

**IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN ZONA INTEGRITAS
DALAM RANGKA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA
KORUPSI DI LINGKUNGAN KANWIL KEMENKUMHAM
JAWA TENGAH**

TESIS



Oleh :

NOVITA ILMARIS

NIM : 20301900072
Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN ZONA INTEGRITAS
DALAM RANGKA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA
KORUPSI DI LINGKUNGAN KANWIL KEMENKUMHAM
JAWA TENGAH**

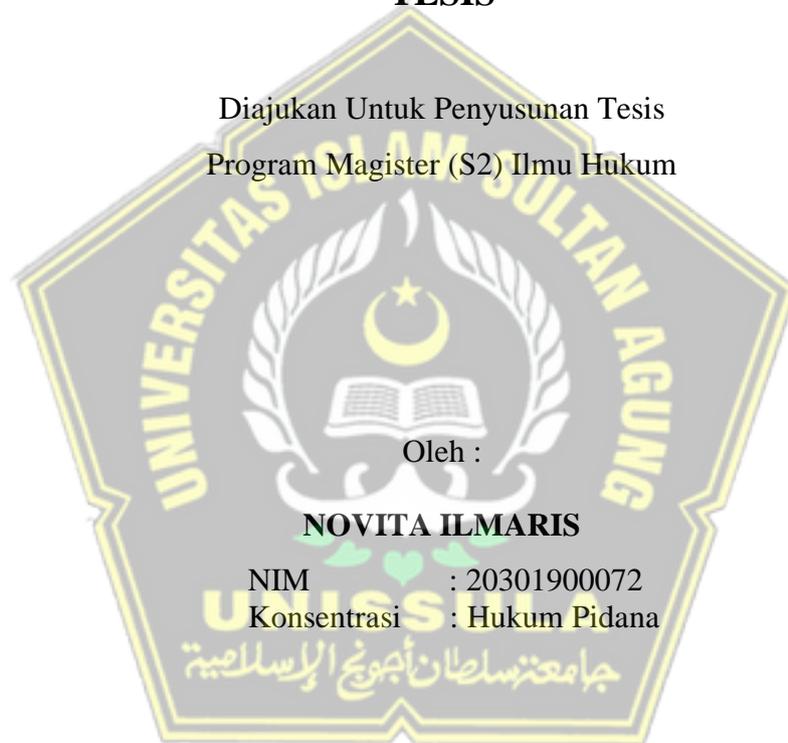
TESIS

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Oleh :

NOVITA ILMARIS

NIM : 20301900072
Konsentrasi : Hukum Pidana



**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN ZONA INTEGRITAS
DALAM RANGKA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA
KORUPSI DI LINGKUNGAN KANWIL KEMENKUMHAM
JAWA TENGAH**

TESIS

Oleh:

NOVITA ILMARIS

NIM : 20301900072

Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh :
Pembimbing I, Tanggal,


Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.
NIDN. 06-1702-6801

Pembimbing II, Tanggal,


Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.
NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum




Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum
NIDN. 06-1507-6202

**IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN ZONA INTEGRITAS
DALAM RANGKA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA
KORUPSI DI LINGKUNGAN KANWIL KEMENKUMHAM
JAWA TENGAH**

TESIS

Oleh:

NOVITA ILMARIS

NIM : 20301900072

Konsentrasi : Hukum Pidana

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **12 Agustus 2021**
Dan Dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,

Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.

NIDN : 06-0707-7601

Anggota I

Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H., Sp.N., M.Hum.

NIDN. 06-1702-6801

Anggota II

Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.

NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum

NIDN. 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

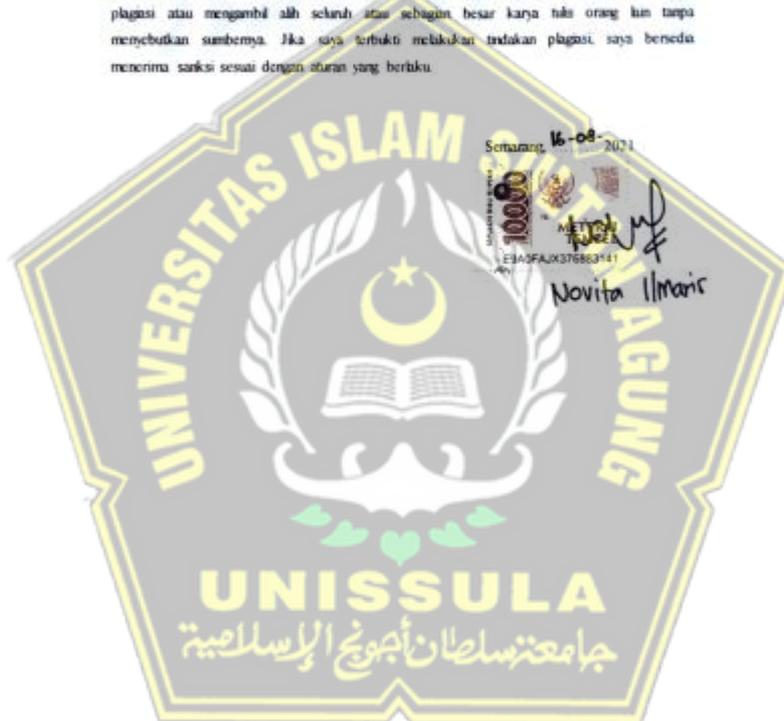
Nama : Novita Ilmaris

NIM : 20301900072

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

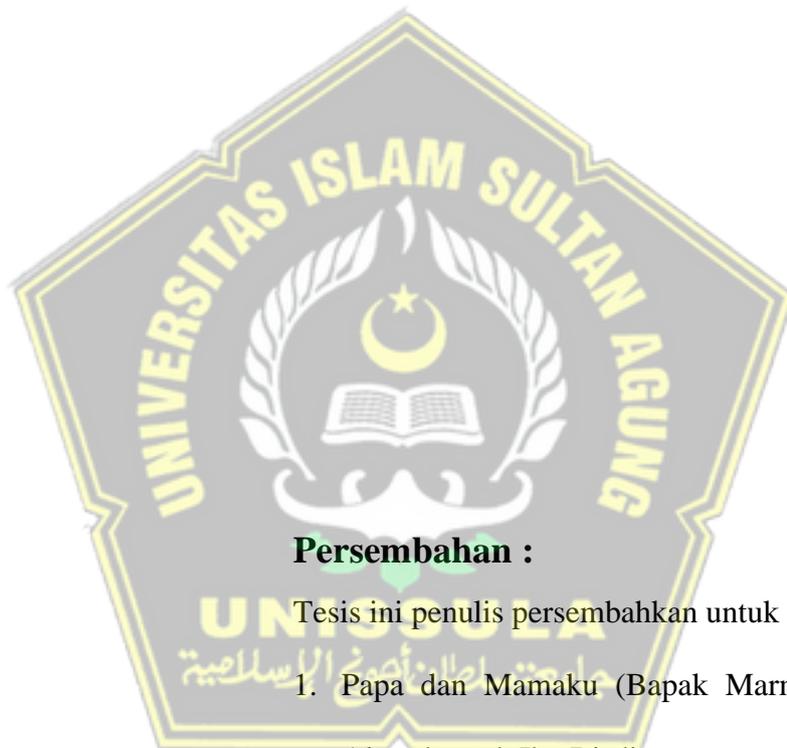
Implementasi Pembangunan Zona Integritas Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Kanwil Kementerianham Jawa Tengah

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.



Motto :

Orang Positif saling mendoakan....
Orang Negatif saling menjatuhkan....
Orang Sukses paham tentang proses...
Orang Gagal lebih banyak protes...



Persembahan :

Tesis ini penulis persembahkan untuk :

1. Papa dan Mamaku (Bapak Marmanudin dan Almarhumah Ibu Risdiana;
2. Suami tersayang;
3. Adikku, Adik iparku, dan keponakanku terkasih;
4. Staf Kanwil Kemenkumham Jateng;
5. Teman-teman Magister Ilmu Hukum;
6. Civitas Akademika UNISSULA.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* atas segala rahmat, hidayah, dan inayah-Nya yang telah memberikan kelapangan, kelancaran dan kemudahan bagi penulis di dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Shalawat dan salam dihaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad *Shallallahu 'alaihi wasallam* sebagai suri tauladan umat.

Alhamdulillah, penulis sangat bersyukur karena tesis yang berjudul : Implementasi Pembangunan Zona Integritas Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dapat diselesaikan dengan baik.

Dalam penyelesaian tesis ini berbagai pihak telah memberikan bimbingan, dan motivasi kepada penulis. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan tertinggi kepada :

Selain itu, tak lupa penulis menyampaikan rasa terima kasih dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Drs. Bedjo Santoso, M.T.,Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Wakil Dekan I dan Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Dr. H. Umar Ma'ruf, S.H.,Sp.N.,M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I dan Dr. Hj. Siti Rodhiyah D.I., S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing II yang telah

memberikan bimbingan, motivasi, dan kemudahan bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini;

5. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,M.H. selaku Dosen Penguji yang telah memberikan arahan bagi penulis;
6. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;
8. Staf penulis di Kanwil Kemenkumham Jateng, yaitu Widya, Mada, dan Catur;
9. Rekan-rekan di kampus Mas Faisol yang berkontribusi besar sehingga penulis mampu menyelesaikan S2 setelah tiga kali gagal di tempat lain, akibat kesibukan yang tidak dapat terbendung;
10. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya tesis ini;
11. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Dalam penyelesaian penulisan tesis ini, penulis sangat menyadari masih terdapat kekurangan baik dari isi maupun tulisan, oleh karena itu penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya, selanjutnya penulis mohon saran dan kritiknya guna perbaikan penulisan tesis ini. Akhirnya hanya kepada Allah S.W.T, penyusun memohon bimbingan dan kemudahan dalam penyusunan tesis ini, semoga selama penulis belajar dan menimba ilmu di Magister Ilmu Hukum Universitas Islam

Sultan Agung Semarang ini, mendapatkan ilmu yang bermanfaat bagi agama, negara, dan masyarakat serta mendapat rahmat dan hidayah baik di dunia maupun di akhirat. Aamiin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, 17 April 2021

Penulis

Novita Ilmaris
20301900072



ABSTRAK

Korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa. Fenomena korupsi yang terjadi di sektor publik, tidak hanya berskala kecil, tetapi juga terjadi di dalam manajemen publik tingkat operasional hingga yang dilakukan oleh para pejabat. Salah satu upaya untuk mencegah korupsi adalah reformasi birokrasi, yang dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintah, termasuk Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah melalui pembangunan zona integritas.

Berdasarkan pada latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan, yaitu implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, serta kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan solusinya. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui wawancara dan studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan teori penegakan hukum dan teori efektivitas hukum.

Hasil penelitian ini adalah : (1) implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dilakukan dengan : (a) menempatkan seluruh layanan menjadi di 1 (satu) ruang layanan yang dinamakan “Layanan Bersama Satu Pintu Hukum dan HAM”, (b) membangun aplikasi berbasis teknologi informasi/ *web-site* (SILANDU), pelayanan bersama satu pintu, dan layanan informasi dan peng-aduan dalam satu nomor layanan, (c) perubahan pola pikir dan kerja pegawai dengan kegiatan kerohanian, (d) menyediakan kanal layanan pengaduan, dan (e) rutin tiap bulan mengumumkan hasil survey kepuasan masyarakat; (2) kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, antara lain : (a) belum adanya *role model*, (b) belum semua pegawai memiliki komitmen yang sama, (c) pegawai masih berketat pada pelaksanaan tugas dan fungsi yang ada pada masing-masing bagian, (d) agen perubahan tidak berjalan efektif, (e) masih ada ego sektoral masing-masing, dan (f) masyarakat masih gagap teknologi dalam menggunakan SILANDU. Adapun solusi dalam menangani kendala tersebut adalah : (a) pimpinan harus menjadi *role model*, (b) semua pegawai memiliki komitmen yang sama dalam implementasi pembangunan zona integritas, (c) perlu dilakukan internalisasi lebih mendalam bagi para pegawai untuk memahami arti pentingnya pembangunan zona integritas, dan (d) terus-menerus dilakukan publikasi penggunaan SILANDU dan menu SILANDU dibuat secara *user friendly* berikut dengan kanal informasi maupun konsultasi.

Kata Kunci : Korupsi, Pembangunan, Pencegahan, Tindak Pidana, Zona Integritas

ABSTRACT

Corruption is an extraordinary crime. The phenomenon of corruption that occurs in the public sector is not only on a small scale, but also occurs in the operational level of public management, to those carried out by officials. One of the efforts to prevent corruption is bureaucratic reform, which is carried out by every government agency, including the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights in Central Java through the construction of an integrity zone.

Based on the above background, the authors formulate several problems, namely the implementation of the development of an integrity zone in the context of preventing corruption in the Central Java Ministry of Law and Human Rights Regional Office, as well as obstacles in the implementation of the integrity zone development in the context of preventing corruption within the Central Java Ministry of Law and Human Rights Regional Office and the solution. The research method used is a sociological juridical approach, with a descriptive analytical research specification. The data used in this study are primary data and secondary data, obtained through interviews and literature study, then analyzed qualitatively using law enforcement theory and law effectiveness theory.

The results of this study are : (1) the implementation of the development of an integrity zone in the context of preventing corruption within the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights of Central Java, carried out by : (a) placing all services in 1 (one) service room called "One Stop Service for Law and Human Rights", (b) building information technology/website-based applications (SILANDU), one-stop shared services, and information and complaints services in one service number, (c) changing the mindset and work of employees with spiritual activities, (d) providing complaint service channels, and (e) regularly announcing the results of community satisfaction surveys; (2) obstacles in the implementation of the integrity zone development, in the context of preventing corruption within the Regional Office of the Ministry of Law and Human Rights, Central Java, include : (a) the absence of a role model, (b) not all employees have the same commitment, (c) employees are still struggling with the implementation the duties and functions that exist in each section, (d) agents of change do not work effectively, (e) there are still individual sectoral egos, and (f) people are still technologically stumped in using SILANDU. The solutions in dealing with these obstacles are: (a) the leadership must be a role model, (b) all employees have the same commitment in the implementation of the integrity zone development, (c) it is necessary to carry out deeper internalization for employees to understand the importance of the integrity zone development, and (d) the use of SILANDU is continuously published, and the SILANDU menu is made user-friendly along with information and consultation channels.

Keywords : Corruption, Crime, Development, Integrity Zone, Prevention

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT.....	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Kerangka Konseptual	14
F. Kerangka Teori.....	22
G. Metode Penelitian.....	28
H. Sistematika Penulisan.....	35

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Tindak Pidana.....	36
1. Unsur-unsur Tindak Pidana.....	36
2. Pertanggungjawaban Pidana	38
B. Tinjauan Umum tentang Korupsi	43
1. Sebab dan Akibat Korupsi	43
2. Tipologi Korupsi	48
C. Tinjauan Umum tentang Reformasi Birokrasi.....	52
1. Reformasi Birokrasi.....	52
2. Relasi Reformasi Birokrasi dan Akuntabilitas Pe- layanan Publik.....	55
D. Tinjauan Umum tentang Pelayanan Publik.....	57
1. Klasifikasi Pelayanan Publik.....	57
2. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik.....	64
E. Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Islam	67

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.....	72
B. Kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan solusi dalam menangani kendala	103

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	112
B. Saran	113

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, demikian amanat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan ketentuan Konstitusi Negara Republik Indonesia ini bermakna bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Dalam rangka mewujudkan negara hukum, salah satunya diperlukan perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur keseimbangan dan keadilan di segala bidang kehidupan dan penghidupan rakyat melalui hukum atau peraturan perundang-undangan. Hal ini memperlihatkan bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang penting dalam negara hukum Indonesia. Oleh karena itu, dalam negara hukum perbuatan atau tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun warga masyarakatnya tanpa terkecuali harus berdasarkan atas hukum, jadi, mentaati hukum merupakan kewajiban demi terciptanya keamanan dan ketertiban.¹

Pelaksanaan dan penegakan norma-norma hukum saat ini dihadapkan pada perkembangan zaman, sebagaimana munculnya kejahatan atau tindak

¹ Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 23.

pidana yang bercirikan transnasional, *extraordinarycrime*, hingga *trans-bordeless*, salah satunya adalah tindak pidana korupsi yang termasuk dalam *white collar crime*.

Para pelaku dari perbuatan *white collar crime* biasanya terdiri dari orang-orang terhormat atau orang-orang yang mempunyai kekuasaan/uang, yang biasanya menampakkkan dirinya sebagai orang yang baik-baik, bahkan banyak di antara mereka yang dikenal sebagai dermawan, yang terdiri dari para politikus, birokrat pemerintah, penegak hukum, serta masih banyak lagi.²

Hubungan korupsi dengan kekuasaan sangat erat, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh H.A. Brasz, yang menyatakan bahwa korupsi memang dapat dikategorikan sebagai kekuasaan tanpa aturan hukum. Oleh karena itu, selalu ada praduga pemakaian kekuasaan untuk mencapai suatu tujuan selain daripada tujuan yang tercantum dalam pelimpahan kekuasaan tersebut. Banyak pegawai negeri yang mementingkan kekuasaan, sebagaimana ia mementingkan uang.³

Berdasarkan pandangan tersebut telah memberikan gambaran bahwa ruang lingkup terjadinya korupsi adalah berada dalam lingkungan kekuasaan atau wewenang atau kedudukan. Pemegang kekuasaan merupakan orang yang memiliki pribadi dan intelektualitas yang tinggi, sehingga mempunyai banyak akal untuk mempermudah perbuatannya yang koruptif, padahal kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara, dan wewenang tersebut

² Munir Fuady, *Bisnis Kotor, Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 22

³ Kimberly Ann Elliot, *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 182.

tidak boleh dipergunakan untuk tujuan lain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang tersebut melampaui batas.⁴

Pada perkembangan selanjutnya, korupsi tidak hanya makin meluas, tetapi dilakukan secara sistematis, sehingga tidak saja semata-mata merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat,⁵ sehingga korupsi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia generasi ketiga, sehingga wajar kalau korupsi digolongkan sebagai *extraordinary crime*.⁶

Korupsi merupakan perbuatan yang sangat merugikan bagi negara, terutama keuangan negara yang dijadikan lahan untuk memperkaya diri para pejabat, keluarga, dan kroni-kroninya. Tidak sedikit jumlah uang rakyat yang mereka ambil dan hak-hak orang yang seharusnya dapat duduk di kursi pemerintahan, diambil oleh orang yang tidak pantas dan tidak mempunyai kemampuan, sehingga negara yang menjadi hancur.⁷

Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan, sehingga sejak tahun 1960-an, langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai masa kini. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga, atau kroninya. Ditegaskanlah kemudian bahwa korupsi selalu bermula dan berkembang di sektor publik dengan bukti-bukti yang nyata bahwa dengan kekuasaan itulah pejabat publik

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 80.

⁵ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Pena Multi Media, Depok, 2008, hlm. 7.

⁶ M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian Dalam Gratifikasi*, Q-Communication, Jakarta, 2006, hlm. 70.

⁷ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi)*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 7.

dapat menekan atau memeras para pencari keadilan atau mereka yang memerlukan jasa pelayanan dari pemerintah.⁸

Fenomena korupsi di sektor publik, pertama-tama dapat disebutkan korupsi yang berskala kecil, tetapi sering terjadi di dalam manajemen publik tingkat operasional, yaitu berkaitan dengan pungli (pungutan liar). Ungkapan-ungkapan yang sudah menjadi rahasia umum, dalam hal ini antara lain salam tempel, tahu sama tahu (TST), uang semir, uang pelicin, atau pelancar. Pada dasarnya fenomena korupsi prosedural ini terjadi karena adanya kesepakatan timbal balik antara oknum petugas dengan pengguna jasa publik untuk saling membebaskan diri dari perbuatan yang melanggar hukum dan tidak etis.⁹

Cara-cara korupsi yang sudah menerobos ke mana-mana telah menciptakan pelayanan-pelayanan “yang disukai”. Pelayanan pemerintah secara langsung membuka peluang untuk sogok/suap dan seterusnya, hal ini sangat disukai oleh orang-orang yang baru masuk pada dinas sipil.¹⁰

Korupsi kini sudah terjadi pada semua bidang tata pemerintahan, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, yang dikenal dengan korupsi birokratis secara luas, yakni korupsi yang dilakukan orang-orang yang sedang memegang kekuasaan kelembagaan negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif.¹¹ Meluasnya praktek korupsi dalam berbagai sendi pemerintahan

⁸ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Inter-nasional*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 1.

⁹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 215 dan 216.

¹⁰ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Edisi Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 278.

