

DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI
PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK
KORUPSI DALAM MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN
BIROKRASI BERBASIS NILAI Keadilan Pancasila**

**Diajukan Dalam Rangka Ujian Terbuka Untuk Memenuhi Syarat dalam
Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang**



**OLEH
ARIF WIDI FATONI, S.H., M.H.
NIM. 10302000341**

Dibawah Bimbingan:

**Promotor : Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
Co-Promotor : Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG
TAHUN 2023**

HALAMAN PENGESAHAN UJIAN DISERTASI
REKONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM
MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN BIROKRASI BERBASIS NILAI
Keadilan Pancasila

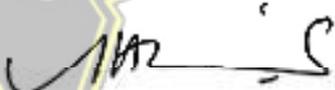
OLEH
ARIF WIDLEATONI, S.H., M.H.
NIM : 10302000341

DISERTASI
Untuk Memenuhi Syarat Ujian Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum
Telah Disetujui Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal Seperti Yang Tertera
Dibawah Ini :
Semarang, 25 Januari 2023

PROMOTOR

CO-PROMOTOR


Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
NIDN : 06-2804-6401


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 06-2105-7002

Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung




Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 06-2105-7002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

UNISSULA

جامعته الإسلامية
Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Arif Widi Fatoni, S.H., M.H
NIM. 10302000341

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

“Seseorang bertindak tanpa ilmu ibarat bepergian tanpa petunjuk. Dan sudah banyak yang tahu kalau orang seperti itu kiranya akan hancur, bukan selamat.”

---Hasan Al Basri---

“Bukanlah ilmu yang semestinya mendatangimu, tetapi kamulah yang seharusnya mendatangi ilmu itu.”

---Imam Malik---

“Ilmu pengetahuan itu bukanlah yang dihafal, melainkan yang memberi manfaat.”

---Imam Syafi’i---

“Barang siapa yang keluar rumah untuk mencari ilmu, maka ia berada di jalan Allah hingga ia pulang.”

---HR Tirmidzi---

“Karunia Allah yang paling lengkap adalah kehidupan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan.”

---Ali bin Abi Thalib---

“Raihlah ilmu dan untuk meraih ilmu belajarlah tenang dan sabar.”

---Umar bin Khatab---

PERSEMBAHAN :

Disertasi ini saya persembahkan kepada :

1. Bapak Ibu yang tercinta
2. Istri yang tercinta
3. Anak-anak tercinta
4. Adik-adik tercint

ABSTRAK

Bahwa hukum administrasi negara sangat berkembang pesat seiring dengan berjalannya waktu. Membicarakan tindak pidana korupsi di pemerintahan tidak bisa lepas dari hukum administrasi negara yang sampai dengan hari ini tidak ada habisnya dan bahkan semakin merajalela karena belum adanya kesadaran dari aparat pemerintahan dalam mengemban jabatannya. Bahkan penegak hukum pun masih tebang pilih dalam menangani sebuah perkara yang merujuk kepada pejabat publik. Tujuan dalam penelitian ini Untuk menganalisis dan menemukan upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi belum berbasis nilai keadilan pancasila, Untuk mendapatkan bahan rujukan bagi penelitian di masa yang akan datang terkait dengan hukum administrasi pemerintahan dalam pencegahan praktik pidana korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi, Untuk memberikan konsep teori baru, konsep baru dan pengembangan pemikiran sebagai bahan rujukan bagi pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaran birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila.

Dalam penelitian ini menggunakan paradigma *konstruktivism*, metode pendekatan *socio legal research*, sumber data dalam penelitian ini terdiri sumber data primer dan sumber data sekunder. Yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Berkaitan dengan data analitif yuridis.

Hasil temuan bahwa konstruksi hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi saat ini masih belum sepenuhnya berkeadilan karena masih banyak pejabat negara yang melakukan pelanggaran dan tidak memberikan efek jera bagi pelaku. Tindakan-tindakan pejabat pemerintahan dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang melanggar hak-hak warga negara, seperti perbuatan korupsi. Di sini peran Hukum Administrasi Negara sangat penting dalam upaya untuk mencegah dan terutama penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat. Menegakkan hukum memang penting, tetapi strategi yang hanya berfokus pada penegakan hukum hampir pasti akan gagal dan tidak akan dapat menciptakan lingkungan etika yang menolak perilaku korupsi. Khususnya pemerintah dan aparat penegak hukum, Hukum Tata Usaha Negara memiliki fungsi dan peran dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Konstruksi hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan Pancasila yaitu (1) terhadap ayat (1) huruf (c) ditambah tentang penundaan gaji berkala; (2) terhadap ayat (2) huruf (c) ditambah kata melekat pada jabatan tersebut; ayat (3) huruf (c) memperoleh fasilitas lainnya diganti dengan “tidak memperoleh fasilitas lainnya. Penekanan rekonstruksi ini bertujuan untuk merubah budaya ketidak patuhan terhadap hukum, sehingga pemerintah lebih berwibawa dan mengedepankan persamaan di depan hukum.

Kata Kunci : Rekonstruksi, Penegakan Hukum Administrasi, Pancasila

ABSTRACT

That state administrative law is developing rapidly over time. Talking about criminal acts of corruption in government cannot be separated from state administrative law, which to this day has never ended and is even more rampant because there is no awareness from government officials in carrying out their positions. Even law enforcers are still selective in handling a case that refers to a public official. The purpose of this study is to analyze and find efforts to prevent corruption practices in bureaucratic administration that are not yet based on Pancasila justice values. new theories, new concepts and thought development as reference material for making laws and regulations in the field of government administration law as an effort to prevent corrupt practices in bureaucratic administration based on Pancasila values of justice.

In this study using the constructivism paradigm, the socio legal research approach method, the data sources in this study consist of primary data sources and secondary data sources. Which consists of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Relating to juridical analytical data.

The findings show that the legal construction of government administration as an effort to prevent corrupt practices in realizing the current administration of the bureaucracy is still not entirely fair because there are still many state officials who commit violations and do not provide a deterrent effect for perpetrators. The actions of government officials can become an opportunity for acts that are against the law that violate the rights of citizens, such as acts of corruption. Here the role of State Administrative Law is very important in efforts to prevent and especially abuse of authority by officials. Upholding the law is important, but a strategy focused solely on law enforcement will almost certainly fail and will not be able to create an ethical environment that rejects corrupt behavior. Particularly for the government and law enforcement officials, State Administrative Law has a function and role in preventing and eradicating corruption in Indonesia. The construction of government administration law as an effort to prevent corruption practices in realizing the implementation of the Pancasila justice-based bureaucracy, namely (1) to paragraph (1) letter (c) added regarding the postponement of periodic salaries; (2) to paragraph (2) letter (c) plus the word attached to the position; paragraph (3) letter (c) obtaining other facilities is replaced by "not obtaining other facilities. The emphasis of this reconstruction aims to change the culture of non-compliance with the law, so that the government is more authoritative and promotes equality before the law.

Keywords: Reconstruction, Administrative Law Enforcement, Pancasila

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga Disertasi dengan judul **“Rekonstruksi Regulasi Penegakan Hukum Administrasi Pemerintahan Sebagai Upaya Pencegahan Praktik Korupsi Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Birokrasi Berbasis Nilai Keadilan Pancasila”**, dapat tersusun tepat waktu.

Penelitian ini dapat terlaksana berkat bimbingan dan arahan yang tulus dan tekun dari Tim Promotor, yaitu yang terhormat dan amat terpelajar Ibu **Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.**, selaku Promotor, dan yang terhormat dan amat terpelajar **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**, selaku Co-Promotor. Kepada beliau, Penulis senantiasa menyampaikan rasa hormat sedalam-dalamnya dan terima kasih yang tulus atas bimbingan, arahan dan budi baik yang telah beliau berikan. Curahan ilmu pengetahuan dan yang kepada penulis yang tinggi tak ternilai harganya, suatu hal yang tak mungkin Penulis dapat membalasnya. Hanya kepada Allah SWT, semua itu Penulis serahkan, semoga menjadi amal jariah beliau dan akan mendapatkan limpahan rahmat-Nya yang tiada putus sepanjang masa.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa sebagai manusia, Penulis mempunyai keterbatasan dalam banyak hal, sehingga penulisan Disertasi ini hanya dapat terlaksana berkat dorongan, budi baik dan bantuan dari berbagai pihak. Dalam

kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang khusus kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum., sebagai Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Bapak Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan kesempatan untuk mengenyam pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Promovendus dalam rangka penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Promovendus dalam rangka penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Bapak Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah dengan tulus ikhlas mentransfer ilmu dan

membimbing selama menempuh pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

6. Seluruh staf akademik Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu kelancaran penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Sahabat-sahabat di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi, inspirasi melalui diskusi-diskusi, sehingga penulisan Disertasi ini dapat selesai tepat waktu;
8. Sahabat-sahabat yang ada di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, Dewan Perwakilan Daerah Kota Semarang, Pengadilan Negeri Kota Semarang, Kejaksaan Negeri Kota Semarang, Kementerian Keuangan Perwakilan Jawa Tengah, Sekretariat Daerah Kota Semarang, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang, Kantor Advokat, yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi terkait materi penelitian Disertasi, sehingga dapat tersusun dengan baik sesuai dengan yang diharapkan;
9. Bapak (almarhum), Ibu, istri, anak-anak, adik-adik tercinta yang dengan seluruh kasih sayangnya memberikan doa dan dukungannya sehingga penulisan Disertasi ini dapat selesai tepat waktu;
10. Seluruh mahasiswa, yang telah memberikan semangat untuk terus maju dan mengabdikan ilmu di dunia pendidikan.

