

PENCEGAHAN KORUPSI DENGAN MENERAPKAN ASAS-ASAS UMUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PEMERINTAHAN¹

Oleh: Heri Hartanto dan Zaki Adlhiyati²

Abstrak

Pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dapat dilaksanakan hanya dengan melakukan penuntutan terhadap pelaku ke persidangan, namun perlu dilakukan upaya pencegahan terhadap perbuatan korupsi tersebut. Salah satu aktor utama yang berpotensi melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme adalah pejabat pemerintahan. Sehingga diperlukan acuan bekerja dalam melaksanakan wewenangnya sehingga terhindar dari perbuatan korupsi. Selain itu diperlukan pula metode pengawasan terhadap kinerja pejabat sehingga mencegah perbuatan penyalahgunaan wewenang yang mengarah pada perbuatan korupsi. Pengawasan oleh masyarakat bersama dengan instansi pemerintah merupakan cara yang efektif untuk mencegah perbuatan korupsi.

Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) merupakan hukum yang tidak tertulis yang berlaku sebagai rambu-rambu dalam menjalankan Pemerintahan. Penerapan AAUPB dengan sendirinya akan menjauhkan perbuatan korupsi di lingkungan pemerintahan sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Kata kunci : korupsi, pencegahan, AAUPB.

A. Pendahuluan

Sejak di berlakukannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diikuti dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, sikap memerangi korupsi mulai ditunjukkan dengan banyaknya pengungkapan kasus korupsi. Indonesia memiliki 3 insititusi penegak hukum yang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi, yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Setiap tahun, ketiga aparat penegak hukum tersebut menunjukkan kinerjanya dengan berhasil mengungkap kejahatan korupsi. Seolah tidak ada habisnya, pengungkapan perkara korupsi

¹⁾ Disampaikan dalam SEMINAR NASIONAL *CALL FOR PAPERS*, TEMA SEMINAR: PERAN PERGURUAN TINGGI DALAM UPAYA PENANGGULANGAN KORUPSI, Selasa, 23 Mei 2017 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

²⁾ Keduanya adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta. HP. 081578933588, email : heri_sh@yahoo.com.

semakin meningkat baik jumlah maupun kualitasnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah upaya penindakan (*repressif*) dari para aparat penegak hukum tersebut tidak membuat berkurangnya perkara korupsi dan membuat para pemangku jabatan di Indonesia semakin sadar akan pentingnya kejujuran.

Pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya dapat dilakukan dengan upaya penindakan, karena cara tersebut tidak akan efektif mengurangi korupsi yang terjadi di Indonesia tanpa ada upaya pencegahan. Upaya pencegahan perlu dilakukan agar Indonesia terbebas dari korupsi dapat segera terwujud. Mengkaji permasalahan pencegahan, tentu harus dipetakan terlebih dahulu apa yang menjadi faktor penyebab sehingga langkah pencegahan tersebut dapat tepat sasaran. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan telah merilis beberapa faktor penyebab perilaku korupsi, diantaranya (Tim Kajian SPKN Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2002 :6):

1. Aspek perilaku individu :

yaitu faktor-faktor internal yang mendorong seseorang melakukan korupsi seperti adanya sifat tamak, moral yang kurang kuat menghadapi godaan, penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidup yang wajar, kebutuhan hidup yang mendesak, gaya hidup konsumtif, malas atau tidak mau bekerja keras, serta tidak diamalkannya ajaran-ajaran agama secara benar ;

2. Aspek organisasi :

yaitu kurang adanya keteladanan dari pimpinan, kultur organisasi yang tidak benar, sistem akuntabilitas yang tidak memadai, kelemahan sistem pengendalian manajemen, manajemen cenderung menutupi perbuatan korupsi yang terjadi dalam organisasi ;

3. Aspek masyarakat:

yaitu berkaitan dengan lingkungan masyarakat di mana individu dan organisasi tersebut berada, seperti nilai-nilai yang berlaku yang kondusif untuk terjadinya korupsi, kurangnya kesadaran bahwa yang paling dirugikan dari terjadinya praktik korupsi adalah masyarakat dan mereka sendiri terlibat dalam praktik korupsi, serta pencegahan dan pemberantasan korupsi hanya akan berhasil bila masyarakat ikut berperan aktif. Selain itu adanya penyalahertian pengertian-pengertian dalam budaya bangsa Indonesia.

4. Aspek peraturan perundang-undangan:

yaitu terbitnya peraturan perundang-undangan yang bersifat monopolistik yang hanya menguntungkan kerabat dan atau kroni penguasa negara, kualitas peraturan perundang-undangan yang kurang memadai, judicial review yang kurang efektif, penjatuhan sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi dan revisi peraturan perundang-undangan.

