingan istilah *government* dengan *governance*

²⁵ Penjelasan umum Undang-undang Nomor 30/2014

²⁶ Makhya, Syarief. Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal (Buku Ajar). Universitas Lampung. Bandar Lampung, 2004, Hal. 64.

²⁷ Sadu Wasistiono, Kapita Salecta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, ed.II, Fokusmedia, Bandung 2003, Hal. 29.

²⁸ Widodo, Joko. Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi. Insan Cendekia. Surabaya. 2001, Hal. 41.



Tabel 1. Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance*

No	Unsur Perbandingan	Kata <i>Government</i>	Kata <i>Governance</i>
1	Pengertian	Dapat berarti badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan
2	Sifat Hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada di bawah	Heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3	Komponen yang terlibat	Sebagai subjek hanya ada satu yaitu institusi pemerintahan	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu : 1. Sektor Publik 2. Sektor Swasta 3. Masyarakat
4	Pemegang Peran Dominan	Sektor Pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing
5	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat



UNDP (*The United Development Programme*) merumuskan karakteristik *good governance*, yaitu:

1. *Participation*
2. *Rule of Law*
3. *Transparency*
4. *Responsiveness*
5. *Consensus Orientation*
6. *Equity*
7. *Effectiveness and efficiency*
8. *Accountability*
9. *Strategic vision*

Menelaah sembilan karakteristik tersebut dari kacamata hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan diikuti Hukum Administrasi, 9 karakteristik tersebut pada hakekatnya bersumber pada dua landasan utama Hukum Tata Negara yaitu asas negara hukum dan asas demokrasi. Dengan demikian, dari sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, permasalahan instrumen hukum utama dalam mewujudkan *good governance*, pada hakekatnya adalah fungsi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara mewujudkan asas negara hukum dan asas demokrasi.²⁹ Secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. Pertama, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintah sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintah yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu

²⁹ Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm, 5



mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.³⁰

6. Etika Penyelenggara Negara

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu “*Ethos*”, yang berarti watak kesusilaan atau adat kebiasaan (*custom*). Dalam tradisi pemikiran Aristoteles, etika adalah filosofi tentang baik/buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau yang benar. Etika adalah studi tentang benar salahnya perbuatan manusia. Ada dua jenis perbuatan, yaitu perbuatan manusia sebagai makhluk pada umumnya dan perbuatan manusia sebagai manusia. Hal yang pertama biasanya dilakukan tanpa disadari, seperti misalnya bernafas, bergerak, dan berfikir. Kedua, yang disebut perbuatan manusiawi, adalah perbuatan yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan diketahui sendiri, serta atas dasar kebebasannya sendiri. Manusia dibedakan dengan binatang, sebab manusia adalah tuan dari perbuatannya sendiri. Manusia menjadi tuan atas perbuatannya sendiri atas dasar akal pikiran dan kehendaknya yang bebas.³¹

Etika merupakan sikap dan tindak tanduk manusia dalam kehidupan sehari-hari yang berkaitan dengan moral individu, dan etika tidak saja berhubungan dengan tindakan-tindakan nyata tetapi juga mencakup motif dari suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang.³²

Penyelenggara negara adalah setiap pejabat publik disertai tugas dalam hubungan dinas publik dalam rangka melaksanakan tugas pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun di daerah, baik itu dilingkungan legislatif, eksekutif (pejabat dalam lingkungan pemerintah, maupun yudikatif (dalam lingkungan kekuasaan kehakiman). Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau

³⁰ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 5

³¹ Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, 1995, hlm. 55.

³² Jimly Assidique, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajagrafindo, Jakarta, 2013, hlm. 107



yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³

Etika itu sendiri tentunya juga mencakup etika sosial, etika budaya, Dalam penyelenggaraan negara di Indonesia pelaksanaan nilai-nilai etika tersebut sebenarnya dapat diturunkan dari nilai-nilai norma Agama itu sendiri secara universal sebagai acuan dalam berpikir maupun bertindak. Namun di Negara ini tidak dapat kita pungkiri dalam penyelenggaraannya masih banyak penyelenggara negara yang belum melaksanakan nilai-nilai yang tertuang dalam etika itu sendiri kita bisa lihat dari banyaknya para penyelenggara Negara yang tertangkap dan di pidanakan karena kasus korupsi maupun yang di jatuhi sanksi administrasi karena pelanggaran etika.

Hal itu membuktikan bahwa persoalan terbesar di negara kita adalah kurangnya moralitas dan etika para penyelenggara negara dalam menjalankan pemerintahan, sebagus apapun aturan yang dilahirkan jika para penyelenggara negara ini tidak memiliki moral dan etika yang bagus maka kejahatan yang tidak di inginkan akan selalu datang menghantui penyelenggaraan negara ini, sungguhpun demikian tentunya kita harus tetap optimis dengan para penyelenggara negara yang akan selalu berbenah diri untuk terus bertransformasi menjadi lebih baik dengan cara mengendalikan risiko-risiko tersebut lewat instrument peraturan kode etik atau instrumen-instrumen pendukung lainnya oleh setiap instansi/lembaga.

Lewat instrumen pengendalian pengaturan etika perilaku individu di setiap instansi/lembaga ini diharapkan mampu meminimalisir penyimpangan-penyimpangan yang berakhir dengan terjadinya kejahatan *trading in influence*, karena idealnya memang moralitas itu harus dibangun melalui keteladan para tokoh, elite dan semua yang ada di pusat kekuasaan.

³³Pasal 1 huruf 1 UU No. 28 Tahun 999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.



7. *Trading in influence*

Kita dapat menyimpulkan bahwa istilah Memperdagangkan Pengaruh memiliki makna sebagai berikut:

- a. Memperdagangkan berkaitan dengan aktifitas berdagang, mendagangkan memperdagangkan, dagangan, pedagang atau memperjualbelikan sesuatu untuk maksud memperoleh suatu keuntungan.
- b. Pengaruh erat kaitannya dengan kekuasaan sehingga disebut sebagai hubungan pengaruh mempengaruhi. Kalau kekuasaan mensyaratkan adanya “keterpaksaan”, sedangkan pengaruh (*influence*), menurut Miriam Budiardjo,³⁴ merupakan bentuk lunak dari kekuasaan. Namun begitu, belum tentu dua orang yang memiliki bidang kuasa yang sama, akan memiliki bidang pengaruh yang sama pula. Sebab pengaruh itu berkaitan dengan “kepribadian” seseorang. Begitu pula, pengaruh tidak selalu berkaitan dengan kekuasaan, sebab ada orang yang tidak mempunyai kekuasaan (kedudukan formal) tetapi mempunyai pengaruh.

Trading in influence dalam UNCAC tercantum dalam Pasal 18. Jika diterjemahkan maka bunyi Pasal 18 adalah “Setiap Negara Pihak dapat mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang dianggap perlu untuk menetapkan kejahatan pidana, apabila dilakukan dengan sengaja: (1) Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari otoritas administrasi atau publik dari Negara Pihak suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau

³⁴Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.76.



untuk orang lain siapa pun; (2) Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik, suatu manfaat yang tidak semestinya.

Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik suatu manfaat yang tidak semestinya lebih luas jangkauan delik ini dari delik penyuaipan, karena menyangkut “penyalahgunaan pengaruh yang nyata atau diperkirakan” real or supposed influence) bukan “berbuat atau tidak berbuat” (sesuai dengan kemauan pemberi suap).³⁵

Dalam pengaturan *Council of Europe’s Criminal Convention on Corruption (CoE Convention)* Kriminalisasi perdagangan pengaruh bertujuan untuk mencegah perilaku korup orang-orang yang berada ‘di lingkungan kekuasaan’ yang menghasilkan suasana korupsi dengan mencari keuntungan dari posisi mereka. Ini disebut background ‘korupsi’ menyerang kepentingan yang sama dilindungi hukum, yaitu: transparansi dan ketidakberpihakan otoritas publik, seperti halnya suap dan pidana korupsi terkait lainnya.

Trading in influence diatur dalam Pasal 12 *Council of Europe’s Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention)* yang ditandatangani pada tanggal 27 Januari 1999 dan sudah diratifikasi oleh 43 negara, di mana ada

³⁵Rikky Adhi, Dr.Bambang Sugiri,SH.,MS.,Dr. Ismail Novianto,SH.,MH, Kriminalisasi Perdagangan Pengaruh (Trading In Influence) Sebagai Tindak Pidana Korupsi (Jurnal) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.



tiga pihak yang terlibat (*trilateral relationship*).³⁶ Pasal tersebut berbunyi:

Each state party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when it committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone, who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision making of any persons referred to articles 2, 4 to 6, and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself, or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results.

Trilateral relationship tersebut adalah: seseorang selaku pemberi sesuatu, seseorang atau pejabat publik yang memiliki pengaruh, dan pejabat publik atau penyelenggara negara selaku pemilik otoritas yang dipengaruhi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas wewenang yang dimilikinya. Jadi dalam *trading in influence*, diperlukan minimal dua orang pelaku dari sisi pengambil kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya (yang tidak mesti harus pejabat publik atau penyelenggara negara), dan tentu saja si pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara.

³⁶Willike Sringerland, "Trading in Influence: Corruption Revisited, How a Better Understanding of The Systemic Character of Trading in Influence Can Help The Council of Europe and its Member States Choosing the Right Instruments to Tackle This Form of Corruption", EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010, hlm. 1 dan 12, (Kajian ICW)



B. KAJIAN TERDAHULU

Rohcahyanto dalam penelitiannya yang berjudul “Memperdagangkan Pengaruh (*Trading in Influence*)³⁷ Sebagai Tindak Pidana Korupsi”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara filosofi perilaku koruptif yang menyimpang dari etika dan moralitas (*moral corruption*) karena pada dasarnya bertujuan untuk memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan atau menyalahgunakan pengaruh baik karena jabatan publik ataupun pengaruh karena hubungan politik, kekerabatan, persahabatan atau hubungan lain.

Hal ini terbukti dari beberapa kasus korupsi yang ditemukan secara substansi telah terjadi perbuatan *Trading Influence* (TI), akan tetapi belum dilakukannya kriminalisasi terhadap perbuatan TI ke dalam UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga kasus-kasus TI diproses dengan menggunakan pasal-pasal suap karena kebetulan pelaku adalah penyelenggara negara. Pada kenyataannya perbuatan TI banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan penyelenggara negara.

Adapun perbedaan utama perbuatan TI dengan suap adalah terletak pada subyek hukum, dimana dalam TI orang yang memiliki pengaruh (tidak hanya pegawai negeri atau penyelenggara negara), sedangkan dalam suap harus pegawai negeri atau penyelenggara negara. Berkenaan dengan tindakan pelaku dalam perbuatan TI bukan menyalahgunakan kewenangan tetapi memanfaatkan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada, sedangkan suap harus berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibannya.