¹¹ Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 135.

telah mengganggu roda pemerintahan dan melahirkan kerugian yang sangat besar terhadap keuangan dan perekonomian negara. Melihat kerugian yang ditimbulkan, maka korupsi dapat dikategorikan sebagai *regulatory offences* atau delik yang menghalangi bahkan merampas hasil upaya pemerintah dalam mensejahterakan rakyatnya.¹²

Perkembangan korupsi sampai saat inipun sudah merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak tertata secara tertib dan tidak terawasi secara baik, karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan di dalam implementasinya. Didukung oleh sistem “*check and balances*” yang lemah di antara ketiga kekuasaan itulah, maka korupsi sudah melembaga dan mendekati suatu budaya yang hampir sulit dihapuskan. Hampir seluruh anggota masyarakat tidak dapat menghindari diri dari “kewajiban” memberikan upeti manakala berhadapan dengan pejabat pemerintahan terutama di bidang pelayanan publik. Tampaknya tidak memberikan sesuatu hadiah (*graft*) adalah merupakan dosa bagi mereka yang berkepentingan dengan urusan pemerintahan.¹³

Korupsi dalam hukum Islam adalah merupakan tindakan kriminal yang dalam istilah Islam disebut dengan *jinayah* dan/atau *jarimah*. Asas legalitas hukum Islam tentang korupsi sangatlah jelas dan tegas. Korupsi merupakan suatu tindakan pencurian dan karenanya pelaku korupsi haruslah dihukum. Di dalam al-Qur’an Q.S. al-Baqarah ayat 188, Allah S.W.T berfirman :

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَآ إِلَى الْحُكَّامِ
لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya : “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta se-bahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat me-makan

¹² M. Akil Mochtar, *op.cit.*, hlm. 10.

¹³ *Ibid.*, hlm. 1.

sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui”.

Seperti penyakit, korupsi akan senantiasa ada di antara masyarakat, tetapi penyakit yang menyedihkan ini tidak membuat masyarakat untuk berhenti berusaha mengurangi penyakit. Demikian jugalah seharusnya fakta itu tidak boleh melumpuhkan usaha-usaha untuk membasmi¹⁴ dan memberantas korupsi.

Pemberantasan korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan menanggulangi korupsi (melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan) dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵

Penanggulangan dan pemberantasan korupsi merupakan upaya pemerintahan dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akan tetapi, etos penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sejak zaman Hindia Belanda di negara Indonesia belum pernah ada perubahan mendasar hingga saat ini. Kendatipun undang-undang korupsi ada perubahan, namun etos penegakan hukumnya tidak berubah, budaya penegakan hukum di negara Indonesia masih feodalistik, diskriminatif, dan berbingkai asas oportunitas.¹⁶

¹⁴ Robert Klitgaard, *op.cit.*, hlm. 10.

¹⁵ Arya Maheka, *Mengenal & Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 26.

¹⁶ Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 32.

Penegakan hukum merupakan syarat dari negara hukum, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara. Tindakan-tindakan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan seperti tindak pidana korupsi merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagai negara hukum, yakni dalam memajukan kesejahteraan umum. Korupsi telah mempersulit negara untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, karena uang negara yang seharusnya dinikmati oleh rakyat dicuri oleh para koruptor.

Adanya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 diharapkan dapat memenuhi harapan masyarakat untuk menghilangkan semua tindakan korup di negara ini, memberikan efek jera bagi para koruptor, serta menjadi upaya pencegahan agar calon-calon koruptor akan berpikir kembali untuk melakukan korupsi mengingat pidana yang dijatuhkan sangat berat. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juga diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pemerintah terus berupaya untuk menanggulangi dan memberantas tindak pidana korupsi yang telah banyak merugikan keuangan negara. Strategi atau upaya-upaya mengatasi persoalan korupsi dapat ditinjau dari struktur atau sistem sosial, dari segi juridis, maupun segi etika atau akhlak manusia. Satu hal yang telah jelas ialah bahwa korupsi adalah tingkah laku pejabat yang menyimpang dari norma-norma yang sudah diterima oleh masyarakat dan yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi. Sementara itu, korupsi juga

menjadi fenomena yang tak terelakkan dalam setiap sistem pemerintahan. Tidak ada satu pun sistem sosial yang benar-benar steril dari korupsi karena akan selalu ada individu-individu yang senang memilih jalan pintas untuk kepentingan diri sendiri meskipun mereka mengetahui dengan kesadaran penuh bahwa tindakannya tidak dapat dibenarkan secara moral. Oleh sebab itu, yang diperlukan adalah kewaspadaan yang terus-menerus akan bahaya korupsi serta sikap-sikap tanpa kompromi terhadap bibit-bibit korupsi.

Sebagaimana diketahui bahwa upaya memberantas tindak pidana korupsi melalui kodifikasi hukum telah dilakukan oleh pemerintah. Pertama-tama terlihat dari keluarnya Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/03/1957, No. : Prt/PM/06/1957 dan No. : Prt/PM/011/1957, hingga kemudian terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, terlebih dengan adanya sistem pembuktian terbalik, yang akan memudahkan proses pembuktian perkara korupsi di pengadilan.

Mengingat kerugian yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi itu tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga korupsi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia generasi ketiga, selain itu juga tidak sesuai dengan cita-cita gerakan reformasi yang didengungkan selama ini.

Cita-cita gerakan reformasi akan adanya suatu pemerintah yang bersih (*clean government*) dari korupsi untuk mewujudkan pemerintahan yang

efisien, terbuka, dan bertanggungjawab kepada rakyat (*good government*), didorong oleh semakin menguatnya tuntutan demokrasi dan penghormatan hak asasi manusia. Kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, keperluan ini ber-sentuhan dengan rasa keadilan sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Korupsi hanya menguntungkan se-gelintir orang kaya. Karena korupsi, rakyat harus membayar mahal untuk pelayanan publik yang buruk. Karena korupsi, terjadi ketidakadilan pengelolaan sumber daya alam dan pemerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi, diskriminasi hukum, demokratisasi yang tertunda, serta kehancuran moral yang tak ternilai harganya.¹⁷

Reformasi birokrasi merupakan salah satu langkah awal mendukung program pemerintah untuk melakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan organisasi yang lebih baik, efektif dan efisien, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, dan profesional dalam mewujudkan *good governance* dan *clean government* menuju aparatur negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), meningkatkan pelayanan prima, serta meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja aparatur negara.

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) adalah sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.¹⁸ Reformasi birokrasi pada hakikatnya bertujuan untuk terselenggaranya sistem birokrasi yang efektif, bersih, kompetitif, dan responsif terhadap perubahan serta berpihak kepada

¹⁷ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 78.

¹⁸ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 67.

rakyat. Reformasi birokrasi diperlukan karena penghematan anggaran negara, optimalisasi alokasi sumber daya, optimalisasi kinerja, peningkatan mutu pelayanan, pencegahan korupsi, dan perbaikan sistem.¹⁹

Upaya reformasi birokrasi dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintahan, begitu pula Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah. Kendala yang dihadapi, berupa penyalahgunaan wewenang, praktek KKN, diskriminasi dan lemahnya pengawasan segera diatasi dengan langkah-langkah strategis guna menghilangkan perilaku penyimpangan melalui pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) serta Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).²⁰

Beberapa permasalahan yang terjadi di Kanwil Kemenkumham Jateng adalah keluhan masyarakat terkait pemberian pelayanan publik, di antaranya adalah kurang profesionalitas dan integritas dari beberapa pegawai, serta ada beberapa permasalahan lamanya waktu proses pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi serta wilayah birokrasi bersih dan melayani di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jateng, maka aparatur harus meningkatkan dan menjaga integritasnya, sehingga terbebas dari praktek perbuatan tercela yang dapat mencederai amanah rakyat. Hal ini sebagaimana amanah, terutama dalam

¹⁹ Jawade Hafidz dan Dian Karisma, *op.cit.*, hlm. 22.

²⁰ Kementerian Hukum dan HAM RI, *Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Kementerian Hukum dan HAM RI*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2018, hlm. 2.

ketentuan Pasal 5 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang menyatakan bahwa : “Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab 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”. Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme tersebut akan dapat mewujudkan pembangunan nasional untuk dapat berjalan efektif dan efisien sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa : “Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional”.

Pencapaian menuju wilayah bebas dari korupsi serta wilayah birokrasi bersih dan melayani merupakan salah satu implementasi dalam peningkatan pelayanan prima kepada masyarakat dan birokrasi yang bebas dari tindak Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Akan tetapi, dalam implementasi pembangunan zona integrasi tersebut tidak semudah yang dibayangkan karena adanya kendala-kendala yang menghambat Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jateng mendapatkan pencapaian tersebut.

Pada dasarnya, penelitian ini meneliti mengenai implementasi dari pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah. Dapat diperbandingkan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang sejenis, dan perbedaan signifikan terletak pada objek penelitiannya. Penelitian terdahulu sebagai perbandingan adalah pada penelitian Deviyanti dengan judul : “Analisis Penerapan Good Corporate Governance (GCG) Melalui Reformasi Birokrasi Menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (Study Empiris Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual)”, objek penelitiannya adalah Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, yang memfokuskan pada faktor kepemimpinan dan budaya organisasi faktor pendukung untuk meraih Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM). Penelitian yang lain dilakukan oleh Imtitsal Caesaringi, dengan judul : “Reformasi Birokrasi Kota Tegal (Studi Kasus Zona Integritas Bebas Korupsi dan Birokrasi Bersih BP2T dan RSUD Kardinah)”, yang lebih memfokuskan pada peran seorang pemimpin untuk menyatukan visi dan mensukseskan instansi melaksanakan reformasi birokrasi. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Deva Sasti Wilujeng dan Octavia Lhaksmi Pramudyastuti, dengan judul : “Evaluasi Penerapan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (Studi Pembangunan Zona Integritas Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Soerojo Magelang)”, yang mengevaluasi penerapan zona integritas di Integritas Rumah Sakit Jiwa Prof. Dr. Soerojo Magelang, dan difokuskan pada budaya kerja dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan perbedaan dari beberapa hasil penelitian yang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang mengenai implementasi dari pembangunan zona integritas, namun dalam penelitian ini peneliti objeknya adalah di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah. Dengan demikian, penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **Implementasi Pembangunan Zona Integritas Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah?
2. Apa saja kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan bagaimana solusi dalam menangani kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah beserta solusi dalam menangani kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang hasilnya dituangkan dalam bentuk tesis ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pidana pada khususnya.

2. Praktis.

Diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen, instansi pemerintah, dan para penegak hukum mengenai implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Konseptual

1. Implementasi

Pengertian implementasi atau pelaksanaan menurut Abdullah (adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau

kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.²¹

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.²²

Pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Pengertian implementasi atau pelaksanaan menurut Westa adalah aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, di mana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.²³

2. Pembangunan

Pembangunan diartikan sebuah usaha dalam meningkatkan segala kemampuan baik dari segi sumber daya manusia (SDM) atau sumber daya alam (SDA), hal ini dilakukan dalam rangka mensejahterakan dan memanusiakan masyarakat yang seringkali hanya dijadikan batu loncatan

²¹ Muhammad Uwais Al Qarni, *Pelaksanaan*, diakses dalam <http://ekhardhi.blogspot.co.id/2010/12/pelaksanaan.html>, pada 25 November 2020, jam : 14.28 WIB.

²² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 70.

²³ Muhammad Uwais Al Qarni, *loc.cit.*

untuk meraih sebuah kesuksesan baik oleh masyarakat, kelompok maupun individu.²⁴

Menurut Siagian pembangunan merupakan usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang merencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Ide pokok pembangunan menurut Siagian mengandung makna, yakni :²⁵

- a. Pembangunan merupakan suatu proses yang tanpa akhir;
- b. Pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan secara terus menerus;
- c. Pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan;
- d. Pembangunan mengarah kepada modernitas. Modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multi dimensional. Proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

3. Zona Integritas

Pengertian zona integritas menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019 adalah : “Predikat yang diberikan kepada instansi pemerintah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai komitmen untuk mewujudkan WBK/WBBM melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam hal pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik”.

²⁴ Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5.

²⁵ Agus Suryono, *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 46.

Pengertian WBK/WBBM disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 dan angka 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019, sebagai berikut :

Pasal 1 angka 2

Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi yang selanjutnya disingkat Menuju WBK adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja/kawasan yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja.

Pasal 1 angka 3

Menuju Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani yang selanjutnya disingkat Menuju WBBM adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja/kawasan yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penguatan kualitas pelayanan publik.

4. Pencegahan

Pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar suatu tidak terjadi. Dapat dikatakan suatu upaya yang dilakukan sebelum terjadinya pelanggaran. Upaya pencegahan kejahatan merupakan upaya awal dalam menanggulangi kejahatan. Upaya dalam menanggulangi kejahatan dapat diambil beberapa langkah meliputi langkah penindakan (represif) di samping langkah pencegahan (preventif).²⁶

5. Tindak Pidana

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dibedakan antara kejahatan (tindak pidana) dan pelanggaran. Istilah tindak pidana

²⁶ Sudut Hukum, *Pengertian Pencegahan*, diakses dalam <https://suduthukum.com/2017/04/pengertian-pencegahan.html>, pada 25 November 2020, jam : 18.21 WIB.

merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu dari perkataan “*Strafbaar Feit*” yang diterjemahkan sebagai suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu.²⁷

Pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan yang mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.²⁸

Ada lain istilah yang dipakai dalam hukum pidana, yaitu “tindak pidana”. Istilah ini, karena timbulnya dari pihak kementerian kehakiman, sering dipakai dalam perundang-undangan. Meskipun kata “tindak” lebih pendek dari “perbuatan”, tapi “tindak” tidak menunjukkan pada suatu yang abstrak seperti perbuatan, tapi hanya menyatakan perbuatan konkrit, sebagaimana halnya dengan peristiwa dengan perbedaan bahwa tindak adalah kelakuan, tingkah laku, gerak-gerik atau sikap jasmani seseorang. Oleh karena tindak sebagai kata tidak begitu dikenal, maka dalam perundang-undang an yang menggunakan istilah tindak pidana baik dalam pasal-pasal sendiri, maupun dalam penjelasannya hampir selalu dipakai pula kata perbuatan. Contohnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum (Pasal 127, Pasal 129, dan lain-lain).²⁹

Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi “tindak pidana” atau dalam bahasa Belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam *Strafwetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang berlaku di Indonesia. Ada istilah dalam bahasa asing, yaitu *delict*.

²⁷ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 38.

²⁸ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 54.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 55.

Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukum pidana, dan pelaku ini dapat dikatakan merupakan “subjek” tindak pidana.³⁰

Tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam undang-undang, melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan bertanggungjawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukkan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.³¹

Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, di mana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum.³²

6. Korupsi

Istilah “korupsi” berasal dari bahasa Latin, yakni *corruptio* atau *corruptus* yang disalin ke berbagai bahasa. Dalam bahasa Inggris, *corruption* atau *corrupt*, bahasa Belanda *coruptie*. Secara harfiah istilah

³⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 58.

³¹ Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 22.

³² P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 16.

tersebut diartikan sebagai keburukan, kebusukan, atau ketidakjujuran.³³

Istilah *corruption* dalam *Black's Law Disctionary* didefinisikan :³⁴

... an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of other. The act an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.

Arti harafiah dari korupsi dapat berupa :³⁵

- a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan dan ketidakjujuran;
- b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.

Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio yang dimaksud *corruptie* adalah korupsi, perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan negara.³⁶

7. Lingkungan

Lingkungan merupakan tempat manusia, hewan dan tumbuhan tinggal dan berkembang biak. Tanpa lingkungan, ekosistem dan perubahan cuaca tidak bisa berjalan dengan baik. Berbagai unsur membentuk ling-

³³ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau Dari Hukum Pidana*, Pusat Studi Hukum Pidana Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, hlm. 7.

³⁴ Henry Campbell Black, *Black's Law Disctionary*, Fifth Edition, Minn West Publishing, St. Paul, 1979, hlm. 311.

³⁵ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 12.

³⁶ Subekti dan Tjitrosodibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973, hlm. 10.

kungan, membuatnya menjadi sebuah tempat yang kompleks. Berikut beberapa pengertian lingkungan menurut para ahli, antara lain :³⁷

a. Bintaro

Lingkungan adalah segala hal yang ada di sekitar makhluk hidup, baik merupakan benda mati ataupun hidup, serta terpengaruh dan memberikan pengaruh terhadap aktivitas manusia.

b. Emil Salim

Lingkungan merupakan semua benda, kondisi serta keadaanya, yang mana memberikan pengaruh pada tempat di mana manusia tinggal. Begitu pula sebaliknya, lingkungan juga mempengaruhi ber-bagai aspek kehidupan makhluk hidup, seperti manusia, hewan mau-pun tumbuhan.

c. Soemarwoto

Lingkungan adalah sebagai perwujudan benda serta kondisi di mana manusia serta makhluk hidup lainnya tinggal. Berbagai benda tersebut juga mempengaruhi kehidupan mereka.

8. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham RI) adalah kementerian dalam pemerintah Indonesia yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia. Kementerian Hukum

³⁷ Jensen Topata, *Pengertian Lingkungan*, diakses dalam <https://www.mypurohith.com/pengertian-lingkungan/>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

dan Hak Asasi Manusia berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.³⁸

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dipimpin oleh seorang menteri. Kemenkumham beberapa kali mengalami pergantian nama, yakni .³⁹

Departemen Kehakiman (1945-1999);

Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1999-2001);

Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (2001-2004);

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (2004-2009); dan

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (2009-sekarang).

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pertama kali di-bentuk pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan nama Departemen Kehakim-an. Menteri Kehakiman yang pertama menjabat adalah Soepomo. Ke-menterian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada zaman pemerintahan Belanda disebut *Departemen Van Justitie*, yaitu berdasarkan peraturan *Herdeland Yudie Staatblad* No. 576.⁴⁰

F. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori yang digunakan untuk melakukan analisa, yakni :

³⁸ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Sejarah Ke-menterian Hukum dan HAM*, diakses dalam <https://www.kemenkumham.go.id/profil/sejarah>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

Teori Penegakan Hukum

Teori penegakan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto.

Menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan memper-tahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴¹

Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.⁴²

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.⁴³

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 5.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.

Hukum dibuat untuk dilaksanakan, oleh sebab itu, hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum, maka hukum berada di antara dunia nilai-nilai atau ide-ide dengan dunia kenyataan sehari. Oleh karena hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, akibatnya sering terjadi ketegangan pada saat hukum diterapkan.⁴⁴

Saat hukum yang sarat akan nilai-nilai hendak diwujudkan, maka hukum sangat terkait erat dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan maupun struktur sosial masyarakat di mana hukum tersebut diberlakukan.

Masalah penegakkan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu :⁴⁵

- a. Faktor hukum (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. viii.

⁴⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

Polisi, jaksa, atau hakim memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum berdasar undang-undang, tetapi mereka juga di-bebani tanggung jawab untuk menjalankan kewenangannya secara benar dan bertanggungjawab. Para korban atau masyarakat lain secara hukum dapat meminta pertanggungjawaban aparat penegakan hukum sebagai pribadi pejabat bila melakukan penyimpangan dalam proses penegakan hukum dan bertindak sewenang-wenang (*willkeur*) yang melanggar hak-hak asasi warga negara.⁴⁶

Pertanggungjawaban atas penegakan hukum tingkat pidana dapat dimintakan kepada polisi/jaksa sebagai pribadi pejabat sampai dengan jajaran di bawahnya yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebuah kasus secara ceroboh dan tidak profesional.⁴⁷

Teori Efektivitas Hukum

Pengertian hukum menurut E. Utrecht adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.⁴⁸

Agar hukum dapat menjadi valid, maka hukum harus dapat di-terima oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, bahwa agar dapat diberlakukan terhadap masyarakat, maka suatu kaidah hukum haruslah merupakan hukum valid atau *legitimate*. Dari kaidah hukum yang valid tersebutlah baru kemudian timbul konsep-konsep tentang perintah (*command*), larangan (*forbidden*), kewenangan (*authorized*), paksaan (*force*), hak (*right*), dan ke-wajiban (*obligation*).⁴⁹

Suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah hukum yang “efektif”. Dalam hal ini, validitas suatu norma

⁴⁶ Amir Syamsuddin, *op.cit.*, hlm. 11.

⁴⁷ Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016, hlm. 109.

⁴⁸ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 169.

⁴⁹ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 116.

merupakan hal yang tergolong ke dalam “yang seharusnya” (*das Sollen*), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataannya (*das Sein*).⁵⁰

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal-balik antara unsur validitas dan keefektifan dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Karenanya, jika suatu masa karena perubahan masyarakat, suatu kaidah hukum yang semulanya valid dan efektif berlaku, kemudian menjadi tidak efektif lagi, maka kaidah hukum tersebut juga kemudian menjadi tidak lagi valid. Adapun agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan dan kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.⁵¹

Dalam hal ini, dalam bukunya *Reine Rechtslehre* (edisi pertama terbit dalam tahun 1934), yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *Pure Theory of Law* (Teori Hukum Murni), Hans Kelsen menjelaskan sebagai berikut :⁵²

A legal norm becomes valid before becomes effective, that is, before it is applied and obeyed; a law court that applies a statute immediately after promulgation - therefore before the statute had a chance to become “effective” - applies a valid legal norm. But a legal norm is no longer considered to be valid, if it remains permanently ineffective. Effectiveness is a condition of validity in the sense that effectiveness has to join the positing of a legal norm if the norm is not to lose its validity.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 116 dan 117.

