MEMBERANTAS TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA DENGAN MENATA BIROKRASI DALAM KERANGKA *GOOD GOVERNANCE*

SJAHRUDDIN RASUL

Fakultas Hukum, Universitas Bung Hatta, Jalan Gajah Mada Gunung Panggilung Padang 25143, telepon (0751) 705 1341, 705 4257, Indonesia. Email: sjahruddin.rasul@taspen.com

ABSTRACT

Considering the severe corruption in Indonesia, its eradication then could not be conducted partially. It needs a holistic eradication corruption which involves the whole aspect, including Indonesian people and government institutions. Particularly from the side of government institution, it needs harder effort, related with the existence of bureaucracy obstacle and a poor good governance system inside the government organization. inline with that, one of the strategy that has to be used is to manage bureaucracy in accordance with the principle of good governance. Good governance consists of three principles. i.e: transparancy, participative and accountability. in addition to implement the good governance principle, job assesment on the bureaucracy has to be implemented

Key words: *corruption, eradication, bureaucracy, good governance.*

I. PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas ke dalam berbagai lapisan masyarakat. Bahkan tindak pidana korupsi telah menghambat pembangunan berkelanjutan, menurunkan legitimasi pemerintah, mendorong berkembangnya budaya ketidakpatuhan terhadap hukum, dan semakin menambah jumlah angka kemiskinan absolut. Akibat dari praktek korupsi ini diperparah dengan tindak pidana lintas-negara lainnya seperti pencucian uang, perdagangan gelap narkoba, pencurian sumberdaya alam (misalnya pencurian kayu dan perdagangan manusia).

Berbagai kalangan berpendapat bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia sudah melembaga dan sistematis di seluruh lapisan masyarakat serta lembaga-lembaga negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Masyarakat dapat melihat dengan kasat mata dan merasakan praktik tindak pidana korupsi yang semakin marak

dan meluas. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara optimal dalam memberantas tindak pidana korupsi sesuai dengan harapan masyarakat. Korupsi yang terjadi secara sistematis dan meluas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat luas, sehingga korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan sebagai kejahatan luar biasa *(extraordinary crime),* sehingga upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa (Konsideran Undang-Undang (UU) No. 30/2002 tentang *Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*).

II. PEMBAHASAN

A. FAKTA KORUPSI DI INDONESIA

Di mata internasional, tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia dipandang sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Pandangan ini diperkuat dengan beberapa hasil penelitian oleh berbagai entitas asing seperti, *Political of Economic Risk Consultancy* (PERC) yang diumumkan bulan Maret tahun 2002, menempatkan Indonesia dengan tingkat skor 9.92 berdasarkan skala tertinggi 10. Sedangkan dari sumber *Transparency International* (TI) Indonesia, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) untuk Indonesia pada tahun 2003 menempati posisi yang cukup memprihatinkan, yaitu 1,9 dari peringkat 122 dari 133 negara dari negara yang disurvai pada tahun 2004 IPK Indonesia menjadi 2.0 dan menduduki urutan 137 dari 146 negara yang disurvai, dimana makin rendah IPK makin parah tingkat korupsinya. Menurut data tahun 2007 yang dikeluarkan oleh PERC pada bulan Maret 2007, Indonesia masih belum juga beranjak dari posisi negara yang dinilai terkorup di Asia dengan nilai 8.03 sejajar dengan posisi Thailand dan berada satu tingkat lebih baik dari Filipina yang kali ini dinilai menjadi negara yang tertinggi tingkat korupsinya. Meskipun Indonesia mengalami sedikit perbaikan dari tahun-tahun sebelumnya, tetapi masih tetap berada pada posisi kelompok negara terkorup. Skor tingkat korupsi negara-negara di Asia tahun 2006 dan 2007 selengkapnya dapat dilihat pada Tabel I.

Keadaan ini mempersulit kinerja hubungan luar negeri Indonesia, terutama dalam kaitan menjaga kepercayaan dunia internasional kepada Indonesia. Kepercayaan dunia internasional sangat dibutuhkan dalam rangka menjaga, melindungi dan memajukan kepentingan nasional.