Dengan adanya dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan TI sebagai tindak pidana korupsi, maka ketika ada kasus-kasus TI yang dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan pegawai negeri atau penyelenggara

³⁷Rohcahyanto, Fitroh. *Memperdagangkan Pengaruh (Trading in Influence) Sebagai Tindak Pidana Korupsi*. Universitas Airlangga. Surabaya, 2018



negara termasuk juga pihak swasta, mereka dapat diproses secara hukum.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch*³⁸ dengan judul “Kajian Implementasi Aturan Trading Influence Dalam Hukum Nasional” maka dapat diambil beberapa kesimpulan penting bahwasanya di Indonesia belum mengadopsi keseluruhan norma dari UNCAC, khususnya aturan tentang perdagangan pengaruh/Trading in Influence. Padahal dalam tataran praktek, perdagangan perngaruh sangat jamak terjadi di negara ini dengan memanfaatkan kekuasaan (otoritas) yang dimiliki untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya.

Perdagangan pengaruh banyak dilakukan oleh pihak swasta maupun oleh penyelenggara negara. Akan tetapi, undang-undang yang ada tidak dapat menjerat TI yang dilakukan oleh pihak swasta yang menerima keuntungan akibat kedekatan atau pengaruhnya terhadap otoritas publik, dan banyak terjadi di lingkungan partai politik. Perdagangan pengaruh merupakan bentuk *bilateral relationship* dan *trilateral relationship*. Sedangkan bentuk tindak pidana suap yakni *bilateral relationship*. Adapun dalam pasal 18 UNCAC juga menjerat unsur pejabat publik atau setiap orang “*any other person*”.

Susilo, dkk³⁹ dalam laporan penelitiannya yang berjudul “Kriminalisasi Perdagangan Pengaruh (*Trading In Influence*) Sebagai Tindak Pidana Korupsi”. Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya konsep dari perdagangan pengaruh atau TI terdapat korelasi yang sama antara TI dengan Tindak Pidana Korupsi, dimana TI ini mencakup dari pemegang kebijakan dan karena kekuasaannya bisa melakukan tindak pidana korupsi, termasuk juga pihak swasta atau perorangan yang juga bisa melakukan perdagangan pengaruh karena kedekatan atau pengaruh yang lainnya.

³⁸ICW. Kajian Implementasi Aturan Trading in Influence Dalam Hukum Nasional, 2014

³⁹Susilo, dkk. Kriminalisasi Perdagangan Pengaruh (*Trading In Influence*) Sebagai Tindak Pidana Korupsi. Jurnal Hukum. 2016



Hiariej⁴⁰ dalam penelitiannya yang berjudul “*United Nations Convention Against Corruption* Dalam Sistem Hukum Indonesia” menyimpulkan bahwa pada dasarnya hukum di Indonesia, terutama dalam pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah tertinggal dan tidak sesuai dengan UNCAC. Ketidaksesuaian tersebut berakibat pada lemahnya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, hukum pidana Indonesia menjadi penting menyesuaikan dengan UNCAC yang telah diratifikasi baik dalam ranah hukum materiil maupun formil sehingga terciptanya perbaikan pada sistem peradilan pidana.

Wulansari⁴¹ melakukan penelitian yang berjudul “Pengaturan tentang Etika Penyelenggara Negara dalam Rancangan Undang-undang”. Hasil penelitiannya mengatakan bahwa setiap penyelenggara negara wajib mematuhi larangan-larangan sebagai berikut:

1. Menerima hadiah atau sesuatu pemberian yang patut diduga bahwa pemberian itu bersangkutan dengan jabatannya sebagai penyelenggara negara.
2. Menyalahgunakan wewenang dan barang atau fasilitas milik negara untuk kepentingan pribadi, termasuk memanfaatkan staf dan fasilitas kantor diluar kedinasan atau kepentingan pribadi lainnya.
3. Melakukan pungutan-pungutan yang tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya.
4. Memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan martabat sebagai penyelenggara negara.
5. Melakukan pembohongan kepada publik dan tidak jujur dalam menyampaikan fakta yang sebenarnya di lapangan.

⁴⁰Hiariej, Eddy O.S. *United Nations Convention Against Corruption* Dalam Sistem Hukum Indonesia. Universitas Gajah Mada. 2019

⁴¹Wulansari, Eka Martiana. *Pengaturan Tentang Etika Penyelenggara Negara Dalam Rancangan Undang-Undang*. Jurnal *Rechtvinding*. 2016



6. Membuat kebijakan dan program kegiatan yang tidak memperhitungkan efisiensi penggunaan sumber daya.
7. Melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi proses penyelesaian perkara di persidangan.
8. Pengangkatan pejabat yang tidak memiliki kompetensi terhadap lingkup bidangnya.

Dengan adanya kode etik tersebut diharapkan adanya penegakan nilai-nilai moral penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan negara dan membangun integritas, profesionalitas dan jati diri serta menjaga martabat dalam penyelenggaraan negara.



BAB III

TRADING IN INFLUENCE (MEMPERDAGANGKAN PENGARUH) KAITANNYA DENGAN ETIKA PENYELENGGARA NEGARA

A. Kedudukan *Trading In Influence* dalam kaitannya dengan Etika Perilaku Penyelenggara Negara

Etika perilaku penyelenggara negara bisa kita lihat dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, etika dan perilaku penyelenggara negara selalu menjadi sorotan, hal ini terkait dengan masih maraknya pelanggaran-pelanggaran yang menyebabkan munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Pergeseran etika dan perilaku juga kerap mendorong penyelenggara negara untuk melancarkan berbagai urusan dalam rangka memperkaya individu maupun golongan. Untuk melancarkan berbagai urusan tersebut penyelenggara negara kerap memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*). Majelis Permusyawaratan Rakyat telah meminimalisir pelanggaran etika dan perilaku melalui TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Hadirnya TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 ditengarai karena hadirnya konflik sosial yang berkepanjangan serta pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan. Hal ini juga yang menandakan bahwa masih lemahnya penghayatan dan pengalaman agama dan munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit. MPR juga menggambarkan kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa menyebabkan pelanggaran kode etik dan perilaku. TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 bertujuan untuk menjadi acuan dasar peningkatan kualitas manusia yang beriman, bertakwa dan berakhlak mulia serta berkepribadian Indonesia dalam kehidupan berbangsa. Hadirnya TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 sejatinya dapat menjadi pedoman penyelenggara negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.



Etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih mempunyai kedudukan yang penting. Sebagai pedoman moral dalam menyelenggarakan tertib pemerintahan, maka etika pejabat negara menjadi rujukan dalam berperilaku sehingga upaya menciptakan *good governance* akan lebih mudah tercapai. Dalam konsep Hukum Administrasi Negara, pedoman beretika bagi pejabat negara merupakan instrumen pencegahan terjadinya perbuatan amoral atau perbuatan yang tidak patut dilakukan oleh penyelenggara negara yang diatur dalam bentuk peraturan kode etik.

Kode Etik itu sendiri adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan PNS di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap PNS wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama PNS sebagaimana yang diatur dalam PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Etika dalam bernegara meliputi:

- 1) Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- 3) Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
- 5) Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- 6) Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah;
- 7) Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif;



- 8) Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Etika dalam berorganisasi adalah:

- 1) Melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
- 2) Menjaga informasi yang bersifat rahasia;
- 3) Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- 4) Membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
- 5) Menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
- 6) Memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
- 7) Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
- 8) Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
- 9) Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

Etika dalam bermasyarakat meliputi:

- 1) Mewujudkan pola hidup sederhana;
- 2) Memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
- 3) Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
- 4) Tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
- 5) Berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

Etika terhadap diri sendiri meliputi:

- 1) Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
- 2) Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;



- 3) Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
- 4) Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
- 5) Memiliki daya juang yang tinggi;
- 6) Memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
- 7) Menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;
- 8) Berpenampilan sederhana, rapih, dan sopan.

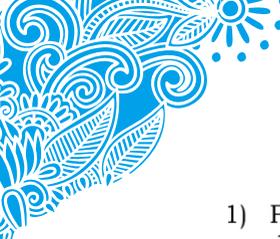
Etika terhadap sesama PNS:

- 1) Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan;
- 2) Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama PNS;
- 3) Saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
- 4) Menghargai perbedaan pendapat;
- 5) Menjunjung tinggi harkat dan martabat PNS;
- 6) Menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama PNS;
- 7) Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua PNS dalam memperjuangkan hak-haknya.

B. Penegakan Kode Etik

Berdasarkan PP No. 42 Tahun 2004 pelanggaran kode etik adalah segala bentuk ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang bertentangan dengan butir-butir jiwa korps dan kode etik. PNS yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral. Sanksi moral dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh Pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang adalah Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat yang berwenang menghukum atau Pejabat lain yang ditunjuk.

Sanksi moral berupa pernyataan secara tertutup atau pernyataan secara terbuka:



- 1) Pernyataan secara tertutup yaitu pernyataan disampaikan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat lain yang ditunjuk dalam ruang tertutup. Pengertian dalam ruang tertutup yaitu bahwa penyampaian pernyataan tersebut hanya diketahui oleh PNS yang bersangkutan dan pejabat yang menyampaikan pernyataan serta pejabat lain yang terkait dengan catatan pejabat terkait dimaksud tidak boleh berpangkat lebih rendah dari PNS yang bersangkutan.
- 2) Pernyataan secara terbuka yaitu pernyataan dapat disampaikan melalui forum-forum pertemuan resmi PNS, upacara bendera, media massa dan forum lainnya yang dipandang sesuai untuk itu.

PNS yang melakukan pelanggaran kode etik, selain dikenakan sanksi moral, tidak tertutup kemungkinan yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin PNS atau tindakan administratif lainnya oleh Pejabat yang berwenang menghukum berdasarkan rekomendasi dari Majelis Kode Etik.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengatur tentang kewajiban PNS yang diatur dalam Pasal 3 yaitu, Setiap PNS wajib:

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;



7. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
11. masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
13. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
17. menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

Dan larangan bagi PNS yang diatur dalam Pasal 4 PNS yaitu:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;



5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barangbarang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;



13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan; dan
15. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan,



seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.



BAB IV

ANALISIS TINDAKAN *TRADING IN INFLUENCE* (MEMPERDAGANGKAN PENGARUH) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

A. Faktor Penyebab Berkembangnya *Trading In Influence* Di Indonesia

Teori sistem hukum Friedman menyatakan ada tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum adalah komponen struktural atau organ yang bergerak di dalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Substansi hukum adalah produk-produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari kebiasaan. Sedangkan budaya hukum adalah nilai, pemikiran serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Ketiga unsur tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri. Pendapat Makmur, (2015) menyebutkan bahwa struktur hukum diibaratkan sebagai mesin yang menghasilkan sesuatu, substansi hukum diibaratkan produk yang dihasilkan oleh mesin dan budaya hukum merupakan apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menjalankan mesin serta membatasi penggunaan mesin.

Berdasarkan hal tersebut, kajian ini akan menganalisis faktor-faktor penyebab berkembangnya *trading in influence* di Indonesia menggunakan tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

1. Substansi Hukum: Lemahnya Pengaturan *Trading In Influence*

Di dalam UNCAC, terdapat 11 (sebelas) perbuatan yang dikriminalisasikan sebagai korupsi. Dari kesebelas tindakan yang dikriminalisasi tersebut ada yang bersifat *mandatory offences* dan *non-mandatory offences*. Kedua



sifat ini tidak terlepas dari kesepakatan negara-negara peserta dalam konvensi tersebut. Jika suatu perbuatan yang dikriminalisasikan bersifat *mandatory offences* berarti ada kesepakatan seluruh negara peserta konvensi untuk melakukan langkah legislasi dan administrasi sejalan dengan prinsip fundamental dari hukum nasional sehingga menimbulkan kewajiban mengatur tindakan tersebut dalam undang-undang nasionalnya. Sebaliknya, jika suatu tindakan bersifat *non-mandatory offences* berarti setiap negara peserta boleh mengadopsi perbuatan yang dikriminalisasikan dalam UNCAC untuk tujuan pencegahan dan penindakan korupsi, Pernyataan tersebut berdampak signifikan bagi kepentingan setiap negara peserta konvensi untuk melakukan langkah legislasi atau tidak.