Melalui ungkapan kata pengantar ini semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan balasan yang setimpal atas segala jasa-jasa kebaikan serta bantuan yang diberikan kepada Penulis. Akhir kata Penulis berharap semoga hasil Disertasi ini dapat bermanfaat bagi seluruh Pembaca. Amiin Yarrobbal Alamin.

Semarang, 25 Januari 2023

Penulis,

(Arif Widi Fatoni, S.H., M.H.)

NIM : 10302000341



DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	i
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
ABSTRAK	ii
ABSTRACT.....	iii
RINGKASAN	iv
KATA PENGATAR	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah	1
1.3. Manfaat Penelitian.....	2
1.4. Kegunaan penelitian.....	3
1.5. Kerangka Konseptual	4
1.6. Kerangka Teoritik	5
1.7. Kerangka Pemikiran	6
1.8. Metode Penelitian.....	7
1.9. Orisinalitas Penelitian.....	8
1.10 Sistematika Penulisan.....	9

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	10
a) Konsep rekonstruksi hukum.....	11
b) hukum administrasi pemerintahan	12
c) Upaya-upaya pencegahan praktik korupsi	13
d) peranan hukum administrasi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi korupsi.....	14
e) alasan mengapa banyak pejabat negara melakukan praktik korupsi.....	15
BAB 3 KONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM PENYELENGGARAAN BIROKRASI BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA	16
a) regulasi hukum administrasi	17
b) regulasi administrasi negara.....	18
c) regulasi upaya pencegahan praktik korupsi	19
d) penegakan hukum penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan	20
BAB 4 PERMASALAHAN KELEMAHAN KELEMAHAN HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN BIROKRASI SAAT INI.....	56

BAB 5 REKONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM PENYELENGGARAAN BIROKRASI BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA	88
a) regulasi penegakan hukum administrasi negara sebagai upaya pencegahan paktik korupsi.....	91
b) konstruksi regulasi penegakan hukum yang ideal bagi hukum administrasi negara dalam praktik korupsi berbasis nilai keadilan pancasila.....	178
BAB 6 PENUTUP.....	179
1) Penutup	180
2) Saran	185
3) Implikasi	186
DAFTAR PUSTAKA.....	199



BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Perkembangan hukum administrasi negara dewasa ini sangat berkembang pesat seiring dengan berjalannya waktu. Membicarakan tindak pidana korupsi di pemerintahan tidak bisa lepas dari hukum administrasi negara. Yang sampai dengan hari ini tidak ada habisnya dan bahkan semakin merajalela karena belum adanya kesadaran dari aparat pemerintahan dalam mengemban jabatannya. Bahkan penegak hukum pun masih tebang pilih dalam menangani sebuah perkara yang merujuk kepada pejabat publik.

Hukum administrasi negara telah berkembang dalam suasana manakala pihak Pemerintah mulai menata masyarakat dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, umpamanya dengan menetapkan keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem-sistem perizinan.¹ Oleh karena itu, dapat disepakati bahwa hukum administrasi dalam bentuk awalnya sudah terlalu kuno, oleh karena pihak Pemerintah sejak dahulu kala telah bertanggungjawab atas penataan dan pengelolaan masyarakat secara lebih kurang.²

¹ Philipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Ketigabelas. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2019. hal. 29-30.

² *Ibid.*, hal. 30.

Hukum administrasi materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana.³ Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting (esensial) bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan kepada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa.⁴ Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir.⁵ Di antara bidang hukum itu terletak hukum administrasi.⁶ Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “hukum antara”.⁷

Dalam hukum administrasi ada tanggungjawab pejabat dalam melaksanakan fungsinya dibedakan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi.⁸ Tanggungjawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan.⁹ Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan.¹⁰

Tanggungjawab pribadi berkaitan dengan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi.¹¹ Tanggungjawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*.¹² Perbedaan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi atas tindak

³ *Ibid.*, hal. 45.

⁴ *Ibid.*, hal. 45.

⁵ *Ibid.*, hal. 46.

⁶ *Ibid.*, hal. 46.

⁷ *Ibid.*, hal. 46.

⁸ Philipus M. Hadjon dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2012. hal.16

⁹ *Ibid.*, hal 16.

¹⁰ *Ibid.*, hal 16.

¹¹ *Ibid.*, hal 16.

¹² *Ibid.*, hal 16.

pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggungjawab pidana, tanggungjawab perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN).¹³

Tanggungjawab pidana adalah tanggungjawab pribadi dan dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggungjawab pribadi seorang pejabat berhubung dengan adanya maladministrasi.¹⁴

Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa.¹⁵ Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur mal administrasi.¹⁶ Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.¹⁷

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penggunaan ketentuan pidana dalam perundang-undangan telah ditentukan secara limitatif.¹⁸ Berdasarkan ketentuan pasal 15 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam : (a) Undang-Undang; (b) Peraturan Daerah Provinsi; (c) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan ketentuan umum tentang jenis pidana (strafsoorft) dan lamanya sanksi pidana (strafmaat) yang dibolehkan diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, menurut ketentuan pasal 15 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu

¹³ *Ibid.*, hal 16.

¹⁴ *Ibid.*, hal 17.

¹⁵ *Ibid.*, hal 17.

¹⁶ *Ibid.*, hal 17.

¹⁷ *Ibid.*, hal 17.

¹⁸ Maroni. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Bandar Lampung : CV. Anugrah Utama Raharja (AURA). 2015. hal 29.

berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak RP. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah). Pengecualian ketentuan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) UU No.12 Tahun 2011, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain dimaksud pada Pasal 15 ayat (2), sepanjang ada rujukannya yaitu seperti yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹⁹

Maka apabila kita mengamati kebijakan legislasi baik di pusat maupun di daerah, nampaknya sampai saat inipun, hukum pidana masih digunakan dan diandalkan sebagai salah satu politik kriminal.²⁰ Hal ini terlihat bahwa akhir-akhir ini pada bagian akhir kebanyakan produk perundang-undangan hampir selalu dicantumkan sub-bab tentang “ketentuan pidana” sebagai karakter dari *administrative penal law*.²¹ Dapat disampaikan amanahnya bahwa hukum pidana hampir selalu menjadi “guard” pada disiplin ilmu lainnya di berbagai bidang, termasuk disiplin Hukum Administratif tersebut, sehingga terkesan bahwa apapun produk legislasi tanpa adanya ketentuan sanksi pidana, maka regulasi akan dianggap sebagai produk yang tidak ada nilainya. Alasan ini memang menunjukkan bahwa hukum pidana memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam menanggulangi kejahatan-kejahatan yang berkembang dalam masyarakat dan keterbatasan inilah

¹⁹ *Ibid.*, hal 29.

²⁰ *Ibid.*, hal 30.

²¹ Barda Nawawi Arief. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. Hal 39.

sebagai salah satu solusi dikenalkannya hukum pidana pada disiplin ilmu lainnya, antara lain Hukum Administrasi.²²

Kondisi diatas berkaitan dengan adanya kebijakan untuk mensukseskan misi Pembangunan Orde Baru yang dilakukan secara instrumental dengan membangun banyak insfrastruktur, termasuk insfrastruktuk di bidang peraturan perundang-undangan.²³ Mochtar Kusuma Atmadja seorang ahli hukum yang berperan penting di masa itu mengintrodusir paandangan hukum Rescoe Pound yang mengatakan bahwa : *law is tools of social engineering* (hukum adalah alat rekayasa sosial). Bedanya pandangan Pound yang memandang *law* sebagai putusan hakim dalam sistem *anglo sexon*, Mochtar Kusuma Atmadja mengartikan *law* itu sebagai hukum dalam arti peraturan dan kebijakan penguasa yang dituliskan. Sehingga guna melakukan perubahan sosial untuk tujuan pembangunan harus didayagunakan dengan instrumen peraturan perundang-undangan.²⁴

Pada jaman dulu banyak undang-undang khusus sehingga sebagai sendi untuk menopang berjalannya Orde Baru di waktu itu. Banyaknya undang-undang khusus tentu saja memiliki konsekuensi terhadap perkembangan hukum pidana karena undang-undang khusus tersebut pada suatu bagiannya mengatur tentang ketentuan pidana.²⁵ Undang-undang yang sebelumnya diadakan untuk keperluan birokrasi pemerintahan yang bercorak pada administratif dirumuskan untuk ditegakkan

²² Maroni. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Bandar Lampung : CV. Anugrah Utama Raharja (AURA). 2015. hal 35.

²³ *Ibid.*, hal 35.

²⁴ *Ibid.*, hal 36.