Salah satu penyebab banyak terjadinya korupsi adalah budaya birokrasi dan ditambah kualitas moral pejabat yang berwenang. Keinginan sebagian masyarakat untuk mendapatkan jalan pintas disambut dengan kualitas moral pejabat yang rendah untuk menghadapi birokrasi yang buruk seolah menjadi ladang yang subur tumbuhnya korupsi. Kondisi birokrasi di Indonesia, masih perlu banyak perbaikan. Akuntabilitas pejabat pemerintahan pada tahun 2009 hasil penilaian dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), jumlah instansi pemerintah yang dinilai akuntabel baru mencapai 24%³. Menurut Paulus Efendi Lotulung (2013:143), Akuntabilitas hukum mengandung pengertian bahwa masyarakat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan atau satuan kerja pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi-organisasi pemerintahan yang didalam pelaksanaan tugasnya merugikan kepentingan masyarakat dan mengeluarkan keputusan-keputusan yang cacat hukum harus mampu mempertanggungjawabkan dalam hal adanya gugatan atau tuntutan atasnya. Hakikat akuntabilitas hukum adalah bentuk pertanggungjawaban dari segi hukum agar setiap tindakan administrasi atau tindakan pemerintahan dari pejabat pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan kepada badan legislatif maupun badan yudikatif. Sehingga penilaian rendah terhadap akuntabilitas merupakan indikator buruknya kinerja pemerintah dan dapat berpotensi pada perbuatan korupsi. Perbaikan terhadap kinerja pejabat pemerintahan dan birokrasi akan dengan sendirinya menekan atau mencegah seseorang untuk melakukan perbuatan korupsi.

Berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan negara, revitalisasi lembaga-lembaga tinggi negara, dan pemilihan umum dilakukan dalam rangka membangun pemerintahan negara yang mampu berjalan dengan baik (*good governance*). Hal ini bertujuan agar pemerintahan yang bersih dan terbebas dari korupsi dapat tercapai. Atas uraian tersebut, Penulis memfokuskan pembahasan pada perbaikan birokrasi dan peran serta masyarakat untuk mencegah tindak pidana korupsi korupsi.

B. Pembahasan

Istilah *good governance* sering dikaitkan dengan dengan Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). *Good governance* sebagai norma pemerintah merupakan sasaran yang ingin dituju dalam melaksanakan pemerintahan yang baik dan AAUPB sebagai norma pengikat yang menjadi rambu menuju *good governance*. Sinergi antara *good governance* dan AAUPB menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. S.F. Marbun (2014:85) mengutip pendapat Robert Hass, mengidentifikasi 5 indikator yang dapat disebut *good governance*, yaitu :

³ Lihat Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, h. 7.

1. Melaksanakan hak asasi manusia;
2. Masyarakat berpartisipasi dalam mengambil keputusan politik;
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Mengacu pada indikator tersebut, *good governance* mencakup aspek kehidupan masyarakat secara luas meliputi bidang sosial, politik, ekonomi dan hukum serta berkaitan dengan fungsi badan-badan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam hukum administrasi konsep pemerintahan yang baik dan bersih secara normatif dapat dimaknakan sebagai pemerintahan menurut hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, termasuk AAUPB. Dilaksanakannya AAUPB merupakan ciri dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. AAUPB telah banyak dijadikan ukuran untuk menilai tindakan pemerintahan, khususnya pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Banyak Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjabarkan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih antara lain larangan penyalahgunaan wewenang, perbuatan sewenang-wenang, asas kecermatan, asas persamaan, asas kepastian hukum, asas pelayanan yang baik dan asas keterbukaan. hingga diberlakukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang diantaranya mengatur tentang AAUPB.

Dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, tidak lagi memikirkan bagaimana agar menghapus korupsi atau menuntut pelakunya ke persidangan, tetapi yang harus dilakukan adalah melaksanakan kewajiban sesuai dengan hukum administrasi dengan baik. Apabila hukum administrasi dapat dijalankan dengan baik, maka perbuatan korupsi dengan sendirinya akan hilang.