Trading in influence merupakan salah satu perbuatan yang dikategorikan *non-mandatory offences*. Dampaknya tidak ada kewajiban bagi negara-negara peserta konvensi termasuk Indonesia untuk mengakomodir dalam hukum positif sehingga masih terjadi kekosongan hukum baik dalam ranah hukum pidana maupun ranah hukum administrasi negara. Kajian ini lebih fokus terhadap analisis hukum positif perbuatan *trading in influence* dalam ranah hukum administrasi negara. Sesuai dengan latar belakang yang sudah dideskripsikan di atas bahwa *trading in influence* tidak hanya perlu diatur dalam hukum pidana tetapi juga dapat diatur dalam hukum administrasi negara secara eksplisit. Karena *trading in influence* dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan merupakan pelanggaran etika dan moralitas yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan dan/atau menggunakan pengaruh yang dimiliki oleh seorang penyelenggara pemerintahan.

Etika bersumber dari ajaran agama dan nilai-nilai budaya yang tumbuh dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Etika tersebut diharapkan menjadi pedoman dalam berpikir, bersikap dan bertindak laku. Dalam konsep hukum administrasi negara, pedoman beretika bagi pejabat negara merupakan instrumen



pencegahan terjadinya pelanggaran etik sehingga penerapan *good governance* akan lebih mudah tercapai. Etika penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengatur adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara dan kewajiban melaksanakan sumpah jabatan. Pasal 5 angka 1 menyebutkan bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya. Diharapkan dengan mengucapkan sumpah sesuai agama masing-masing, maka para penyelenggara tersebut dapat membentengi diri dari melakukan perbuatan tidak terpuji yang dilarang oleh agamanya.

Pasal 5 angka 6 juga mengatur tentang kewajiban penyelenggara negara yang salah satunya yaitu melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal ini erat kaitannya dengan perbuatan *trading in fluence*, maka apabila seorang penyelenggara negara melakukan *trading in influence* berarti sudah melanggar pasal tersebut dan dapat dikenai sanksi sebagaimana diatur juga dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1, 2, 3, 5, atau 6 dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kalau dianalisis lebih lanjut undang-undang ini, maka perbuatan *trading in influence* juga melanggar asas profesionalitas. Sebagaimana dijelaskan bahwa asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun undang-undang ini belum mempunyai daya eksekusi terhadap



pelanggar terutama sebagaimana yang diatur dalam pasal 5 yang mengatur kewajiban penyelenggara negara.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mengklasifikasikan perbuatan *trading in influence* dalam perbuatan maladministrasi. Disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggaran negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan. Dari bunyi pasal tersebut, frasa "...menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut..." besinggungan dengan praktik *trading in influence*. Dalam hal ini penjatuhan sanksinya tidak diatur secara tegas dalam undang-undang tersebut. ORI sifatnya hanya memberikan rekomendasi kepada instansi terlapor untuk diberikan sanksi. Sehingga penjatuhan sanksinya diserahkan kepada instansi tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) juga telah diatur tentang adanya nilai dasar, kode etik dan kode perilaku serta komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik. Tujuannya adalah untuk menjadi pedoman bagi ASN dalam melakukan fungsi dan tugasnya serta untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN itu sendiri. Perbuatan *trading in influence* tidak disebut secara eksplisit dalam aturan tersebut namun bersinggungan dengan tidak menyalahgunakan kewenangan dan tidak berada dalam konflik kepentingan sebagaimana penjelasan dalam Pasal 2 huruf f UU ASN. Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. "Asas netralitas" berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Sehingga masih ada celah untuk dimanfaatkan atau disalahgunakan oleh



oknum tertentu di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan.

Penerapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 10 disebutkan AUPB yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Dari asas-asas tersebut bisa dianalisis bahwa *trading in influence* adalah pelanggaran terhadap asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 17, bahwa penyalahgunaan wewenang akan dikenai sanksi administratif berat.

Namun undang-undang ini juga belum mempunyai daya eksekusi terhadap pelanggarnya. Berdasarkan hasil kajian Puslatbang KHAN, belum efektifnya penegakan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintah, karena selama ini sanksi yang diberikan masih merujuk pada Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang sebagai hukuman disiplin berat.⁴² Selain itu, diatur tersendiri mengenai konflik kepentingan yang erat kaitannya dengan *trading in influence*. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya. Artinya *trading in influence* secara tersirat sama dengan konflik kepentingan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dikenal Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini

⁴² Sahputra Mirza DKK, Implementasi UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi, Aceh Besar 2019, Hal, 34.



sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, hanya saja ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas. Namun seperti aturan-aturan sebelumnya, dalam undang-undang ini juga tidak ditentukan sanksi yang dapat diberikan apalagi melanggar asas umum penyelenggaraan negara tersebut.

Berdasarkan analisis beberapa peraturan perundang-undangan di lingkup hukum administrasi negara di atas, dapat disimpulkan bahwa belum ada pengaturan secara eksplisit terkait perbuatan *trading in influence*. *Trading in influence* belum menjadi unsur dalam pengaturan undang-undang di atas. “Menjadi unsur” yang dimaksud di sini adalah dengan menambahkan satu frasa dalam pasal tertentu terkait larangan melakukan *trading in influence* sebagai fundamen untuk memperkuat undang-undang tersebut. Implikasinya apabila belum menjadi unsur dalam sebuah undang-undang maka belum bisa dijadikan acuan pencegahan dan penindakan perbuatan *trading in influence*. Senada dengan hasil wawancara narasumber kajian disebutkan bahwa:

“Perlu ada political will dari semua pemangku kebijakan. Jika ini menjadi arah kebijakan dari tingkat pusat, maka semua orang harus mempunyai pemahaman yang sama bahwa trading in influence bukanlah sesuatu yang baik dan telah terjadi sejak zaman kerajaan dulu. Akan lebih baik jika diatur melalui undang-undang atau peraturan pemerintah. Sehingga trading in influence merupakan kejahatan yang tidak boleh lagi dilakukan.”⁴³

“Perlu memasukkan norma trading in influence dalam pengaturan perundang-undangan secara jelas bukan hanya tersirat, karena setiap peraturan pasti ada sanksinya. Sanksi etika sudah otomatis tertelan dengan sanksi pidana. Jadi pelanggar pidana otomatis pelanggar etika. Harusnya

⁴³Wawancara dengan Suganda Pandapotan, Sekretaris Jenderal ORI pada 21 September 2020.



kalau seseorang tidak terbukti pidana maka belum tentu dia melanggar etik.”⁴⁴

“Saya selaku orang hukum tidak berharap adanya pengaturan tersendiri terkait trading in influence, tetapi karena budaya orang Indonesia jika tidak diatur dalam undang-undang sering sekali dimanfaatkan oleh orang yang baik untuk melakukan hal yang tidak baik. Makanya perlu dibuat aturan secara jelas, misalnya dicantolin dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Minimal kalau sulit untk mendorong secara legislasi, hendaknya ada semacam panduan bersama untuk mengatur perbuatan tersebut.”⁴⁵

“Di undang-undang ASN sebenarnya sudah disinggung tentang larangan melakukan trading in influence, namun hal tersebut tidak cukup kuat kalau tidak disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang tersebut. Sehingga akan memberikan solusi terhadap persoalan yang selama ini kita hadapi.”⁴⁶

Selain perlu adanya pengaturan secara eksplisit dalam undang-undang di ranah hukum administrasi negara. Pengaturan terkait *trading in influence* juga perlu diatur secara instansional dalam sebuah pengaturan kode etik. Dalam UU ASN disebutkan bahwa kode etik dan kode perilaku dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian penerapan kode etik dan kode perilaku masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Kedua peraturan tersebut

⁴⁴Wawancara dengan Arie Sudihar, Plt. Kepala Biro Pengawasan Perilaku Hakim Komisi Yudisial RI pada 22 September 2020.

⁴⁵Wawancara dengan Bivitri Susanti, Pusat Studi Hukum Kebijakan pada 23 September 2020.

⁴⁶Wawancara dengan Reni Suzana, Sekretaris Lembaga Administrasi Negara pada 24 September 2020.



membahas lebih detail mengenai hal-hal yang diperbolehkan dan hal-hal yang dilarang beserta sanksi yang diberikan atas pelanggaran kode etik dan kode perilaku. Namun demikian, kedua peraturan tersebut dibuat sebelum hadirnya UU ASN sehingga beberapa konteksnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan terkini.

Berdasarkan hasil kajian KASN, bahwa dari total 480 instansi yang disurvei, baru 26% instansi yang sudah memiliki peraturan kode etik dan kode perilaku yang diberlakukan di lingkungan internal. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih ada 74% instansi yang belum memiliki kode etik ataupun kode perilaku. Juga tidak ada aturan pemberian sanksi bagi instansi yang tidak membuat dan menerapkan kode etik dan kode perilaku, sehingga berpotensi besar terjadinya kasus pelanggaran etika dan moralitas yang dilakukan oleh para penyelenggara negara.⁴⁷

Perlu ditekankan bahwa dalam setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya berdasarkan atas kekuasaan akan tetapi telah dibatasi oleh kode etik dan perilaku. Beberapa narasumber kajian sependapat bahwa kode etik berperan dalam mencegah terjadinya *trading in influence*.

“Ketentuan kode etik berperan sebagai early warning system sebelum pegawai melakukan tindakan yang lebih jauh, seperti pelanggaran terhadap disiplin bahkan pidana. Organisasi perlu memastikan agar kode etik ini dapat diinternalisasikan dengan baik kepada seluruh pegawai dan adanya pengawasan dari atasan langsung dan atasannya atasan langsung dalam menjalankan kode etik ini.”⁴⁸

“Perlunya kode etik instansi agar orang dapat melihat rambu-rambu untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan. Kemudian jika terjadi pelanggaran maka bisa dibawa ke sidang etik, sehingga penerapannya

⁴⁷ Dwiputrianti, Dewi, Destiasona, Hutomo, & Juniarto, 2019.