Dari sisi normatif, sejak tahun 1957 upaya pemerintah untuk memberantas korupsi sebenarnya telah banyak dilakukan dengan ditetapkannya berbagai peraturan perundang-undangan untuk mendukung pemberantasan korupsi di Indonesia. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut antara lain peraturan perundang-undangan untuk memberantas korupsi dimulai dengan menggunakan KUHP (Pidana); Keppres No. 40/1957 jo. *Regeling opde Staat van Orlog envan Beleg* (Stb. 39-582 jo. 40-79 Tahun 1939) tentang Keadaan Darurat Perang; Keppres No. 225/1957 jo. UU No. 74/1957 jo. UU No.

79/1957 tentang Keadaan Bahaya; Perpu No. 24/160 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi; UU No. 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia sesungguhnya sudah mencapai lebih dari setengah abad sejak kemerdekaan republik ini diproklamasikan oleh para tokoh pendiri bangsa. Perjuangan dalam memberantas korupsi tidaklah mengenal orde, dimulai sejak tahun 1950-an dan sudah melalui (5) lima kali perubahan peraturan perundang-undangan yang dibentuk khusus untuk pemberantasan korupsi. Di samping itu, dari sisi komitmen politik nasional untuk memberantas korupsi termasuk untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sebenarnya telah dimiliki bangsa Indonesia. Hal ini didasarkan pada ketetapan-ketetapan MPR-RI tahun 1998, yaitu pada Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998, dimana keinginan untuk memberantas korupsi telah dinyatakan sebagai berikut: *Meningkatkan keterbukaan pemerintahan dalam pengelolaan usaha untuk menghilangkan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta praktek-praktek ekonomi lainnya yang merugikan negara dan rakyat. Menumbuhkan pemerintah yang bersih sebagai pelayan masyarakat dan bertindak berdasarkan undang-undang dalam rangka lebih meningkatkan kredibilitas pemerintah di mata rakyat. Menyiapkan sarana dan prasarana serta program aksi bagi tumbuhnya suasana yang sehat bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme* (Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998).

TABEL I. SKOR TINGKAT KORUPSI NEGARA-NEGARA DI ASIA

NO.	NAMA NEGARA	TH. 2007	TH. 2006
1.	Singapura	1,20	1,30
2.	Hongkong	1,87	3,13
3.	Jepang	2,10	3,01
4.	Makau	5,11	4,78
5.	Taiwan	6,23	5,91
6.	Malaysia	6,25	6,13
7.	China	6,29	7,58
8.	Korea Selatan	6,3	5,44
9.	India	6,67	6,76
10.	Vietnam	7,54	7,91
11.	Indonesia	8,03	8,16
12.	Thailand	8,03	7,64
13.	Filipina	9,40	7,80

Sumber: Perc 2007; Skala 0 – 10, 10 adalah nilai terkorup.

Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 keinginan untuk memberantas korupsi kembali dinyatakan, sebagai berikut: *Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu*

membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998). Atas dasar Ketetapan-ketetapan MPR yang secara tegas untuk memberantas korupsi dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana tersebut di atas, maka pada hakekatnya persyaratan mutlak yang harus dimiliki bangsa Indonesia agar ada komitmen politik nasional yang resmi untuk melakukan pemberantasan korupsi telah terpenuhi.

Bergulirnya era reformasi semenjak tahun 1998 membuahkan berbagai harapan besar terhadap pola dan cara pemberantasan tindak pidana korupsi. Sejumlah langkah dilakukan melalui pembenahan peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang meliputi antara lain: Ketetapan MPR-RI No. XI/ MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, UU No. 31/1999 tentang Pembentasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20/2001, UU No. 15/ 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25/2003, Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan UU No. 30/ 2002, dan Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden No. 44/2000.

Upaya pembenahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut, menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia telah menempatkan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai salah satu prioritas dalam kebijakan nasional, dan sebagai bagian dari komitmen untuk secara berkesinambungan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Komitmen tersebut juga merupakan cerminan upaya pemerintah untuk memenuhi aspirasi masyarakat luas agar Pemerintah Indonesia melakukan tindakan-tindakan konkrit terhadap perilaku dan tindak koruptif di segala tingkatan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pada gilirannya penegakan terhadap perilaku dan tindak koruptif akan mendorong negara Indonesia yang kuat dan kokoh, dengan masyarakat yang adil dan makmur.