²⁵ *Ibid.*, hal 36.

dengan bantuan hukum pidana.²⁶ Dari sinilah maka bermula satu konsep tentang pidana administrasi karena hukum pidana didayagunakan untuk membantu menegakkan hukum administrasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya.²⁷ Hal ini mengingat semua aspek pidana yang terdapat dalam undang-undang administrasi tersebut tunduk juga terhadap ketentuan umum hukum yang terdapat di dalam Buku I KUHP sebagaimana amanat yang telah digariskan secara tegas didalam pasal 103 KUHP.²⁸ Padahal disadari bahwa produk hukum pemerintahan zaman kolonial Belanda tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang mempunyai latar belakang nilai-nilai kehidupan berbeda dengan nilai-nilai yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif KUHP yang sekarang berlaku di Indonesia.²⁹ Meskipun, dalam ketentuan perundang-undangan memberikan landasan hukum yang cukup tegas, tetapi peraturan tersebut sampai saat ini realisasinya masih nihil dan hanya sekedar wacana saja sehingga belum mampu memberikan efek jera kepada para koruptor.³⁰

Dengan berdasar beberapa alasan tersebut diatas maka wajar apabila Barda Nawawi Arief selaku salah seorang Pakar Hukum Pidana Indonesia mempertanyakan apakah penggunaan hukum pidana dalam bidang administrasi di

²⁶ *Ibid.*, hal 36.

²⁷ *Ibid.*, hal 37.

²⁸ *Ibid.*, hal 37.

²⁹ Wahyuningsih, Sri Endah, (2014), *Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Materiel Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa*. Jurnal Pembaharuan Hukum, 1 (1), 22.

³⁰ Wahyuningsih, Sri Endah, (2017), *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Mati Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Khaira Ummah, 12 (4), 953.

Indonesia dapat disamakan dengan *administratif penal law*.³¹ Sehubungan dengan perkembangan tersebut, Andi Hamzah pernah menulis bahwa di Indonesia perkembangan perundang-undangan pidana di luar KUHP berbeda dengan Belanda.³² Di Belanda umumnya perundang-undangan diluar KUHP itu dibagi dua, yaitu perundang-undangan pidana dan perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana. Menurut Andi Hamzah perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana itu, biasanya berupa delik pelanggaran saja, sedangkan di Indonesia lanjut Andi Hamzah menjadi lain, karena ada perundang-undangan administrasi yang sanksinya sampai pidana mati.³³ Kejahatan hadir tidak hanya di sebagian besar masyarakat dari satu kelompok tertentu saja tetapi juga dari semua masyarakat yang tidak di hadapkan pada masalah kriminalitas.³⁴

Sedangkan kebijakan legislatif dalam menentukan suatu perbuatan dijadikan tindak pidana atau kriminalisasi, merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terencana mulai dari menentukan apakah suatu perbuatan yang akan dijadikan tindak pidana tersebut telah memenuhi kriteria untuk dilakukan kriminalisasi menurut hukum pidana.³⁵ Apabila memenuhi pertanyaan selanjutnya adalah siapa sajakah yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatan pidana tersebut dan bagaimanakah bentuk sanksinya. Selanjutnya apabila kedua hal

³¹ *Ibid.*, hal 37.

³² *Ibid.*, hal 37.

³³ *Ibid.*, hal 37.

³⁴ Wahyuningsih, Sri Endah, (2020), Fungsi Dan Peran Hakim Pengawas Dan Pengamat Di Wilayah Hukum Pengadilan Negeri Kudus, KONFERENSI ILMIAH MAHASISWA UNISSULA (KIMU) 4, 506.

³⁵ Maroni. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Bandar Lampung : CV. Anugrah Utama Raharja (AURA). 2015. hal 35.

tersebut diatas telah teridentifikasi maka pertanyaan terakhir adalah bagaimanakah cara menegakkannya jika terjadi pelanggaran terhadap perbuatan yang telah di kriminalisasi tersebut.³⁶ Korupsi dan kekuasaan saling berhubungan dan berkorelasi. Hal ini tidak hanya terjadi di negara Indonesia, akan tetapi di berbagai negara di dunia seperti itu adanya.³⁷

Dengan adanya berbagai pertanyaan dalam melakukan kriminalisasi seperti tersebut diatas , dengan mengingat proses kegiatan penegakan hukum pidana/fungsionalisasi hukum pidana merupakan suatu rangkaian panjang yang dimulai dari tahap penetapan suatu perbuatan pidana didalam peraturan perundang-undangan (tahap formulasi), dilanjutkan menentukan cara bagaimana aparat penegak hukum melaksanakan tugas dan fungsinya dika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pidana yang telah dikriminalisasikan tersebut (tahap aplikasi), dan terakhir menentukan cara bagaimana mengeksekusi terhadap pelakunya.³⁸

Pendefinisian tindak pidana administrasi sebagai pendayagunaan hukum pidana untuk menegakkan hukum administrasi membawa kensekuensi hukum pidana hanya dapat diterapkan pada suatu peristiwa tertentu tergantung apakah peristiwa tersebut tergolong perbuatan hukum dalam hukum administrasi atau tidak.³⁹ Posisi menyusul hukum pidana setelah hukum administrasi ini kemudian

³⁶ *Ibid.*, hal 47.

³⁷ Wahyuningsih, Sri Endah, (2017), *Penegakan Hukum Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Hubungannya Dengan Perbuatan Pidana*, Jurnal Khaira Ummah, 12 (3), 574.

³⁸ *Ibid.*, hal 47.

³⁹ Septa Candra dkk. *Perumusan Ketentuan Pidana Dalam Hukum Pidana Administratif*. Cetakan ke 1. 2021. Jakarta : Kencana. Hal 66.

menjadi dilematis karena terletak antara dua pandangan.⁴⁰ Pandangan pertama yaitu hukum pidana merupakan ultimum remidium atau upaya terakhir dalam menegakkan hukum setelah diberikan peluang penyelesaian hukum melalui cabang hukum lain, misalkan hukum administrasi, hukum perdata dan lainnya.⁴¹ Pandangan ini senada dengan pengertian hukum pidana administrasi diajukan Barda Nawawi Arief dan sejalan dengan asas subsidiaritas dalam hukum pidana. Pandangan kedua yang berorientasi pada pendayagunaan hukum pidana untuk tercapainya tujuan publik dari hukum pidana menyatakan bahwa setelah adanya penegakan hukum administrasi (sanksi administratif) pada suatu tindak pidana tidak menghilangkan sanksi pidana atas perbuatan tersebut.⁴²

Dengan pertimbangan dan pendapat para pakar tersebut diatas maka perlu lebih lanjut untuk di bahas ataupun di diskusikan agar dalam merumuskan hukum administrasi bisa sejalan atau berbanding lurus. Karena dalam praktik sehari-hari tentu saja menimbulkan ketidakpastian hukum dikalangan pemerintah maupun masyarakat untuk melangkah yang lebih jauh lagi. Karena dengan banyaknya argumentasi hukum akan menimbulkan 2 dasar yaitu :

- 1 Tidak ada hakim ataupun pengacara, yang mulai berargumentasi dari suatu keadaan hampa. Argumentasi hukum selalu di mulai dari hukum positif. Hukum positif bukan merupakan suatu keadaan yang tertutup maupun

⁴⁰ *Ibid.*, hal 66.

⁴¹ D. Andhi Nirwanto. *Asas Kekhususan Sistematis Bersyarat Dalam Hukum Pidana Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung : PT Alumni, 2015, hal 113.

⁴² *Ibid.*, hal 113.

statis, akan tetapi merupakan satu perkembangan yang berlanjut. Dari suatu ketentuan hukum positif, yurisprudensi akan menentukan norma-norma baru. Orang dapat bernalar dari ketentuan hukum positif dari asas-asas yang terdapat dalam hukum positif untuk mengambil keputusan-keputusan baru.

- 2 Kekhususan yang kedua dalam argumentasi hukum atau penalaran hukum berkaitan dengan kerangka prosedural, yang didalamnya berlangsung argumentasi rasional dan diskusi rasional.⁴³

Kontruksi hukum sangat dibutuhkan dalam menghadapi kekosongan hukum (*leemten*).⁴⁴ Karena dengan kontruksi hukum yang baik tentu aja akan meminimalisir penyalahgunaan kewenangan yang dalam hal ini pejabat negara dalam praktik tindak pidana korupsi.

Di dalam hukum administrasi asas legalitas/keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) mencakup 3 aspek yaitu : wewenang,, prosedur dan substansi.⁴⁵ Artinya wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang

⁴³ A. Soeteman, P.W. Brouwer, *Logica en Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1982, hal.32.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon dkk. *Argumentasi Hukum*. Cetakan Kesembilan. 2020. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

⁴⁵ Abdul Latif. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan ke 2. 2016. Jakarta : Prenada Media Group.

kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.⁴⁶

Di dalam praktik peradilan sering dipertukarkan/dicampuradukkan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur yang seolah-olah cacat prosedur itu *in heren* dengan penyalahgunaan wewenang.⁴⁷ Sebagai contoh pejabat administrasi yang melakukan penunjukan langsung akan tetapi karena ada tujuan memenangkan salah satu pihak yang dalam hal ini rekanan, maka di situlah ada penyalahgunaan wewenang dan adanya cacat prosedur yang dilakukan.