⁴⁸Wawancara dengan Rukijo, Kepala Biro SDM Kementerian Keuangan pada 5 Oktober 2020.



sanksinya akan lebih tegas yang secara moral akan mempengaruhi si pelaku.”⁴⁹

“Saya pikir kode etik adalah kesepakatan bersama untuk punya aturan sesuai profesi pegawai dan institusinya. Pelanggaran terhadap kode etik yang dilakukan oleh pegawai yang akan mencalonkan diri menjadi hakim agung akan diseleksi oleh Komisi Yudisial karena memang Komisi Yudisial memiliki wewenang untuk menyeleksi calon hakim agung. Bila calon hakim agung sudah pernah memiliki catatan pelanggaran etik maka akan mengecilkkan kemungkinan untuk diangkat menjadi hakim agung.”⁵⁰

“Kode etik instansional perlu diatur dalam hukum positif misalnya UUAP atau Undang-Undang Pelayanan Publik, tetapi juga harus diiringi oleh pengawasan yang konkrit, jangan sampai karena sanksinya moral cenderung dianggap mudah.”⁵¹

Bagaimana mendorong instansi memiliki sebuah instrument berupa kode etik karena mengingat kode etik sampai saat ini tidak semua instansi memilikinya. Bagaimana bisa memahami apa itu trading influence kalau aturan kode etik saja tidak punya.”⁵²

Perlu dibuat aturan kode etik di setiap instansi, seperti di instansi Polri telah ada aturan kode etik yang dijadikan pedoman untuk merubah iklim budaya untuk menuju ke arah yang lebih baik. Aturan tersebut harus di declare dan diinternalisasikan”⁵³

⁴⁹Wawancara dengan Suganda Pandapotan, Sekretaris Jenderal ORI pada 21 September 2020.

⁵⁰Wawancara dengan Arie Sudihar, Plt. Kepala Biro Pengawasan Perilaku Hakim Komisi Yudisial RI pada 22 September 2020.

⁵¹Wawancara dengan Bivtri Susanti, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan pada 23 September 2020.

⁵² Wawancara dengan Agus Pramusinto, Ketua KASN pada 21 September 2020.

⁵³Wawancara dengan Cahyono Wibowo, Direskrimsus Polri pada 24 September 2020.



“Aturan terkait kode etik sangat perlu, tetapi kode etik saja tidak cukup karena harus diikuti dengan pengaturan dalam undang-undang. Aturan kode etik menjadi turunan aturan yang lebih tinggi, sehingga ada semacam kata kunci bahwa kita harus mengikuti aturan perundang-undangan.”⁵⁴

“Adanya kode etik memang sangat diperlukan untuk mencegah perdagangan pengaruh minimal mengurangi celah-celah itu. Selama ini yang sering digunakan untuk memberikan sanksi merujuk kepada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.”⁵⁵

“Kode etik itu perlu untuk mengurus internal instansi, namun karena tugas pokok dan fungsi berbeda-beda sehingga tidak harus diikat dalam kode etik yang sama, tetapi jika ditentukan nilai-nilai kode etik harus diterjemahkan sesuai dengan kekhususan instansi tersebut.”⁵⁶

Jadi, berdasarkan hasil wawancara di atas, kajian ini menyimpulkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya *trading in influence* berkembang di Indonesia dari dimensi substansi hukum adalah lemahnya pengaturan *trading in influence* di dalam hukum positif. Pengaturan dalam hukum positif yaitu berupa penyebutan secara eksplisit “larangan perbuatan *trading in influence*” dalam peraturan perundang-undangan secara nasional. Selain itu, juga pengaturan kode etik secara instansional yang merupakan turunan dari kebijakan yang lebih tinggi.

⁵⁴Wawancara dengan Gatot S. Dewa Broto, Sesmenpora pada 25 September 2020.

⁵⁵Wawancara dengan Sulaiman, Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemerintah Aceh pada 29 September 2020.

⁵⁶Wawancara dengan Edward Omar Sharif Hiariej, Pakar pada 28 September 2020.



2. Struktur Hukum: Minimnya Mekanisme Pengawasan *Trading In Influence*

Dimensi struktur hukum memiliki peranan yang besar sebagai pelaksana hukum itu sendiri untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum dan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara substansi hukum dan budaya hukum. Hingga saat ini masih ada kesenjangan antara hukum yang seharusnya (*das sollen*) dengan hukum yang senyatanya (*das sein*). Kesenjangan ini terjadi karena adanya ketidakharmonisan antara *law in the books* dengan *law in action*.

Menurut Suganda bahwa salah satu faktor terjadinya *trading in influence* adalah dalam hal lemahnya penegakan hukumnya. Ombudsman RI mengatur terkait *trading in influence* dalam kode etik walau tidak disebut secara eksplisit dalam kode etik namun hampir mendedaki seperti larangan konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain.

Sistem harus diciptakan untuk mencegah *trading in influence* ini, sehingga pimpinan bisa menjadi contoh atau menjadi panutan. Untuk di Ombudsman RI, integritas adalah nilai yang paling tinggi, karena ini menyangkut sebagai lembaga pengawas sehingga akan berpengaruh pada kredibilitas lembaga. Seperti lembaga pengawas lainnya, integritas menjadi hal yang sangat penting dalam hal pencegahan *trading in influence*. Pengawasan sangat ketat karena saling mengawasi satu sama lain. Ombudsman RI rutin melakukan rapat mingguan, rapat pleno anggota, yang nanti hasilnya dibawa ke rapat pimpinan dalam hal pengawasan internal. Ombudsman RI melakukan pengawasan dengan metode 360 derajat untuk mencegah terjadinya praktik *trading in influence*.⁵⁷

Sependapat dengan hal di atas tersebut Arie Sudihar menyatakan bahwa Komisi Yudisial sebagai salah satu lembaga negara yang dibentuk setelah era reformasi, pada tahun 2005, Komisi Yudisial bersama Mahkamah Agung ada di ranah yudikatif dengan tugas sebagai

⁵⁷ Suganda Pandapotan, Ombudsman RI wawancara pada 21 Oktober 2020.



pengawas eksternal Mahkamah Agung. Komisi Yudisial memiliki tujuh komisioner dengan mempunyai hak suara yang sama, dalam setiap pengambilan keputusan harus melibatkan seluruh komisioner dalam pengambilan keputusan (kolektif kolegial) yang biasanya dalam pengambilan keputusan lebih objektif dan dibatasi oleh perasaan malu misalnya jika ada *conflict of interest*. Dengan keadaan yang menguntungkan tersebut, maka praktik *trading in influence* di Komisi Yudisial bisa dihindari, karena senantiasa melakukan pengawasan internal dan eksternal secara institusi. Pencegahan praktik *trading in influence* diatur dalam Peraturan Komisi Yudisial Nomor 2 Tahun 2018 dan Nomor 1 Tahun 2011 walaupun tidak secara eksplisit menyebutkan *trading in influence*.⁵⁸

3. Budaya Hukum: Rendahnya Kesadaran Masyarakat Terhadap Pemahaman *Trading In Influence*

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk, sehingga terdapat kesadaran hukum yang tidak tunggal atau seragam. Ditambah lagi dengan perkembangan masyarakat yang serba berubah menyebabkan permasalahan yang semakin kompleks. Namun jika budaya hukum diabaikan maka dapat dipastikan akan terjadi kegagalan dari sistem hukum modern yang ditandai dengan munculnya berbagai gejala seperti kekeliruan informasi mengenai isi peraturan hukum yang ingin disampaikan kepada masyarakat, muncul perbedaan antara apa yang dikehendaki oleh undang-undang dengan praktik yang dijalankan oleh masyarakat (Purba, 2017).

Sebagaimana diungkapkan Asshiddiqie (2005) bahwa pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti luas sering tidak dianggap penting, padahal tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, akan sangat sulit suatu norma hukum dapat diterapkan tegak dan

⁵⁸Arie Sudihar, Komisi Yudisial wawancara pada 22 September 2020.



ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka mewujudkan ide negara hukum di masa depan.

Potensi *trading in influence* dapat dideteksi dari kedudukan yang menguntungkan seperti posisi strategis dalam jabatan tertentu. Posisi tersebut dapat memanfaatkan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya. Kemudian, pejabat publik atau politik yang terjun ke dunia usaha serta politik balas budi. Terutama dalam dunia birokrasi, perdagangan pengaruh berpotensi besar dapat terjadi karena hubungan kekerabatan, pertemanan atau hubungan relasi yang kuat.⁵⁹ Sebagaimana dinyatakan oleh Sulaiman⁶⁰ perdagangan pengaruh sangat lazim terjadi dalam dunia birokrasi. Namun demikian, hal tersebut sangat sulit untuk dibuktikan, misalnya dalam lingkup perizinan. Hal lain yang menjadi faktor pendukung yaitu kebiasaan yang sering terjadi atau lazim dilakukan di masyarakat.⁶¹

Merujuk pernyataan dari Agus Pramusinto menyatakan bahwa hubungan kekerabatan atau pertemanan menjadi jalan masuk utama terjadinya perdagangan pengaruh. Antara lain yang dapat digambarkan yaitu adanya permintaan seperti kelulusan dan penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS), permintaan posisi tinggi atau strategis dan lain-lain sebagainya.⁶² Celah lain yang dapat dimanfaatkan dalam permainan perdagangan pengaruh yaitu dalam proses pembuatan kebijakan, misalnya perusahaan rokok masuk dalam undang-undang rokok. Kemudian, perusahaan energi juga masuk ke dalam undang-undang energi.⁶³ Perlu menjadi perhatian bahwa setiap perdagangan pengaruh tidak

⁵⁹ Reni Suzana, Sekretaris Utama Lembaga Administrasi Negara, wawancara tanggal 24 September 2020, 10.00 WIB.

⁶⁰ Sulaiman, Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemerintah Aceh, wawancara 01 Oktober 2020, 14.30 WIB.

⁶¹ Reni Suzana, Op., Cit.

⁶² Agus Pramusinto, Komisioner KASN, wawancara tanggal 21 September 2020, 10.15 WIB.

⁶³ Ibid.



harus dalam bentuk uang, namun dapat dalam bentuk balas budi dan jasa.⁶⁴

Albertus wahyurudhanto⁶⁵ yang menyebutkan bahwa TI itu adalah unsur penyakit birokrasi dan lingkup besarnya adalah calo atau broker-broker. Kemudian, apabila melihat pernyataan dari Mustangimah⁶⁶ yang memberi pandangan bahwa balas jasa dapat berpotensi besar membuka jalan perdagangan pengaruh. Misalnya, seorang ditempatkan pada posisi dikarenakan ada pengaruh kekuatan orang lain yang kemudian menjadi hutang budi. Hutang budi bisa mengarah pada upaya balas budi. Balas budi ini bisa membuka peluang terjadinya transaksi yang membuka peluang terjadinya perdagangan pengaruh.

Faktor-faktor di atas juga diperkuat oleh Suprapedi⁶⁷ bahwa terdapat potensi pemicu perdagangan pengaruh antara lain Relasi Budaya, Relasi Sosial, Relasi Politik, dan Relasi Keagamaan. Melihat pada Relasi Budaya berpotensi pada kedekatan struktur adat atau terdapat potensi pengaruh dari gelar kehormatan adat. Sementara itu, relasi sosial antara lain yaitu faktor kekeluargaan dan pertemanan, dimana terdapat potensi dalam politik penganggaran misalnya *blocking project* atau peningkatan bantuan sosial atau akses informasi, dapat juga berupa penjatahan jabatan publik tertentu. Selain itu, relasi politik juga memiliki potensi perdagangan pengaruh dimana rekrutmen politik seperti pemilu, baik eksekutif dan legislative sangat rentan terhadap perdagangan pengaruh. Terakhir, relasi keagamaan yang memiliki hubungan kekerabatan antara pemuka agama dan umatnya.

⁶⁴ Reni Suzana, Op., Cit.

⁶⁵ Albertus Wahyurudhanto, Kompaspolnas Bareskrim, wawancara 23 September 2020, 10.00 WIB.