⁵² *Ibid.*

Jadi, menurut Hans Kelsen, suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut menjadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid.⁵³

Tentang keefektifan berlakunya suatu norma hukum, maka terdapat berbagai variasi pandangan sesuai aliran dan paham yang dianutnya. Bagi kaum positivisme atau penganut teori hukum dasar (*grundnorm*), tidak banyak menjadi soal karena suatu norma hukum yang valid dapat dipaksakan berlakunya karena diikuti dengan sanksi-sanksi hukum bagi yang melanggarnya, atau bagi kaum realisme hukum versi Amerika, seperti yang dianut oleh Karl Llewellyn, Oliver Wendell Holmes, dan Benjamin Cardozo, efektifnya suatu aturan hukum tergantung pada apakah dapat diterapkan oleh hakim-hakim ke dalam kasus-kasus konkret, di mana para hakim baru menerapkan hukum manakala kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita hukum, seperti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, ketertiban masyarakat, dan lain-lain atau bahkan bagi kaum utilitarian, seperti Jeremy Bentham, Otto von Jhering, atau David Hume, suatu norma hukum baru dianggap efektif dan akan diterima oleh masyarakat manakala norma hukum tersebut membawa manfaat bagi umat manusia.⁵⁴

Ketika dikatakan bahwa hukum tersebut harus efektif sehingga dapat dianggap hukum yang valid, efektif dalam hal ini berarti salah satu atau kedua dari arti sebagai berikut :⁵⁵

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 118.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 120.

Efektif bagi pelaku hukum. Misalnya hukuman pidana bagi penjahat, sehingga setelah dihukum dia sudah jera (memenuhi unsur efek jera), sehingga kemudian dia tidak lagi melakukan tindakan kejahatan tersebut;

Efektif bagi masyarakat, terutama terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum. Misalnya, jika hakim menjatuhkan hukuman bagi seorang penjahat dalam proses perkara “inabsensia”, maka mungkin saja hukuman seperti itu tidak efektif bagi pelaku kejahatan karena penjahatnya tidak diketemukan, tetapi hukuman seperti itu dapat membuat “efek pencegah” melakukan kejahatan bagi para penjahat lain, di samping menimbulkan “efek keamanan” bagi masyarakat secara keseluruhan.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa efektivitas berlakunya suatu aturan hukum adalah jika umumnya aturan tersebut diterima berlakunya oleh masyarakat pada umumnya. Jika ada satu bagian dari aturan hukum tersebut tidak dapat diberlakukan hanya terhadap satu kasus tertentu saja, jadi merupakan suatu kekecualian, tidak berarti bahwa aturan hukum yang demikian menjadi aturan hukum tidak efektif.⁵⁶

G. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 126.

⁵⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982, hlm. 137.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *juridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek,⁵⁸ yang dalam hal ini berkaitan dengan implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.⁵⁹ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diper-oleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

⁵⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

⁵⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder .

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan pihak Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁶⁰ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

⁶⁰ Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- d) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - e) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 - f) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi;
 - g) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah;
 - h) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
- a) Jurnal hukum;
 - b) Pendapat ahli/doktrin;
 - c) Makalah/karya tulis; serta
 - d) Majalah/tabloid.

3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :

- a) Kamus hukum;
- b) Kamus Bahasa Indonesia;
- c) Ensiklopedia;
- d) Internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.⁶¹ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara secara langsung yang dilakukan oleh peneliti terhadap responden. Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respon terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden merupakan orang atau individu yang terkait secara langsung dengan data yang dibutuhkan,⁶² sedangkan data sekunder menurut Ronny Hanitijo Soemitro adalah data yang terdiri dari bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan

⁶¹ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

⁶² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *op.cit.*, hlm. 174.

perundang-undangan dan yurisprudensi dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa dokumen atau risalah perundang-undangan, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah serta pendapat para ahli hukum dan ensiklopedia.⁶³

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek penelitian, yaitu pihak Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Dalam hal ini, peneliti menggunakan wawancara terstruktur, di mana seorang pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan untuk mencari jawaban atas hipotesis yang disusun dengan ketat.⁶⁴

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan

⁶³ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, op.cit., hlm. 11.

⁶⁴ Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 135 dan 138.

dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dengan alamat Jalan Dokter Cipto Nomor 64, Kebonagung, Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang, Jawa Tengah 50232

6. Teknik Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan, kemudian dilakukan di-analisis. Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁶⁵

Data yang telah terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dan kemudian dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Dari data yang telah disusun dan dianalisis akan diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian. Hal ini untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggungjawabkan

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

sesuai dengan kenyataan, selanjutnya data diolah dan disajikan dalam bentuk tesis.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang, Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Ke-rangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tinjauan umum tentang tindak pidana, tinjauan umum tentang korupsi, tinjauan umum tentang reformasi birokrasi, tinjauan umum tentang pelayanan publik, serta tindak pidana korupsi menurut Hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai : Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, serta Kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dan solusi dalam menangani kendala tersebut.

Bab IV Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Tindak Pidana

1. Unsur-unsur Tindak Pidana

Tindak pidana merupakan salah satu istilah untuk menggambarkan suatu perbuatan yang dapat dipidana. Selain istilah tindak pidana, ada yang memakai istilah peristiwa pidana, perbuatan pidana, pelanggaran pidana maupun perbuatan yang dapat di hukum. Wirjono Prodjodikoro memberikan definisi tindak pidana sebagai suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan pidana.⁶⁶

Untuk dapat disebut sebagai tindak pidana, Moeljatno mensyaratkan 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi, yaitu :⁶⁷

- a. Adanya perbuatan (manusia);
- b. Memenuhi rumusan undang-undang;
- c. Bersifat melawan hukum.

Saeur menyebut adanya “Trias dalam Hukum Pidana”, yaitu sifat melawan hukumnya perbuatan, kesalahan dan pidana. Sifat melawan hukumnya perbuatan merupakan syarat materiil karena perbuatan yang dilakukan tersebut oleh masyarakat betul-betul dirasakan sebagai perbuatan yang tidak patut dilakukan, sedangkan tentang memenuhi rumusan undang-undang merupakan syarat

⁶⁶ Anny Isfandyarie, *Malpraktek & Resiko Medik Dalam Kajian Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005, hlm. 48.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 49.

formil yang harus dipenuhi sebagai konsekuensi adanya asas legalitas dalam hukum pidana.⁶⁸

Asas legalitas menentukan bahwa tiap-tiap perbuatan pidana harus ditentukan sebagai demikian oleh suatu aturan undang-undang atau setidaknya oleh suatu aturan hukum yang telah ada dan berlaku bagi terdakwa sebelum orang dapat dituntut untuk dipidana karena perbuatannya.⁶⁹

Asas legalitas ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang berbunyi : “Tiada suatu perbuatan yang dapat di pidana, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu terjadi”. Inti dari ketentuan tersebut adalah :⁷⁰

a. Ketentuan dari hukum pidana harus tertulis (dirumuskan dalam undang-undang);

Konsekuensi dari hukum pidana harus tertulis, yakni antara lain adalah :

- 1) Suatu perbuatan yang tidak dicantumkan sebagai tindak pidana dalam undang-undang tidak dapat dipidana;
- 2) Dalam hukum pidana tidak boleh dilakukan penafsiran analogi. Penafsiran analogi adalah memperluas berlakunya suatu peraturan dengan mengabstraksikannya secara rasio dari suatu peraturan dan kemudian mengetrapkan kepada perbuatan konkret yang tidak diatur dalam undang-undang.

b. Ketentuan hukum pidana tidak boleh berlaku surut (retro aktif).

Larangan retro aktif dapat disimpangi apabila terjadi perubahan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP,

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 5.

⁷⁰ Anny Isfandyarie, *op.cit.*, hlm. 49-50.

yang berbunyi : “Jika sesudah perbuatan dilakukan ada per-ubahan dalam perundang-undangan, dipakai aturan yang paling me-ringankan terdakwa”.

Aturan yang meringankan terdakwa ini tidak saja terkait dengan ancaman pidananya saja, tetapi juga dapat diartikan dalam peris-tiwa *in concreto*, misalnya suatu tindak pidana ancaman yang diperberat dijadikan tindak pidana aduan, maka berlaku aturan tindak pidana aduan yang secara konkrit lebih ringan karena bila tidak ada pengaduan si pelaku dapat dituntut berdasarkan peraturan yang baru tersebut.

Moeljatno mengartikan asas legalitas dengan 3 (tiga) pengertian, sebagai berikut :⁷¹

- a. Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang;
- b. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh dilakukan analogi (*kiyas*);
- c. Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

2. Pertanggungjawaban Pidana

Untuk memidana seseorang, di samping orang tersebut melakukan perbuatan yang dilarang, dikenal pula asas *Geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan). Asas ini merupakan hukum yang tidak tertulis, tetapi berlaku di masyarakat dan juga berlaku dalam KUHP, misalnya Pasal 44 KUHP tidak memberlakukan pemidanaan bagi perbuatan yang dilakukan oleh orang yang tidak mampu bertanggungjawab, Pasal 48 KUHP tidak memberikan ancaman pidana bagi pelaku yang melakukan perbuatan pidana

⁷¹ Moeljatno, *op.cit.*, hlm. 25.

karena adanya daya paksa.⁷² Oleh karena itu, untuk dapat dipidananya suatu kesalahan yang dapat diartikan sebagai pertanggung-jawaban dalam hukum pidana haruslah memenuhi 3 (tiga) unsur, sebagai berikut :⁷³

- a. Adanya kemampuan bertanggungjawab pada petindak, artinya keadaan jiwa petindak harus normal;
- b. Adanya hubungan batin antara petindak dengan perbuatannya yang dapat berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*);
- c. Tidak adanya alasan penghapus kesalahan atau pemaaf.

KUHP tidak menjelaskan apa arti kesengajaan. Dalam *Memorie van Toelichting* (MvT), kesengajaan diartikan yaitu melakukan perbuatan yang dilarang, dengan dikehendaki dan diketahui.⁷⁴

Dalam tindakannya, seorang dokter terkadang harus dengan sengaja menyakiti atau menimbulkan luka pada tubuh pasien, misalnya : seorang dokter ahli kandungan yang melakukan pembedahan *sectio caesaria* untuk menyelamatkan ibu dan janin. Ilmu pengetahuan (doktrin) mengartikan tindakan dokter tersebut sebagai penganiayaan karena arti dan penganiayaan adalah : “Setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan rasa sakit atau luka pada orang lain”.⁷⁵

Di dalam semua jenis pembedahan sebagaimana *sectio caesaria*, dokter operator selalu menyakiti penderita dengan menimbulkan luka kepada pasien yang jika tidak karena perintah undang-undang. “Si pembuat luka” dapat dikenakan sanksi pidana penganiayaan.

⁷² *Ibid.*, hlm. 5-6.

⁷³ Anny Isfandyarie, *op.cit.*, hlm. 51.

⁷⁴ Moeljatno, *op.cit.*, hlm. 171.

⁷⁵ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Nyawa dan Tubuh (Pemberantasan dan Prevensinya)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 5.

Oleh karena itu, di dalam setiap pembedahan, dokter operator haruslah berhati-hati agar luka yang diakibatkannya tersebut tidak menimbulkan masalah kelak kemudian hari. Misalnya : terjadi infeksi *nosokomial* (infeksi yang terjadi sebagai akibat dilakukannya pembedahan), sehingga luka operasi tidak bisa menutup. Bila ini terjadi, pasien akan menganggap dokter melakukan kealpaan/kealpaan.⁷⁶

Kealpaan merupakan bentuk kesalahan yang tidak berupa kesengajaan, akan tetapi juga bukan sesuatu yang terjadi karena kebetulan. Dalam kealpaan, sikap batin seseorang menghendaki melakukan perbuatan akan tetapi sama sekali tidak menghendaki terjadinya akibat dari perbuatannya. Jadi, dalam kealpaan ini tidak ada niatan jahat dari petindak. Walaupun demikian, kealpaan yang membahayakan keamanan dan keselamatan orang lain dan menimbulkan kerugian terhadap orang lain tetap harus dipidanakan.⁷⁷

Moeljatno menyatakan bahwa kesengajaan merupakan tindakan yang secara sadar dilakukan dengan menentang larangan, sedangkan kealpaan adalah kekurangan perhatian pelaku terhadap objek dengan tidak disadari bahwa akibatnya merupakan keadaan yang dilarang, sehingga kesalahan yang berbentuk kealpaan pada hakikatnya adalah sama dengan kesengajaan, hanya berbeda gradasi saja.⁷⁸

Van Hamel mengartikan kealpaan bila dipenuhi 2 (syarat) sebagai berikut :⁷⁹

- a. Tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan oleh hukum;
- b. Tidak mengadakan penghati-hati sebagaimana diharuskan oleh hukum.

⁷⁶ Anny Isfandyarie, *op.cit.*, hlm. 52.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Moeljatno, *op.cit.*, hlm. 199.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 201.

Kealpaan atau kelalaian merupakan salah satu unsur dari Pasal 359 KUHP, yang terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :⁸⁰

- a. Kelalaian (*culpa*);
- b. Wujud perbuatan tertentu;
- c. Akibat kematian orang lain;
- d. Hubungan kausal antara wujud perbuatan dengan akibat kematian orang lain tersebut.

Adanya unsur *culpa* dalam Pasal 359 KUHP, bukan ditujukan pada kurang hati-hatinya perbuatan, tetapi ditujukan pada akibat. Hal ini dapat dilihat dalam contoh nyata yang mungkin terjadi dalam kehidupan sehari-hari, misalnya seseorang menjatuhkan balok, karena kurang hati-hati, sehingga menimpa orang lain yang sedang lewat, atau seseorang yang menebang pohon, karena kurang hati-hati menimpa anak yang sedang bermain, dan sebagainya.⁸¹

Menurut Teori Hukum Pidana, kealpaan yang diartikan sebagai suatu macam kesalahan sebagai akibat kurang hati-hati sehingga secara tidak sengaja mengakibatkan terjadinya sesuatu tersebut, dapat dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu :⁸²

- a. Kealpaan ringan (*culpa levissima*);
- b. Kealpaan berat (*culpa lata*).

Dalam melakukan penilaian adanya kealpaan ada dua persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu keadaan psikis pelaku dan sikap tindaknya secara lahiriah dengan tolak ukur bagaimana pelaku tersebut berbuat bila

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 54.

⁸¹ Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Tubuh dan Nyawa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 125.

⁸² Moeljatno, *loc.cit.*, hlm. 54.

dibandingkan dengan ukuran yang umum di lingkungan pelaku. Menurut Danny Wiradharma bahwa dalam kealpaan ini harus dapat dibuktikan adanya gradasi sebagai berikut :⁸³

- a. *Culpa lata* atau kelalaian berat. Kesalahan ini disebabkan oleh kekuranghati-hatian yang menyolok. Untuk menentukan gradasi kesalahan ini, harus membandingkan perbuatan petindak dengan perbuatan rata-rata orang lain yang segolongan dengan petindak. Bila dilakukan petindak berbeda dengan perbuatan rata-rata orang lain yang segolongan dengannya dalam menangani suatu keadaan, maka petindak masuk dalam kategori *culpa lata* ini;
- b. *Culpa levis* atau kelalaian ringan dinilai dengan membandingkan perbuatan petindak dengan perbuatan orang yang lebih ahli dari golongan si petindak. Perlakuan yang berbeda antara petindak dengan orang yang lebih ahli dari golongan si petindak di dalam menangani hal yang sama menunjukkan adanya kelalaian ringan si petindak.

Sedangkan alasan penghapus tindak pidana ialah alasan-alasan yang memungkinkan seseorang yang melakukan perbuatan yang memenuhi unsur-unsur rumusan perbuatan pidana tidak dijatuhi ancaman atau sanksi pidana. *Memorie van Toelichting* membedakan alasan penghapus pidana ini menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu :⁸⁴

- a. Alasan penghapus pidana yang terletak di dalam diri *petindak* (*inwendig*), artinya petindak tidak mampu bertanggungjawab (Pasal 44 KUHP);
- b. Alasan penghapus pidana yang terletak di luar diri petindak (*uitwendig*), yang terdiri :
 - 1) Adanya daya paksa (Pasal 48 KUHP);
 - 2) Pembelaan darurat (Pasal 49 KUHP);
 - 3) Melaksanakan undang-undang (Pasal 50 KUHP);
 - 4) Melaksanakan perintah jabatan (Pasal 51 KUHP).

⁸³ *Ibid.*, hlm. 54-55.

⁸⁴ *Ibid.*

Di dalam Teori Hukum Pidana, alasan penghapusan pidana ini dibedakan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu :⁸⁵

- a. Alasan pembenar, yaitu alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya suatu perbuatan, sehingga perbuatan tersebut dianggap patut dilakukan petindak. Hal yang termasuk di dalam alasan pembenar adalah pembelaan darurat [Pasal 49 ayat (1) KUHP], melaksanakan undang-undang (Pasal 50 KUHP), dan melaksanakan perintah jabatan yang sah (Pasal 51 ayat (1) KUHP);
- b. Alasan pemaaf, yaitu alasan yang menghapuskan kesalahan petindak. Petindak tetap dianggap melakukan perbuatan yang bersifat melawan hukum, tetapi tidak dapat dijatuhi pidana karena tidak ada kesalahan. Hal yang termasuk di dalam alasan pemaaf adalah tidak mampu bertanggungjawab (Pasal 44 KUHP), pembelaan darurat yang melampaui batas [Pasal 49 ayat (2) KUHP], dan dengan itikad baik melaksanakan perintah jabatan tidak sah [Pasal 52 ayat (2) KUHP];
- c. Alasan penghapusan penuntutan, yaitu ditiadakannya penuntutan karena pemerintah menganggap bila dilakukan penuntutan akan membahayakan kepentingan umum.

B. Tinjauan Umum tentang Korupsi

1. Sebab dan Akibat Korupsi

Korupsi bukanlah hal yang baru dalam masyarakat Indonesia dan korupsi yang sudah terjadi tersebar luas, terencana bahkan terstruktur terutama penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara.⁸⁶ Korupsi adalah perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian bagi banyak pihak, bahkan dapat mempengaruhi eksistensi dan perkembangan kemajuan serta kesejahteraan masyarakat suatu negara.⁸⁷ Korupsi di negeri ini, mengakar

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 137.

⁸⁶ Abdul Haris, Umar Ma'ruf, dan Sri Kusriyah, *Role And Function Of Attorney In Order To Optimize The Prevention Of Corruption Through Establishment Of TP4P/D (Case Studies In State Attorney Of Grobogan)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Desember 2019, hlm. 449.

⁸⁷ Hulman Siregar, *Rumusan Pidana dan Pemidanaan Tindak pidana Korupsi Yang Merugikan Keuangan Negara Serta Permasalahan Dalam Penerapannya*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Maret 2018, hlm. 126.

begitu dalam dan menyebar yang biasanya terjadi di pusat pemerintah, sekarang telah merambah bahkan di tingkat yang lebih rendah seperti di daerah dan desa. Tidak hanya di pemerintahan, tapi sudah sampai ke pengadilan, korporat, pendidikan, semua aspek dalam kehidupan.⁸⁸

Bentuk-bentuk praktik korupsi tumbuh dan berkembang seiring dengan berjalannya waktu, baik dalam kualitas dan kuantitasnya,⁸⁹ dan perkembangan korupsi di Indonesia masih tergolong tinggi, sedangkan pemberantasannya masih sangat lamban.⁹⁰

Permasalahan utama adalah meningkatnya korupsi itu seiring dengan kemajuan, kemakmuran, dan teknologi. Semakin maju pembangunan suatu bangsa, semakin meningkat pula kebutuhan dan mendorong orang untuk melakukan korupsi.⁹¹

Pembangunan yang dilakukan selama ini, ternyata tidak membawa kesejahteraan pada rakyat kecil, tetapi kebanyakan dinikmati oleh koruptor yang *notabene* adalah pejabat negara. Tiap hari terjadi korupsi, korupsi terus merajalela hampir di setiap bidang pemerintahan, apakah itu di lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

⁸⁸ Luk Har Syan'in, Gunarto, dan Widayati, *Criminal Investigation Polres Kudus Unit Efforts In The Prevention Of The Corruption In Village Funds Management*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 1, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Maret 2019, hlm. 69.

⁸⁹ Hulman Siregar dan Rakhmat Bowo Suharto, *Analysis and Review of The Implementation of Law Enforcement Operations Juridical Capture Corruption in The Criminal Justice System*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1 No. 3, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, September 2018, hlm. 844.

⁹⁰ Muhamad Riyadi Putra dan Gunarto, *Analysis Of Handling Practices On Corruption Crime By Police (Case Study In Special Criminal Investigation Police Directorate Of Central Java)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 2, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Juni 2019, hlm. 209.

⁹¹ Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 1.

Kausa atau sebab orang melakukan korupsi sangat banyak dan beragam. Menurut Andi Hamzah, di antaranya adalah :⁹²

- a. Kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat;
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien;
- d. Modernisasi.