Permasalahan korupsi tidak hanya terkait dengan aturan normatif saja, tetapi juga terkait dengan aspek-aspek di luar aspek aturan normatif. Dalam Rapat Koordinasi Pengawasan Tingkat Nasional di Bali pada bulan Desember 2002 disepakati bahwa penanganan tindak pidana korupsi selama ini menghadapi berbagai hambatan serius yang dikelompokkan menjadi (Kesepakatan Rapat Koordinasi Pengawasan Tingkat Nasional di Bali pada bulan Desember 2002):

1. *Hambatan struktural*, yaitu hambatan yang telah berlangsung lama yang bersumber dari praktik-praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini diantaranya meliputi: rendahnya "gaji formal" PNS; egoisme sektoral dan institusional yang menjurus pada pengajuan dana sebanyak-banyaknya

untuk sektor dan instansinya tanpa memperhatikan kebutuhan nasional secara keseluruhan serta berupaya menutup-nutupi penyimpangan-penyimpangan yang terdapat di sektor dan instansi yang bersangkutan; belum berfungsinya fungsi pengawasan secara efektif; lemahnya koordinasi antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; serta lemahnya sistem pengendalian intern yang memiliki korelasi positif dengan berbagai penyimpangan dan in-efisiensi dalam pengelolaan kekayaan negara dan rendahnya kualitas pelayanan publik;

2. *Hambatan kultural*, yaitu hambatan yang bersumber dari kebiasaan negatif yang berkembang di masyarakat yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini diantaranya meliputi: masih adanya "sikap sungkan" diantara aparatur pemerintah yang dapat menghambat penanganan tindak pidana korupsi; kurang terbukanya pimpinan instansi sehingga sering terkesan melindungi pelaku korupsi, campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam penanganan korupsi, rendahnya komitmen untuk menangani korupsi secara tegas dan tuntas, serta sikap permisif (masa bodoh) sebagian besar masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi;
3. *Hambatan instrumental*, yaitu hambatan yang bersumber dari kurangnya instrumen pendukung dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini diantaranya meliputi: masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih sehingga menimbulkan tindakan koruptif berupa penggelembungan dana di lingkungan instansi pemerintah; belum adanya *single identification number* atau suatu identifikasi yang berlaku untuk keperluan masyarakat (SIM, pajak, bank, dan lain-lain) yang mampu mengurangi peluang penyalahgunaan oleh setiap anggota masyarakat; lemahnya penegakan hukum penanganan korupsi; belum adanya sanksi yang tegas bagi aparat pengawasan dan aparat penegakan hukum; sulitnya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi, serta lambatnya proses penanganan korupsi sampai dengan penjatuhan hukuman;
4. *Hambatan manajemen*, yaitu hambatan yang bersumber dari diabaikannya atau tidak diterapkannya prinsip-prinsip manajemen yang baik yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini diantaranya meliputi: kurang komitmennya manajemen (Pemerintah) dalam menindaklanjuti hasil pengawasan; lemahnya koordinasi baik diantara aparat pengawasan maupun antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; kurangnya dukungan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; tidak independennya organisasi pengawasan; kurang profesionalnya sebagian besar aparat pengawasan; serta kurang adanya dukungan sistem dan prosedur pengawasan dalam penanganan korupsi.

Upaya pemberantasan korupsi pada kenyataannya tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Komitmen bangsa dan negara Indonesia dalam memberantas tindak pidana korupsi memerlukan kerjasama yang erat dan berkesinambungan antara lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, dan semua elemen masyarakat. Bahkan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004 mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang berisi 12 (dua belas) butir instruksi yang harus dilaksanakan, antara lain: menginstruksikan kepada Para Menteri Kabinet Indonesia Bersatu; Jaksa Agung RI; Panglima Tentara Nasional Indonesia; Kepala Kepolisian Negara RI; Kepala LPND, Para Gubernur; Para Bupati dan Walikota; untuk melaksanakan instruksi percepatan pemberantasan korupsi dengan penuh tanggung jawab dan melaporkan hasilnya kepada Presiden. Sedangkan 1 (satu) butir lainnya bersifat khusus (ditujukan kepada pejabat negara tertentu) sebagaimana disebutkan dalam butir ke-11. Sedangkan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota diinstruksikan untuk: (a) menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintah daerah; (b) meningkatkan pelayanan publik dan meniadakan pungutan liar dalam pelaksanaannya; (c) bersama-sama dengan DPRD melakukan pencegahan terhadap kemungkinan terjadi kebocoran keuangan negara baik yang bersumber dari APBN maupun APBD.

Meskipun langkah-langkah pemberantasan tindak pidana korupsi telah dilakukan melalui berbagai kebijakan dan metode, namun hasilnya sampai saat ini belum memperoleh hasil yang optimal. Hal ini disebabkan antara lain karena masih adanya hambatan birokrasi dan belum terbangunnya *good governance* dalam penyelenggara pemerintahan negara.