⁶⁶ Mustangimah, Kepala Biro Organisasi dan Tata Laksana Kemendikbud, wawancara 25 September 2020, 08.50 WIB.

⁶⁷ Suprapedi, staf ahli Kemendesa, wawancara 25 September 2020, 16.00 WIB.



Sejalan dengan pemikiran dan pendapat Nasir Djamil⁶⁸ yang menyatakan bahwa perdagangan pengaruh merupakan hal yang krusial dan hangat hingga saat ini. Hal tersebut tercermin dari ada beberapa pejabat yang mencoba mempengaruhi pihak lain. Namun, lebih daripada hal tersebut bahwa selama ini ada kultur yang kita pelihara. Kultur yang terpelihara ini adalah kita hidup dalam lingkaran pertemanan yang erat, kekerabatan yang yang dipengaruhi dan dibungkus oleh pertemanan. Kemudian masalahnya adalah tidak ada pengawasan yang maksimal. Misalnya lingkungan hakim sebagai contoh, apabila hakim ditemukan dan ada bermain dalam hal kasus-kasus maka dapat dijatuhi hukuman dan hukuman itu dapat ringan dan berat. Namun, jika hakim non palu maka dapat dijatuhkan sanksi tidak dapat memegang perkara.

Pandangan lain juga diberikan oleh Edward Omar Sharif Hiariej⁶⁹ yang menyatakan bahwa suatu perbuatan perdagangan pengaruh dapat dikatakan tidak dalam koridor perdagangan pengaruh yaitu antara lain partai politik dibolehkan menerima sumbangan dari para pihak yang berkepentingan walaupun terdapat balas jasa nantinya. Namun demikian, penerimaan sumbangan ini diperbolehkan karena telah diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Oleh karena itu partai politik dibiayai negara untuk mencegah terjadinya perdagangan pengaruh dan korupsi.

Melihat pandangan dari Edward Omar Sharif diatas sejalan sekaligus berseberangan, sebagaimana dinyatakan oleh Suganda Pandapotan⁷⁰ bahwa di satu sisi budaya yang muncul di tengah masyarakat yaitu terdapat kebiasaan muncul rasa tidak enak, sementara sudah ada aturan hukum yang jelas sehingga konflik kepentingan

⁶⁸ M Nasir Djamil, anggota Komisi II DPR RI, wawancara 29 September 2020, 13.30 WIB.

⁶⁹ Edward Omar Sharif Hiariej, Guru Besar Hukum Pidana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, wawancara 28 September 2020, 14.30 WIB.

⁷⁰ Suganda Pandapotan Pasaribu, Sekretaris Jenderal Ombudsman RI, wawancara 21 September 2020, 10.00 WIB.



tetap muncul. Namun, pada sisi lainnya terdapat peraturan yang melegalkan dan memberi ruang potensi munculnya balas jasa yang dapat memunculkan perdagangan pengaruh sebagaimana Undang-Undang Pemilu di atas.

Suganda Pandapotan⁷¹ juga memberikan pandangan bentuk-bentuk dan faktor-faktor perdagangan pengaruh. Bentuk-bentuk perdagangan pengaruh tidak hanya dalam bentuk uang atau materil, dapat berupa persaudaraan, pertemanan atau balas budi. Meskipun, ada yang yang mencari keuntungan materi dalam menjalankan perdagangan pengaruh. Namun, Edward Omar Sharif Hiariej⁷² memberikan pandangan bahwa perdagangan pengaruh dapat terjadi apabila terdapat aliran uang atau materil. Jika tidak ada aliran uang tersebut maka hanya mempergunakan pengaruh bukan perdagangan pengaruh. Namun demikian, menurut Suganda Pandapotan dalam hal *open bidding* jabatan, ada yang mempengaruhi di belakang maka akan mengorbankan orang yang lebih mampu. Dengan pengaruhnya dapat memasukkan orang lain sehingga ada orang lain yang dikorbankan.

Melihat pandangan beberapa narasumber di atas dapat dikatakan bahwa perdagangan pengaruh dapat terjadi karena eratnya hubungan relasi, faktor keluarga dan terdapat keadaan yang memiliki potensi untuk membalas jasa dikarenakan telah terbantu berbagai macam urusan. Perdagangan pengaruh juga dapat berpotensi terjadi karena hubungan jabatan yang memiliki posisi strategis dan memiliki kekuasaan untuk dapat mengubah atau meniadakan kebijakan yang telah baku. Dengan demikian, potensi besar perdagangan pengaruh akan sulit dihapuskan karena sangat erat kaitannya dengan kepentingan pribadi dan kepentingan organisasi atas suatu kedudukan yang bersinggungan langsung dengan berbagai macam kepentingan. Menurut Bivitri bahwa "*praktik trading in influence telah lama berlangsung*

⁷¹ Suganda Pandapotan, Ibid.

⁷² Edward Omar Sharif Hiariej, Ibid.



dan merupakan warisan feodalisme yang telah menjadi budaya.”

Kecenderungan masyarakat Indonesia terlalu berlebihan dalam memberi penghormatan pada orang yang berpengaruh, walaupun pada kenyataannya hal tersebut bisa menjadi hal negatif namun kecenderungan kita tidak mampu untuk menolak perintah atau hal yang dimintakan khususnya terhadap orang yang mempunyai pengaruh. Adapun strategi pencegahan praktik *trading in influence* yaitu dengan membangun sistem salah satunya dengan penerapan teknologi, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam kode etik, dan membakukan parameter untuk mencegah praktik *trading in influence*. Kemudian faktor-faktor masih menyebabkan maraknya *trading in influence* yaitu 1) masih menjadi budaya, 2) adanya faktor kekerabatan atau kekeluargaan, 3) faktor penegakan hukum yang masih lemah 4) belum ada pengaturan tentang *trading in influence* secara spesifik.⁷³

Menurut Arie banyak kasus suap yang terjadi karena didahului oleh praktik *trading in influence*, bisa jadi seperti partai-partai politik karena pengaruhnya tidak hanya di partai tetapi juga pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara yang memiliki kedudukan penting dan memiliki pengaruh. Mereka tidak sadar bahwa telah mempraktikkan *trading in influence*. Bila para penyelenggara negara memegang teguh etikanya dan sumpah jabatan sebagai pejabat publik maka praktik *trading in influence* bisa dihindari dan tidak seharusnya terjadi. Dalam prakteknya bahwa *trading in influence* juga bisa terjadi karena ada hubungan keluarga, rekan kerja, dan lain-lain sehingga sulit dihindari.⁷⁴

Sependapat dengan hal diatas tersebut bahwa Suganda menyatakan bahwa faktor penyebab terjadinya praktik *trading in influence* salah satunya karena budaya masyarakat Indonesia mempunyai rasa *ewuh pakewuh* (rasa sungkan) jadi selalu mengiyakan apa yang

⁷³Bivitri Susanti, wawancara pada 23 September 2020.

⁷⁴Arie Sudihar, Komisi Yudisial wawancara pada 22 September 2020.



dimintakan terutama orang yang memiliki pengaruh. Sementara *trading in influence* ini tidak diatur secara hukum sehingga sulit untuk penegakan hukumnya, kecuali jika sudah ada aliran dana/barang/jasa yang termasuk katagori suap baru bisa diproses untuk dipidanakan.⁷⁵

B. Pola *Trading In Influence* Dalam Hukum Administrasi Negara

Merujuk dan menganalisis pernyataan narasumber diatas, tim peneliti KHAN menarik kesimpulan bahwa segala sesuatu tindakan perdagangan pengaruh yang terjadi di dalam lingkungan pemerintah bagi pejabat publik yang memiliki kewenangan cenderung disebut menggunakan dan memanfaatkan kewenangan dan memunculkan pengaruhnya untuk kepentingan pribadi atau mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya. Sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)⁷⁶ bahwa definisi kata “menggunakan” memiliki arti “mengambil manfaatnya atau melakukan sesuatu dengan”. Kemudian definisi “memanfaatkan” yaitu menjadikan ada manfaatnya.

Merujuk pada definisi kata-kata menggunakan dan memanfaatkan yang diberikan KBBI serta berdasarkan pendapat pakar dan narasumber di atas definisi perdagangan pengaruh dalam ranah HAN yaitu Perbuatan jahat yang dilakukan oleh pejabat publik yang memiliki kewenangan dan kekuasaan dapat menggunakan dan memanfaatkan pengaruhnya kepada pihak lain untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya demi keuntungan pribadi baik lingkup besar maupun kecil dan secara langsung maupun tidak langsung.

Hal tersebut terkonfirmasi dari pernyataan M. Gaussyah⁷⁷ yang menyatakan bahwa kode etik membatasi

⁷⁵Suganda Pandapotan, Ombudsman Republik Indonesia wawancara tanggal 21 Oktober 2020.

⁷⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menggunakan>, akses 04 November 2020, 10.38 WIB

⁷⁷ M. Gaussyah, Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, wawancara 30 September 2020, 10.05 WIB.



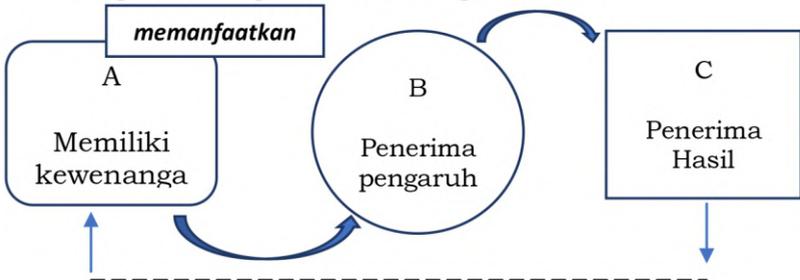
segala perilaku pejabat publik. Hal tersebut dikarenakan bahwa pejabat publik memiliki kewenangan dan *power* yang berpotensi besar dapat melanggar lingkup kode etik. Lebih lanjut Gaussyah menyatakan bahwa *power* kewenangan itu selalu dibatasi oleh etik dan itu juga terkait dengan penyalahgunaan kewenangan yang terindikasi dapat memperoleh keuntungan yang tidak semestinya (*undue advantages*).

Merujuk pada definisi menggunakan dan memanfaatkan yang telah diberikan oleh KBBI di atas dan pandangan narasumber bahwa definisi menggunakan dan memanfaatkan pengaruh dalam lingkup HAN dapat dibedakan menjadi 2 (dua) definisi. Pertama, definisi memanfaatkan pengaruh yaitu memanfaatkan pengaruh untuk kepentingan orang lain maupun pribadi melalui pihak lain. Kedua, definisi menggunakan pengaruh yaitu menggunakan pengaruh untuk memudahkan urusan/kepentingan pribadi.

Berdasarkan dari berbagai pendapat-pendapat narasumber di atas dapat disimpulkan pola-pola menggunakan dan memanfaatkan pengaruh seperti disebutkan dibawah ini :

1. Pola Memanfaatkan Pengaruh

Sebagaimana digambarkan sebagai berikut :



Deskripsi pola :

Pola tersebut disimulasikan oleh orang yang memiliki kewenangan/kekuasaan yang memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan orang lain dan/atau diri pribadi melalui perantara yaitu orang



yang menerima pengaruh dalam rangka mendapatkan keuntungan bagi penerima hasil dan/atau yang memiliki kewenangan/kekuasaan.