Sedangkan unsur penyalahgunaan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan.⁴⁸ Delik penyalahgunaan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), yang dinyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara

⁴⁶ *Ibid.*, hal 32.

⁴⁷ Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 449/Pid.B/2002 PN.Jkt.Pst tanggal 4 September 2002 yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Putusan No. 171/Pid/2002/PT.DKI Tanggal 17 Januari 2003 dan selanjutnya kedua putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung R.I. dalam putusan No. 572k/Pid/2003 tanggal 12 Februari 2004.

⁴⁸ *Op.Cit.*, hal 41.

paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)

Maka berdasarkan bunyi pasal diatas maka rumusan tindak pidana korupsi tersebut, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan, dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan pemerintahan negara. Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan.⁴⁹ Melalui tulisan ini, penulis hendak melakukan rekonstruksi pada peraturan perundang-undangan yang terkait, dengan tujuan untuk memenuhi rasa keadilan bagi pejabat administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membuat tulisan dengan judul ***“Rekonstruksi Hukum Administrasi Pemerintahan Sebagai Upaya Pencegahan Praktik Korupsi Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Birokrasi Berbasis Nilai Keadilan Pancasila”***.

⁴⁹ *Op.Cit.*, hal 41.

Rumusan Masalah

Berangkat dari penjelasan latar belakang yang telah di uraikan diatas, masalah yang dirumuskan dalam tulisan adalah sebagai berikut :

- 1 Mengapa hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi belum berbasis nilai keadilan pancasila?
- 2 Apa sajakah kelemahan-kelemahan hukum administrasi pemerintahan dalam pencegahan praktik pidana korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi saat ini?
- 3 Bagaimanakah rekonstruksi hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila?

Manfaat Penelitian

Setelah melihat latar belakang dan pokok permasalahan di atas, maka pembahasan tulisan ini bertujuan untuk :

- 1 Untuk menganalisis dan menemukan upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi belum berbasis nilai keadilan pancasila.
- 2 Untuk mendapatkan bahan rujukan bagi penelitian di masa yang akan datang terkait dengan hukum administrasi pemerintahan dalam pencegahan praktik pidana korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi; dan

- 3 Untuk memberikan konsep teori baru, konsep baru dan pengembangan pemikiran sebagai bahan rujukan bagi pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila.

Kegunaan penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki 3 (tiga) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis. Kegunaan teoritis tulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1 Tulisan ini dapat memaparkan teori baru atau konsep baru yang merupakan sinergi hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi.
- 2 Tulisan ini menjadi bahan rujukan penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi.
- 3 Tulisan ini dapat menjadi bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari pengajaran, diskusi dan seminar yang dilaksanakan di dunia akademis dan praktis.

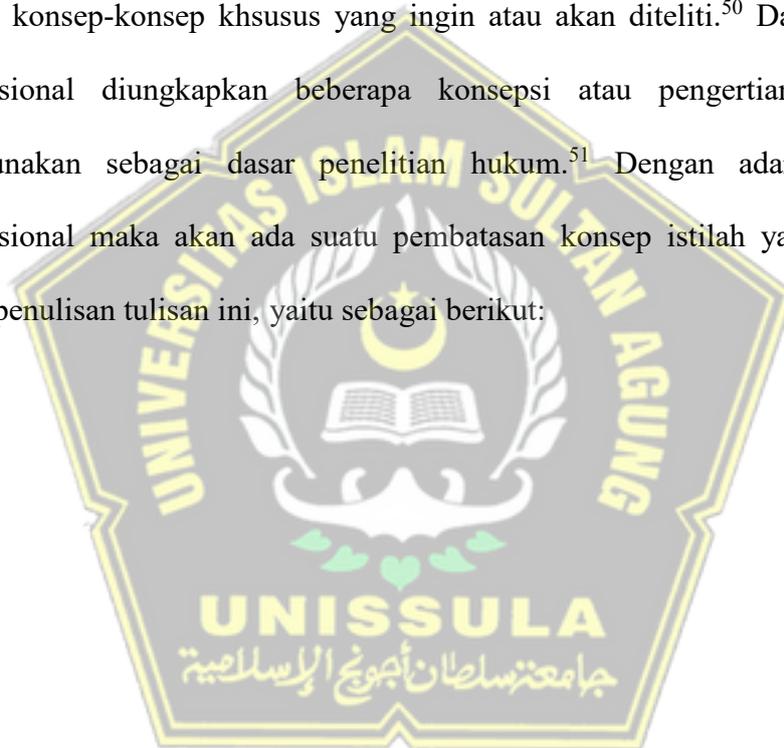
Kegunaan praktis dari tulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1 Penulis berharap tulisan ini dapat menjadi masukan pemikiran bagi pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu kebijakan, dalam kaitannya dengan penegakan hukum administrasi pemerintahan dalam praktik tindak pidana korupsi.

- 2 Penulis berharap tulisan ini dapat menjadi sumber rujukan bagi pelaksanaan penegakan hukum administrasi pemerintahan dalam praktik tindak pidana korupsi di Indonesia.

Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menyatakan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.⁵⁰ Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.⁵¹ Dengan adanya kerangka konseptual maka akan ada suatu pembatasan konsep istilah yang digunakan dalam penulisan tulisan ini, yaitu sebagai berikut:



⁵⁰ Soerjono Soekanto. (a) *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI-Press. 2007. Hal. 132

⁵¹ Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A. dan Sri Mamudji, S.H., M.L.L., (b), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cetakan ke-11 (PT. Raja Grafindo Persada. 2009. hal 7.

1 Rekonstruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi dapat diartikan sebagai penyusunan (penggambaran) kembali.⁵² Menurut Black's Law Dictionary, rekonstruksi adalah perbuatan mengkonstruksi kembali, ia mengandaikan ketiadaan akan suatu hal agar dikonstruksi kembali.⁵³ Sedangkan arti mengonstruksi kembali adalah membangun kembali, mendirikan kembali, baik fakta atau ide, atau merombak, membentuk kembali dengan cara baru sebagaimana yang diimajinasikan atau mengembalikan keentisan sesuatu yang telah hilang atau hancur.⁵⁴ Menurut P.H. Collin, rekonstruksi adalah cara baru untuk mengorganisasi sesuatu.⁵⁵

Hukum sendiri dapat diartikan sebagai sebuah wilayah dimana setiap orang harus mengkonstruksi, menciptakan atau menafsirkan (sesuatu yang *artificial*) apa yang disebut hukum itu, barulah dia akan mampu menjelaskan apakah hukum itu.⁵⁶

Menurut pandangan Hans Kelsen, hukum adalah aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk dengan satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*)

⁵² Di akses dari <https://kemendikbud.go.id/entri/rekonstruksi> pada tanggal 23 Agustus 2021 pukul 23.30 WIB.

⁵³ RECONSTRUCTION. *Act of constructing again. It presupposes the nonexistence of the thing to be reconstructed.* Henry Campbell, M.A., *Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition* (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1968, hal. 1437.

⁵⁴ RECONSTRUCT. *To construct again, to rebuild, either in fact or idea, or to remodel, to form the thing which was lost or destroyed.* *Ibid.*

⁵⁵ *Reconstruction, new way of organizing.* P.H. Collin, *English Law Dictionary*, (Middlesex: Peter collin Publishing Ltd. 1986), hal.233.

⁵⁶ Prof. Dr. H.R. Otje Salman S, S.H., dan Anthon Susanto, S.H., M.Hum., *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan membuka kembali*, Cetakan Kedelapan (Bandung: Refika Aditama, 2015), hal.8.

yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.⁵⁷

Marx dan Engels berpendapat bahwa faktor-faktor ekonomis mempunyai pengaruh absolut atas perkembangan kemasyarakatan. Masyarakat pada umumnya berbasiskan pertimbangan-pertimbangan dan hubungan-hubungan atau proses produksi dan semua pengejawantahan kesadaran masyarakat, seperti struktur politik, hukum, moral, agama, seni dan begitu banyak lagi hanya merupakan suprastruktur yang ditentukan oleh basis tersebut. Hukum untuk bagian yang terbesar ditentukan oleh ekonomi, oleh sebab itu hubungan dan perimbangan yang bertalian dengan produksi dan distribusi kekayaan masyarakat merupakan materi penting yang menyebabkan terbentuknya aturan-aturan hukum.⁵⁸

Rekonstruksi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah rekonstruksi hukum, yaitu upaya untuk menyusun kembali atau merombak aturan-aturan yang terdapat pada aturan hukum yang ada untuk menjadi aturan hukum yang baru berdasarkan ide penulis sesuai dengan nilai-nilai yang ingin diterapkan oleh penulis. Namun dasar perlu dilakukannya rekonstruksi hukum ini adalah karena faktor ekonomis, dimana dimana para pejabat yang diberi kewenangan membutuhkan suatu perlindungan hukum agar dapat menjalankan semua amanahnya dengan baik.

⁵⁷ Prof. Dr. Jimly Asshididie, S.H., dan M. Ali Safa'at, S.H., M.H., *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 13.