Salah satu kekhawatiran Pejabat pemerintahan dalam bekerja adalah terjerat kasus korupsi. Ketakutan Pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan yang beresiko sekalipun dapat dihilangkan jika pejabat pemerintahan bekerja sesuai dengan tugas dan wewenangnya dan tidak melakukan penyalahgunaan wewenang. Untuk menuntut seorang terdakwa dalam perkara korupsi, salah satu unsur pasal adalah sifat melawan hukum (*wederrechtelijke*) baik yang secara eksplisit maupun secara implisit ada dalam suatu pasal. Unsur melawan hukum merupakan suatu yang mutlak harus ada dalam suatu tindak pidana agar pelakunya dapat dituntut di persidangan (Yopie Morya Immanuel Patirol, 2011, :53). Berkaitan dengan perbuatan melawan hukum dari aspek hukum administrasi, Nur Basuki Minarmo (2009 : 16 dan 62) berpendapat perbuatan melawan hukum oleh pejabat hanya berupa penyalahgunaan wewenang. Tidak selamanya perbuatan penyalahgunaan wewenang dapat

dipandang sebagai perbuatan melawan hukum. Dalam tindak pidana korupsi unsur melawan hukum merupakan *genusnya*, sedangkan unsur penyalahgunaan wewenang adalah *spesiesnya*. Dengan demikian, setiap perbuatan penyalahgunaan wewenang sudah pasti melawan hukum. Dalam pemeriksaan di Pengadilan, jika ternyata unsur delik pada Pasal 3 UU PTPK tidak terbukti, maka Pasal 2 UU PTPK tidak perlu dibuktikan lagi. Karena penyalahgunaan wewenangnya tidak terbukti maka secara mutatis mutandis unsur melawan hukum juga tidak terbukti. Mengacu pada pendapat tersebut, dalam pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, yang harus dilakukan adalah menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AAUPB.

Kehadiran AAUPB diakui sebagai hukum yang tidak tertulis dalam penjelasan UUD 1945, dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan. Banyak dijumpai putusan pengadilan Tata Usaha Negara menguji sebuah keputusan tata usaha negara dengan AAUPB. Sehingga AAUPB diakui sebagai salah satu sumber Hukum Administrasi Negara.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau tindakan pejabat terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AAUPB. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara, Peradilan Tata Usaha Negara dan aparat penegak hukum dibidang pidana bahkan masyarakat itu sendiri.

Puncak kekuasaan pemerintah dan pemerintah daerah diperoleh melalui proses politik, yaitu melalui Pemilihan Umum atau Pemilihan Umum Kepala Daerah. Pejabat yang menduduki jabatan tertinggi di pusat maupun di daerah harus dapat menjadi teladan bagi pejabat di bawahnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pejabat bukan sebagai raja yang memimpin rakyat, melainkan “pelayan” bagi rakyat. Proses politik untuk menjadi pemimpin (kepala daerah dan presiden) merupakan proses yang mahal, sedangkan gaji setelah terpilih dan menjabat tidak akan mungkin dapat mengembalikan biaya yang telah dikeluarkan untuk membiayai prosesnya (kampanye). namun demikian, jabatan tersebut bukanlah jalan untuk mendapatkan kembali “modal” yang telah dikeluarkan, terlebih mendapatkan keuntungan. Pejabat terpilih karena kedudukan, wewenang dan kesempatan yang ada pada jabatannya, sangat berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kelompoknya sendiri. Sehingga dalam melaksanakan wewenangnya

itu, diperlukan rambu-rambu agar pemerintahan tetap berjalan baik untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Pemerintah yang bersih adalah pemerintah yang relatif bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Upaya pembentukan pemerintahan yang bersih menurut Salman Luthan (2006:8) memerlukan 4 syarat. Pertama, adanya keseimbangan kekuatan dalam sistim politik yang demokratis sehingga tercipta *checks and balances* dalam pengambilan keputusan publik. Keseimbangan ini bukan hanya antara kekuatan yang berkuasa dengan oposisi, tetapi juga keseimbangan antara pejabat yang berkuasa dengan masyarakat. Ketidakseimbangan antara pejabat yang berkuasa dengan masyarakat akan mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, manipulasi, buruknya pelayanan publik dan penindasan terhadap kelompok masyarakat yang berseberangan kepentingannya. Kedua, adanya pranata negara dan pranata sosial yang berfungsi untuk melakukan pengawasan secara sistimik dan independen, pengawasan sistimik dilakukan dengan bersinergi dengan institusi pemerintah (contoh BPK, BPKP, Lembaga Ombudsman) dan institusi masyarakat. Ketiga, adanya pranata hukum yang independen dan imparial dalam melakukan peradilan terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat dan pejabat. Pranata hukum (kepolisian, kejaksaan, KPK, dan pengadilan) menjadi tempat penyelesaian permasalahan dalam masyarakat. Keempat, sumber daya manusia yang berkualitas sebagai pengemban amanah tugas-tugas pemerintahan. SDM yang berkualitas merupakan salah satu faktor yang paling penting dalam mewujudkan *good governance*.