B. PENGERTIAN KORUPSI

Istilah korupsi berasal dari Bahasa Latin, *corruptio*, *corruptus*. Kata tersebut mengandung arti suatu perbuatan buruk, busuk, bejat, dapat disuap, tidak bermoral, dan pasti tidak suci. Sedangkan korupsi dalam Bahasa Arab dikenal istilah *riswah*, artinya penggelapan, kerakusan, amoralitas, dan segala penyimpangan kebenaran.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990: 281), "*Korup*" berarti buruk, rusak, busuk, suka menerima uang sogok, dapat disogok (memakai kekuasaannya untuk kepentingan pribadi). Sedangkan "mengorup" artinya merusak, menyelewengkan (menggelapkan) barang (uang) milik perusahaan (negara) tempat kerjanya. "Korupsi" penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain, penggunaan waktu dinas (bekerja) untuk urusan pribadi.

Selanjutnya Syeid Hussain Alatas yang dikutip Syahrul Mustofa (Mustofa, dkk., 2003), membedakan jenis-jenis korupsi menurut tipologinya sebagai berikut:

1. *Korupsi transaktif*; yaitu adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan

pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya. Korupsi jenis ini biasanya melibatkan dunia usaha dan pemerintah atau masyarakat dan pemerintah;

2. *Korupsi ekstroktif*; merupakan jenis korupsi dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya;
3. *Korupsi investif;* yaitu pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang;
4. *Korupsi nepotistik;* adalah penunjukkan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku;
5. *Korupsi autogenik;* Perilaku korupsi dengan pemerasan, korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri;
6. *Korupsi suportif;* Perbuatan korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang diri. Misalnya dalam hal pembuatan laporan keuangan yang tidak benar;
7. *Korupsi defensif;* Tindakan-tindakan yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada. Misalnya menyewa preman untuk berbuat jahat, menghambat pejabat yang jujur dan cakap agar tidak menduduki jabatan tertentu dan sebagainya.

Untuk menentukan perbuatan seseorang atau korporasi melakukan suatu tindak pidana korupsi, secara sederhana dapat dilihat dari unsur-unsur pada Tabel 2 sebagai berikut:

TABEL 2 INDIKATOR TINDAK PIDANA KORUPSI

UNSUR	INDIKATOR	KETERANGAN
Perbuatan	Perbuatan melawan hukum	Maksudnya adalah melawan peraturan perundang-undangan yang sah dan berlaku seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, UU No. 3 Tahun 1971, UU No. 31 Tahun 1999, UU No. 20 Tahun 2001.
Tujuan Perbuatan	Memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi	Maksudnya niat dan tujuan yang dilakukan oleh seseorang atau korporasi.
Akibat Perbuatan	Dapat merugikan Negara atau perekonomian Negara	-
Instrumen yang digunakan	Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan atau kedudukan.	Merupakan modus atau cara yang biasanya digunakan.

Selanjutnya terkait dengan tindak pidana korupsi, Baharuddin Lopa (Lopa, 1997), berpendapat bahwa pengertian umum tentang tindak pidana korupsi adalah "*suatu tindak pidana penyuapan dan perbuatan melawan hukum yang merugikan/dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat. Perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara adalah korupsi di bidang materiil, sedangkan korupsi di bidang politik dapat berwujud memanipulasi pemungutan suara dengan cara penyuapan, intimidasi, paksaan dan atau campur tangan yang dapat mempengaruhi kebebasan memilih, komersialisasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau pada keputusan yang bersifat administratif di bidang pelaksanaan pemerintahan*".

Lebih lanjut Baharuddin Lopa menyatakan bahwa terdapat 11 (sebelas) faktor penyebab korupsi di Indonesia, yaitu: (1) kerusakan moral; (2) kelemahan sistem; (3) kerawanan sosial ekonomi; (4) tindakan hukum yang belum tegas; (5) seringnya pejabat minta sumbangan; (6) pungli; (7) kurangnya pengertian tentang tindak pidana korupsi; (8) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang serba tertutup; (9) lemahnya kontrol DPR; (10) lemahnya perundang-undangan dan (11) gabungan dari sejumlah faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi.