⁵⁸ Prof. Dr. Emeritus John Gilissen dan Prof. Dr. Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum-Suatu Pengantar*, disadur oleh F. Tengker., Cetakan Kelima (Bandung: Refika Aditama, 2011), hal. 97.

Hukum yang akan direkonstruksi dalam tulisan inipun adalah rangkaian peraturan yang menjadi seperangkat peraturan hukum yang akan disandingkan dengan praktik yang terjadi selama kurun waktu selama ini.

Dengan rekonstruksi tentu saja diharapkan akan memberikan masukan yang sesuai dengan kaidah hukum yang ada karena akan disesuaikan dengan penelitian yang dilakukan penulis sebagai wadah untuk di pertimbangkan oleh pihak yang berwenang guna kepentingan negara dan masyarakat pada umumnya.

2 Penegakan Hukum

Definisi penegakan hukum tentunya akan sangat panjang apabila akan kita bahas lebih lanjut, akan tetapi memang perlu dijabarkan agar bisa di analisis bersama-sama. Ruang lingkup dari istilah penegakan hukum adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, yang dimaksudkan dengan penegakan hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law inforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan.⁵⁹

⁵⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Kelimabelas, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hal.19.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan. Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.⁶⁰ Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan kedalam unsur-unsur, sebagai berikut:

- a Peranan yang ideal (*ideal role*)
- b Peranan yang seharusnya (*expected role*)
- c Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
- d Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)⁶¹

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau dalam kenyataannya terjadi sesuatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 20.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 20.

peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).⁶²

Kerangka sosiologis tersebut, akan diterapkan dalam analisis terhadap penegak hukum, sehingga pusat perhatian akan diarahkan peranannya. Namun demikian, didalam hal ini ruang lingkup hanya dibatasi pada peranan yang seharusnya dan peranan aktual.⁶³

Reformasi serta kritik-kritik negatif terhadap sistem penegakan hukum indonesia memberi kesempatan kepada kita untuk memikirkan tentang apa yang akan kita lakukan untuk keluar dari situasi buruk. Tetapi, bagaimanapun suasana keterpurukan masih meysisakan berkah, yaitu memberikan kesempatan kepada kita untuk memikirkan perubahan secara tidak tanggung-tanggung, bahkan sampai pada akar filsafatnya sekali.⁶⁴

Tulisan ini mengajak pembaca berpikir bahwa akhirnya pengaturan oleh hukum tidak menjadi sah semata-mata karena ia adalah hukum, tetapi karena mengejar suatu tujuan dan cita-cita tertentu. Disini diajukan pendapat filsafat, hukum hendaknya bisa memberi kebahagiaan kepada rakyat dan bangsanya.⁶⁵

3 Hukum Administrasi Negara

⁶² *Ibid.*, hal. 21.

⁶³ *Ibid.*, hal. 21.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo. *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hal. 36.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 36.

Banyak sekali defisini yang dikemukakan oleh para ahli tentang hukum administrasi negara dan seluruh cakupan-cakupannya. Sebelum sampai telaah yang lebih lanjut maka akan diberikan terlebih dahulu pengertian-pengertian secara teoritis.

a Administrasi dalam arti sempit

Administrasi dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis menulis, catat mencatat, surat menyurat, ketik mengetik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketata-usahaan belaka.⁶⁶

Dalam pengertian yang sempit ini maka pengertian administrasi itu sama dengan pengertian tata usaha; sehingga pengertian tata usaha itupun sama dengan pengertian administrasi dalam arti sempit. Dengan demikian kegiatan tata usaha itu hanyalah sebagian dari kegiatan administrasi.⁶⁷

b Administrasi dalam arti luas

Kata administrasi berasal dari bahasa Inggris "*administration*" yang pada mulanya berasal dari bahasa latin "*Administrare*" yang berarti "*to serve*" atau melayani.⁶⁸

Leaord D. White dalam bukunya "*Introduction on the Study of Public Administration*" mendefinisikan administrasi sebagai suatu proses

⁶⁶ Mahfud MD dan SF Marbun. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keenam, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hal. 6.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 6.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 7.

yang umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta sipil atau militer, usaha yang besar atau yang kecil.⁶⁹ Sedangkan HA Simon didalam bukunya “*Public Administration*”, mendefinisikan Administrasi Negara sebagai kegiatan dari kelompok manusia mengadakan usaha kerjasama untuk mencapai tujuan yang sama.⁷⁰ The Liang Gie, menyebutkan Administrasi sebagai organisasi, manajemen, perbekalan dan perwakilan.⁷¹

E. Utrecht memberikan definisi tentang administrasi negara sebagai *complexambten/apparaat* atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan Pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan-badan Pengadilan dan Legislatif.⁷²

Dwight Waldo mengatakan bahwa Administrasi Negara adalah organisasi dan managemet dari manusia dan benda, guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.⁷³ Didalam buku yang penting bukan siapa yang menjalankan tugas itu tetapi adalah masuk ke (bidang) manakah tugas itu.

⁶⁹ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 2.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ The Liang Gie. *Pengertian dan Kedudukan Perincian Ilmu Administrasi*, (Yogyakarta: Percetakan RI, 1965), hal. 10.

⁷² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran, Bandung, 1960. Hal. 16.

⁷³ Dwight Waldo, *Pengantar Study Administration terjemahan Slamet W. Admosudarmo*, (Jakarta: Tjemerlang, 1971), hal. 15.

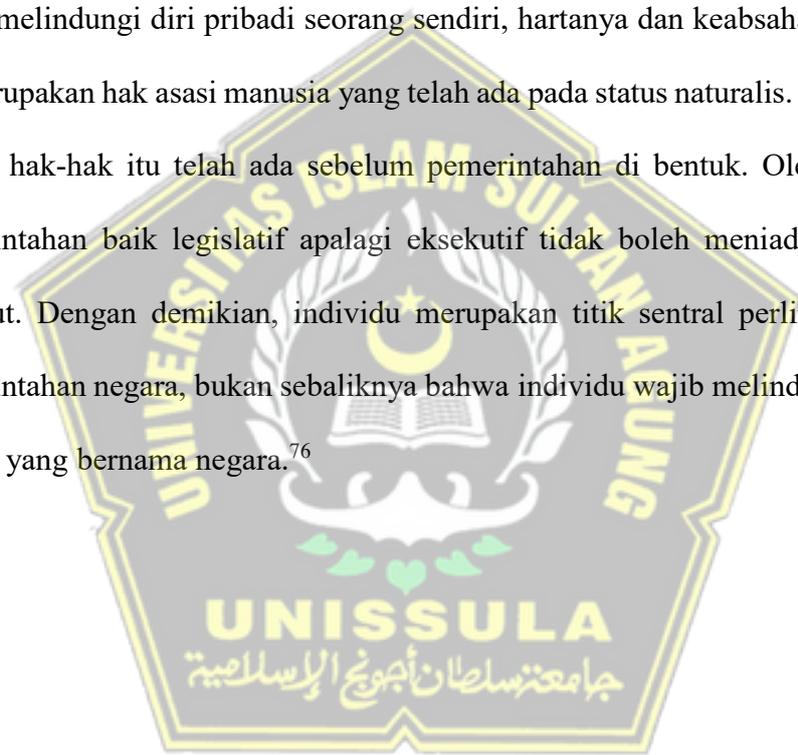
Tentang pengertian dan cakupan dari Hukum Administrasi Negara Indonesia G. Pringgodigdo, seperti dikutip oleh CST. Kansil,⁷⁴ mengemukakan bahwa, “ oleh karena di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan administratif berada dalam satu tangan, yaitu Presiden” maka pengertian Hukum Administrasi Negara yang luas terdiri atas tiga unsur yaitu:

- a Hukum Tata Pemerintahan, yakni Hukum eksekutif atau Hukum Tata Pelaksanaan Undang-undang; dengan Perkataan Lain Hukum Tata Pemerintahan ialah hukum mengenai aktivitas-aktivitas kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang).
- b Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit, yaitu hukum tata pengurusan rumah tangga negara (rumah tangga negara dimaksudkan, segala tugas-tugas yang ditetapkan dengan Undang-undang sebagai urusan negara).
- c Hukum Tata Usaha Negara, yakni hukum mengenai surat-menyurat, rahasia dinas jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistik, tatacara penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, pencatatan nikah, talak dan rujuk, publikasi, penerbitan-penerbitan negara.

⁷⁴ CST. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan di Indonesia*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 15.

Adapun fungsi administratif adalah fungsi eksekutif yang langsung bersentuhan dengan aktivitas keseharian organ pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negaradan masyarakat. Oleh karena tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa organ administrasi menduduki posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁵

Sebagaimana dikemukakan bahwa tujuan diadakannya pemerintahan adalah untuk melindungi diri pribadi seorang sendiri, hartanya dan keabsahannya. Semua ini merupakan hak asasi manusia yang telah ada pada status naturalis. Hal ini berarti adalah hak-hak itu telah ada sebelum pemerintahan di bentuk. Oleh karena itu, pemerintahan baik legislatif apalagi eksekutif tidak boleh meniadakan hak-hak tersebut. Dengan demikian, individu merupakan titik sentral perlindungan oleh pemerintahan negara, bukan sebaliknya bahwa individu wajib melindungi kesatuan politik yang bernama negara.⁷⁶



⁷⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum*, Edisi Pertama, (Jakarta: Kencana, 2020), hal. 238.