Contoh ilustrasi kasus :

A adalah kepala kantor yang meminta B (staf) memudahkan urusan C (kerabat) dalam mengurus perizinan. A menyuruh kepada B untuk memproses kebutuhan C sampai urusan selesai yang menguntungkan C.

Kedudukan para pihak :

A adalah seorang pejabat di kantor pengurusan perizinan yang memiliki anak (C). Memutuskan untuk menghubungi stafnya (B) dalam rangka pengurusan izin usaha anak kandungnya (C). A menghubungi dan memerintahkan kepada B untuk membantu segala pengurusan izin usaha C agar berjalan lancar dan siap tepat waktu dengan jalur belakang. Namun B tidak berani menolak karena segan dengan atasan walaupun pengurusan izin tersebut telah melewati sejumlah prosedur formal.

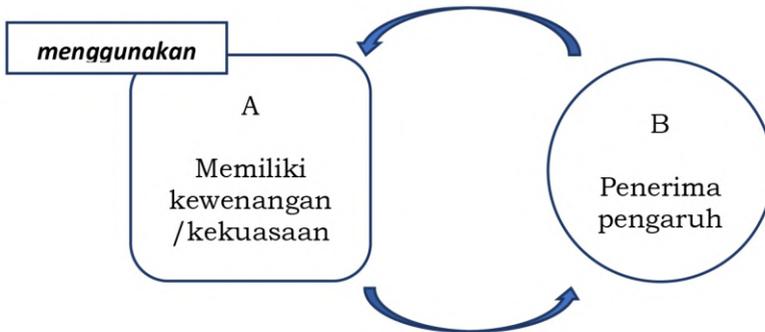
Analisis kasus :

Melihat contoh ilustrasi kasus di atas dapat dijelaskan bahwa kepala kantor memanfaatkan kewenangan atau kekuasaannya untuk mempengaruhi bawahannya atau stafnya untuk mengawal perizinan usaha anak kandungnya. Dalam hal ini kepala kantor tidak menerima keuntungan secara langsung namun anak kandungnya yang telah menerima manfaat secara langsung dengan cepat selesainya pengurusan dokumen-dokumen perizinan. Secara tidak langsung kepala kantor telah memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan individu maupun keluarga.



2. Pola Menggunakan Pengaruh

Sebagaimana digambarkan sebagai berikut :



Deskripsi Pola :

Pola ini dijalankan berdasarkan atas keinginan pribadi kepada orang yang berada dibawah pengaruhnya untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya secara langsung. Pengaruh yang dijalankan membuat pihak lain tidak dapat menolak untuk tidak menjalankannya. Pola ini berawal dari pemilik kewenangan atau kekuasaan yang menggunakan pengaruhnya untuk keuntungan pribadi.

Contoh ilustrasi kasus :

A adalah kepala kantor yang menggunakan kewenangan dan kekuasaannya untuk mempengaruhi B agar menjalankan keinginan A. sehingga A mendapat keuntungan secara langsung yang tidak semestinya.

Kedudukan para pihak :

A kepala kantor yang akan melakukan perjalanan ke luar kota menghadiri rapat gampong dengan memakai fasilitas kantor yaitu mobil dinas dan sopir kantor. Kemudian A meminta kepada B yaitu staf pengelolaan sarana dan prasarana untuk menyiapkan mobil tersebut sekaligus mengisi bahan bakar dengan



anggaran kantor. Namun A tidak berani menolak karena A adalah kepala kantor walaupun perbuatan tersebut jelas menyalahi aturan.

Analisis kasus :

Melihat ilustrasi contoh tersebut dapat dijelaskan bahwa A telah menggunakan secara langsung kewenangan dan kekuasaannya untuk kepentingan dan keuntungan pribadi secara langsung. Sehingga staf tersebut tidak dapat menghindari ataupun menolak karena A adalah kepala kantor.

Melihat penjelasan dari tabel di atas bahwa perdagangan pengaruh yang dimaksud dalam ranah HAN adalah menggunakan dan memanfaatkan pengaruh. Segala sesuatu tindakan memanfaatkan dan menggunakan pengaruh yang tidak semestinya oleh pejabat publik adalah suatu bentuk tindakan melanggar norma etik dan perilaku.

Apabila dibandingkan dengan hasil kajian dari ICW dalam ranah pidana, kajian ini melihat dari sudut pandang HAN yang mengedepankan kepada aturan dalam lingkup etik dan perilaku. Aturan etik dan perilaku merupakan batasan dari kewenangan pejabat publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, pelanggaran norma etik dan perilaku dapat dikenakan sanksi aturan-aturan yang berkaitan langsung dengan kode etik dan perilaku yang berlaku.

C. Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading In Influence* Di Indonesia

Negara peserta UNCAC 2003 telah sepakat untuk melaksanakan *two-pronged approach* dalam pemberantasan korupsi, yaitu pencegahan dan kriminalisasi dan penegakan hukum. Berdasarkan kesepakatan tersebut, maka pola penindakan (penegakan hukum) bukan lagi andalan utama dalam pemberantasan korupsi. Pola pendekatan inilah yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) khusus Pasal 6 sampai



dengan Pasal 12 karena dipercaya bahwa pencegahan yang diabaikan berarti menambah/memperberat beban penindakan karena selalu tidak terbangun sistem penyelenggaraan negara yang sehat dan bebas KKN. Contoh China sejak 2010 telah mulai membangun sistem pencegahan yang andal didukung dengan teknologi IT canggih dengan mengambil model Korea Selatan dan KPK dibubarkan dan diganti Ombudsman serta fungsi penyidikan dan penuntutan dikembalikan ke instansi masing-masing.

Terintegrasi dengan analisis pada faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *trading in influence* di Indonesia, maka strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* juga akan dianalisis dengan menggunakan tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

1. Substansi Hukum: Harmonisasi dan Integrasi Peraturan Perundang-Undangan

Pada bagian ini akan dibahas tentang harmonisasi dan integrasi beberapa peraturan perundang-undangan di ranah hukum administrasi negara yang bersinggungan dengan *trading in influence* meliputi:

- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil



- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

Berdasarkan temuan dari hasil wawancara terkait faktor yang menyebabkan berkembangnya *trading in influence* salah satunya adalah lemahnya pengaturan dalam hukum positif maka perlu adanya pengaturan secara spesifik terkait *trading in influence* dalam peraturan di ranah hukum administrasi negara. Di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ada menyinggung tentang *trading in influence* di dalam pasal 5 angka 1. Namun dalam pengimplementasiannya aturan ini dirasa semakin hilang tarungnya padahal tujuan dari undang-undang ini untuk mewujudkan negara yang bebas dari intervensi politik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi kajian ini merekomendasikan agar undang-undang tersebut di harmonisasikan dengan undang-undang yang baru seperti undang-undang ASN, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

atau ke dalam rancangan Undang-Undang Etika Penyelenggaraan Negara. Hal yang jangan diabaikan adalah substansi pasal yang masih relevan agar bisa diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Tujuannya adalah menguatkan *positioning trading in influence* dalam undang-undang tersebut.

Dalam Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia juga ada menyinggung tentang *trading in influence* yang berkaitan dengan "...menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari pada wewenang tersebut..." namun dalam indeks persepsi maladministrasi tidak menjadikan *trading in influence* sebagai salah satu indikator maladministrasi. Kajian ini merekomendasikan *trading in influence* menjadi salah satu indikator dalam pengukuran maladministrasi. Tujuannya adalah agar *trading in influence* terdeteksi melalui indeks persepsi



maladministrasi yang kemudian bisa dijadikan parameter untuk melakukan pengawasan di setiap daerah. Hal tersebut sejalan dengan hasil wawancara dengan narasumber kajian.

“Trading in Influence ini harus masuk kedalam maladministrasi agar dapat dijadikan parameter pencegahan maladministrasi.”⁷⁸

Dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Aparatur Sipil Negara bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Asas tersebutlah yang bersinggungan dengan larangan melakukan *trading in influence* karena melarang setiap pegawai ASN berpihak terhadap segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pelanggaran terhadap asas tersebut belum disertai sanksi sehingga masih ada celah untuk dimanfaatkan atau disalahgunakan oleh pihak tertentu. Selain itu, undang-undang juga menyebutkan bahwa kode etik dan kode perilaku dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Saat ini yang masih berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Lebih lanjut beberapa konteks dalam peraturan ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan terkini karena dibuat sebelum UU ASN lahir.

Kajian ini merekomendasikan strategi agar pemerintah mengambil langkah untuk merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dengan menambahkan pasal yang berisi ketentuan sanksi bagi instansi yang tidak memiliki kode etik. Selain itu kajian ini juga merekomendasikan agar Pemerintah segera merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang

⁷⁸wawancara dengan Bivitri Susanti, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan pada 23 September 2020.



Disiplin PNS. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam UU ASN Pasal 86 ayat (4) agar segera dibentuk peraturan pemerintah mengenai aturan disiplin.

Trading in influence secara tersirat sama dengan konflik kepentingan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kajian ini merekomendasikan bahwa *trading in influence* harus bisa memperkuat prinsip konflik kepentingan dalam UUAP. Seperti diketahui UUAP mengatur cara pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan atau kebijakan melalui diskresi, oleh karena itu *trading in influence* harus menjadi bagian dari pengambilan keputusan yang dilakukan. Selanjutnya perbuatan *trading in influence* melanggar asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB diatur di dalam UUAP dan juga di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun AUPB menjadi asas dasar bagi penyelenggara Negara dalam bertindak namun dalam implementasinya asas ini sering diabaikan dan apabila dilakukan pelanggaran tidak ada sanksi tegas yang mengaturnya. Kajian ini merekomendasikan agar ada pengaturan sanksi bagi pelanggar asas tersebut diatas.

2. Struktur Hukum : Membangun Kehandalan Sistem Pengawasan

Struktur hukum adalah pola yang menunjukkan bagaimana sebuah hukum dijalankan menurut ketentuan formalnya, Struktur ini bisa melihat bagaimana pola penegakan hukum seperti bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan proses hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Jika kita bisa berbicara tentang struktur hukum disini maka kita akan melihat kepada aktor maupun institusi-institusi pelaksana dari pada sebuah substansi hukum, seperti APIP sebagai pengawas internal maupun komisi-komisi yang dibentuk untuk mengawasi secara eksternal. Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem yang dibangun untuk menjalankannya.