Menurut Arya Maheka bahwa ada beberapa penyebab terjadinya korupsi, yaitu :⁹³

- a. Penegakan hukum tidak konsisten, penegakan hukum hanya sebagai *make-up* politik, sifatnya sementara, selalu berubah setiap berganti pemerintahan;
- b. Penyalahgunaan kekuasaan/wewenang, takut dianggap bodoh kalau tidak menggunakan kesempatan;
- c. Langkanya lingkungan yang anti korup, sistem dan pedoman anti korupsi hanya dilakukan sebatas formalitas;
- d. Rendahnya pendapatan penyelenggara negara. Pendapatan yang diperoleh harus mampu memenuhi kebutuhan penyelenggara negara, mampu mendorong penyelenggara negara untuk berprestasi dan memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat;
- e. Kemiskinan dan keserakahan. Masyarakat kurang mampu melakukan korupsi karena kesulitan ekonomi, sedangkan mereka yang berkecukupan melakukan korupsi karena serakah, tidak pernah puas dan menghalalkan segala cara untuk mendapatkan keuntungan;
- f. Budaya memberi upeti, imbalan jasa, dan hadiah;
- g. Konsekuensi bila ditangkap lebih rendah daripada keuntungan korupsi, saat tertangkap bisa menyuap penegak hukum sehingga dibebaskan atau setidaknya diringankan hukumannya. Rumus : keuntungan korupsi > kerugian bila tertangkap
- h. Budaya permisif/serba membolehkan, tidak mau tahu, menganggap biasa bila ada korupsi karena sering terjadi. Tidak peduli orang lain, asal kepentingannya sendiri terlindungi;
- i. Gagalnya pendidikan agama dan etika. Ada benarnya pendapat Franz Magnis Suseno bahwa agama telah gagal menjadi pembendung moral bangsa dalam mencegah korupsi karena perilaku masyarakat yang

⁹² Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 13-23.

⁹³ Arya Maheka, *op.cit.*, hlm. 23-24.

memeluk agama itu sendiri. Pemeluk agama menganggap agama hanya berkutat pada masalah bagaimana cara beribadah saja, sehingga agama nyaris tidak berfungsi dalam memainkan peran sosial. Menurut Franz, sebenarnya agama bisa memainkan peran yang lebih besar dalam konteks kehidupan sosial dibandingkan institusi lainnya. Sebab, agama memiliki relasi atau hubungan emosional dengan para pemeluknya. Jika diterapkan dengan benar, kekuatan relasi emosional yang dimiliki agama bisa menyadarkan umat bahwa korupsi bisa membawa dampak yang sangat buruk.

Abdul Rahman Ibnu Khaldun sebagaimana dikutip oleh Rohim menyatakan bahwa sebab utama korupsi adalah nafsu untuk hidup mewah dalam kelompok yang memerintah. Korupsi pada kelompok penguasa menyebabkan kesulitan-kesulitan ekonomi, dan kesulitan ini pada akhirnya akan menimbulkan korupsi baru.⁹⁴

Menurut Jeremy Pope, kemiskinan merupakan faktor penyebab korupsi, meskipun bukan satu-satunya, sedangkan menurut Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tahun 1997 disebabkan karena beberapa aspek, yakni :⁹⁵

- a. Aspek individu pelaku korupsi, seperti sikap tamak, moral, dan iman yang lemah sehingga tidak dapat menahan godaan hawa nafsu serta penghasilan kurang mencukupi kebutuhan hidup yang wajar;
- b. Aspek organisasi, seperti kurang adanya teladan dari pimpinan, tidak adanya kultur organisasi yang benar dan manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasinya;
- c. Aspek masyarakat tempat individu dan organisasi berada seperti nilai-nilai yang berlaku di masyarakat yang ternyata kondusif untuk terjadinya korupsi. Masyarakat kurang menyadari bahwa yang paling dirugikan oleh setiap praktek korupsi bukan hanya negara, namun masyarakat luas juga akan terkena dampak korupsi itu.

⁹⁴ Rohim, *op.cit.*, hlm. 6.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 14-15.

Mengenai akibat korupsi, terdapat 2 (dua) pendapat, yakni sebagai berikut :

a. Pendapat Pertama;

Ada yang mengatakan bahwa korupsi itu tidak selalu berakibat negatif, kadang-kadang berakibat positif, ketika korupsi itu berfungsi sebagai uang pelicin bagaikan tangki minyak pelumas pada mesin. Pendapat pertama ini banyak dianut oleh peneliti Barat.⁹⁶

b. Pendapat Kedua.

Pendapat yang kedua mengatakan bahwa korupsi itu tidak pernah membawa akibat positif, seperti Gunnar Myrdal yang mengatakan sebagai berikut :⁹⁷

- 1) Korupsi memantapkan dan memperbesar masalah-masalah yang menyangkut kurangnya hasrat untuk terjun di bidang usaha dan mengenai kurang tumbuhnya pasaran nasional;
- 2) Korupsi mempertajam permasalahan masyarakat plural, sedang bersamaan dengan itu kesatuan negara bertambah lemah. Juga karena turunnya martabat pemerintah, tendensi-tendensi itu membahayakan stabilitas politik;
- 3) Korupsi mengatakan turunnya disiplin sosial. Uang suap itu tidak hanya dapat memperlancar prosedur administrasi, tetapi biasanya juga berakibat adanya kesengajaan untuk memperlambat proses administrasi agar dengan demikian dapat menerima uang suap. Di samping itu, pelaksanaan rencana-rencana pembangunan yang sudah diputuskan, dipersulit, atau diperlambat karena alasan-alasan yang sama. Dalam hal itu Myrdal bertentangan dengan pendapat yang lazim, bahwa korupsi itu harus dianggap sebagai *semir pelicin*.

Menurut David Bayle sebagaimana dikutip oleh Rohim bahwa “biaya-biaya” yang terjadi sebagai akibat perilaku korupsi, yaitu :⁹⁸

- a. Tindak korupsi mencerminkan kegagalan mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan pemerintah (misalnya, korupsi dalam pengangkatan pejabat

⁹⁶ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, *op.cit.*, hlm. 21.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 22.

⁹⁸ Rohim., *op.cit.*, hlm. 16-17.

- atau salah alokasi sumber daya menimbulkan inefisiensi dan pemborosan);
- b. Korupsi akan segera menular ke sektor swasta dalam bentuk upaya mengejar laba dengan cepat (dan berlebihan) dalam situasi yang sulit diramalkan, atau melemahkan investasi dalam negeri, dan menyisihkan pendatang baru, dan dengan demikian mengurangi partisipasi dan pertumbuhan sektor swasta;
 - c. Korupsi mencerminkan kenaikan harga administrasi (pembayar pajak harus ikut menyuap karena membayar beberapa kali lipat untuk pelayanan yang sama);
 - d. Jika korupsi merupakan bentuk pembayaran yang tidak sah, hal ini akan mengurangi jumlah dana yang disediakan untuk publik;
 - e. Korupsi merusak mental aparat pemerintah, melunturkan keberanian yang diperlukan untuk mematuhi standar etika yang tinggi;
 - f. Korupsi dalam pemerintahan menurunkan rasa hormat kepada kekuasaan, dan akhirnya menurunkan legitimasi pemerintah;
 - g. Jika elite politik dan pejabat tinggi pemerintah secara luas dianggap korup, maka publik akan menyimpulkan tidak ada alasan bagi publik untuk tidak boleh korup juga;
 - h. Seorang pejabat atau politisi yang korup adalah pribadi yang hanya memikirkan dirinya sendiri tidak mau berkorban demi kemakmuran bersama di masa mendatang;
 - i. Korupsi menimbulkan kerugian yang sangat besar dari sisi produktivitasnya, karena waktu dan energi habis untuk menjalin hubungan guna menghindari atau mengalahkan sistem, daripada untuk meningkatkan kepercayaan dan memberikan alasan objektif mengenai permintaan layanan yang dibutuhkan;
 - j. Korupsi karena merupakan ketidakadilan yang dilembagakan, mau tidak mau akan menimbulkan perkara yang harus dibawa ke pengadilan dan tuduhan-tuduhan palsu yang digunakan pada pejabat yang jujur untuk tujuan pemerasan;
 - k. Bentuk korupsi yang paling menonjol di beberapa negara, yaitu “uang pelicin” atau “uang rokok” menyebabkan keputusan ditimbang berdasarkan uang, bukan berdasarkan kebutuhan manusia.

2. Tipologi Korupsi

Korupsi dapat terjadi bila ada peluang dan keinginan dalam waktu yang bersamaan. Korupsi dapat dimulai dari sebelah mana saja. Misalnya, suap yang ditawarkan pada seorang pejabat atau seorang pejabat meminta (atau bahkan memeras) uang pelicin. Orang yang menawarkan suap melakukannya karena ia menginginkan sesuatu yang bukan haknya, dan ia

menyuap pejabat bersangkutan supaya pejabat itu mau mengabaikan peraturan, atau karena ia yakin pejabat bersangkutan tidak akan mau memberikan kepadanya apa yang sebenarnya menjadi haknya tanpa imbalan uang.⁹⁹

Korupsi terjadi di setiap lapisan masyarakat, tidak saja pejabat yang duduk di pemerintahan, tetapi setiap kelas dalam masyarakat tidak lepas dari apa yang dinamakan dengan korupsi. Berikut adalah klasifikasi KKN yang terjadi dalam masyarakat, yang secara garis besar dapat digolongkan sebagai berikut :¹⁰⁰

- a. Kelas bawah adalah KKN yang dilakukan secara kecil-kecilan, namun berdampak luas karena menyangkut ujung tombak dari pelaksanaan birokrasi. KKN pada tingkat ini dilakukan, pada dasarnya adalah untuk sekedar bertahan hidup, baik bagi lembaga ujung tombak birokrasi itu sendiri maupun kehidupan awaknya. Hal ini dilakukan pada umumnya dengan mempersulit pelayanan yang seharusnya dapat dipermudah. Berbagai penyebab dari meluasnya KKN semacam ini, yang utama dan strategis adalah karena kecilnya gaji dan kurangnya sarana untuk dapat melakukan fungsinya secara wajar, namun kemudian berubah menjadi semacam kenikmatan yang kecenderungannya harus dipertahankan oleh yang bersangkutan;
- b. Kelas menengah adalah KKN yang dilakukan oleh pegawai negeri dan awak birokrasi lainnya, dengan mempergunakan kekuasaan/kewenangan yang ada padanya, karena kedudukannya yang strategis, walaupun tidak memegang kunci kebijakan. KKN pada tingkat ini, tidak lagi untuk sekedar bertahan hidup, namun sudah untuk mempertahankan posisi dan menambah kekayaan. Hal ini sudah berkaitan erat dengan dengan upaya melakukan *link* dengan penentu kebijakan pemosisian sumber daya manusia pada tiap lembaga. Hal ini terjadi mulai dari tahapan rekrutmen sampai dengan keputusan penentuan jabatan (posisi, jenisnya, lamanya, dan sebagainya);
- c. Kelas atas adalah KKN yang dilakukan oleh para penentu kebijaksanaan, yang dalam pelaksanaannya bekerjasama dengan para konglomerat atau para pelaku bisnis multi nasional, dengan cara-cara

⁹⁹ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Transparency Internasional Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. xxv.

¹⁰⁰ Ahmad Gunaryo (Ed.), *Hukum Birokrasi & Kekuasaan di Indonesia*, Walisongo Research Institute, Semarang, 2001, hlm. 201-202.

yang sukar untuk dideteksi, karena hasil-hasil KKN semacam ini, biasanya telah mengakomodasi hukum dan perundang-undangan, di samping pergerakan finansial sebagai hasil keuntungan KKN semacam ini, telah memanfaatkan rekening bank internasional sebagai sarana mobilitas dana hasil KKN.

Dari klasifikasi di atas, dapat dipahami bahwa masalah KKN di Indonesia, merupakan problem yang terjadi pada semua tingkat lapisan masyarakat. Pada tingkat yang lebih bawah menjadi masalah besar karena kuantitas pelaku yang besar, sedangkan pada tingkat yang lebih atas menjadi masalah besar karena kuantitas pelibatan dana yang besar.

Bentuk-bentuk korupsi yang paling umum dikenal sebagaimana dikutip oleh Jeremy Pope dari Gerald E. Caiden dalam *Toward a General Theory of Official Corruption, Asian Journal of Public Administration*, Vol. 10 No. 1 Tahun 1988, yakni :¹⁰¹

- a. Berkhianat, subversi, transaksi luar negeri ilegal, penyelundupan;
- b. Menggelapkan barang milik lembaga, swastanisasi anggaran pemerintah, menipu dan mencuri;
- c. Menggunakan uang yang tidak tepat, memalsu dokumen dan menggelapkan uang, mengalirkan uang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak, menyalahgunakan dana;
- d. Menyalahgunakan wewenang, intimidasi, menyiksa, penganiayaan, memberi ampun dan grasi tidak pada tempatnya;
- e. Menipu dan mengecoh, memberi kesan yang salah, mencurangi dan memperdaya, memeras;
- f. Mengabaikan keadilan, melanggar hukum, memberikan kesaksian palsu, menahan secara tidak sah, menjebak;
- g. Tidak menjalankan tugas, desersi, hidup menempel pada orang lain seperti benalu;
- h. Penyipuan dan penyogokan, memeras, mengutip pungutan, meminta komisi;
- i. Menjegal pemilihan umum, memalsu kartu suara, membagi-bagi wilayah pemilihan umum agar bisa unggul;
- j. Menggunakan informasi internal dan informasi rahasia untuk kepentingan pribadi, membuat laporan palsu;

¹⁰¹ Jeremy Pope, *op.cit.*, hlm. xxvi.

- k. Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah, dan surat izin pemerintah;
- l. Manipulasi peraturan, pembelian barang persediaan, kontrak, dan pinjaman uang;
- m. Menghindari pajak, meraih laba berlebih-lebihan;
- n. Menjual pengaruh, menawarkan jasa perantara, konflik kepentingan;
- o. Menerima hadiah, uang jasa, uang pelicin dan hiburan, perjalanan yang tidak pada tempatnya;
- p. Berhubungan dengan organisasi kejahatan, operasi pasar gelap;
- q. *Perkoncoan*, menutupi kejahatan;
- r. Memata-matai secara tidak sah, menyalahgunakan telekomunikasi dan pos;
- s. Menyalahgunakan stempel dan kertas surat kantor, rumah jabatan, dan hak istimewa jabatan.

Berdasarkan tujuan yang mendorong orang melakukan korupsi, pada pokoknya korupsi dapat dibagi menjadi 2 (dua), yakni : ¹⁰²

- a. Korupsi politis;

Korupsi politis merupakan penyelewengan kekuasaan yang lebih mengarah ke permainan-permainan politis yang kotor, nepotisme, klientelisme, penyalagunaan pemungutan suara, dan sebagainya. Arnold A. Rogow dan Harold D. Lasswell menyebut para pejabat yang melakukan korupsi politis sebagai *game politician* (politisi pendapatan). Latar belakang psikologis yang mendorong korupsi politis adalah keinginan-keinginan untuk mendapat pengakuan dari orang lain, keinginan dituakan, dan dianggap sebagai pemimpin oleh sebanyak mungkin orang. Maka deprivasi (perasaan kehilangan atau kekurangan) yang dialami oleh pejabat-pejabat itu terutama berkaitan dengan nilai-nilai perbedaan (*different values*), yaitu perasaan bahwa dirinya berbeda dari orang lain, merasa diri sendiri lebih pintar atau lebih besar dari orang-orang lain, sehingga pantas untuk memperoleh pengakuan, penghormatan, dan kekuasaan yang besar atas orang-orang tersebut.

- b. Korupsi material.

Korupsi material kebanyakan berbentuk manipulasi, penyuapan, penggelapan, dan sebagainya. Korupsi material lebih didorong oleh keinginan untuk memperoleh kenyamanan hidup, kekayaan, dan kemudahan dalam segala aspek. Jadi, deprivasi yang dialami oleh pejabat-pejabat yang melakukan korupsi material terutama me-nyangkut nilai-

¹⁰² Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 305 dan 306.

nilai kesejahteraan (*welfare values*), sehingga korupsi yang dilakukannya kebanyakan ditunjukkan untuk memperoleh ke-untungan material yang sebanyak-banyaknya.

Adapun tipologi korupsi menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Merugikan keuangan negara dengan cara melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang (Pasal 2 dan Pasal 3);
- b. Suap (Pasal 5, Pasal 6, Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, d, dan Pasal 13);
- c. Penggelapan dalam jabatan (Pasal 8 dan Pasal 10);
- d. Pemerasan (Pasal 12 huruf e, f, dan g);
- e. Perbuatan curang (Pasal 7 dan Pasal 12 huruf h);
- f. Konflik kepentingan dalam pengadaan (Pasal 12 huruf i);
- g. Gratifikasi (Pasal 12B dan Pasal 12C).

C. Tinjauan Umum tentang Reformasi Birokrasi

1. Reformasi Birokrasi

Reformasi adalah perubahan menuju ke arah yang lebih baik dalam berbagai bidang. Hal-hal yang buruk diperbaiki untuk menjadi lebih baik, seperti sikap, perbuatan, bahkan sistem birokrasi harus sesuai dengan aturan dan tatanan yang diharapkan.¹⁰³

Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari perubahan (*change*), perbaikan (*improvement*), atau modernisasi (*modernization*). Ruang

¹⁰³ Taufiq Effendi, *Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global*, Men PAN, Jakarta, 2008, hlm. 8.

lingkup reformasi tidak hanya tertuju pada proses dan prosedur, tetapi berbagai perubahan di semua tingkatan struktur dan sikap tingkah laku (*the ethics being*). Arah yang akan dicapai reformasi antara lain adalah tercapainya pelayanan publik secara efektif dan efisien. Reformasi ini berusaha untuk merubah, mem-perbaiki, dan melakukan modernisasi dalam sistem di semua stuktur secara terus-menerus ke arah pembangunan bangsa yang selama telah jauh menyimpang untuk kembali ke cita-cita Pro-klamasi Kemerdekaan.¹⁰⁴

Dalam melakukan reformasi, ada beberapa hal yang wajib diperhatikan, antara lain :¹⁰⁵

- a. Adanya peristiwa berupa kesalahan, kelalaian, penyimpangan dan penyelewengan dalam pelaksanaan kehidupan di bidang ketatanegaraan, termasuk bidang perundang-undangan dan hukum;
- b. Pemerintah selaku penyelenggara negara diketahui telah menggunakan kewenangannya secara semena-mena/otoriter di luar etika kenegaraan melalui tindakan-tindakan yang merugikan dan menekan hak-hak dan kepentingan pihak lain secara melawan hukum;
- c. Lemahnya kondisi kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan bangsa sebagai akibat krisis multidimensi yang berkepanjangan dan terus-menerus;
- d. Melakukan langkah-langkah penyelamatan dalam segenap bidang kehidupan, khususnya yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak;
- e. Menggunakan landasan kerohanian berupa falsafah dasar negara Indonesia.

Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata *bureaucracy* (dalam bahasa Inggris, yakni *bureau* dan *cracy*), yang diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, di mana lebih banyak orang berada di tingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Ditinjau dari segi bahasa, birokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *kratein* yang berarti mengatur. Dalam bahasa Perancis, kata birokrasi disinonimkan dengan kata *bureau* yang berarti kantor.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *op.cit.*, hlm. 42.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 42-43.

Birokrasi adalah suatu tipe atau bentuk organisasi, yang dapat ditinjau dari tiga sudut yang berbeda, yakni *biro* yang berarti suatu lembaga; pengalokasian nilai dan sumber organisasi yang berskala luas misalnya pengambilan keputusan; dan *bureauness* yang menunjukkan suatu kualitas yang membedakan biro dengan tipe organisasi lainnya yang bukan birokrasi.¹⁰⁷

Birokrasi di Indonesia saat ini mempunyai sifat *red tape*, yakni berbelit-belit, prosedur panjang, dan tidak ada kepastian waktu jika tidak ada imbalan. Pejabat pemerintahan mempunyai kewenangan dan kekuasaan yang besar untuk mengatur dan mempengaruhi sistem pelayanan publik serta organisasinya. Birokrasi ini melakukan kegiatan yang dilaksanakan oleh semua aparatur pemerintah untuk mencapai tujuan negara, yakni kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Tetapi sekarang ini, kesejahteraan dan kemakmuran hanya untuk pejabat dan kroni-kroninya. Pejabat bertanggungjawab terhadap seluruh kegiatan dalam organisasi. Di dalam birokrasi dibagi menjadi beberapa bagian untuk melaksanakan tugas yang berbeda, tugas tersebut diberikan sesuai dengan peraturan yang ada, terkadang pekerjaan yang dilakukan menyimpang dari aturan. Ini merupakan ciri dari birokrasi yang ada di masyarakat modern, termasuk Indonesia.¹⁰⁸

Reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan, dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dilakukan melalui:¹⁰⁹

- a. Penataan kelembagaan, perampingan struktur organisasi dan *flat* (tidak banyak jenjang hierarkis dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional/fungsional daripada jabatan struktural), sehingga semua pegawai adalah orang-orang pilihan yang profesional secara teknis dapat melaksanakan pekerjaannya dengan baik;
- b. Penataan ketatalaksanaan, mekanisme, sistem, dan prosedur sederhana/ringkas, simpel, mudah dan akurat melalui optimalisasi penggunaan

¹⁰⁷ Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 142.

¹⁰⁸ Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *op.cit.*, hlm. 44.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 45.