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 238.

4 Pidana

Istilah hukum pidana itu jelas merupakan istilah dalam bahasa Indonesia, terdiri atas dua kata, yakni hukum dan pidana. Bahasa Indonesia, menggunakan pola DM atau Diterangkan (D) dan Menerangkan (M). Jadi yang diterangkan (D) adalah kata hukum. Sementara itu, yang menerangkan (M) adalah kata pidana. Hukum tentang apa? Hukum Pidana. Hukum yang berkaitan dengan pidana.⁷⁷

Sebetulnya kata hukum sendiri, meskipun bahasa Indonesia, dapat ditelusuri asal kata ini berasal dari Bahasa Arab, yaitu *Hakama* atau *Hukm*. Kata yang berkaitan dengan ini adalah Hakim.⁷⁸ Kata *Hukm* ini dalam Kamus Arab-Inggris Hans Wehr banyak artinya, antara lain *to pass judgment* (memutuskan), *express an opinion* (menyatakan suatu pendapat), *judge* (menghakimi), *to decide, give decision, pass a verdict, pass sentence* (memutuskan, memberi keputusan, menjatuhkan putusan, menjatuhkan hukuman). Bentuk jamak dari *Hukm* itu adalah *Ahkam* yang artinya antara lain *judgement* (putusan), *opinion* (pendapat), *decision* (keputusan). Kata yang memiliki akar kata yang sama dengan *Hukm* itu adalah kata *Hukmi* yang berarti *legal* (sesuai hukum) serta *Hakiim* yang berarti *Wise* (bijaksana). Kata ini juga berkaitan dengan kata *Hukuma* yang berarti *government* (pemerintah). Masih satu akar kata dengan *Hukm* tadi adalah kata *Mahkama* yang berarti *court, tribunal* (pengadilan). Selain itu juga berkaitan dengan kata

⁷⁷ Topo Santoso, *Hukum Pidana Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hal. 5.

⁷⁸ Dalam Bahasa Arab sendiri kata Hakim (seorang yang mengadili di pengadilan) tidak disebut Hakim, melainkan *Qodhi*.

Muhaakama yang diartikan dengan *Judicial Proceeding* (proses berperkara) dan *legal prosecution* (penuntutan hukum).⁷⁹

Sementara itu pengertian dan sifat hakiki tindak pidana adalah.⁸⁰

- a Bertolak dari alur pemikiran mengenai dasar patut dipidanya perbuatan seperti diuraikan diatas (yaitu, digunakannya kriteria/patokan formal dan materiil), maka konsep berpendirian pula bahwa tindak pidana pada hakikatnya adalah perbuatan yang melawan hukum, baik secara formal maupun secara material.
- b Dengan menegaskan bahwa dalam setiap tindak pidana dianggap selalu bertentangan dengan hukum, konsep berpendirian bahwa sifat melawan hukum merupakan unsur mutlak dari tindak pidana. Artinya walaupun dalam perumusan delik tidak dirumuskan secara tegas adanya unsur melawan hukum, namun delik itu harus selalu dianggap bersifat melawan hukum. Jadi perumusan formal dalam undang-undang hanya merupakan ukuran formal atau ukuran objektif untuk menyatakan suatu perbuatan bersifat melawan huku. Ukuran formal/objektif itu masih harus diuji secara materiil, apakah ada alasan pembenar atau tidak, dan apakah perbuatan itu bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat (Konsep 1993) atau hukum yang hidup dalam masyarakat (Konsep 2004-2012).

⁷⁹ Milton Cowan, *Arabic-English Dictionary, The HansWehr Dictionary of Modern Written Arabic*, Third Edition (Itacha, New York: Spoken Language Services Inc, 1976), hal. 196-197.

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan Kelima (Jakarta:Prenada Media Group. 2016),hal. 83-85.

Apabila perbuatannya secara materiil tidak bersifat melawan hukum, maka tidak dapat dikatakan ada tindak pidana dan oleh karena itu, tidak dapat dipidana. Dengan ketentuan demikian terlihat disini adanya asas keseimbangan antara patokan formal (melawan hukum formal/kepastian hukum). Namun demikian, menyadari bahwa dalam kejadian-kejadian konkret menyadari nilai itu (kepastian hukum dan keadilan) “mungkin saling mendesak”, maka dalam pasal selanjutnya (Pasal 18/1993) ditegaskan, bahwa hakim harus *sejauh mungkin mengutamakan nilai keadilan daripada nilai kepastian hukum*. Dalam konsep 2004 s/d 2012, ketentuan ini dimasukkan dalam pasal 12.

- c Dari ketentuan diatas, terlihat tiga hal yang berbeda atau yang tidak ditegaskan secara eksplisit dalam Buku I KUHP (WvS), yaitu:
- 1 Definisi/pengertian/batasan yuridis tentang “tindak pidana”.
 - 2 Penegasan asas “tiada pidana/pertanggungjawaban pidana tanpa sifat melawan hukum” (“*no liability without unlawfulness*”) atau asas “tidak adanya sifat melawan hukum secara materiil” (asas AVAW-*aswezigheids van allemateriele wederrechtelijkheid*).
 - 3 Penegasan asas “medahulukan keadilan daripada kepastian hukum”.

Kualifikasi dan Klasifikasi Tindak Pidana:⁸¹

⁸¹ *Ibid.*, hal 87-88.

a Konsep tidak lagi membedakan tindak pidana dalam kualifikasi berupa “kejahatan” dan “pelanggaran”. Kebijakan ini didasarkan pada resolusi Seminar Hukum Nasional I tahun 1963 dan hasil Lokakarya Buku II (kejahatan dan pelanggaran). Resolusi ini dipertahankan dalam *Lokakarya Buku II tahun 1985* dengan mengemukakan alasan yang pada intinya sebagai berikut:

- 1 Tidak dapat dipertahankannya lagi kriteria pembedahan kualitatif antara “*rechtsdelict*” dan “*wetsdelict*” yang melatarbelakangi penggolongan (dua) jenis tindak pidana itu;
- 2 Penggolongan dua jenis tindak pidana itu pada zaman Hindia-Belanda memang relevan dengan kompetensi pengadilan waktu itu; “pelanggaran” pada dasarnya diperiksa oleh Landgerecht (Pengadilan Kepolisian) dengan hukum acaranya sendiri, dan “kejahatan” diperiksa oleh Landraad (Pengadilan Negeri) atau Rand van Justitie (Pengadilan Tinggi) dengan hukum acaranya sendiri pula. Pembagian Kompetensi seperti itu tidak dikenal lagi saat ini.
- 3 Pandangan mutakhir mengenai “afkoop” (seperti pada Pasal 82 KUHP/WvS) sebagai alasan penghapus penuntutan tidak hanya berlaku terbatas untuk “pelanggaran” saja, tetapi dapat berlaku untuk semua tindak pidana walaupun dengan pembatasan ancaman maksimum pidananya.

b Walaupun konsep tidak lagi mengenal pembagian kejahatan dan pelanggaran sebagai suatu “kualifikasi delik”, namun didalam pola kerja konsep masih diadakan pengklasifikasian bobot delik sebagai berikut:

- 1 Delik yang dipandang “*sangat ringan*”, yaitu delik yang hanya diancam dengan pidana denda ringan (kategori I atau II) secara tunggal. Delik-delik yang dikelompokkan disini ialah delik-delik yang dahulunya diancam dengan pidana penjara/kurungan dibawah 1 tahun atau denda ringan atau delik-delik baru yang menuntut penilaian, bobotnya dibawah 1 tahun penjara.
- 2 Delik yang dipandang “*berat*”, yaitu delik-delik yang pada dasarnya patut diancam dengan pidana penjara diatas 1 tahun s/d 7 tahun. Delik yang dikelompokkan disini akan selalu dialternatifkan dengan pidana denda lebih berat daripada kelompok pertama, yaitu denda dengan kategori III dan IV. Delik dalam kelompok ini ada juga yang diberi ancaman minimal khusus.
- 3 Delik yang dipandang “*sangat berat/sangat serius*”, yaitu delik yang diancam dengan pidana penjara diatas 7 tahun atau diancam dengan pidana lebih berat (yaitu, pidana mati atau penjara seumur hidup). Untuk menunjukkan sifat berat, pidana penjara untuk delik dalam kelompok ini hanya diancamkan secara tunggal atau untuk delik-delik tertentu dapat dikumulasikan dengan pidana denda kategori V atau diberi ancaman minimal khusus.

Patut dicatat, bahwa dalam hal-hal tertentu ada penyimpangan dari pola diatas, antara lain khusus untuk delik yang selama ini dikenal dengan “kejahatan ringan”, polanya adalah diancam dengan maksimal 6 bulan penjara dengan alternatif denda kategori II.

c Di samping tetap ada penggolongan kriminalisasi delik berdasarkan klasifikasi bobot seperti dikemukakan diatas, konsep juga dalam hal-hal tertentu tetap mempertahankan karakteristik akibat hukum dari delik yang digolongkan sangat ringan. Misalnya dalam konsep dinyatakan:

“Percobaan atau pembantuan untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana denda kategori I, tidak dipidana.”