“Penguatan peran atasan langsung dalam pemantauan dan pengawasan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan



oleh bawahannya (pengawasan melekat), memperkuat konsep *three lines of defense* pengendalian internal Kementerian Keuangan meliputi pertahanan pertama (*first line of defense*) adalah pemahaman tentang nilai-nilai Kemenkeu, dimana role modelnya adalah atasan langsung atau Aparatur Sipil Negara (ASN) itu sendiri, untuk pertahanan lapis kedua (*second line of defense*) adalah sistem kepatuhan internal di tiap unit kerja dan pertahanan lapis ketiga (*third line of defense*) yaitu Inspektorat Jenderal sebagai APIP. Selain itu juga terdapat kanal pelaporan internal maupun eksternal melalui *Whistle Blowing System*.⁷⁹

Disamping itu perlu juga melibatkan partisipasi masyarakat serta lembaga non pemerintah seperti ICW, MTI, Parliament Watch, dsb. Menurut Satjipto Rahardjo, peran publik dalam hukum guna menyumbang usaha keluar dari keterpurukan hukum saat ini, pertama, disadari kemampuan hukum itu terbatas. Mempercayakan segala sesuatu kepada hukum adalah suatu sikap yang tidak realistis. Kita menyerahkan nasib kepada institusi yang tidak absolut untuk menuntaskan tugasnya sendiri. Secara empirik terbukti untuk melakukan tugasnya ia selalu membutuhkan bantuan, dukungan, tambahan kekuatan publik. Kedua, masyarakat ternyata tetap menyimpan kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dari sendiri. Kekuatan itu untuk sementara waktu tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang nota bena adalah hukum Negara.⁸⁰

Kajian ini merekomendasikan perlu adanya sistem pengawasan baik internal maupun eksternal yang sudah ada untuk mengintegrasikan dengan menambahkan instrument untuk mengawasi terjadinya *trading in influence*

⁷⁹ Wawancara dengan Sukijo Kepala Biro Sumber Daya Manusia, 5 Oktober 2020.

⁸⁰ Satjipto Rahardjo, Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan, Pidato Mengakhiri Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.



3. Budaya Hukum : Penguatan Budaya Hukum Masyarakat

Dalam praktik kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, secara mendasar (*grounded dogmatic*) dimensi kultur seyogyanya mendahului dimensi lainnya, karena dalam dimensi budaya itu tersimpan seperangkat nilai (*value system*). Selanjutnya sistem nilai ini menjadi dasar perumusan kebijakan (*policy*) dan kemudian disusul dengan pembuatan hukum (*law making*) sebagai rambu-rambu yuridis dan *code of conduct* dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yang diharapkan akan mencerminkan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan. Dari ketiga unsur pembentuk sistem hukum menurut Friedman, kultur hukumlah (*legal culture*) yang mendahului dua unsur lainnya (Lubis, 2000) (Lubis, M. S. (2000). Politik dan hukum di era reformasi. Bandung: Mandar Maju.). Dikarenakan kultur hukum sistem diartikan sebagai sesuatu keseluruhan sistem nilai serta sikap yang mempengaruhi hukum. Kesadaran hukum penyelenggara pemerintahan dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus menerus baik melalui pendidikan, sosialisasi, internalisasi, keteladanan dan penegakan hukum untuk menghormati, mentaati dan mematuhi hukum dalam upaya mewujudkan suatu bangsa yang berbudaya hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat dari kementerian keuangan yang menyatakan bahwa:

“komitmen pimpinan serta keteladanan untuk peduli terhadap penguatan kode etik pegawainya yang dilakukan dengan dialog-dialog antara sesama pegawai, penandatanganan pakta integritas yang didalamnya terdapat komitmen untuk tidak menerima pemberian secara langsung maupun tidak langsung berupa suap, hadiah, bantuan, atau bentuk lainnya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selanjutnya dilakukan juga internalisasi secara menyeluruh sebanyak 75.328 pegawai



*melalui e-learning, maupun internalisasi secara langsung melalui town hall meeting.*⁸¹

Robbins & Judge (2013) mendefinisikan budaya organisasi sebagai sebuah “*shared meaning*” yang dipercaya oleh para anggota. Budaya organisasi mendasari terbentuknya identitas organisasi, sehingga membedakan suatu organisasi dengan organisasi lain. Tiga karakteristik budaya organisasi menurut Kreitner & Kinicki (dalam Wibowo, 2013), yaitu (1) budaya organisasi disosialisasikan kepada seluruh pegawai; (2) budaya organisasi mempengaruhi kinerja pegawai di dalam organisasi; (3) budaya organisasi bekerja pada tingkatan berbeda. Budaya organisasi terbukti dapat meningkatkan stabilitas melalui fungsinya sebagai perekat sosial yang membantu memberikan standar mengenai apa yang harus dikatakan dan dilakukan oleh pegawai. Budaya organisasi juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol yang memandu dan membentuk sikap dan perilaku pegawai, serta membantu pegawai dalam memahami organisasi (Langton & Robbins, 2006).

*“Dengan membangun budaya kerja disebuah organisasi termasuk membangun integritas dengan penetapan zona integritas dan membangun sistem untuk mencegah praktik Trading In Influence.”*⁸²

“Praktik perdagangan pengaruh (Trading In Influence) telah lama berlangsung lama ini karena ada ketidakmampuan kita untuk menolak jika ada orang-orang yang berpengaruh meminta tolong dan ada karakter masyarakat Indonesia terlalu berlebihan dalam memberi penghormatan pada orang yang berpengaruh, walaupun pada kenyataannya hal tersebut bisa menjadi hal negatif namun kecenderungan kita tidak mampu untuk menolak perintah atau hal yang dimintakan khususnya terhadap orang yang mempunyai pengaruh. Disinilah perlu adanya sebuah sistem yang bagus untuk pencegahannya, alangkah baiknya jika ada

⁸¹Rukijo, Kepala Biro SDM Kementerian Keuangan wawancara tanggal 5 Oktober 2020.

⁸²Cahyono, Bareskrim Polri, wawancara tanggal 24 September 2020



praktik Trading In Influence salah satunya dengan penerapan teknologi informasi, pelatihan, pendidikan tentang aturan-aturan terkait trading in influence.⁸³

Sejalan dengan pendapat diatas salah satu upaya yang dilakukan dalam meningkatkan budaya hukum dan kesadaran hukum adalah melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka mematuhi dan mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum. Jawardi. (2016). (Strategi pengembangan budaya hukum) Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 16(1), 77–93. Kendatipun aturan-aturan tersebut bersifat akomodatif dan responsif namun masyarakat tidak mengetahui dan menyadarinya maka sesungguhnya aturan-aturan tersebut hanya sebatas aturan-aturan formal yang tidak berdaya guna dan berdaya laku. Jika demikian kebijakan yang dilakukan maka akan ada harmonisasi antara legal structure, legal substance dan legal culture. (Penguatan Budaya Hukum Masyarakat Untuk Menghasilkan Kewarganegaraan Transformatif) Jurnal Civics Volume 14 Nomor 2, Oktober 2017 hal 150. Jika telah terjadi sinergitas antara substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum tentunya tidak akan terjadi kegagalan dari sebuah sistem hukum karena hendaknya tidak ada kekeliruan informasi mengenai isi peraturan hukum yang ingin disampaikan, tidak akan memunculkan perbedaan antara apa yang dikehendaki undang-undang dengan praktik yang dijalankan masyarakat harapannya aturan-aturan tersebut dapat hidup, bernilai dan dijadikan pedoman dalam kehidupan bermasyarakat.

“Bagaimana kita harus mendidik masyarakat supaya membentuk budaya malu selain itu juga pimpinan harus menjadi model seperti saat ini Sekda Aceh sudah mempunyai program bereh, program ini diharapkan bisa menjadi cikal bakal lingkungan pemerintah aceh peduli

⁸³Bivitri, wawancara tanggal 23 September 2020.



terhadap perdagangan pengaruh maupun memangkas intervensi dari pihak luar.”⁸⁴

“Komitmen pimpinan sangat dibutuhkan, kepedulian dari masing-masing pimpinan menjadi hal yang utama, jika pemimpin konsisten menjadi role model maka akan lebih mudah untuk dijalankan.”⁸⁵

Kajian ini merekomendasikan perlu adanya buku saku, poster, *banner* yang berisi tentang informasi lengkap terkait *trading in influence* yang memudahkan setiap insan aparatur mempelajarinya serta perlu peran para pimpinan di masing-masing instansi untuk menjadi “*role model*” bagi bawahannya.

⁸⁴Wawancara dengan Sulaiman Kabag Bantuan Hukum Pemerintah Aceh, 29 September 2020.

⁸⁵Wawancara dengan Gatot S Dewa broto, Sesmenpora, 25 September 2020.

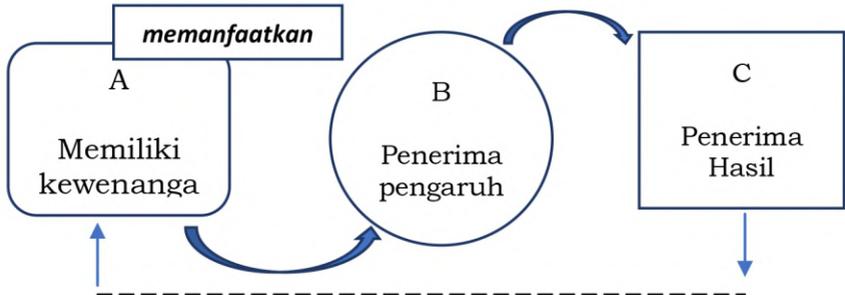


BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

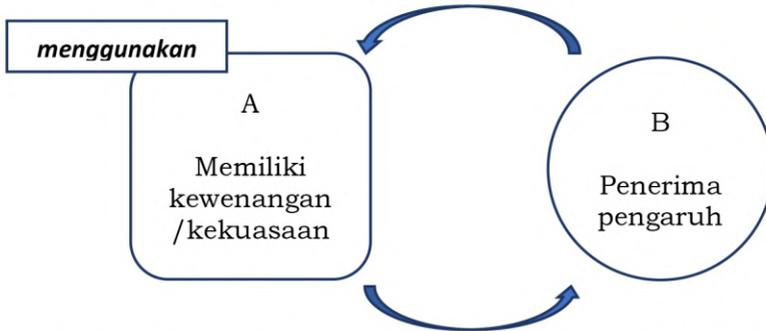
Berdasarkan analisis terhadap permasalahan dari penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Tim kajian membangun definisi terkait *Trading in influence* adalah merupakan Perbuatan yang melanggar nilai etika yang dilakukan oleh pejabat publik yang memiliki kewenangan dan kekuasaan dapat menggunakan dan memanfaatkan pengaruhnya kepada pihak lain untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya demi keuntungan pribadi baik lingkup besar maupun kecil dan secara langsung maupun tidak langsung.
2. Faktor berkembangnya *Trading in influence* (memperdagangkan pengaruh) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu
 - 1) Lemahnya Pengaturan *Trading In Influence* (substansi hukum)
 - 2) Minimnya mekanisme pengawasan *Trading In Influence* (struktur hukum)
 - 3) Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pemahaman *Trading In Influence* (budaya hukum)
3. Pola *Trading In Influence* Dalam Hukum Administrasi Negara
 - 1) Pola memanfaatkan pengaruh





2) Pola menggunakan pengaruh



4. Strategi pencegahan dan penindakan *Trading In Influence*

Berdasarkan hasil dari analisa menggunakan teori sistem hukum kami menyimpulkan 3 (tiga) unsur utama menyusun strategi pencegahan dan penindakan *Trading In Influence* yaitu:

1. Substansi Hukum (Perlu adanya harmonisasi dan Integrasi)
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ada menyinggung tentang *trading in influence* di dalam pasal 5 angka 1. Namun dalam pengimplementasiannya aturan ini dirasa semakin hilang taringnya padahal tujuan dari undang-undang ini untuk mewujudkan negara yang bebas dari intervensi politik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Kiranya perlu di harmonisasikan dengan undang-undang baru seperti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau ke dalam RUU Etika Penyelenggaraan Negara.
2. Struktur Hukum (Membangun Kehandalan Sistem Pengawasan)



Struktur hukum adalah pola yang menunjukkan bagaimana sebuah hukum dijalankan menurut ketentuan formalnya, Struktur ini bisa melihat bagaimana pola penegakan hukum seperti bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan proses hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Jika kita bisa berbicara tentang struktur hukum disini maka kita akan melihat kepada aktor maupun institusi-institusi pelaksana dari pada sebuah substansi hukum, seperti APIP sebagai pengawas internal maupun komisi-komisi yang dibentuk untuk mengawasi secara eksternal. Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem yang dibangun untuk menjalankannya.