- teknologi informasi dan komunikasi, serta memiliki kantor, sarana dan prasarana kerja memadai. Tidak ada efek *red tape* dalam pelayanan publik, sehingga efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas dapat tercapai;
- c. Penataan aparatur pelaksana, agar memiliki sumber daya manusia yang berkualitas sesuai kebutuhan organisasi, profesional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi, akuntabel dan sejahtera;
 - d. Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan prima (cepat, tepat, adil, konsisten, transparan, dan lain-lain), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik), karena kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah adalah mandat dari rakyat, sudah sewajarnya mereka melayani rakyat dengan baik, bukan meminta untuk dilayani oleh rakyat.

2. Relasi Reformasi Birokrasi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik

Pada umumnya dalam birokrasi berpotensi terjadinya tindakan yang sewenang-wenang, kesewenang-wenangan tersebut berakibat pada terbaikannya kewajiban birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Atas kejadian tersebut, perlu dilakukan langkah-langkah pencegahan dengan melakukan reformasi birokrasi.¹¹⁰

Perbaikan birokrasi ini dilakukan di semua tingkat, dari tingkat pusat sampai tingkat bawah. Reformasi birokrasi ini dilakukan dengan memperbaiki kualitas SDM, kebijakan hukum, mekanisme atau prosedur pelayanan publik yang sesuai dengan peraturan dan tujuan yang hendak dicapai, tepat waktu dan tidak membuang-buang biaya, serta dapat diper-tanggungjawabkan sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.¹¹¹

Reformasi birokrasi penting dilakukan agar bangsa ini tidak termarginalisasi oleh arus globalisasi. Tidak ada salahnya jika reformasi birokrasi menyesuaikan dengan perkembangan dunia saat ini, namun tetap harus berpegang teguh dengan nilai-nilai bangsa. Reformasi ini harus

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 44-45.

¹¹¹ *Ibid.*

dilakukan oleh pejabat tertinggi, seperti presiden dalam suatu negara atau menteri/kepala lembaga pada suatu departemen dan kementerian negara/ lembaga negara, sebagai motor penggerak utama. Jika pimpinan memberikan contoh yang baik, pastinya bawahan atau pegawainya akan mengikutinya.¹¹²

Feisal Tamin memberikan pengertian dari reformasi birokrasi yang merupakan upaya yang sangat strategis karena birokrasi pemerintahan adalah tulang punggung eksistensi dan kejayaan bangsa. Reformasi birokrasi yang dilakukan harus benar-benar atas kehendak bersama, sehingga tidak ada satu warga negara pun yang secara laten maupun termanifestasikan menentang.¹¹³

Berikut adalah visi, misi, tujuan, prinsip, dan sasaran reformasi birokrasi menurut Sedarmayanti, yaitu :¹¹⁴

- a. Visi;
Terwujudnya pemerintahan yang amanah atau terwujudnya tata pemerintahan yang baik.
- b. Misi;
Mengembalikan cita dan citra birokrasi pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat serta dapat menjadi suri tauladan dan panutan masyarakat dalam menjalani kehidupan sehari-hari.
- c. Tujuan;
 - 1) Umum :
Mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggara negara yang profesional, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima.
 - 2) Khusus :
 - a) Birokrasi bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
 - b) Birokrasi efisien, tidak boros/hemat dalam penggunaan sumber daya;
 - c) Birokrasi efektif, mampu mengemban tanggung jawab, dan mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan;

¹¹² *Ibid.*, hlm. 45-46.

¹¹³ Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi : Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Blantika Jakarta, 2004, hlm. 76 dan 79.

¹¹⁴ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 74-76.

- d) Birokrasi produktif, mampu mengeluarkan keluaran yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat;
 - e) Birokrasi sejahtera, digaji sesuai beban tugas, bobot, dan tanggung jawab jabatan serta status sosial Pegawai Negeri Sipil, dihargai masyarakat.
- d. Prinsip;
- 1) Peningkatan kinerja ditunjang profesionalisme sumber daya manusia;
 - 2) Penghematan sumber daya organisasi : 5 M + 1 T (*Man, Money, Material, Methode, Machine, Time* = manusia, uang, material, metode, mesin, waktu) dan lain-lain;
 - 3) Bukan sekedar menaikkan gaji;
 - 4) Remunerasi, bersifat nasional akan mengalami perbaikan secara menyeluruh;
 - 5) Tunjangan kinerja;
 - a) Diberikan kepada yang berprestasi;
 - b) Sebagai proyek percontohan ditentukan beberapa unit kerja yang langsung melayani masyarakat.
 - 6) Mengakhiri (tolak ukur penilaian hasil reformasi birokrasi).
 - a) Perilaku koruptif (suap, menunda pelayanan, tidak disiplin, dan lainnya);
 - b) Pintar bodoh, penghasilan sama;
 - c) 802 (datang jam 8.00, pekerjaan kosong, pulang jam 2.00);
 - d) Pengangguran terselubung.
- e. Sasaran.
- 1) Terwujudnya birokrasi profesional, netral, dan sejahtera, mampu menempatkan diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat guna mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik;
 - 2) Terwujudnya kelembagaan pemerintah yang proporsional, fleksibel, efektif, serta efisien di lingkungan pemerintah pusat dan daerah;
 - 3) Terwujudnya ketatalaksanaan (pelayanan publik) yang lebih cepat, tidak berbelit, mudah, dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Dengan tetap berpedoman pada visi, misi, dan tujuan, serta dilaksanakan berdasarkan prinsip yang benar dan kuat untuk mencapai sasaran, maka reformasi birokrasi bukanlah hanya impian dan harapan belaka, tetapi sebuah komitmen untuk dapat diwujudkan.

D. Tinjauan Umum tentang Pelayanan Publik

1. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah : “Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Pelayanan publik menurut Lijan Poltak Sinambela adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.¹¹⁵ Agung Kurniawan mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada suatu organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹¹⁶ Sedangkan pelayanan publik menurut Widodo adalah pemberian layanan (melayani) orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹¹⁷

Beberapa hal pokok yang selalu melekat sebagai ciri dari pelayanan publik dan penyelenggara pelayanan publik (*public servants*) adalah bahwa pelayanan publik : ¹¹⁸

- a. Umumnya diselenggarakan sebagai pengejawantahan dari dan dalam rangka realisasi kebijaksanaan negara yang ditujukan untuk masyarakat umum (dalam wujud penetapan hak dan kewajiban bagi warga

¹¹⁵ Lijan Poltak Sinambela, *op.cit.*, hlm. 5.

¹¹⁶ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005, hlm. 4.

¹¹⁷ Joko Widodo, *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*, Citra, Malang, 2001, hlm. 131.

¹¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 80 dan 81.

- masyarakat) yang ditetapkan melalui aturan-aturan hukum/peraturan perundang-undangan;
- b. Diselenggarakan oleh petugas-petugas atau instansi-instansi yang berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan diberi kewenangan serta diwajibkan untuk memenuhi kualifikasikualifikasi tertentu untuk memberikan pelayanan dalam urusan tertentu di dalam masyarakat;
 - c. Menyangkut penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang dijalankan berdasarkan kerangka prosedural tertentu yang telah distandardisir dari segi kinerja maupun kualitasnya, menyangkut berbagai urusan dan kepentingan masyarakat umum di berbagai bidang kehidupan, yang pemenuhannya menjadi tanggung jawab negara, dan karena itu penyelenggaraannya dapat berkenaan dengan pelayanan administratif, penyediaan barang, penyediaan jasa bagi atau gabungan dari jenis-jenis pelayanan itu;
 - d. Tingkat keberhasilannya hampir selalu diukur dari tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik, baik dari segi kualitas pelayanan, praktikabilitas, tingkat biaya pelayanan yang harus dikeluarkan, kualitas produk (barang/jasa/status), tingkat responsivitas terhadap keanekaragaman kepentingan dan kebutuhan di dalam masyarakat, dan tingkat responsivitas terhadap keluhan-keluhan yang disampaikan oleh masyarakat;
 - e. Selalu harus diselenggarakan berdasarkan standar kualitas hasil kerja tertentu yang mengikat para penyelenggara pelayanan publik sehingga dapat dijamin pencapaian tingkat kepuasan masyarakat penerima pelayanan publik yang minimal seragam secara nasional dan/atau seragam di berbagai sektor pelayanan publik yang ada, selalu berhadapan dengan pluralitas di dalam masyarakat, baik dari segi kepentingan (*interests*), kebutuhan (*necessities*), latar belakang ekonomi, sosial, politik, budaya, dan sebagainya, sehingga dalam penyelenggaraannya tercakup pula adanya jaminan untuk bersifat non-diskriminatif, proporsional, objektif, dan imparisial. Artinya juga, bila terdapat penyimpangan-penyimpangan terhadap hal itu hanya dapat dibenarkan bila terdapat justifikasinya di dalam hukum;
 - f. Karena pada tingkat realisasinya dilaksanakan oleh petugas-petugas atau pejabat-pejabat publik tertentu, adanya standar perilaku yang mencakup standar etik maupun manajerial dalam wujud *code of good conduct* menjadi keharusan. Standar perilaku semacam itu harus menjadi pedoman perilaku bagi para petugas/pejabat dan pedoman penilaian terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan prima.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum.

a. Pelayanan kebutuhan dasar; dan ¹¹⁹

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi :

1) Kesehatan;

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan yang erat dengan tingkat kemiskinan. Sementara, tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat pada siklus lingkaran setan kemiskinan (*the vicious circle of poverty*).

Dalam suatu lingkaran setan kemiskinan tersebut, terdapat 3 (tiga) poros utama yang menyebabkan seseorang menjadi miskin, yaitu :

- a) Rendahnya tingkat kesehatan;
- b) Rendahnya pendapatan; dan
- c) Rendahnya tingkat pendidikan.

Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (*right for health*) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan

¹¹⁹ Daryanto dan Ismanto Setyobudi, *Konsumen dan Pelayanan Prima*, Cetakan Kesatu, Gava Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 137-140.

berkualitas. Hampir semua negara-negara maju di dunia menaruh perhatian yang serius terhadap masalah kesehatan.

2) Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan. Oleh karena itu, untuk memotong lingkaran setan kemiskinan salah satu caranya adalah melalui perbaikan kualitas pendidikan.

Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan, “Jika kita ingin mengetahui bangsa ini tiga puluh atau lima puluh tahun yang akan datang, maka lihatlah anak-anak Sekolah Dasar kita sekarang”. Pada pemerintahan kita pendidikan dasar diterjemahkan dalam Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Pendidikan dasar tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya. Idealnya pemerintah mensubsidi penuh pendidikan dasar ini sehingga tidak ada alasan bagi orang tua untuk mampu menyekolahkan anaknya.

Pemerintah hendaknya menjamin bahwa semua anak dapat bersekolah. Untuk melakukan hal itu diperlukan anggaran pendidikan yang besar. Dalam pemenuhan anggaran tersebut amanat amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mensyaratkan alokasi anggaran pendidikan sebenarnya bukan biaya, akan tetapi investasi jangka panjang yang manfaatnya juga bersifat jangka panjang.

3) Bahan kebutuhan pokok.

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok. Bahan kebutuhan pokok masyarakat itu misalnya beras, minyak goreng, minyak tanah, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayur, semen, dan sebagainya.

Dalam hal penyediaan bahan kebutuhan pokok, pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk cadangan atau persediaan.

Lonjakan harga kebutuhan pokok masyarakat yang terlalu tinggi akan memberikan dampak negatif bagi perekonomian makro, misalnya memicu terjadi inflasi yang tinggi (hiperinflasi). Selain itu, ketidakstabilan harga bahan kebutuhan pokok yang tidak terkendali juga dapat menimbulkan ketidakstabilan politik. Selain menjaga stabilitas harga-harga umum, pemerintah juga perlu menjamin bahwa cadangan persediaan di gudang pemerintah cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sampai jangka waktu tertentu. Hal ini untuk menghindari terjadinya kepanikan masyarakat terhadap kelangkaan bahan kebutuhan pokok, sehingga tidak terjadi antrian panjang untuk mendapatkan bahan kebutuhan tertentu.

b. Pelayanan umum.¹²⁰

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu :

- 1) Pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), sertifikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), paspor, dan sebagainya;
- 2) Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih, dan sebagainya;
- 3) Pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penanggulangan bencana seperti banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/*social security*);
- 4) Pelayanan regulatif, yaitu pelayanan melalui penegakan hukum masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 140-141.

untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

Jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi

Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III, yaitu : ¹²¹

- 1) Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian;
- 2) Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya;
- 3) Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal;
- 4) Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah;
- 5) Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

H.A.S. Moenier membagi bentuk pelayanan umum menjadi 3 (tiga)

jenis, yaitu : ¹²²

- a. Layanan dengan lisan;

Layanan dengan lisan dilakukan oleh pegawai pada bidang hubungan masyarakat, bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan, yaitu :

- 1) Memahami masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya;

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 141-142.

¹²² H.A.S. Moenier, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hlm. 190.

- 2) Mampu memberikan penjelasan apa yang perlu dengan lancar, singkat, dan jelas;
- 3) Bertingkah laku sopan dan ramah tamah;
- 4) Memiliki kedisiplinan.

b. Layanan melalui tulisan;

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Pada dasarnya, layanan melalui tulisan cukup efisien terutama bagi layanan jarak jauh karena faktor biaya. Layanan tulisan terbagi atas dua bagian, yaitu :

- 1) Layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenisnya ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi;
- 2) Layanan berupa berkas tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian, dan pemberitahuan.

c. Layanan bentuk perbuatan.

Layanan perbuatan sering terkombinasi dengan layanan lisan, hal ini disebabkan karena hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum, namun fokusnya pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh orang berkepentingan. Jadi, tujuan utama orang yang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

2. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63

Tahun 2003 adalah sebagai berikut : ¹²³

a. Transparansi;

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak, disediakan secara memadai dan mudah dimengerti.

b. Akuntabilitas;

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kondisional;

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas.

d. Partisipasi;

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan hak;

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

f. Keseimbangan hak dan kewajiban.

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selain beberapa asas pelayanan publik yang harus dipenuhi, instansi penyedia pelayanan publik dalam memberikan pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik, agar kualitas pelayanan

¹²³ Daryanto dan Ismanto Setyobudi, *op.cit.*, hlm. 142-143.

dapat dicapai. Lovelock mengemukakan 5 (lima) prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi : ¹²⁴

- a. *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material;
- b. *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan;
- c. *Responsiveness*, yaitu rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan;
- d. *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai;
- e. *Empaty*, perhatian perorangan pada pelanggan.

Di dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut : ¹²⁵

- a. Kesederhanaan, yaitu prosedur pelayanan tidak berbelit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan, yaitu :
 - 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/sengketa;
 - 3) Rincian biaya dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- d. Akurasi, yaitu produk layanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah;
- e. Keamanan, yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
- f. Tanggung jawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas pelayanan dan penyelesaian keluhan/sengketa;
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sistem TI dan telekomunikasi.
- h. Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi pelayanan mudah dijangkau dan mudah dalam memanfaatkan sistem TI (teknologi informasi) dan telekomunikasi;
- i. Kedisiplinan, yaitu pemberi pelayanan harus disiplin, sopan, dan ramah;
- j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman yang dilengkapi sarana pendukung pelayanan seperti parkir, kamar mandi, dan lain-lain.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 144-145.

Menurut Komisi Hukum Nasional (KHN) mengenai Prosedur Penyampaian Keluhan Publik, batasan dari pelayanan publik adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau undang-undang kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan (publik). Pelayanan publik dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu : ¹²⁶

- a. Pelayanan publik yang bersifat umum, yaitu yang diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan pelayanan diberikan oleh instansi publik yang diberi wewenang untuk itu, yang antara lain meliputi :
 - 1) Pelayanan publik untuk memperoleh dokumen pribadi yang dapat berupa dokumen tentang jati diri dan atau status seseorang dan dokumen tentang pembuktian pemilikan benda-benda tetap dan benda-benda bergerak;
 - 2) Pelayanan publik mengenai pemberian perizinan untuk kegiatan ekonomi pribadi atau kelompok;
 - 3) Pelayanan publik yang bersifat khusus yang timbul karena adanya suatu hubungan hukum yang sifatnya khusus di antara institusi publik tertentu dengan publik tertentu.
- b. Administrasi dan pelayanan publik merupakan hak masyarakat, yang pada dasarnya, yakni :
 - 1) Memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil, dan dalam waktu yang wajar;
 - 2) Hak untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan merugikan dirinya diputuskan;
 - 3) Hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya;
 - 4) Kewajiban pihak administrasi negara untuk memberikan alasan-alasan yang mendasari keputusannya;
 - 5) Memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

¹²⁶ Adrian Sutedi, *op.cit.*, hlm. 19 dan 20.

E. Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Islam

Agama Islam membagi istilah korupsi dalam beberapa dimensi, yakni *risywah* atau suap, *saraqah* atau pencurian, *al gasysy* atau penipuan dan juga khianat atau pengkhianatan.¹²⁷

Korupsi dalam dimensi suap atau *risywah* di dalam pandangan hukum Islam adalah perbuatan yang tercela dan juga menjadi dosa besar dan Allah sendiri juga melaknatnya. *Saraqah* atau pencurian dilihat dari etimologinya memiliki arti melakukan sebuah tindakan pada orang lain dengan cara sembunyi. Namun, menurut Abdul Qadir ‘Awdah bahwa pencurian diartikan sebagai tindakan mengambil harta orang lain dalam keadaan sembunyi-sembunyi dalam arti tidak diketahui pemiliknya.¹²⁸

Menggunakan harta kekayaan dari hasil tindak pidana korupsi sama saja dengan hasil rampasan, hasil judi, hasil curian dan hasil haram lainnya. Dengan cara meraihnya yang sama, maka hukum menggunakan hasilnya juga tentunya sama. Ulama fikih dalam urusan ini juga sepakat jika menggunakan harta yang didapat dengan cara terlarang maka hukumnya adalah haram karena prinsip harta tersebut bukan menjadi milik yang sah namun milik orang lain yang didapat dengan cara terlarang.¹²⁹

Dasar yang menjadi penguat pendapat ulama fikih ini, di antaranya adalah firman dari Allah S.W.T, yakni dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 188 :

¹²⁷ Dalamislam.com, *Hukum Korupsi Dalam Islam dan Dalilnya*, diakses dalam <https://dalamislam.com/hukum-islam/hukum-korupsi-dalam-islam>, pada 11 Januari 2021, jam : 20.37 WIB.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ
لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya : “Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang batil, dan (janganlah) kamu membawa (urusan) hartamu itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian dari pada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui”.

Dalam ayat tersebut, juga tertulis larangan mengambil harta orang lain yang didapat dengan cara batil seperti menipu, mencuri dan juga korupsi. Harta yang didapat dari hasil korupsi juga bisa diartikan menjadi harta kekayaan yang didapat dengan cara riba, sebab kedua cara ini sama-sama berbentuk ilegal. Jika memakan harta yang diperoleh secara riba itu diharam-kan. Sebagaimana disebutkan dalam Q.S. Ali Imran ayat 130 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا الرِّبَا أَضْعَافًا مُّضَاعَفَةً
وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ ﴿١٣٠﴾

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan riba dengan berlipat ganda, dan bertakwalah kamu kepada Allah supaya kamu mendapat keberuntungan”.

Para ulama juga menggunakan kaidah fikih yang memperlihatkan ke-haraman dalam memakai harta korupsi, yakni “apa yang diharamkan meng-ambilnya, maka haram juga untuk memberikan atau memanfaatkannya”.¹³⁰

¹³⁰ *Ibid.*

Imam Ahmad bin Hanbal menegaskan bahwa selama sebuah perbuatan dipandang sebagai hal yang haram, maka selama itu juga diharamkan untuk menggunakan hasil dari cara tersebut. Namun, jika perbuatannya sudah tidak dikatakan haram, maka hasilnya bisa digunakan.¹³¹

Selama hasil dari perbuatan diharamkan untuk menggunakannya, maka selama itu juga pelaku akan diharuskan untuk mengembalikan pada pemilik harta yang sah. Apabila ulama fikih sepakat untuk mengharamkan menggunakan harta kekayaan yang didapat dengan cara korupsi, maka mereka berbeda pendapat mengenai akibat hukum dari menggunakan hasil korupsi itu.¹³²

Ada beberapa akibat yang akan didapat jika seseorang menggunakan uang haram seperti uang hasil korupsi, mencuri, judi, dan sebagainya, yakni antara lain :¹³³

1. Tidak diterima doanya;
2. Harta tidak akan menjadi berkah;
3. Masyarakat juga akan terkena dampak musibah, sebagaimana firman Allah S.W.T dalam Q.S. Al Anfal ayat 25 :

وَأَتَّقُوا فِتْنَةً لَا تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْكُمْ خَاصَّةً وَعَلَمُوا
أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

Artinya : “Dan peliharalah dirimu dari pada siksaan yang tidak khusus menimpa orang-orang yang zalim saja di antara kamu. Dan ketahuilah bahwa Allah amat keras siksaan-Nya”.