Sedangkan Restorative justice dapat dikembangkan dan dihidupkan kembali dengan nilai-nilai kesamaan, persatuan, musyawarah dan mufakat dalam memutuskan suatu hukuman.⁸²

5 Korupsi

Dari segi bahasa, korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptu*. Kemudian, muncul dalam bahasa Inggris dan Prancis *corruption*, dalam bahasa Belanda *korruptie*, selanjutnya dalam bahasa Indonesia dengan sebutan korupsi.⁸³

⁸² Wahyuningsih, Sri Endah, (2017), *Proses Penyidikan Dan Penuntutan Tindak Pidana Pencurian Yang Dilakukan Oleh Anak Diwilayah Kabupaten Semarang*, Jurnal Hukum Khaira Ummah, 12 (3) 678.

⁸³ Febby Mutiara Nelson, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada), hal 97-98.

Tampaknya, kata korupsi dalam bahasa Indonesia berasal dari kata *korruptie* dari bahasa Belanda tersebut, seperti umumnya kata yang merupakan serapan dari bahasa Belanda.⁸⁴ Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, korupsi diartikan sebagai “Penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain”. “Sementara kata “mengorupsi” diartikan sebagai menyelewengkan atau menggelapkan (uang dan sebagainya).⁸⁵

Korupsi, dapat dianalisis dari pengertian yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan maupun pendapat ahli. Pengertian itu, disajikan berikut ini:⁸⁶

a Pasal 1 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa:

“Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah:

a Barang siapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa kegiatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;

⁸⁴ *Ibid.*, hal 98.

⁸⁵ KBBI, diakses dari <http://kbbi.web.id/korupsi>, pada tanggal 26 Agustus 2021.

⁸⁶ Rodliyah dan Salim HS, *Hukum Pidana Khusus Unsur dan Sanksi Pidananya*, Cetakan Kedua, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019), hal. 23-24.

b Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang termasuk dalam tindak pidana korupsi adalah:

“Setiap orang yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

c Joseph S. Nye menjelaskan bahwa korupsi adalah:

“Perilaku menyimpang pada tugas-tugas normal mengenai peran publik yang berkaitan dengan (1) *private-regarding* atau berkenaan dengan persoalan pribadi (keluarga dan persekongkolan); (2) *pecuniary* atau yang berkenaan dengan uang atau status gains kedudukan yang menguntungkan atau melanggar aturan yang berlawanan dengan jenis pekerjaan tertentu yang mempengaruhi

suasana pribadi (*privateregarding*). Hal ini meliputi perilaku seperti penyuapan (dipakai untuk memberi penghargaan untuk penyelewengan hakim, bagi seseorang dalam posisi yang dipercaya); (3) *nepotism* (memberikan perlindungan dengan alasan hubungan yang tidak pantas menerima); dan (4), *misappropriation* atau penyalahgunaan (pemberian yang tidak sah ilegal dari sumber daya publik yang digunakan untuk urusan pribadi)".⁸⁷

d Siti Maryam. Ia mengemukakan definisi tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi adalah:

“Setiap perbuatan seseorang atau badan hukum yang melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung merugikan keuangan negara dan atau diketahui patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara”.⁸⁸

e Agus Mulyana Karsona. Ia mendefinisikan korupsi sebagai berikut:

“Sesuatu yang busuk, jahat dan merusak, berdasarkan kenyataan tersebut perbuatan korupsi menyangkut sesuatu yang bersifat amoral,

⁸⁷ *Ibid.*, hal 25-26

⁸⁸ *Ibid.*, hal 25-26.

sifat dan keadaan yang busuk, menyangkut jabatan instansi atau aparat pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, menyangkut faktor ekonomi dan politik dan penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatan”.⁸⁹

Dari semua definisi atau pengertian yang telah dijelaskan diatas tentunya kita lebih paham apakah sebenarnya arti atau makna dari korupsi tersebut diatas. Maka apabila tidak mencermati lebih detail akan menimbulkan ketidakpahaman dalam menjelaskan kepada orang lain.

Hendaknya kita mencermati bahwa anggapan dalam membuat dan mengganti atau memperbaiki peraturan perundang-undangan akan berakibat penegakan hukum dalam mengatasi korupsi menjadi beres. Anggapan tersebut tidak benar, karena penyebab utamanya bukanlah pada perangkat hukumnya, tetapi pada penegak hukumnya. Dahulu gagalnya pemberantasan korupsi disebabkan karena pejabat atau penyelenggara negara banyak turut campur dalam urusan penegakan hukum yang mempengaruhi dan mengatur proses jalannya peradilan.⁹⁰

Dalam era reformasi seperti sekarang ini bukan saja penyelenggara negara (eksekutif) yang ikut campur, tetapi juga dari kekuatan politik yang ada di partai politik atau kalangan politikus yang ada di DPR termasuk DPR daerah. Lebih parah

⁸⁹ *Ibid.*, hal 26-27.

⁹⁰ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), hal. 7.

lagi kalau pengaruh itu menggunakan uang. Tidak dapat dipungkiri dan telaah menjadi rahasia umum bila penegakan hukum dirusak oleh adanya budaya suap (termasuk kategori korupsi) yang memang sulit dibuktikan secara hukum.⁹¹

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang di ubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 lebih sempurna daripada UU No.3 Tahun 1971. Meskipun dalam banyak hal yang mendasar baik hukum materiil maupun hukum formalnya sama, tetapi keduanya memiliki perbedaan.⁹²

6 Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai good governance dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah yang efektif dan efisien.⁹³ Reformasi birokrasi menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹⁴

Secara singkat Reformasi birokrasi diartikan sebagai upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan

⁹¹ *Ibid.*, hal. 8.

⁹² *Ibid.*, hal. 8.

⁹³ <https://www.kemenkopmk.go.id/RB/profil.di> akses tgl. 25 Agustus 2022.

⁹⁴ *Ibid.*

pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).⁹⁵

Tujuan dari reformasi birokrasi adalah terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dengan aparatur berintegritas tinggi, produktif, dan melayani secara prima dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik.⁹⁶

7 Nilai Keadilan Pancasila

Keadilan disini menurut M. Quraish Shihab harus dimaknai sebagaimana dimaksud dalam konteks *syar'i*, yaitu menempatkan sesuatu pada tempatnya (*al wadla'u syai'un fi syai'i*, *giving to each his due*).⁹⁷ Menempatkan sesuatu pada tempatnya adalah memberikan apa yang memang secara hukum layak untuk diberikan. Dengan konsep tersebut, maka hakim memiliki patron jelas dalam upayanya menegakkan keadilan yang berlandaskan pada kejujuran, profesional dan berintegritas.⁹⁸

Konsep ini bukan berarti tidak menghargai pemberian porsi yang cukup bagi hakim dalam mendayagunakan potensi-potensi lahiriahnya. Justru, hakim disini sangat ditekankan untuk mengerahkan segala daya upaya dan potensi yang dimilikinya untuk menemukan hukum (Istilah: Ijtihad) agar dapat terwujud

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Amran Suadi, *Filsafat Keadilan Biological Justice dan Praktiknya dalam Putusan Hakim*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Prenada Media Group, 2020), hal. 7.

⁹⁸ Margono, *Azas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hal 67.

keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum pada setiap putusannya. Namun demikian, hakim tidak boleh melepaskan diri atau menjauhkan diri dari Tuhannya, bagaimanapun pemilik keadilan yang sesungguhnya adalah Tuhan dan hanya Tuhanlah yang sanggup memberikan petunjuk terbaik tentang keadilan hakiki kepada para hakim dalam memutus setiap perkara yang di adilinya.⁹⁹

Hukum dan keadilan Tuhan dalam tataran ideal merupakan dua dimensi yang saling berkaitan, seiring sejalan sesuatu dengan perkembangan dinamika hukum masyarakat. Hukum dan keadilan Tuhan mencapai mufakat pada satu visi, yaitu menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan, di masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mempresentasikan nilai-nilai keadilan Tuhan, seperti persamaan (egalitarianisme), keseimbangan, harmoniasasi, *ta'awun* (saling membantu), pengakuan dan penghargaan hak dan kewajiban satu sama lain, dan sebagainya, baik dalam teks undang-undang, maupun dalam penerapannya. Sebaiknya hukum yang buruk adalah hukum yang jauh melenceng (deviatif) dari nilai-nilai keadilan Tuhan tersebut.¹⁰⁰

Pancasila diterapkan dalam posisi yang strategis di Indonesia, disatu sisi Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum atau tertib hukum atau sumber dari sistem hukum Indonesia. Pancasila juga sebagai ideologi bangsa.¹⁰¹ Maka secara jelas kita bisa langsung menemukan rumusan sila-sila

⁹⁹ *Ibid.*, hal 8.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal 8.