Berdasarkan Pasal 1 butir (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Definisi korupsi secara spesifik memang tidak muncul secara ekplisit dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang korupsi. Begitu pula dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disahkan, diundangkan, dan mulai berlaku pada tanggal 16 Agustus 1999 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, dan Penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874; dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disahkan, diundangkan, dan mulai berlaku pada tanggal 21 Nopember 2001 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134 dan Penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150, juga tidak memberikan rumusan tegas tentang korupsi. Namun demikian berdasarkan rumusan pasal-pasal yang ada dalam undang-undang tersebut, maka korupsi itu adalah perbuatan:

1. Melawan hukum yang merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara (Pasal 2 ayat (1)) dipidana penjara 4-20 tahun dan denda Rp. 200 juta-Rp. 1 milyar; atau dapat juga dihukum mati; atau
2. Menyalahgunakan kewenangan karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 3) dipidana penjara seumur hidup dan/atau 1 tahun denda Rp. 50 juta-Rp. 1 milyar; atau
3. Pemberian suap kepada Pegawai Negeri termasuk Hakim maupun Advokad (Pasal 5, 6, 11, 12 huruf a, b, c, d dan Pasal 13) dipidana penjara 1-5 tahun dan denda Rp. 50 juta-Rp. 250 juta; penjara 3-15 tahun dan/atau denda Rp. 150 juta-Rp. 750 juta; penjara seumur hidup-20 tahun dan denda Rp. 200 juta-Rp. 1 milyar; penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda Rp. 150 juta; atau
4. Penggelapan dalam jabatan dan pemalsuan atau penghancuran atau penghilangan dokumen (Pasal 8, 9 dan 10) dipidana penjara 3-15 tahun dan denda Rp. 150 juta-Rp. 750 juta; penjara 1-5 tahun dan denda Rp. 50 juta-Rp. 250 juta; penjara 2-7 tahun dan denda Rp. 100 juta-Rp. 250 juta; atau
5. Pemerasan dalam jabatan (Pasal 12 huruf e, f, dan g) dipidana penjara seumur hidup-20 tahun dan denda Rp. 200 juta-Rp. 1 milyar; atau
6. Pemborongan yang melakukan perbuatan curang (Pasal 7, 12i) dipidana penjara 2-7 tahun dan denda Rp. 100 juta-Rp. 350 juta; penjara seumur hidup-20 tahun dan denda Rp. 200 juta-Rp. 1 milyar; atau
7. Gratifikasi yaitu Pasal 12B dipidana penjara seumur hidup-4 tahun dan denda Rp. 200 juta-Rp. 1 milyar; dan
8. Percobaan, pembantuan atau pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi (Pasal 15) dipidana mati atau penjara 1 tahun dan denda Rp.100 juta-Rp. 1 milyar.

Di samping jenis-jenis tindak pidana korupsi sebagaimana tersebut di atas, ada jenis-jenis tindak pidana korupsi lain sebagaimana diatur dalam *United Nation Convention Against Corruption*, 2003. Konvensi ini telah disepakati antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia untuk disahkan menjadi Undang-Undang tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) (Kesepakatan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption*, 2003, menjadi Undang-Undang dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 21 Maret 2006. Adapun salah satu isu yang diatur dalam *United Nation Convention Against Corruption*, 2003 itu adalah jenis-jenis korupsi yang bisa diatur oleh Undang-Undang Nasional masing-masing Negara penandatangan (Pasal 16 s/d 22 dan Pasal 27 UNCAC 2003), yaitu:

1. Penyuapan Pejabat Publik Nasional (*Bribery of National Public Officials*);
2. Penyuapan Pejabat Publik Asing dan Pejabat Organisasi Internasional Publik (*Bribery of Foreign Public Officials and Officials of International Organzation*);
3. Penggelapan, Penyalahgunaan, Penyimpangan Lain Kekayaan Oleh Pejabat Publik (*Embezzlement, Misappropriation or other Reversion of Property by a Public Officials*);
4. Memperdagangkan Pengaruh (*Trading in Influence*);
5. Penyalahgunaan Fungsi (*Abuse of Functions*);
6. Memperkaya Diri secara Tidak Sah (*Illicit Enrichment*);
7. Penyuapan di Sektor Swasta (*Bribery in the Private Sector*);
8. Penggelapan Kekayaan di Sektor Swasta (*Embezzlement of Property in the Private Sector*); dan
9. Turutserta dan Percobaan (*Participation and Attempt*).