Korupsi merupakan hal yang buruk, karena korupsi merupakan kebusukan, ketidakjujuran, bisa disuap, tidak memiliki moral, penyimpangan dari kesucian dan kata ucapan yang menghina atau fitnah. Korupsi yang merupakan tindakan terlarang dalam memiliki harta milik orang lain adalah haram hukumnya, sehingga seluruh umat Muslim sangat diwajibkan untuk menghindari tindakan haram ini supaya tidak mendapat murka dari Allah S.W.T.¹³⁴



¹³⁴ *Ibid.*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah;

Pembangunan zona integritas (ZI) menuju wilayah bebas dari korupsi (WBK) dan wilayah birokrasi bersih melayani (WBBM) merupakan model, acuan, atau miniatur dari penerapan reformasi birokrasi di Indonesia. Pembangunan zona integritas sejatinya bertujuan untuk membangun program reformasi birokrasi, sehingga mampu mengembangkan budaya kerja birokrasi yang anti korupsi, berkinerja tinggi dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas atau prima.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya bertujuan untuk terselenggaranya sistem birokrasi yang efektif, bersih, kompetitif, dan responsif terhadap perubahan serta berpihak kepada rakyat. Reformasi birokrasi dalam rangka pem-

berantasan korupsi, dalam hal ini karena birokrasi pemerintahan yang lebih rentan dengan korupsi, yaitu inefisiensi penggunaan anggaran negara tidak tuntas dibenahi. Pemberantasan korupsi harus menyentuh birokrat dan menyediakan instrumen handal untuk mencegah korupsi.

Reformasi birokrasi hendaknya meliputi seluruh aspek birokrasi pemerintahan seperti regulasi, kelembagaan, dan sumber daya manusia. Dalam aspek regulasi diperlukan pembenahan peraturan perundang-undangan mengenai birokrasi yang tumpang tindih dan pengesahan rancangan undang-undang mengenai birokrasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, seperti Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Aspek regulasi ini penting sebagai dasar hukum terselenggaranya prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

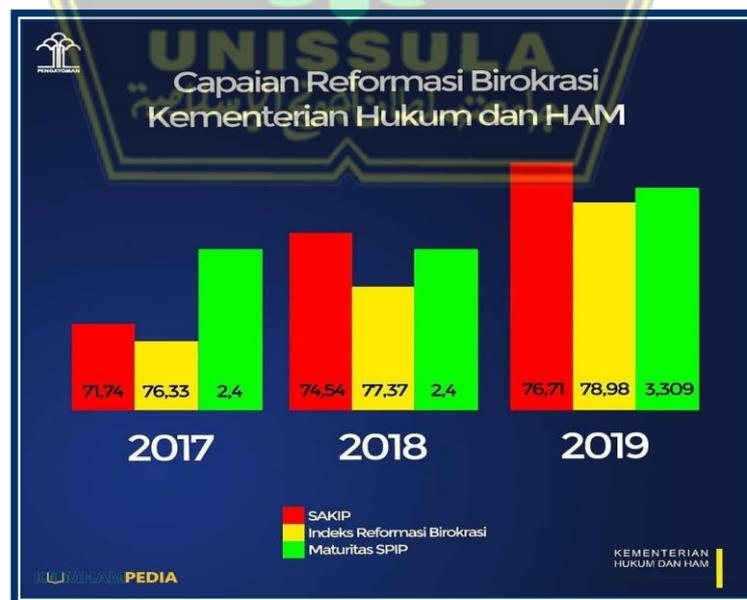
Dalam hal kelembagaan perlu adanya dinamisasi tata hubungan antara lembaga-lembaga negara yang bertanggungjawab sebagai koordinator dan supervisor dalam reformasi maupun lembaga-lembaga negara penyelenggara reformasi birokrasi, sedangkan beberapa agenda penting dalam aspek sumber daya manusia adalah formasi jabatan, rekrutmen, pendidikan, pembinaan, pemberhentian, pensiun, dan renumerasi. Keseluruhan aspek tersebut harus dijalankan agar tercapai reformasi birokrasi yang komprehensif.

Reformasi birokrasi dalam rangka pemberantasan korupsi, dalam hal ini karena birokrasi pemerintahan yang lebih rentan dengan korupsi, yaitu inefisiensi penggunaan anggaran negara tidak tuntas dibenahi. Pemberantasan korupsi harus menyentuh birokrat dan menyediakan instrumen handal untuk

mencegah korupsi. Reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek birokrasi pemerintahan seperti regulasi, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu langkah awal mendukung program pemerintah untuk melakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan organisasi yang baik, efektif dan efisien, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, dan profesional dalam mewujudkan *good governance* dan *clean government* menuju aparatur yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, meningkatnya pelayanan prima serta meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja, sebagaimana dilakukan oleh Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

Reformasi birokrasi di Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah, memberikan hasil yang sangat memuaskan, dan mendapatkan tingkatan pencapaian, sebagaimana dapat dilihat dalam grafik berikut :



Sumber : Siaran Kemenkumham Jateng, 2020

Berdasarkan grafik di atas, maka indeks reformasi birokrasi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jateng mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini membuktikan upaya Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah terus berupaya untuk mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

Salah satu bentuk upaya reformasi birokrasi pada Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah adalah menghilangkan perilaku penyimpangan anggota melalui langkah-langkah strategis dengan pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dengan penetapan satker untuk diusulkan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK)/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

Zona Integritas (ZI) di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM adalah predikat yang diberikan kepada Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai komitmen untuk mewujudkan WBK dan WBBM melalui reformasi birokrasi, khususnya dalam hal pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.¹³⁵

Hasil wawancara dengan Bapak Hazmi Saefi, bahwa tujuan dari pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dianggap sebagai *role model* reformasi birokrasi dalam penegakan integritas dan pelayanan berkualitas. Pembangunan zona integritas menjadi aspek penting dalam hal pencegahan korupsi. Dua hal tersebut menjadi tujuan utama

¹³⁵ Kementerian Hukum dan HAM RI, *Pedoman Pembangunan...*, *op.cit.* hlm. 3.

pembangunan zona integritas di Kanwil Kemenkumham Jateng, yakni pencegahan korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.¹³⁶ Dengan pembangunan zona integritas, maka dapat pula berkinerja sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing.¹³⁷

Adapun dasar hukum dari pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, adalah :¹³⁸

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 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025;
5. Permenpan RB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah;
6. Permenpan RB Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Agen Perubahan di Instansi Pemerintah;
7. Permenpan RB Nomor 30 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor

¹³⁶ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹³⁷ Mada Aji Sutanto, *Wawancara*, selaku Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹³⁸ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

- 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah;
8. Permenpan RB Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Permenpan RB Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah;
 9. Permenkumham Nomor 29 Tahun 2019 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 10. Kepmenkumham Nomor : M.HH-23.OT.03.01 Tahun 2019 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Tahun 2020- 2024.

Sebagaimana disebutkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah merupakan kebutuhan yang tak terelakkan bagi negara ini. Pemerintah wajib menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan, yang diwujudkan dalam bentuk penerapan prinsip *good governance* untuk peningkatan kualitas pelayanan publik, sebagaimana halnya dengan pembangunan zona integritas.

Adapun alasan pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah adalah untuk pencegahan korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan pelayanan kepada masya-

rakat harus ditingkatkan untuk memberi kepuasan kepada masyarakat dan *stakeholders*,¹³⁹ yang diharapkan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan.¹⁴⁰

Pembangunan zona integritas di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah adalah untuk pencegahan korupsi merupakan bentuk upaya penegakan hukum tindak pidana korupsi. Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pejabat/pegawai negeri harus dapat dipertanggungjawabkan kepada hukum dan masyarakat, karena mereka mengemban amanah dari rakyat. Sebagaimana diketahui oleh masyarakat pada umumnya bahwa pegawai negeri sipil digaji dengan menggunakan uang rakyat, yang berasal dari pajak dan retribusi yang dibebankan kepada rakyat, sehingga aktivitas maupun tindakannya secara personal tidak boleh merugikan kepentingan rakyat dan negara.

Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dilakukan dengan :¹⁴¹

1. Menempatkan seluruh layanan yang selama ini terdapat di setiap ruang kerja pegawai (tersebar) menjadi di 1 (satu) ruang layanan yang dinamakan “Layanan Bersama Satu Pintu Hukum dan HAM”, yang terletak di samping lobi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini memudahkan dan dapat memberikan kenyamanan kepada pengguna layanan karena tidak

¹³⁹ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁴⁰ Widya Pratiwi Asmara, *Wawancara*, selaku Kasubid Pelayanan AHU di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁴¹ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

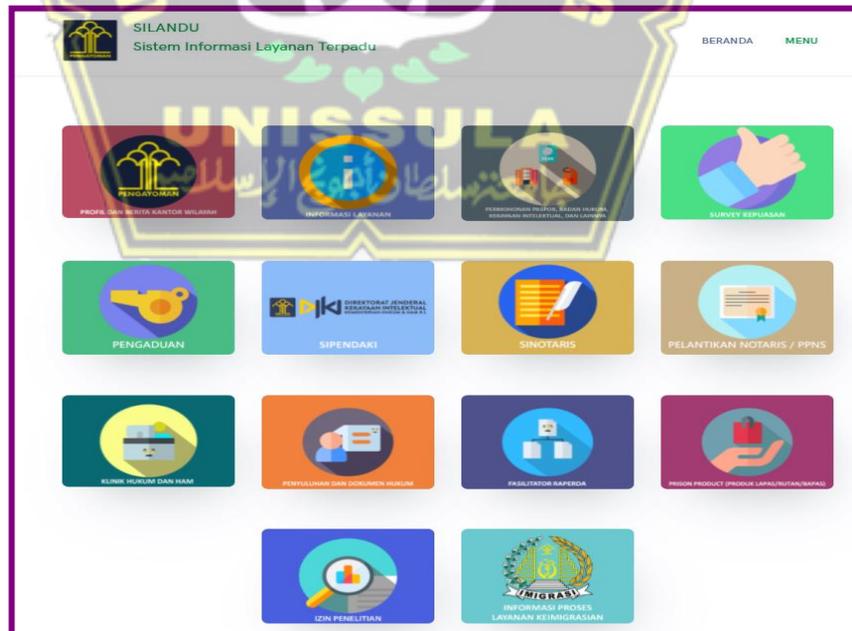
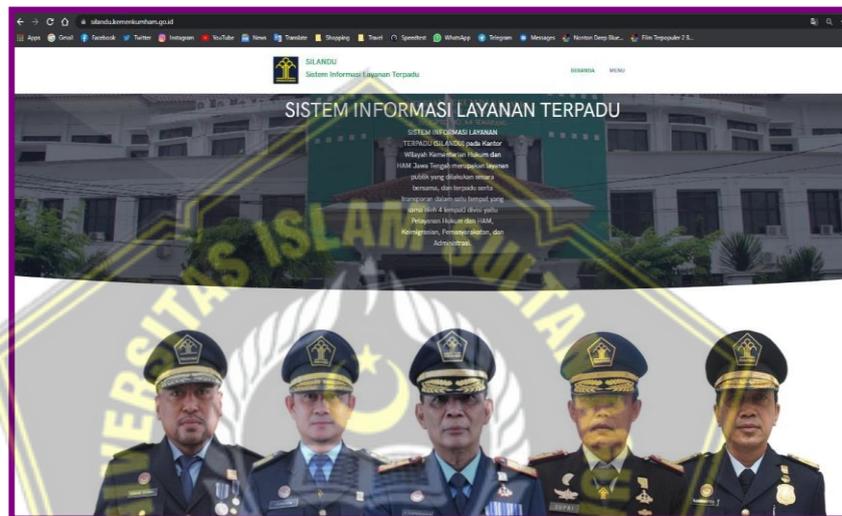
perlu masuk masuk ke ruang kerja pegawai, serta pengawasan dapat dilakukan secara optimal. Fasilitas yang terdapat dalam ruang pelayanan tersebut, di antaranya berupa :

- a. Ruang tunggu yang nyaman;
- b. Loker layanan;
- c. Mesin antrian;
- d. Informasi layanan (standar pelayanan berupa banner dan leaflet);
- e. Fasilitas kelompok khusus;
- f. Ruang bermain anak dan menyusui.





2. Membangun sebuah aplikasi yang berbasis teknologi informasi/*website* berupa aplikasi SILANDU (Sistem Informasi Layanan Terpadu), pelayanan bersama satu pintu, dan layanan informasi dan pengaduan dalam satu nomor layanan, yang mengintegrasikan seluruh jenis layanan dari 11 unit eselon satu yang ada di Kanwil Jateng. Dengan inovasi ini (aplikasi SILANDU), masyarakat tidak perlu lagi datang ke Kanwil Jateng untuk mengurus permohonan jenis layanan yang dibutuhkan. Inovasi ini diciptakan selain memberi kemudahan kepada masyarakat juga sebagai solusi pelayanan publik utamanya di masa pandemi Covid 19;



3. Perubahan pola pikir dan kerja pegawai dengan kegiatan kerohanian, dengan menekankan bahwa melakukan korupsi dalam hukum Islam termasuk dalam tindak pidana pencurian. Tindak korupsi secara jelas merupakan perbuatan salah/dosa, dan termasuk kategori *jinayah* atau *jarimah*. Kegiatan tersebut terus dilakukan internalisasi;



4. Sebagai kontrol masyarakat dalam memberikan layanan, telah menyediakan kanal layanan pengaduan;



5. Rutin tiap bulan mengumumkan hasil survey kepuasan masyarakat.



Pada umumnya, reformasi yang dilakukan oleh setiap instansi ter-masuk Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah adalah untuk merevisi peran birokrasi untuk lebih dekat dengan masyarakat, aparatur negara harus merubah perilakunya ke arah lebih kondusif seiring dengan perkembangan masyarakat.

Membangun kultur birokrasi merupakan bagian dari reformasi birokrasi pemerintahan, yaitu upaya sistematis, terpadu dan komprehensif untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Terkait dengan pembangunan zona integritas, maka indikator berhasil tidaknya implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, adalah dengan mendasarkan pada tujuan yaitu tidak adanya korupsi dan kualitas pelayanan publik meningkat. Masyarakat dan *stakeholder* sangat puas atas pelayanan yang diterima, yang dapat diketahui dari tidak adanya aduan/keluhan,¹⁴² serta dapat dilihat dari hasil survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM).¹⁴³ Adapun predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK)/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) bukan merupakan tujuan akhir.¹⁴⁴

Hasil pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, jika parameternya adalah inovasi SILANDU, yang diciptakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka dapat dikatakan telah cukup efektif dalam mencegah tindak penyimpangan seperti pungutan liar atau korupsi dalam skala umum. Untuk pelayanan publik dengan Layanan Bersama Satu Pintu (LBSP) dan pemanfaatan teknologi informasi menjadi transparan, efektif,

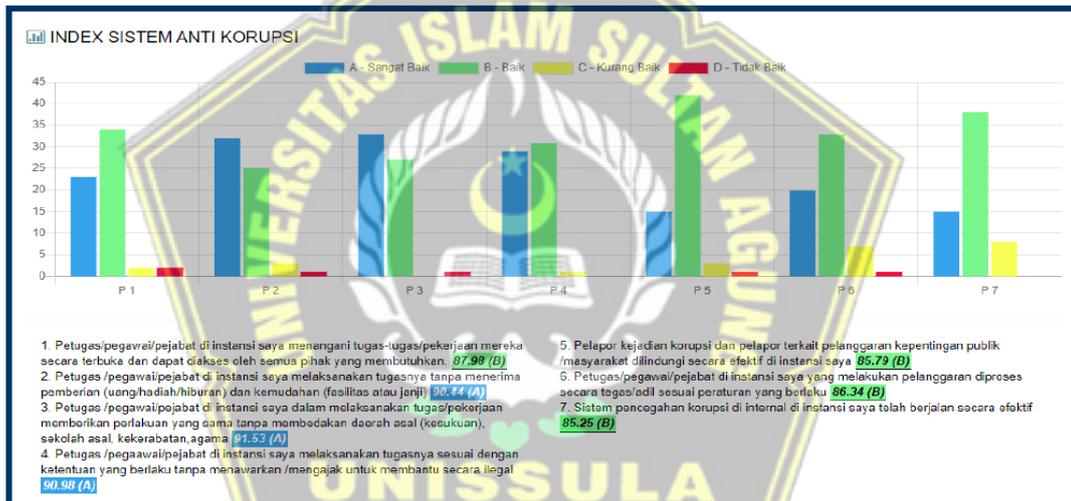
¹⁴² Widya Pratiwi Asmara, *Wawancara*, selaku Kasubid Pelayanan AHU di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁴³ Mada Aji Sutanto, *Wawancara*, selaku Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁴⁴ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

dan efisien.¹⁴⁵ Dengan demikian, pembangunan zona integritas untuk pencegahan tindak pidana korupsi di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dapat dikatakan cukup efektif.¹⁴⁶ Efektifitas pembangunan zona integritas untuk pencegahan tindak pidana korupsi di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dapat diketahui dari indeks sistem antikorupsi di Kanwil Kemenkum-ham Jawa Tengah, yang mengalami perubahan yang sangat baik dari tahun 2019 ke tahun 2020, sebagai berikut :

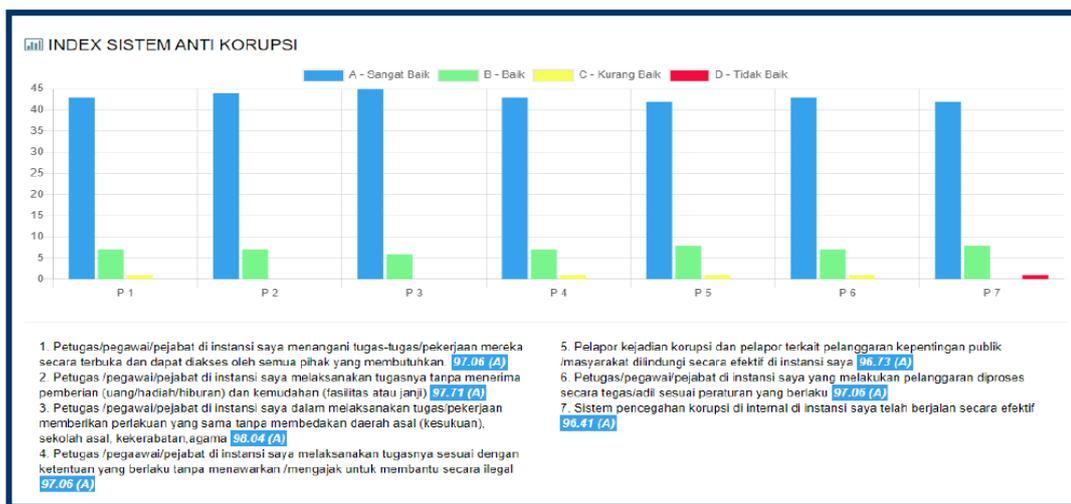
Indeks Sistem Anti Korupsi Kanwil Jateng 2019



Sumber : Kanwil Jateng, 2019

INDEX SISTEM ANTI KORUPSI:
88.33 / Baik (B)
 (100% dari 88.33). Threshold: 100
 □ 3.53 dari skala 4 □ 8.83 dari skala 10

Indeks Sistem Anti Korupsi Kanwil Jateng 2020



Sumber : Kanwil Jateng, 2020

INDEX SISTEM ANTI KORUPSI:
97.45 / Sangat Baik (A)

Berdasarkan indeks sistem antikorupsi di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah tahun 2019 dan tahun 2020, maka dapat dikatakan pembangunan zona integritas telah membawa pengaruh yang besar bagi petugas/pegawai/pejabat di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, dan pembangunan zona integritas dapat mencegah korupsi di internal instansi.

Hal yang tidak kalah penting dalam reformasi birokrasi adalah perlu adanya dinamisasi tata hubungan antara lembaga-lembaga negara yang bertanggungjawab sebagai kordinator dan supervisor dalam reformasi birokrasi maupun lembaga-lembaga negara penyelenggara reformasi birokrasi.

Berbicara mengenai pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi, maka akan berbicara tentang *role model*. Penting bagi pimpinan dapat menjadi teladan atau contoh yang baik agar pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan korupsi berjalan pada rel yang benar (*on the track*).¹⁴⁷

¹⁴⁷ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, adanya pembangunan zona integritas di setiap instansi, termasuk di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah sebagai upaya untuk pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam korupsi, moral sudah tergadai oleh uang. Motivasi pada uang sungguh luar biasa mempengaruhi perilaku seseorang. Agama yang bisa menjadi tuntunan perilaku, tak lebih hanya menjadi *lips service*, hanya fasih di bibir, tapi tak pernah sampai ke hati.

Pengeluaran uang negara yang sangat besar, yang tidak tahu dan tidak jelas peruntukannya menjadikan keuangan negara mengalami defisit. Uang negara dihambur-hamburkan oleh segelintir kelompok elit, sedangkan rakyat kecil kian tercekik hidupnya. Birokrasi dijadikan mesin untuk mengumpulkan uang. Tidak hanya pejabat atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) senior, tetapi Pegawai Negeri Sipil muda juga sudah mulai memenuhi pundi-pundi uang mereka.

Indonesia sudah mempunyai masalah yang sangat besar dan sepertinya tidak mudah ditanggulangi, yakni korupsi, akan tetapi terdapat masalah yang paling mendasar yang dihadapi oleh pemerintah negara Republik Indonesia setelah terjadinya krisis ekonomi adalah turunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik dan sistem pemerintahan, karena selama ini birokrasi hanya dijadikan sebagai alat politik oleh rezim yang berkuasa. Sekarang, rakyat sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat,

atau unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik,¹⁴⁸ terlebih saat ini semakin banyak mencuat masalah korupsi.