Masyarakat sebagai pengguna dari pelayanan yang diberikan Pejabat, harus memiliki pengetahuan yang cukup tentang apa yang menjadi hak-haknya sebagai warga masyarakat. Pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat juga penting agar masyarakat sendiri juga mentaati prosedur dalam mendapatkan pelayanan dari pemerintahan. Disisi lain pengetahuan ini diperlukan agar masyarakat juga dapat menjadi pengawas dan menilai kinerja pemerintahan yang berkuasa, serta mengadvokasi dirinya sendiri apabila mendapatkan perlakuan yang tidak seharusnya dari pejabat. Penilaian buruk masyarakat terhadap pejabat memberikan imej buruk pada proses politik selanjutnya, sehingga masyarakat tidak memilih pemimpin atau partai politik yang memiliki rekam jejak buruk selama berkuasa. Namun masyarakat Indonesia cenderung menjadi pribadi yang “pemaaf” dan “pelupa” terhadap kesalahan-kesalahan masa lalu pemimpinnya. Pejabat atau calon pejabat yang memiliki rekam jejak buruk tetap dipilih pada saat pemilihan umum kepala daerah periode berikutnya, seolah menghapus begitu saja pengalaman buruk masa lalu. Sehingga mengharapkan masyarakat memilih pemimpin yang memiliki reputasi baik belum sepenuhnya dapat diharapkan. Diperlukan pendidikan politik kepada masyarakat hingga muncul kesadaran akan pentingnya memilih pemimpin dengan reputasi dan rekam jejak yang baik.

Salah satu program *good governance* adalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi disebabkan adanya kekuasaan yang begitu besar bahkan untuk melakukan diskresi. Selama masih ada kekuasaan yang terpusat ada kelompok tertentu dan tidak ada metode pengawasan dan pertanggungjawaban publik yang jelas maka potensi korupsi menjadi semakin besar, birokrasi yang panjang dan berbelit, ketidakjelasan standar pelayanan (SOP) dan tidak ada sistem *public complain* (Robert Kligoar, 2005 : 3). Potensi perbuatan korupsi di lingkungan kekuasaan akan selalu ada, terlebih undang-undang memberikan wewenang bebas kepada Pejabat untuk memberikan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan tertentu. Sehingga AAUPB sangat penting dalam mengimbangi serta arahan dalam memberikan interpretasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan maupun dalam merumuskan kebijakan oleh Pejabat. Kehadiran AAUPB memiliki arti penting, utamanya dikaitkan dengan banyaknya Undang-undang pada masa pemerintahan Orde Baru memberikan kewenangan bebas kepada pemerintah untuk memberikan interpretasi terhadap pelaksanaan berbagai undang-undang. Keberadaan AAUPB sebagai penyeimbang dan patokan serta arahan dalam memberikan interpretasi maupun dalam merumuskan peraturan kebijakan dalam melaksanakan wewenang Pejabat Pemerintahan. AAUPB sebagai patokan bekerja yang memiliki fungsi primer, sehingga AAUPB tidak hanya muncul ketika ada gugatan TUN terhadap keputusan Pejabat, melainkan AAUPB telah ada dan digunakan dalam tindakan dan keputusan yang dibuat oleh Pejabat.

C. Penutup

Pemerintahan yang baik dan bersih adalah suatu pemerintahan yang didalam penyelenggaraan pemerintahannya secara konsekwen dan konsisten melaksanakan kaidah-kaidah hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk AAUPB. Apabila penyelenggaraan pemerintahan benar-benar dilaksanakan berdasarkan hukum dan AAUPB, maka korupsi, kolusi dan nepotisme yang menghancurkan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat dihilangkan tanpa harus melakukan penindakan (penuntutan) ke persidangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Nur Basuki Minarno, 2011, *Penyalahgunaan wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, cetakan ke-4, Surabaya, Laksbang Mediatama.
- Paulus Efendi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta, Salemba Humanika.
- Robert Kligoard, 2005, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Salman Luthan, 2006, *Gagasan Pemerintahan Yang Bersih*, artikel dalam Majalah Obbudsmen Daerah, Edisi Januari 2006.
- S.F. Marbun, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Tim Kajian SPKN Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2002, *Penganggulan Korupsi pada Pengelolaan Pelayanan Masyarakat*
- Yopie Morya Immanuel Patiro, 2011, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung, CV. Keni Media.