Lalu mengapa orang melakukan korupsi? Korupsi bagaikan penyakit kronis yang sulit disembuhkan, tindak pidana korupsi menjadi fenomena di setiap organ-organ pemerintah dan menjalar ke semua aspek-aspek kehidupan. Tak ayal lagi, pemberantasan korupsi akan menjadi tugas yang berat untuk jangka waktu yang panjang. Apakah yang menjadi akar terjadinya korupsi dan mengapa orang melakukan korupsi?

Banyak orang tabu bahwa Lord Acton pernah mengatakan: *"power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely"*. Melalui ungkapan itu kita dapat mengambil suatu gambaran, bahwa terjadinya tindak pidana korupsi itu adalah adanya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*.

Kekuasaan ini di Indonesia seringkali dilakukan oleh pejabat pemerintah yang nota bene adalah sebagai birokrat, bekerjasama dengan swasta atau pihak lain untuk melakukan korupsi; yang biasanya dilakukan dalam pengadaan barang dan jasa dengan cara *mark up* atau juga bisa *mark down;* korupsi dilakukan karena sifat serakah atau karena kebutuhan; korupsi dilakukan karena adanya kesempatan; dan korupsi dilakukan karena integritas atau moral pelaku tipis. Hal lain yang mendorong terjadinya tindak pidana korupsi yang sifatnya "integral" dengan kekuasaan adalah adanya budaya permisif dan faktor seperti kurangnya pengawasan, reformasi kehidupan negara yang tidak diikuti perubahan infrastruktur tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, serta tingkat kemiskinan dan keterbelakangan suatu masyarakat. Apa sebab banyak tindak pidana korupsi terjadi di Indonesia? Apakah karena *good governance* dan birokrasi yang tidak baik?

C. KONSEPSI *GOOD GOVERNANCE*

Istilah *"governance"* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur kira-kira 125 tahun sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan studi administrasi dan ilmu politik. Tetapi saat

itu hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Sekarang mencuat kembali dengan mengaitkannya dengan pemerintahan atau *governance* dalam pengertian sekarang diterjemahkan dengan tata pemerintahan atau penyelenggaraan pemerintahan (Efendi, 2003: 1). Dikembangkannya konsep g*ood governance* maka penyelenggaraan pemerintah telah bergeser dari *"rule goverment"* menjadi *"good governance*" (Widodo, 2001: 1).

Dalam menyelenggarakan pemerintahan maka menurut konsep *rule government* pembangunan dan pelayanan publik senantiasa lebih didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut konsep *"good governance",* dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah saja, tetapi juga melibatkan berbagai elemen baik dari intern, birokrasi maupun luar birokrasi publik. Oleh karenanya konsep *governance* tidak sama dengan konsep *government*. Konsep *government* hanya menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi, yaitu negara dan pemerintahan. Sementara konsep *governance* tidak hanya melibatkan negara dan pemerintahan, tapi juga melibatkan peran berbagai aktor di luar pemerintahan dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas (Ganie-Rochman (2000:141) dikutip oleh Widodo, 2001: 15).

Perbedaan pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep "pemerintahan" berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi rakyat. Dengan kata lain dalam *governance,* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, patisipatif dan kemitraan (Widodo, 2001: 1). *United Nations Development Programme* (UNDP) menentukan, bahwa: pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengatur urusan-urusan bangsa ("*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs"*). Sementara Lembaga Administrasi Negara mengatakan, *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasan negara dalam penyedia *public goods and services.* Praktek terbaiknya disebut *good governance* (Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2000: 1).

Good governance menurut UNDP mempunyai karakteristik: (i) mengikutsertakan semua pihak *(participation); (ii)* transparansi dan pertanggungjawaban *(transparency and accountability); (iii)* efektifitas dan keadilan *(effectiveness and efficiency); (iv)* adanya jaminan supremasi hukum *(rule of law); (v)* jaminan proses politik sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat *(consensus orientation); (vi)* memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan

menyangkut alokasi sumberdaya pembangunan *(equity);* dan (vii) visi strategis pemimpin serta masyarakat yang mampu melihat jauh ke depan atas pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia *(strategic vision).*

Ada 3 (tiga) pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa untuk melaksanakan *good governance,* yaitu pilar negara *(state),* pilar masyarakat madani *(civil society),* dan pilar sektor swasta *(private sector).* Pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang sinergis dan setara.