Pendapat tersebut memang benar adanya. Bisa dilihat sekarang, masa depan ekonomi dan bangsa Indonesia terlihat sangat memprihatinkan. Betapa tidak, kasus-kasus kekerasan, korupsi, manipulasi, dan penipuan cenderung meningkat, permasalahan sosial seperti pengangguran, gizi buruk, keterlambatan penanganan kesehatan dan dampak bencana, semakin memilukan hati. Demikian pula, pertikaian elit politik dan penyalahgunaan wewenang tidak menunjukkan kecenderungan menurun, bila tidak bisa dikatakan justru semakin meningkat.¹⁴⁹

Terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, penyalahgunaan wewenang, pelecehan hukum intervensi eksekutif ke dalam proses peradilan (yudikatif), pengabaian keadilan dan kurangnya perlindungan serta kepastian hukum bagi masyarakat juga menjadi penyebab ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah. Terlebih masalah korupsi yang sangat terkait dengan kedudukan dan kewenangan para pejabat pemerintah dan pegawai-pegawai pemerintah telah menurunkan citra aparaturnegara, serta mengakibatkan kinerja pemerintah sulit ditingkatkan. Rasa malu sudah kian menjadi barang langka di negeri ini.¹⁵⁰ Kalaupun sudah diketahui dengan pasti telah melakukan korupsi, jalan yang dipakai adalah melarikan diri ke luar negeri dengan dalih berobat. Begitulah hebatnya para koruptor Indonesia.

Bagi para aparat publik yang sudah melupakan amanah rakyat, *Sapta Prasetya* seolah-olah merupakan norma-norma yang hanya berlaku bagi orang-orang alim dan rohaniwan, pengambilan sumpah jabatan pada saat mereka dilantik hanya merupakan acara ritual yang tidak mengandung makna. Demi mengejar karier, para pejabat itu tidak segan-segan menjilat atasan, menjegal kawan, dan menindas bawahan. Tindak-

¹⁴⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*, Magister Administrasi Publik (MAP) dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 3.

¹⁴⁹ Didin S. Damanhuri, *Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. iii.

¹⁵⁰ Wahyudi Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi...*, *op.cit.*, hlm. 21.

tindak korupsi dan penyalahgunaan wewenang mulai dari korupsi waktu, komisi dan uang pelicin, hingga manipulasi-manipulasi besar tanpa terasa telah menggerogoti sumber daya negara yang se-harusnya diperuntukkan bagi rakyat.¹⁵¹

Korupsi yang terjadi di Indonesia menimbulkan penderitaan dan ketidakadilan bagi rakyat. Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan bahan pangan yang semakin mencekik, namun di lain pihak para pejabat berpesta dengan segala kemewahan dengan menggunakan fasilitas negara. Hal yang sangat dirasakan bagi rakyat kecil bukan karena harga-harga kebutuhan pokok yang semakin melambung, namun rasa ketidakadilan. Rakyat kecil tidak pernah diperhatikan pemerintah, diperhatikan pun kalau mereka akan mencalonkan diri menjadi pejabat dengan janji-janji kosongnya.

Rakyat kecil merasakan betapa sulitnya hidup di negeri yang kaya raya ini. Mereka merasakan sulitnya hidup, tetapi pada saat yang sama mereka menyaksikan betapa para pejabat pemerintah dan wakil rakyat masih bermewah-mewah, melakukan korupsi tanpa merasa bersalah, dan tidak ada empati terhadap penderitaan rakyat kelas bawah akibat kenaikan harga kebutuhan sehari-hari.

Sesungguhnya sebagian besar rakyat mungkin bersedia menderita apabila para pemimpin dan pejabat juga ikut merasakan penderitaan untuk pemulihan ekonomi bangsa, tetapi sangat disayangkan sekali, yang disaksikan rakyat Indonesia sekarang ini adalah para pemimpin yang saling menuding dan mengutamakan kepentingan mereka sendiri, para pemimpin yang korup dan

¹⁵¹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. vi.

masih bermewah-mewahan sementara rakyat mereka menderita. Sudah saatnya agar para pemimpin mendengarkan suara rakyat karena suara rakyat adalah suara Tuhan, *vox populi vox dei*.

Ingatkah para pejabat darimana uang yang mereka pergunakan untuk berfoya-foya? Uang yang mereka gunakan adalah uang rakyat, yang harusnya mereka kelola. Uang negara adalah uang rakyat, *public money is public consent*. Setiap sen dan setiap rupiah dari uang negara itu diperoleh dari keringat dan hasil kerja keras rakyat. Dia berasal dari berbagai macam pajak, retribusi, denda, penjualan hingga berbagai pungutan yang dilakukan oleh aparat birokrasi publik. Jadi, sangat keliru apabila persoalan keuangan negara disikapi oleh sebagian pejabat pemerintah sebagai alokasi untuk membiayai berjalannya institusi-institusi negara semata tanpa melihat keterkaitannya dengan kesejahteraan rakyat pada umumnya.

Tidak salah jika ada anggapan bahwa Indonesia adalah surga bagi para koruptor. Hal itu memang sudah tidak dapat dipungkiri lagi. Begitu banyak kasus korupsi yang terjadi, jarang yang bisa dibawa ke meja hijau. Seperti fenomena gunung es. Kasus-kasus korupsi belum terekspos ke publik, bahkan dapat dikatakan kasus-kasus yang melibatkan “orang-orang besar” di negeri ini, sulit untuk dijangkau bahkan terkesan kebal hukum. Kalaupun kasus mega besar itu bisa dibawa ke meja hijau, paling-paling si koruptor bebas atau mendapat pidana yang sangat ringan bila dibandingkan dengan pidana yang dijatuhkan pada pencuri ayam. Ironis sekali hukum di negara ini.

Penulis sependapat dengan Vito Tanzi , yang mengemukakan bahwa korupsi merupakan perilaku yang tidak mematuhi prinsip, yang dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat publik, keputusan yang dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga akan menimbulkan korupsi termasuk juga konflik kepentingan dan nepotisme.¹⁵² Pada dasarnya, korupsi merupakan tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas yang diberikan dengan menggunakan jabatannya, untuk keuntungan pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri), dan hal tersebut melanggar aturan yang telah ditetapkan.

Bahkan, korupsi sudah menjadi budaya di Indonesia karena nyaris terjadi semua sektor dan lapisan masyarakat. Dari tingkat Rukun Tetangga (RT) sampai pada pejabat tingkat atas beramai-ramai melakukan korupsi. Semula melakukan korupsi kecil-kecilan, lalu karena sudah menjadi ke-biasaan, apalagi tidak diketahui orang lain, maka korupsi dilakukan secara terang-terangan dalam jumlah yang besar atau dikenal dengan korupsi ber-jamaah.

Korupsi yang berkembang dalam pemerintahan merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak tertata secara tertib dan tidak terawasi secara baik karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan dalam implementasinya. Didukung oleh sistem “*check and balances*” yang lemah di antara ketiga kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) itulah, maka korupsi sudah melembaga dan mendekati suatu budaya yang hampir sulit dihapuskan.

¹⁵² Chaerudin, dkk., *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 2.

Persoalan korupsi yang sekarang telah menjadi gurita dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan gambaran dari bobroknya tata pemerintahan di negara ini. Korupsi adalah simbol dari pemerintahan yang tidak benar, yang dicerminkan oleh *patronase*, prosedur berbelit-belit, unit pemungutan pajak yang tidak efektif, korupsi besar-besaran dalam pengadaan barang dan jasa, serta pelayanan masyarakat yang sangat buruk. Akibat dari korupsi, penderitaan selalu dialami oleh masyarakat, terutama yang berada di bawah garis kemiskinan.

Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi (birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan dengan berdasar pada aturan ketat).¹⁵³ Tidak mungkin negara mengelola perhubungan darat, laut, dan udara yang efisien, membayar gaji pegawai dengan cepat, menyediakan sambungan telepon, membuat prasarana jalan dan jembatan, atau sekadar menyiapkan Kartu Tanda Penduduk dengan cepat, kalau tanpa didukung oleh birokrasi.

Sejak kelahiran hingga kematian, masyarakat tidak lepas dari birokrasi pelayanan. Setelah lahir, seorang bayi akan dibuatkan akta kelahiran hingga kematiannya, akan dibuatkan surat kematian dari pihak yang berwenang. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa masyarakat setiap waktu selalu membutuhkan dan menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah. Pelayanan publik itu sendiri merupakan salah satu fungsi dari pemerintahan, sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30

¹⁵³ Sulchan Yasyin, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Amanah, Surabaya, 1997, hlm. 75.

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa fungsi pemerintahan adalah : “Fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan”. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa fungsi pemerintahan salah satunya adalah fungsi pelayanan. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan, pemerintah daerah perlu melakukan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu upaya dari pemerintah demi terwujudnya kesejahteraan, sebagaimana yang menjadi tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan fungsi dari administrasi negara. Dengan kata lain, pelayanan publik adalah salah satu konsep untuk mencapai apa yang dikehendaki oleh masyarakat dan negara.

Pelayanan publik menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah : “Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang, baik politik, sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Dalam pembangunan nasional ini, maka pemerintah juga harus berusaha dengan baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Dengan diperankannya pelayanan sebagai katalisator tentu saja akan menjadi tumpuan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, baik yang bersifat individual maupun kelompok.¹⁵⁴

Pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan masyarakat tersebut di antaranya adalah kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Hal ini berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Paragraf I butir C, yang menyatakan bahwa : “Pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Hal yang harus ditekankan adalah status *public servant* (pelayanan publik) dari birokrasi pemerintahan, yang bertugas untuk memberikan layanan yang terbaik untuk rakyat, bukan untuk diri sendiri atau kelompoknya. Apabila dapat diyakinkan aturan perundang-undangan yang mendasari sistem kerja/pelayanan birokrasi pemerintahan itu berorientasi pada kepentingan rakyat dan berkeadilan sosial, serta dijalankan secara non-diskriminatif, transparan, objektif, dan tegas, maka secara bertahap masyarakat akan mengikuti pola ini.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan...*, *op.cit.*, hlm. 3.

¹⁵⁵ Didin S. Damanhuri, *op.cit.*, hlm. 13.

Pelayanan publik merupakan bentuk pelayanan umum berupa barang dan jasa kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh seluruh instansi pemerintah dari tingkat pusat dan daerah. Sebagai contoh adalah dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Izin Mengemudi (SIM), akta kelahiran, pembelian bahan bakar (bensin), izin usaha, dan sebagainya. Jadi, pelayanan publik ini berupa pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berupa barang dan jasa, di mana pelayanan publik ini dimonopoli oleh satu instansi pemerintah saja, misalnya dalam pembuatan SIM hanya dapat dilakukan oleh instansi kepolisian, pembuatan KTP oleh kantor kecamatan, pelayanan badan hukum seperti pembuatan nama perseroan terbatas oleh Kemenkumham, dan sebagainya.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu upaya dari pemerintah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan merupakan fungsi dari administrasi negara. Pelayanan publik adalah salah satu konsep untuk mencapai apa yang dikehendaki oleh masyarakat dan negara.

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini, terkait dengan tujuan dibentuknya, pemerintah seperti dikemukakan oleh Ryaas Rasyid bahwa :¹⁵⁶

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

¹⁵⁶ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, hlm. 11.

Pelayanan terhadap masyarakat merupakan tugas utama bagi pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sebagaimana yang telah digariskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea Keempat, yang merupakan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia, dan termasuk dalam tugas utama pemerintah terhadap masyarakat.

Pelayanan publik dari birokrasi pemerintahan adalah untuk memberikan layanan yang terbaik untuk rakyat, bukan untuk diri pejabat, keluarga, maupun kelompoknya. Birokrasi pemerintahan harus berorientasi pada kepentingan rakyat dan berkeadilan sosial, yang dijalankan secara non-diskriminatif, transparan, objektif, dan tegas.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus bersifat menyeluruh, sehingga rakyat dapat menerima pelayanan dari pemerintah tanpa terkecuali, dari kota hingga pelosok desa mendapatkan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi.

Peranan pemerintah dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat harus memberikan pelayanan sesuai dengan apa yang seharusnya, dan pemerintah juga harus memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan, yakni pelayanan itu harus terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaannya.

Meskipun demikian, pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan dapat menjadi sumber kekecewaan masyarakat, oleh banyaknya kemungkinan penyalahgunaan wewenang aparat dan korupsi. Jika dikelola oleh orang-orang yang kurang mumpuni dan orang-orang yang tak bertanggung jawab, birokrasi dapat menindas hak-hak asasi warga negara.¹⁵⁷

Pengaruh buruk dari korupsi dalam pelayanan publik, bukan hanya pada jenjang atas administrasi. Akibat korupsi di kalangan pegawai menengah ke bawah tidak kalah seriusnya dibanding dengan korupsi yang bernilai miliaran di kalangan atas yang hanya melibatkan beberapa pejabat. Ini disebabkan karena korupsi di antara para pegawai rendah langsung me-nyangkut kepentingan rakyat, sedangkan korupsi di kalangan atas seringkali tidak dirasakan oleh rakyat banyak. Korupsi oleh para pengusaha tanker minyak, jual-beli senjata, korupsi valuta asing hanya berpengaruh terhadap nasib rakyat secara tidak langsung, yakni dalam jumlah anggaran belanja negara, pengurangan anggaran pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial lainnya, tetapi sistem bisa tetap dipertahankan efisiensinya. Sebaliknya, korupsi di kalangan pegawai rendahan akan mengakibatkan transportasi umum tersendat, pedagang kecil sulit memperoleh kredit, izin-izin usaha tidak lancar, sistem atrean dalam setiap loket-loket umum kacau, dan sebagainya. Dengan kata lain, korupsi di kalangan bawah akan dapat melumpuhkan sistem secara keseluruhan. Argumentasi ini sama sekali bukan untuk mengecilkan arti korupsi besar-besaran yang dilakukan oleh kalangan elit, tetapi semata-mata untuk

¹⁵⁷ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 289.

menegaskan bahwa penyelewengan kedudukan, di mana pun itu terjadi, akan membawa akibat-akibat yang berbahaya.

Sekali lagi, penyakit administratif di sini adalah segala bentuk korupsi, penyalahgunaan jabatan, penyelewengan kekuasaan, ketidakadilan pelayanan publik, atau berbelit-belitnya pelayanan dalam birokrasi, yang semuanya itu disebabkan oleh kepentingan-kepentingan pribadi aparatur birokrasi maupun ketidakmampuan mereka dalam mengelola administrasi publik.¹⁵⁸

Pemberantasan tindak pidana korupsi dalam ranah administrasi bukanlah perkara yang mudah dan segera dapat diatasi, karena sistem penyelenggaraan pemerintah yang menentukan transparansi dan mengedepankan kerahasiaan dan tertutupan, dengan menipiskan akuntabilitas publik dan mengedepankan pertanggungjawaban vertikal yang dilandaskan pada primordialisme, yang menggunakan sistem rekrutmen, mutasi dan promosi atas dasar *koncoisme* baik yang didasarkan kepada kesamaan etnis, latar belakang politik, atau politik balas jasa. Keadaan ini semakin dipersulit lagi dan hampir merupakan keputusan manakala disaksikan pula aparatur penegak hukum dari hulu ke hilir terlibat dalam jaringan korupsi yang seharusnya dijadikan musuh penegak hukum atau sasaran penegakan hukum itu sendiri.¹⁵⁹

Meskipun demikian, memberantas korupsi bukanlah tujuan akhir. Memberantas korupsi bukan jihad untuk menenyapkan semua kejahatan di dunia. Memberantas korupsi adalah perjuangan melawan perilaku culas dalam

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 291-292.

¹⁵⁹ Romli Atmasasmita, *loc.cit.*, hlm. 1.

pemerintahan, dan menghilangkan sifat rakus pada diri sendiri, yang merupakan bagian dari tujuan yang lebih luas yakni menciptakan pemerintahan-an yang lebih efektif, adil, dan efisien.

Strategi atau upaya-upaya mengatasi persoalan korupsi dapat ditinjau dari struktur atau sistem sosial, dari segi juridis, maupun segi etika atau akhlak manusia. Satu hal yang telah jelas ialah bahwa korupsi adalah tingkah laku pejabat yang menyimpang dari norma-norma yang sudah diterima oleh masyarakat dan yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi. Sementara itu, korupsi juga menjadi fenomena yang tak terelakkan dalam setiap sistem pemerintahan. Tidak ada satu pun sistem sosial yang benar-benar steril dari korupsi, karena akan selalu ada individu-individu yang senang memilih jalan pintas untuk kepentingan diri sendiri, meskipun mereka mengetahui dengan kesadaran penuh bahwa tindakannya tak dapat dibenarkan secara moral. Oleh sebab itu, yang diperlukan adalah kewaspadaan yang terus-menerus akan bahaya korupsi serta sikap-sikap tanpa kompromi terhadap bibit-bibit korupsi.

Oleh karena itu, sikap konsisten merupakan modal paling utama untuk melawan korupsi. Setiap unsur masyarakat dan pengelola negara harus senantiasa memiliki kepedulian yang besar terhadap isu-isu korupsi dan melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan setiap kali muncul gejala korupsi, di mana pun ia berada.

Tentunya, pegawai negeri sipil yang tidak melaksanakan kewajibannya dan melanggar larangan-larangan yang telah ditetapkan akan dikenakan sanksi atau hukuman. Baik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran dan

tindak pidana mempunyai konsekuensi tersendiri bagi pelakunya, dan di sini hukum harus ditegakkan, mengingat apa yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil sangat merugikan kepentingan rakyat.

Sebagaimana tujuan dari penegakan hukum secara sosial, bahwa penegakan hukum, bertujuan membentuk masyarakat taat hukum (*law abiding society*) yang bukan semata-mata didorong rasa takut, atau karena memperoleh suatu manfaat, melainkan sebagai suatu bentuk tanggung jawab sosial. Masyarakat bertanggungjawab mendorong perkembangan masyarakat taat hukum, dengan cara berpartisipasi dalam penegakan hukum untuk mewujudkan kedamaian, ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan bersama.¹⁶⁰

Lembaga atau kelembagaan penegak hukum tidak hanya terbatas pada kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan. Masih ada berbagai lembaga atau kelembagaan penegak hukum yang juga berperan penting dalam dan menentukan pelaksanaan dan wajah penegakan hukum, salah satunya adalah Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah. Penulis sependapat dengan Bagir Manan, yang mengemukakan bahwa :

Memperhatikan lingkup wewenang masing-masing, tidaklah begitu mudah menentukan bahwa hanya kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, apalagi kalau hanya pengadilan yang dianggap paling menentukan wajah sistem penegakan hukum. Keimigrasian, bea cukai, perpajakan, lembaga pemasyarakatan, dan lain-lain, juga menentukan wajah penegakan hukum. Lebih-lebih lagi lembaga-lembaga yang disebut terakhir, karena selain menjalankan tugas dan wewenang menegakkan hukum (*law enforcement*), juga melakukan tugas dan wewenang memberi pelayanan hukum (*legal services*). Gabungan fungsi penegakan hukum dan pelayanan hukum merupakan kumulasi kekuasaan antara penyelenggara fungsi pemerintahan dan fungsi penegakan hukum. Penggabungan ini mengandung potensi lebih mudah terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Bahkan Montesquieu mengatakan penggabungan dua cabang kekuasaan semacam ini (pasti) akan menimbulkan kesewenang-wenangan.¹⁶¹

¹⁶⁰ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 65.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 70 dan 71.

Setiap lembaga-lembaga pemerintahan selain mempunyai tugas di dalam pemberian pelayanan publik, juga mempunyai tugas untuk melaksanakan penegakan hukum. Terlebih dalam birokrasi pemerintahan yang melibatkan kewenangan yang besar, tidak sedikit pegawai negeri sipil yang melakukan penyelewengan, sehingga selain dilaksanakan penegakan hukum maka diperlukan pula pengawasan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh para aparatur negara, seperti di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah.

Sebagaimana disebutkan di dalam hasil penelitian bahwa salah satu upaya pencegahan korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik untuk mewujudkan Wilayah Bebas Dari Korupsi/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani adalah melalui reformasi birokrasi, sebagai upaya pembangunan zona integritas.

Pelaksanaan reformasi birokrasi salah satunya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik.¹⁶²

Reformasi birokrasi termasuk di dalamnya adalah reformasi terhadap aspek sumber daya manusia. Penataan sumber daya manusia/aparatur negara dapat dilaksanakan dengan memperhatikan penerapan sistem merit dalam

¹⁶² Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 114 dan 115.

manajemen kepegawaian, peningkatan kerja, beban tugas proporsional, rekrutmen sesuai prosedur, penempatan pegawai sesuai keahlian, dan sebagainya.

Hal tersebut sebagaimana misi bangsa dalam GBHN menyangkut aparatur negara, yakni : “Perwujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme”. Arah kebijakan nasional menyebutkan :

1. Meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karier berdasarkan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi;
2. Meningkatkan fungsi keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan;
3. Meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri, TNI/Polri, untuk menciptakan aparatur yang bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, bertanggungjawab, profesional, produktif, dan efisien.