3. Budaya Hukum (Penguatan Budaya Hukum Masyarakat)

Kultur hukum sistem diartikan sebagai sesuatu keseluruhan sistem nilai serta sikap yang mempengaruhi hukum. Kesadaran hukum penyelenggara pemerintahan dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus menerus baik melalui pendidikan, sosialisasi, internalisasi, keteladanan dan penegakan hukum untuk menghormati, mentaati dan mematuhi hukum dalam upaya mewujudkan suatu bangsa yang berbudaya hukum.



B. Rekomendasi

1. Merekomendasikan adanya harmonisasi peraturan perundangan terkait *trading in influence*

Tabel Rekomendasi Harmonisasi

Peraturan	Persinggungan TI	Formulasi kebutuhan
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan an Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 1 angka 2, dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya; 2. Pasal 1 angka 6, Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. merekomendasikan agar undang-undang tersebut di harmonisasikan dengan undang-undang yang baru seperti undang-undang ASN, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah atau ke dalam rancangan Undang-Undang Etika Penyelenggaraan Negara. Hal yang jangan diabaikan adalah substansi pasal yang masih relevan agar bisa diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Tujuannya adalah menguatkan <i>positioning trading in influence</i> dalam undang-undang tersebut;



	<p>3. Pasal 5 angka 1, mengucapkan sumpah atau janji dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;</p> <p>4. Pasal 1 angka 6, melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;</p>	
Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia	1. Pasal 1 angka 3, Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan	1. Dalam indeks persepsi maladministrasi tidak menjadikan <i>trading in influence</i> sebagai salah satu indikator maladministrasi.



	<p>wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan;</p>	<p>Kajian ini merekomendasikan <i>trading in influence</i> menjadi salah satu indikator dalam pengukuran maladministrasi. Tujuannya adalah agar <i>trading in influence</i> terdeteksi melalui indeks persepsi maladministrasi yang kemudian bisa dijadikan parameter untuk melakukan pengawasan di setiap daerah;</p>
<p>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 2 huruf f, Penyelenggaran kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan asas netralitas; 2. Pasal 5 huruf j, Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelanggaran terhadap asas tersebut belum disertai sanksi sehingga masih ada celah untuk dimanfaatkan atau disalahgunakan oleh pihak tertentu. Selain itu, undang-undang juga menyebutkan bahwa kode etik dan kode perilaku dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-



	<p>manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;</p>	<p>undangan. Saat ini yang masih berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Lebih lanjut beberapa konteks dalam peraturan ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan terkini karena dibuat sebelum UU ASN lahir;</p>
<p>Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah</p>	<p>1. Pasal 58 huruf f, asas profesionalitas;</p>	<p>1. Merekomendasikan agar ada pengaturan sanksi tegas bagi pelanggar AUPB;</p>
<p>Undang- Undang Nomor</p>	<p>1. Pasal 10 ayat (1) huruf e, asas tidak</p>	<p>1. Merekomendasikan bahwa <i>trading in</i></p>



<p>30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan</p>	<p>menyalahgunakan kewenangan; 2. Pasal 42 ayat (1), Pejabat Pemerintah yang berpotensi memiliki konflik kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan;</p>	<p><i>influence</i> harus dapat memperkuat prinsip konflik kepentingan dalam UUAP;</p>
<p>Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil</p>	<p>1. Pasal 6 huruf d, nilai- nilai dasar yang harus dijunjung tinggi oleh Pegawai Negeri Sipil meliputi, mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan; 2. Pasal 11, etika terhadap diri sendiri dalam huruf c, menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;</p>	<p>1. Pemerintah mengambil langkah untuk merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dengan menambahkan pasal yang berisi ketentuan sanksi bagi instansi yang tidak memiliki kode etik</p>
<p>Peraturan Pemerintah</p>	<p>1. Pasal 3 angka 1, setiap PNS wajib</p>	<p>1. Merekomendasikan agar Pemerintah</p>



Nomor Nomor 53 tentang Disiplin Pegawai Negari Sipil	mengucapkan/janji PNS; 2. Pasal 3 angka 2, mengucapkan sumpah/janji jabatan;	segera merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dengan menambah frase dilarang menggunakan dan memanfaatkan pengaruh dalam jabatan;
--	---	---

2. Merekomendasikan agar setiap instansi bisa memasukkan norma *trading in influence* dalam pengaturan kode etik di instansinya.
3. Merekomendasikan perlu adanya sistem pengawasan baik internal maupun eksternal yang sudah ada untuk mengintegrasikan dengan menambahkan instrument untuk mengawasi terjadinya *trading in influence*, salah satunya peta manajemen risiko yang selama ini sudah disusun oleh masing-masing instansi mulai saat ini harus melihat mempertimbangkan celah *trading in influence* ini.
4. Kajian ini merekomendasikan perlu adanya buku saku kajian, *policy brief*, *banner* yang berisi tentang informasi lengkap terkait *trading in influence* yang memudahkan setiap insan aparatur mempelajarinya serta perlu peran para pimpinan di masing-masing instansi untuk menjadi “*role model*” bagi bawahannya.



DAFTAR ISTILAH

TI	<i>Trading In Influence</i>
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
UNCAC	<i>United Nations Convention Against Corruption</i>
ICW	<i>Indonesia Corruption Watch</i>
HAN	Hukum Administrasi Negara
Katebelece	Surat pendek untuk memberitakan hal seperlunya saja/ surat pengantar dari pejabat untuk urusan tertentu
MK	Mahkamah Konstitusi
PNS	Pegawai Negeri Sipil
AUPB	Asas Umum Pemerintahan yang Baik
Puslatbang KHAN	Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara
UUAP	Undang - Undang Administrasi Pemerintahan
ASN	Aparatur Sipil Negara
APIP	Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah
KKN	Korupsi Kolusi Nepotisme
SOP	Standar Operasional Prosedur
Adagium	Pepatah/ Peribahasa Hukum
KBBI	Kamus Besar Bahasa Indonesia
KY	Komisi Yudisial
KASN	Komisi Aparatur Sipil Negara
ORI	Ombudsman Republik Indonesia
<i>Rule of Law</i>	Prinsip hukum yang menyatakan bahwa hukum harus memerintah sebuah negara dan bukan keputusan pejabat secara individual



<i>Transparency</i>	Transparans
<i>Responsiveness</i>	Tanggapan Positif
<i>Consensus Orientation</i>	Orientasi pada persetujuan
<i>Equity</i>	Keadilan
<i>Effectiveness and efficiency</i>	Efektivitas dan efisiensi
<i>Accountability</i>	Akuntabilitas
<i>Strategic vision</i>	Visi strategis
<i>good governance</i>	Pemerintahan yang baik
<i>good corporate governance</i>	Tata kelola perusahaan yang baik
<i>code of conduct</i>	Kode etik
<i>policy brief</i>	Hasil analisis terhadap suatu isu strategis dan kebijakan dalam bentuk naskah singkat
<i>statute approach</i>	Pendekatan Undang-Undang
<i>case study</i>	Studi Kasus
RUU	Rancangan Undang-Undang
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
UU	Undang-Undang
<i>CoE Convention</i>	<i>Council of Europe's Criminal Convention on Corruption</i>



DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Gunung Agung, Tahun 2002.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Ind. Hill. Co, Jakarta, 1992.
- Dwiyanto Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014.
- Dwiputrianti, S., Dewi, F. A., Destiasona, S., Hutomo, N., & Juniarto, R. (2019). Best Practices Internalisasi Kode Etik dan Kode Perilaku Pegawai ASN. In *Business and Professional Communication Quarterly* (Vol. 67). Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem-KASN.
- Eny Kusdarini, Sunarso, dan Setiati Widiastuti, “Pengembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta”, artikel dalam *Jurnal Penelitian Humaniora* Vol. 21 No. 1 April 2016, hal. 23., sebagaimana dikutip dalam Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 4, vol. 24 Oktober 2017.
- Fuady, Munir, *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, Citra Aditya, 2003.
- Hadjon, Philipus M., dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2005),



- Kelsen, Hans, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Nusamedia, Bandung, 2006.
- Lubis, Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Makhya, Syarief. *Ilmu Pemerintahan: Telaahan Awal (Buku Ajar)*. Universitas Lampung. Bandar Lampung, 2004.
- Marbun, S.F, “*Pembentukan, Pemberlakuan, dan Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*”, Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, 2001.
- Makmur, S. (2015). Budaya Hukum Dalam Masyarakat Multikultural. *Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 2(2), 1–34. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v2i2 .2387>
- Mirza, S., Sumanti, R., Sinurat, H. P., Yunita, E., Husniati, Yuniasti, H., ... Salim, J. F. (2019). *Implementasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi* (1st ed.; S. Fadhil, ed.). Retrieved from <http://aceh.lan.go.id/download/5723/>
- Nasir Djamil, M., & Massa Djafar, T. (2016). Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih. *Jurnal Kajian Politik Dan Masalah Pembangunan*, 12(1), 1757–1768.
- Purba, I. P. (2017). Penguatan Budaya Hukum Masyarakat Untuk Menghasilkan Kewarganegaraan Transformatif. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, 14(2), 146–153. <https://doi.org/10.21831/civics.v14i2 .16050>



- Prasetio, M. B. F., Pujiyono, & Rozah, U. (2017). Kebijakan Kriminalisasi Memperdagangkan Pengaruh (Trading In Influence) Sebagai Delik Korupsi Di Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, 6(1), 1–18.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, MandarMaju, Bandung, 1998.
- Sari, R. K., & Jaya, N. S. P. (2020). Kebijakan Formulasi Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Terhadap Perbuatan Trading in Influence Sebagai Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(1), 12–23.
- Slingerland, W. (2010). *Trading In Influence : Corruption Revisited*. 1–14.
- Saputra, A & Mahyani, A. *Tinjauan Yuridis Trading In Influence Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Mimbar Keadilan, 2017.
- Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik*, Administrative Law & Governance Journal, vol. 1, Issue 3, August 2019.
- Soehartono, “Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara”, artikel dalam *Yustisia* Vol. 1, No. 2 Mei – Agustus 2012.
- Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, 1995.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006.
- Wasistiono, Sadu, *Kapita Salecta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, ed.II, Fokusmedia, Bandung, 2003.



Widodo, Joko. *Good Governance* Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi. Insan Cendekia. Surabaya, 2001.

Widjiastuti, Agustin, *Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN*", *Perspektif*, 22.2 Tahun 2017.

Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, Lampung, 2008.

ICW, *Kajian Implementasi Aturan Trading In Influence dalam Hukum Nasional*, Jakarta, 2014.

<https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>



**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**
JL. DR.MR.T.MUHAMMAD HASAN, DARUL
IMARAH, ACEH BESAR

ISBN 978-623-92438-1-4