Pilar Negara atau *state* secara terus menerus: (1) menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil; (2) membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan; (3) menyediakan *public services* yang efektif dan *accountable;* (4) menegakkan hak asasi manusia; (5) melindungi lingkungan hidup; dan (6) mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik.

Usaha yang dilakukan dalam pilar masyarakat madani *(civil society)* adalah secara terus menerus berupaya: (1) menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi; (2) mempengaruhi kebijakan publik; (3) berfungsi sebagai sarana *checks and balances* pemerintah; (4) mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah; (5) mengembangkan sumber daya manusia; (6) berfungsi sebagai sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

Sedangkan pada pilar sektor swasta *(private sector)* secara terus menerus: (1) menjalankan industri; (2) menciptakan lapangan kerja; (3) menyediakan insentif bagi karyawan; (4) meningkatkan standar hidup masyarakat; (5) memelihara lingkungan hidup; (6) mentaati peraturan; (7) melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi pada masyarakat; (8) menyediakan kredit bagi usaha kecil dan menengah (Hardjasoemantri, 2003: 2).

D. PENGERTIAN BIROKRASI

Dalam bahasa Indonesia, istilah "birokrasi" mengandung 2 (dua) arti: (1) sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang kepada hirarki dan jenjang jabatan; (2) cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990: 120).

Dalam perspektif administrasi dan hukum administrasi negara, pengertian pertama seharusnya dirumuskan dengan sistem administrasi karena yang dimaksud adalah birokrat sebagai pelaksana kebijaksanaan dan tugas-tugas pemerintah. Pengertian kedua tentunya berkaitan dengan konsep birokrasi sebagai inefisiensi organisasi (Tjakranegara, 1992: 13). Literatur lain mengatakan bahwa birokrasi dapat didefinisikan sebagai organisasi yang didirikan secara resmi yang dibentuk untuk memaksimalkan efisiensi administratif (Blau dan Marshall W. Meyer, 1987: 83).

Pada umumnya organisasi negara dibentuk dengan tujuan tertentu seperti mencerdaskan bangsa, menjamin keamanan dan ketertiban, melindungi dan mensejahterakan rakyat. Dalam upaya pencapaian tujuan negara dibentuk pemerintahan. Untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan mengupayakan tercapainya tujuan negara, pemerintah menyusun program sebagai kebijaksanaan publik *(public policy).* Kebijakan publik atau *public policy* ini tidak dilaksanakan langsung oleh pemerintah tetapi dilaksanakan oleh birokasi negara.

Oleh sebab itu birokrasi berfungsi untuk menghubungkan pemerintah dengan kepentingan rakyat dan eksistensi birokrasi sangat dibutuhkan agar kebijakan publik dapat dilaksanakan sampai ke tingkat paling bawah (Sunggono, 1994: 109). Atau kebijakan publik yang dibuat pemerintah itu didefinisikan dengan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Islamy, 2000: 20). Dengan demikian birokrasi merupakan suatu alat untuk merealisasi pembangunan sosial ekonomi.

Oleh sebab itu agar pelayanan masyarakat berjalan sesuai dengan wewenang, tugas, dan fungsi pelayanan publik, maka diperlukan aparatur birokrat dan pejabat administrasi harus akuntable, bertanggung jawab sehingga pelayanan masyarakat berjalan dengan tertib, sopan, obyektif, jujur, efektif, efisien dan adil. Karena warga masyarakat pada umumnya menghendaki untuk dilayani dengan baik, mendapatkan dan mempertahankan hidup yang layak, hak asasinya dihormati dan aman dalam melaksanakan segala aktivitasnya. Sementara pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh aparatur birokrat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya: (1) harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan; (2) jangan sampai menimbulkan keresahan, karena tidak diterima masyarakat setempat; (3) tidak boleh melawan hukum; (4) dalam membuat suatu keputusan birokrasi harus mempunyai dasar hukum tertulis; (5) harus bermoralitas dan etika umum kedinasan wajib dijunjung tinggi; (6) menghemat biaya dan produktivitas; dan (7) tehnik dan teknologi wajib digunakan untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi.

E. MEMBERANTAS TINDAK PIDANA KORUPSI DENGAN MENATA BIROKRASI DALAM KERANGKA *GOOD GOVERNANCE*

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dengan menata birokrasi antara lain melalui penciptaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang antara lain ditandai dengan dipenuhinya persyaratan, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Penyelenggaraan pemerintah yang baik ini diupayakan dengan menciptakan aparatur yang efisien, efektif, berwibawa dan bertanggung jawab, dengan dilandasi sikap pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara.