Segala hal yang dicantumkan dalam misi dan kebijakan nasional menyangkut manusia (aparatur) diharapkan membudaya termasuk sifat rasa malu (afektif) yang melekat pada profesionalisme (psikomotorik), bermuatan logika pengetahuan (kognitif) yang ingin dibudayakan atau menjadi budaya bangsa. Jadi berkembang budaya malu yang menyatu pada sifat budaya profesional sejati, budaya pengetahuan, dan lain-lain yang terus dibudayakan pada kehidupan sehari-hari bangsa Indonesia.

Sifat profesional sejati, antara lain : bangga kepada pekerjaannya dan menunjukkan komitmen pribadi pada kualitas, bertanggung jawab, antisipatif dan penuh inisiatif, tidak menunggu perintah, melibatkan diri secara aktif, selalu mencari terobosan baru, selalu belajar, berusaha meningkatkan kemampuannya, mendengarkan kebutuhan orang yang dilayaninya, mempunyai

sifat empati tinggi, jujur, dipercaya dan memegang rahasia, dan terbuka pada saran dan kritik, serta memiliki komitmen “moral” tinggi dan sanggup mempertanggungjawabkan kepada Tuhan.

Dengan demikian, reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien, dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dalam reformasi birokrasi, hal yang yang tidak kalah penting adalah prinsip akuntabilitas yang wajib dimiliki dan dilaksanakan oleh para birokrat/pejabat/ pegawai negeri. Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatan, terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana yang transparan, demokratis, dan adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat.

B. Kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemen-kumham Jawa Tengah dan solusi dalam menangani kendala.

Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dapat dikatakan sudah efektif, akan tetapi belum maksimal dilaksanakan. Meskipun implementasi pembangunan zona integritas telah diatur dengan dasar hukum yang kuat dan sistematis, akan tetapi kemampuan peraturan

hukum tersebut untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi seperti yang dikehendaki atau diharapkan belum dapat tercapai karena adanya kelemahan-kelemahan dalam implementasinya.

Adapun kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, antara lain adalah :¹⁶³

1. Belum adanya *role model*;
2. Belum semua pegawai memiliki komitmen yang sama;
3. Pegawai masih berkuat pada pelaksanaan tugas dan fungsi yang ada pada masing-masing bagian;
4. Agen perubahan tidak berjalan efektif;
5. Masih ada ego sektoral masing-masing;
6. Masyarakat yang masih gagap teknologi (gaptek) dalam menggunakan SILANDU.

Selain hal tersebut, masih terdapat keluhan yang sering muncul dari masyarakat dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh beberapa oknum Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, antara lain adalah keluhan dari aspek *hospitality*, yakni cara petugas layanan yang bertugas di garda terdepan yang belum mengedepankan pelayanan yang ramah dengan 3S yakni Senyum, Sapa, dan Salam.¹⁶⁴

¹⁶³ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁶⁴ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

Solusi dalam menangani kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah sebagaimana disebutkan di atas, adalah pimpinan harus menjadi *role model*, semua pegawai memiliki komitmen yang sama dalam implementasi pembangunan zona integritas,¹⁶⁵ perlu dilakukan internalisasi lebih mendalam bagi para pegawai untuk memahami arti pentingnya pembangunan zona integritas, serta terus-menerus dilakukan publikasi penggunaan SILANDU dan menu SILANDU dibuat secara *user fiendly* berikut dengan kanal informasi dan konsultasi.¹⁶⁶

Adapun hal yang mempengaruhi efektivitas implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi termasuk dalam hal pelayanan publik di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah adalah belum semua pegawai mempunyai komitmen yang sama dalam pembangunan zona integritas. Masih banyak pegawai yang belum memahami tujuan dari pembangunan zona integritas.¹⁶⁷ Apabila semua pegawai memahami tujuan dari pembangunan zona integritas, serta semua memiliki kesadaran sebagai pelayan publik,¹⁶⁸ maka tidak akan ada tindakan-tindakan korup dan pelayanan publik akan lebih berkualitas, efektif dan efisien.

¹⁶⁵ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁶⁶ Widya Pratiwi Asmara, *Wawancara*, selaku Kasubid Pelayanan AHU di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁶⁷ Hazmi Saefi, *Wawancara*, selaku Kasubag Humas Reformasi Birokrasi dan Tekno-logi Informasi di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁶⁸ Widya Pratiwi Asmara, *Wawancara*, selaku Kasubid Pelayanan AHU di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi yang telah dilaksanakan di Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah melalui penerapan pelayanan publik berbasis teknologi informasi dan Layanan Bersama Satu Pintu merupakan upaya pencegahan korupsi karena pelayanan dilakukan secara transparan dan dapat dipantau masyarakat.¹⁶⁹

Berdasarkan hasil penelitian di atas, maka dapat diketahui bahwa pada dasarnya dalam hal pelayanan publik oleh birokrasi timbul ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem birokrasi. Penulis sependapat dengan Mardiasmo yang menyatakan bahwa birokrasi dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, dan akhirnya birokrasi dicemooh di sana-sini. Keadaan tersebut dapat dipandang sebagai kegagalan birokrasi, karena tujuan birokrasi pada awalnya adalah untuk menciptakan efisiensi organisasi dan memfasilitasi pembangunan.¹⁷⁰

Selama ini, birokrasi di Indonesia menunjukkan kecenderungan-kecenderungan yang kurang baik, di antaranya adalah birokrasi menjadi sulit untuk ditembus, sentralistis, *top down*, dan hierarki yang sangat panjang. Birokrasi justru menyebabkan kelambanan, terlalu bertele-tele, serta tidak efektif dan efisien.

Birokrasi pada hakikatnya berfungsi untuk melayani kepentingan masyarakat, namun di dalam praktiknya memperlihatkan perilaku yang sebaliknya, bukan melayani masyarakat melainkan minta dilayani. Bahkan me-

¹⁶⁹ Widya Pratiwi Asmara, *Wawancara*, selaku Kasubid Pelayanan AHU di Kanwil Kemenkumham Jateng, pada tanggal 22 Februari 2021.

¹⁷⁰ Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.

lakukan tindakan-tindakan maupun membuat keputusan-keputusan yang tidak terpuji, yang pada akhirnya merugikan dan merusak tatanan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan benegara. Keadaan ini kemudian diperparah lagi dengan kenyataan adanya kesenjangan sosial dan ekonomi yang begitu menyolok antara elit birokrasi (pejabat) dan kroni-kroninya dengan para pegawai biasa, buruh, dan rakyat kecil, atau dengan sebagian besar rakyat Indonesia.

Para elit birokrasi dan kroni-kroninya menikmati kemewahan materi yang berlimpah ruah yang diperoleh melalui jerih payah orang lain atau melalui cara-cara yang tidak adil. Di pihak lain, sebagian besar rakyat menderita sedemikian rupa karena berada dalam kondisi yang serba kekurangan. Upaya para elit birokrasi dan kroni-kroninya yang tidak henti-hentinya mengejar kemewahan yang lebih berlimpah ruah lagi, konsekuensinya sudah barang tentu adalah berkembangnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme ke se-luruh birokrasi, baik di pusat maupun di daerah.

Sampai saat ini, birokrasi tetap menjadi sorotan publik terutama dikaitkan dengan meluasnya praktik korupsi. Korupsi yang terjadi yang terjadi di lingkungan birokrasi tersebut telah menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi rakyat dan negara. Birokrasi telah mengalami disfungsi dan menuntut biaya-biaya sosial maupun materiil yang sangat besar, yang semuanya harus dipikul oleh rakyat

Bila melihat kondisi Indonesia saat ini, bisa dikatakan sangat jauh dari kata baik, terkait dengan hal ini adalah praktik manajemen dan administrasi

publik yang memang belum baik yang ditandai dengan pelayanan publik (*public service*) yang buruk, ekonomi yang sangat birokratis, kebocoran anggaran, membudayanya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sehingga sistem manajemen keuangan publik (negara) menjadi kacau balau.

Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan Indonesia masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lebih banyak dilakukan sesuai dengan jalan pikiran dan keinginan sendiri. Birokrasi pemerintahan negara ini masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik.¹⁷¹

Perihal penting yang harus diperbaiki adalah kemampuan dan keseriusan pemerintah untuk mengubah mentalitas birokrat dari orientasi penguasa menjadi berbuat melayani kepentingan masyarakat secara jujur dan adil. Birokrasi harus dihindarkan dari rancangan oleh pihak-pihak yang tidak menghiraukan kepentingan publik untuk menjadikannya sebagai *power center*, karena hal tersebut sangat berbahaya dan mengancam potensi masyarakat.

Menurut penulis, secara umum beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan, antara lain lambat-nya proses pemberian pelayanan publik dan alasan kesibukan dari pegawai karena adanya tugas lain dari pimpinan.

Banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat terkait dengan pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintah, maka sangat wajar apabila

¹⁷¹ Lijan Poltak Sinambela, *op.cit.*, hlm. 33 dan 34.

akuntabilitas publik birokrasi secara hukum dipertanyakan. Akuntabilitas publik birokrasi secara hukum dipertanyakan karena telah melahirkan krisis kepercayaan, ekonomi, sosial budaya, dan hukum serta integrasi bangsa.

Birokrasi pelayanan publik dapat dikatakan efektif apabila masyarakat mendapatkan kemudahan dalam pelayanan publik dengan prosedur yang cepat, tepat, singkat, dan memuaskan. Dikatakan efisien apabila pemberian pelayanan tersebut tidak menghabiskan biaya yang besar untuk mendapatkan pelayanan yang baik.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah kewajiban atau tugas primer pemerintah. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan, jika pelayanan yang diberikan baik, maka tingkat kepuasan terhadap pelayanan publik akan tinggi, sehingga manajemen pelayanan yang bermasalah, perlu dilakukan pembenahan.

Masalah profesionalisme, efektivitas, dan efisiensi dalam memberikan pelayanan publik merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan. Sebagaimana sabda Rasulullah S.A.W bahwa : “Mudahkanlah (dalam urusan) dan janganlah mempersulit, beritakanlah kabar yang baik dan jangan membuat orang lari, bersepakatlah dan jangan bersengketa”.

Sebagaimana dikemukakan oleh Utang Rosidin bahwa pelayanan umum (*public service*) yang berkualitas merupakan ukuran untuk menilai sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*), sedangkan pelayanan umum yang buruk lebih mencerminkan pemerintahan yang miskin inovasi dan tidak

memiliki keinginan untuk menyejahterakan masyarakatnya (*bad governance*).¹⁷²

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan *legitimate*, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁷³

Sebagaimana hasil penelitian di atas terkait solusi dalam menangani kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, aspek sumber daya manusia sangat penting. Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Wahyudi Kumorotomo bahwa upaya anti korupsi dapat terlaksana dan terarah karena didukung dengan :¹⁷⁴

1. Kemauan dari pihak pemimpin politik untuk memberantas korupsi di manapun terjadi dan melakukan peninjauan kembali perlu tidaknya kekebalan hukum dan hak istimewa yang mungkin melindungi petinggi politik tertentu dari proses hukum;
2. Menekankan pencegahan korupsi di masa datang dan perbaikan sistem pemerintahan (bukan menghabiskan waktu mencari kambing hitam);
3. Melakukan adaptasi undang-undang anti korupsi yang menyeluruh dan ditegakkan oleh lembaga-lembaga yang mempunyai integritas (termasuk polisi, jaksa, dan hakim);

¹⁷² Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 188.

¹⁷³ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik), Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 10.

¹⁷⁴ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 260.

4. Melakukan identifikasi terhadap kegiatan-kegiatan pemerintahan yang paling mudah menimbulkan rangsangan untu korupsi dan meninjau kembali undang-undang terkait dan prosedur administrasi;
5. Program untuk memastikan bahwa gaji pegawai negeri dan pemimpin politik mencerminkan tanggung jawab jabatan masing-masing dan tidak jauh beda dari gaji sektor swasta;
6. Melakukan penelitian mengenai upaya perbaikan hukum dan administrasi yang memastikan upaya hukum dan administrasi bersangkutan cukup mampu berfungsi sebagai penangkal korupsi;
7. Menciptakan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil (termasuk sektor swasta, profesi, organisasi keagamaan);
8. Menjadikan korupsi perbuatan “berisiko tinggi” dan “berlaba rendah” (yakni mempertinggi risiko tertangkap dan dijatuhi hukuman yang setimpal bila terbukti bersalah); serta
9. Mengembangkan “gaya manajemen yang selalu berubah” yang memperkecil risiko bagi orang-orang yang terlibat dalam korupsi “kelas teri”, dan yang mendapat dukungan dari tokoh-tokoh politik (peran serta mereka mungkin penting sekali), namun yang dilihat oleh masyarakat luas sebagai program yang adil dan masuk akal bagi situasi yang ada (memberikan amnesti pada semua koruptor dapat mencetuskan kerusuhan di jalan-jalan, sama halnya menjatuhkan hukuman tanpa pandang bulu akan menghasilkan kekalahan politik).

Upaya-upaya untuk menangkal korupsi akan kurang berhasil bila ancangan yang dilakukan hanya sepotong-sepotong. Oleh karena itu, upaya tersebut hendaknya dimulai secara sistematis, melibatkan semua unsur penyelenggara dan masyarakat. Akar dari kedurjanaan itu adalah tidak adanya usaha bahu-membahu antara masyarakat dan pemerintah dan perasaan terlibat dengan kegiatan-kegiatan pemerintah, baik di kalangan pegawai negeri maupun dalam masyarakat pada umumnya. Keterlibatan di sini maksudnya sama sekali bukan pula justru tindakan-tindakan oportunistik untuk kepentingan sendiri, melainkan kesediaan untuk saling mengoreksi untuk tujuan bersama.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah dilakukan dengan : (a) menempatkan seluruh layanan yang selama ini terdapat di setiap ruang kerja pegawai (tersebar) menjadi di 1 (satu) ruang layanan yang dinamakan “Layanan Bersama Satu Pintu Hukum dan HAM”, (b) membangun aplikasi yang berbasis teknologi informasi/ *website* berupa aplikasi SILANDU (Sistem Informasi Layanan Terpadu), pelayanan bersama satu pintu, dan layanan informasi dan pengaduan dalam satu nomor layanan, yang mengintegrasikan seluruh jenis layanan dari 11 unit eselon satu yang ada di Kanwil Jateng, (c) perubahan pola pikir dan kerja pegawai dengan kegiatan kerohanian yang terus dilakukan internalisasi, (d) sebagai kontrol masyarakat dalam memberikan layanan, telah menyediakan kanal layanan pengaduan, dan (e) rutin tiap bulan mengumumkan hasil survey kepuasan masyarakat;
2. Kendala dalam implementasi pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi di lingkungan Kanwil Kemenkumham Jawa Tengah, antara lain : (a) belum adanya *role model*, (b) belum semua pegawai memiliki komitmen yang sama, (c) pegawai masih berkuat pada pelaksanaan tugas dan fungsi yang ada pada masing-masing bagian, (d)

agen perubahan tidak berjalan efektif, (e) masih ada ego sektoral masing-masing, dan (f) masyarakat yang masih gagap teknologi (gaptek) dalam menggunakan SILANDU. Adapun solusi dalam menangani kendala tersebut adalah : (a) pimpinan harus menjadi *role model*, (b) semua pegawai memiliki komitmen yang sama dalam implementasi pembangunan zona integritas, (c) perlu dilakukan internalisasi lebih mendalam bagi para pegawai untuk memahami arti pentingnya pembangunan zona integritas, serta (d) terus-menerus dilakukan publikasi penggunaan SILANDU dan menu SILANDU dibuat secara *user fiendly* berikut dengan kanal informasi maupun konsultasi.

B. Saran

1. Bagi setiap instansi pemerintahan, perlu adanya keteladanan atau contoh yang baik dari para pimpinan agar pembangunan zona integritas dalam rangka pencegahan korupsi berjalan pada rel yang benar (*on the track*). Selain itu, perlu dilakukan internalisasi bagi seluruh pegawai agar lebih memahami dan menyadari urgensi pembangunan zona integritas sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi dan peningkatan kualitas pelayanan publik;
2. Bagi masyarakat, perlu ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan zona integritas dengan melaporkan tindakan-tindakan penyelewengan yang terjadi di lingkungan instansi pemerintah agar segera ditindaklanjuti.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al Qur'an :

Q.S. Al-Baqarah ayat 188.

Q.S. Ali Imran ayat 130.

Q.S. Al Anfal ayat 25.

B. Buku-buku :

Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Tubuh dan Nyawa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

—————, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.

Agus Suryono, *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*, UB Press, Malang, 2010.

Ahmad Gunaryo (Ed.), *Hukum Birokrasi & Kekuasaan di Indonesia*, Walisongo Research Institute, Semarang, 2001.

Akadun, *Administrasi Perusahaan Negara*, Alfabeta, Bandung, 2007.

Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Kompas, Jakarta, 2008.

Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001.

—————, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau Dari Hukum Pidana*, Pusat Studi Hukum Pidana Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.

—————, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

- , *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- , *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016.
- Anny Isfandyarie, *Malpraktek & Resiko Medik Dalam Kajian Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005.
- Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2008.
- Arya Maheka, *Mengenal & Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, Tanpa Tahun.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009.
- Chaerudin, dkk., *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Daryanto dan Ismanto Setyobudi, *Konsumen dan Pelayanan Prima*, Cetakan Kesatu, Gava Media, Yogyakarta, 2014.
- Didin S. Damanhuri, *Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.
- Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi : Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Blantika Jakarta, 2004.
- H.A.S. Moenier, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- HCB Dharmawan, dkk. (ed), *Jihad Melawan Korupsi*, Kompas, Jakarta, 2005.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Disctionary*, Fifth Edition, Minn West Publishing, St. Paul, 1979.
- Jawade Hafidz Arsyad dan Dian Karisma, *Sentralisasi Birokrasi Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

- , *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Adminis-trasi)*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Transparency Internasional Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.
- Joko Widodo, *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*, Citra, Malang, 2001.
- Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011.
- Kementerian Hukum dan HAM RI, *Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Kementerian Hukum dan HAM RI*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2018.
- Kimberly Ann Elliot, *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Nyawa dan Tubuh (Pemberantasan dan Prevensinya)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian Dalam Gratifikasi*, Q-Communication, Jakarta, 2006.
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2004.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- , *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Munir Fuady, *Bisnis Kotor, Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

- , *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013.
- Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- R. Dyatmiko Soemodihardjo, *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamiknya di Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Edisi Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Pena Multi Media, Depok, 2008.
- Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- , *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982.
- Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000.
- S.P. Siagian, *Patologi Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996.
- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik), Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004.

- , *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- , *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Singgih, *Dunia Pun Memerangi Korupsi, Beberapa Catatan Dari International Anti Corruption Conference I-X dan Dokumen PBB Tentang Pemberantasan Korupsi*, Pusat Study Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Lippo Karawaci Tangerang, 2002.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Subekti dan Tjitrosodibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973.
- Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990.
- Sulchan Yasyin, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Amanah, Surabaya, 1997.
- Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, 1986.
- Taufiq Effendi, *Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global*, Men PAN, Jakarta, 2008.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010.
- W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Wahyudi Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*, Magister Administrasi Publik (MAP) dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.

—————, *Etika Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008.

Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

C. Jurnal Hukum :

Abdul Haris, Umar Ma'ruf, dan Sri Kusriyah, *Role And Function Of Attorney In Order To Optimize The Prevention Of Corruption Through Establishment Of TP4P/D (Case Studies In State Attorney Of Grobogan)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Desember 2019.

Hulman Siregar dan Rakhmat Bowo Suharto, *Analysis and Review of The Implementation of Law Enforcement Operations Juridical Capture Corruption in The Criminal Justice System*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1 No. 3, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, September 2018.

—————, *Rumusan Pidana dan Pemidanaan Tindak pidana Korupsi Yang Merugikan Keuangan Negara Serta Permasalahan Dalam Penerapannya*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Maret 2018.

Luk Har Syan'in, Gunarto, dan Widayati, *Criminal Investigation Polres Kudus Unit Efforts In The Prevention Of The Corruption In Village Funds Management*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 1, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Maret 2019.

Muhamad Riyadi Putra dan Gunarto, *Analysis Of Handling Practices On Corruption Crime By Police (Case Study In Special Criminal Investigation Police Directorate Of Central Java)*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 2 No. 2, Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, Juni 2019.

D. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2019 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani Di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

E. Internet :

Dalamislam.com, *Hukum Korupsi Dalam Islam dan Dalilnya*, diakses dalam <https://dalamislam.com/hukum-islam/hukum-korupsi-dalam-islam>, pada 11 Januari 2021, jam : 20.37 WIB.

Jensen Topata, *Pengertian Lingkungan*, diakses dalam <https://www.mypurohith.com/pengertian-lingkungan/>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Sejarah Kementerian Hukum dan HAM*, diakses dalam <https://www.kemenumham.go.id/profil/sejarah>, pada 25 November 2020, jam : 19.02 WIB.

Muhammad Uwais Al Qarni, *Pelaksanaan*, diakses dalam <http://ekhardhi.blogspot.co.id/2010/12/pelaksanaan.html>, pada 25 November 2020, jam : 14.28 WIB.

Sudut Hukum, *Pengertian Pencegahan*, diakses dalam <https://suduthukum.com/2017/04/pengertian-pencegahan.html>, pada 25 November 2020, jam : 18.21 WIB.