Di samping itu, memberantas tindak pidana korupsi dapat dilakukan melalui penataan

birokrasi pemerintahan, antara lain dengan cara restrukturisasi kelembagaan pemerintah, reposisi dan relokasi personil yang cermat, penataan manajemen keuangan, penerapan manajemen kinerja dan perbaikan manajemen pelayanan. Jika hal-hal tersebut dilakukan, maka diyakini pemerintahan yang baik dan bersih akan dapat terwujud dan sekaligus diharapkan tindak pidana korupsi juga akan berkurang secara signifikan.

Untuk menjamin adanya pemerintahan yang baik dan bersih terdapat beberapa asas, yang terdiri dari 2 (dua) kategori: (Islamy, 2000: 90-91)

1. Asas-asas mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang apabila dilanggar secara otomatis, membuat keputusan yang bersangkutan batal demi hukum, yaitu: (a) orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan, tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi dalam keputusan tersebut, langsung ataupun tidak langsung; (b) keputusan yang merugikan atau mengurangi hak warga tidak boleh diambil sebelum warga diberi kesempatan mempertahankan haknya; dan (c) konsiderans keputusan wajib sesuai dengan diktum keputusan dan merujuk pada fakta-fakta yang benar;
2. Asas-asas mengenai kebenaran fakta-fakta yang dijadikan dasar membuat keputusan, yaitu: (a) asas larangan kesewenang-wenangan; (b) asas larangan *detournement de pouvoir*; (c) asas kepastian hukum; (d) asas larangan melakukan diskriminasi hukum; dan (e) asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan.

Dengan melaksanakan fungsi-fungsi birokrasi seperti tersebut di atas dalam kerangka *good governance*, diharapkan akan berkembang *civil society* dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat dengan pemerintahan yang mengabdi kepada rakyat.

III. SIMPULAN DAN SARAN

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia sudah dilaksanakan lebih dari setengah abad sejak kemerdekaan Republik ini diproklamasikan oleh para tokoh pendiri bangsa, baik melalui berbagai peraturan perundang-undangan maupun upaya penciptaan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Agar upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dapat mencapai hasil optimal, salah satu strategi yang perlu dilaksanakan adalah dengan menata birokrasi yang bermuara pada pencapaian penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik haruslah melaksanakan prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang baik yang meliputi: (a) ***Transparancy***, yang mengandung pengertian perlunya suatu keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan; (b) ***Participative***, yang bermakna adanya penerapan pengambilan keputusan yang demokratis, adanya pengakuan atas hak asasi manusia, kebebasan pers dan kebebasan ekspresi masyarakat; dan (c) ***Accountability***, yang mengandung pengertian adanya pertanggungjawaban atas amanat yang diberikan.

Di samping itu, upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut, diperlukan suatu sistem manajemen kinerja yang mampu mengukur kinerja dan keberhasilan instansi pemerintah. Dengan demikian akan tercipta legitimasi dan dukungan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya sistem manajemen kinerja yang baik niscaya akan dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang pada gilirannya juga akan menghambat terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

DAFTAR PUSTAKA

Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, UI-Press.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Efendi, Sofian, 2003, "Membangun Good Governance Tugas Kita Bersama", Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, diselenggarakan Universitas Gajah Mada, 25-27 September 2003.

Hardjasoemantri, Koesnadi, 2003, "Good Governance dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia", Bali, Makalah dalam Seminar Hukum Nasional ke VIII, diselenggarakan oleh BPHN, 15 Juli 2003.

Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara.

Keputusan Rapat Koordinasi Pengawasan Tingkat Nasional di Bali pada bulan Desember 2002.

Lopa, Baharuddin, 1997, *Masalah Korupsi dan Pemecahannya,* Jakarta, PT. Kipas Putih Aksara.

Mustofa, Syahrul, dkk., 2003, *Mencabut Akar Korupsi,* Solidaritas Masyarakat Transparansi NTB, bekerjasama dengan The Asia Foundation dan USAID.

Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum Kebijaksanaan Publik,* Jakarta, Sinar Grafika.

Tjakranegara, R. Soegijatno, 1992, *Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara*, Jakarta, Rineka Cipta.

Transparency International Indonesia, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2006, (Peneliti Anung Karyadi, dkk.).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.*

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

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.*

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

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Percepatan Pemberantasan Korupsi.*