¹⁰¹ Prof. Darji Darmodiharjo, S.H., dan Dr. Shidarta, S.H., M.Hum., *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 156.

dalam Pancasila yang terdapat kata adil, yaitu sila ke-2 yang berbunyi kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila ke-5 yang menyatakan bahwa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya apabila kita melihat pembukaan undang-undang dasar 1945, secara tegas disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan itu.¹⁰²

Keadilan berdasarkan Pancasila merupakan prinsip dasar yang digunakan untuk memperoleh keadilan dalam hukum. Keadilan berdasar Pancasila muncul dari kelima prinsip-prinsip yaitu yaitu sila-sila Pancasila. Karakteristik keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia dan memberikan kesamaan hak didalam memperoleh keadilan. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan prinsip dasar yang di adopsi dari sila-sila Pancasila. Keadilan berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, keadilan yang mencerminkan persatuan dan kesatuan bangsa, keadilan yang mengutamakan hak asasi manusia, keadilan yang muncul dari proses negara demokrasi, dan keadilan yang sama dalam arti persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh keadilan.¹⁰³

Karakteristik keadilan Pancasila mencerminkan keadilan yang diperoleh dari Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan seluas-luasnya kebebasan bagi warga negara dalam memeluk agama masing-masing tanpa ada paksaan. Keadilan semacam ini memberikan persamaan bagi warga negara untuk berhak menentukan agamanya tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Selain itu dengan prinsip yang

¹⁰² *Ibid.*, hal 166.

¹⁰³ Dr. Ferry Irawan febriansyah, S.H., M.Hum., *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologi Bangsa)*, Cetakan kesatu (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hal. 174.

pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, bangsa Indonesia memiliki keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kata lain keadilan yang diwujudkan berasal dari Tuhan Yang Maha Esa dan diakui kebenarannya oleh seluruh rakyat Indonesia.¹⁰⁴

Keadilan berdasarkan Pancasila mempunyai perbedaan dan kesamaan dengan keadilan yang lainnya. Persamaan dari keadilan Pancasila dengan keadilan lainnya yaitu memberikan hak yang sama terhadap warga negara dalam memperoleh haknya sesuai dengan kapasitas warga negara itu sendiri. Sedangkan perbedaannya adalah keadilan berdasarkan Pancasila merupakan keadilan murni dari bangsa Indonesia. Keadilan murni tersebut diperoleh dari prinsip-prinsip keadilan Pancasila yang diperoleh dari berbagai suku bangsa di Indonesia. Oleh sebab itu, Pancasila merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Pancasila adalah NKRI dan NKRI adalah Pancasila. Konklusinya, perbedaan antara yang lainnya dengan keadilan berdasarkan Pancasila terletak pada NKRI nya. Selain itu, perbedaan yang menonjol terletak pada negara sekuler dan non sekuler, dimana keadilan berdasarkan Pancasila (non sekuler) mengedepankan keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁰⁵

Untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan keadilan, maka kita harus ,merujuk kepada teori keadilan sebagaimana yang akan diuraikan dibawah ini, yaitu teori keadilan Aristoteles, John Rawls, Hans Kelsen, Pancasila dan Islam. Keadilan

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal 174-175.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 178-179.

adalah begitu sangat berkaitan dengan hak. Hanya saja dalam konsepsi keadilan bangsa Indonesia, hal ini tidak dapat dipisahkan dengan pasangan animoninya, yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan Yang Adil dan beradab dengan tegs mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidupa dalam masyarakat. Keadilan hanya dapat tegak dalam masyarakat yang beradab, atau sebaliknya, hanya masyarakat yang beradab yang dapat menghargai keadilan. Keserasian hak dan kewajiban itu menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistik, yakni sebagai makhluk individula dan sosial. Kedua hal yang berlawanan ini tidak dapat saling meniadakan.¹⁰⁶

Dari teori-teori keadilan yang akan diuraikan dibawah ini dapat diketahui bahwa keadilan sangatlah relatif, sehingga keadilan tidak lain adalah keseimbangan dari nilai-nilai antinomi yang ada. Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto, dikutip oleh Darmodihardjo menyebutkan enam pasang nilai tersebut, yaitu spiritualisme/idealisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan voluntarisme, aksetesisme dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisisme.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Darmodiharjo., *Ibid.*, hal.167.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Kerangka Teoritik

Teori hukum tentu saja berbeda dengan apa yang kita pahami sebagai hukum positif. Maka hal ini perlu dipahami guna menghindarkan kesalahpahaman bahwa seolah-olah tidak dapat dibedakan antara keduanya. Agar masalahnya menjadi jelas, maka akan disajikan beberapa teori yang dapat dijadikan kerangka acuan pada penelitian hukum normatif.¹⁰⁸ Dalam penelitian hukum, adanya kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting. Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum, dan didalam landasan/kerangka teoritis diuraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai salah satu sistem aneka “*theore'ma*” atau ajaran (di dalam bahasa Belanda: ‘*leerstelling*’).¹⁰⁹

Maka untuk menjelaskan rekonstruksi hukum terhadap penegakan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi, penulis menggunakan teori-teori¹¹⁰ sebagai berikut:

¹⁰⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Peneitian Hukum*, (Depok: UI Publishing, 2020), hal. 127.

¹⁰⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ketujuh belas, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2015), hal.7.

¹¹⁰ Terdapat 3 (tiga) teori penelitian hukum sebagai berikut 1) *Grand Theory*, teori keseluruhan atau yang secara garis besar menjelaskan suatu permasalahan atau fakta hukum, disebut juga teori dasar yang menjadi rujukan maupun penafsiran untuk middle theory, misalnya teori keadilan, teori kesejahteraan, teori kedaulatan Tuhan dan teori negara hukum, 2) *Middle Theory*, teori yang lebih fokus dan mendetail dari grand theory sekaligus untuk menghubungkan dengan *applied theory*, misalnya teori legislasi, teori penegakan hukum, teori good governance dan teori sibernetika; dan 3) *Applied Theory*, teori yang berada di level mikro yang akan diaplikasikan kedalam penyusunan teori baru atau konsep baru atau konseptualisasi, misalnya teori pembangunan, teori integrasi, teori rekayasa sosial, teori hukum responsif, teori hukum progresif dan teori kritik.

- 1 Teori Keadilan sebagai *grand theory*;
- 2 Teori Sistem Hukum sebagai *middle theory*;
- 3 Teori Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan Hukum Progresif sebagai *applied theory*.

1 Teori Keadilan Pancasila

Pada hakikatnya keadilan merupakan tujuan hukum daripada kepastian dan kemanfaatan. Walaupun idealnya hukum haruslah mengakomodir dari ketiganya. Walau demikian keadilan merupakan tujuan hukum yang paling utama. Menjadi pertanyaan bagi para penacari keadilan mengapa praktik diatas bisa terjadi? Berarti ada rasa implementasi rasa keadilan dilakukan para aparaturnya penegak hukum yang mungkin masih belum tepat padahal keadilan merupakan tujuan hukum yang penting. Makanya ada irah-irah kepala keputusan hakim yang menyebutkan “ Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” kalimat tersebut bukan demi kepastian hukum atau bukan demi kemanfaatan hukum semata. Keadilan berposisi vertikal dengan hukum, sehingga keadilan tidak bisa diperoleh tanpa berdasarkan pada hukum atau sebaliknya hukum tidak ada gunanya jika tidak mampu memberikan keadilan.¹¹¹

Diperoleh dari *Materi Ajar Teori Hukum Disertasi*, disampaikan oleh Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum., diperkuliahan pada hari Sabtu tanggal 3 Juli 2021.

¹¹¹ H.M. Syarifuddin, *Filsafat Keadilan Biological Justice dan Praktikny Dalam Putusan Hakim*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Kencana, 2020), hal.20.

Keadilan yang ditegakkan harus di analisis secara menyeluruh dan komprehensif, sehingga tidak menimbulkan kesengsaraan bagi pihak-pihak yang tidak terlibat dalam kasus yang diadili oleh hakim dan pemikiran inilah yang mendorong penulis untuk mengkonstruksikan bahwa keadilan merupakan sebuah metabolisme dalam hukum dan kehidupan manusia.¹¹²

a Keadilan Menurut Aristoteles

Aristoteles memberikan definisi keadilan yang dikembangkan dengan sangat baik, definisi yang jauh melampaui upaya Plato yang belum sempurna. Bagi Plato, keadilan yang pada dasarnya bermuara pada setiap orang dalam masyarakat yang memegang posisi yang sesuai. Dengan kata lain, keadilan dalam pandangan Plato adalah tentang berada dalam kasta seseorang.¹¹³

Aristoteles memulai buku etika kelima dengan definisi keadilan. Keadilan adalah istilah polisemik dan sebab itu Aristoteles memilih untuk memulai dengan definisi yang sebaliknya. Jika seseorang mengakui ketidakadilan, mungkin orang dapat memahami keadilan hanya dengan melihatnya sebagai lawan dari ketidakadilan. Orang yang tidak adil adalah penjahat, tidak adil dan serakah dan pada akhirnya menderita sejenis ketidaktahuan. Jadi, orang yang adil kebalikan dari sifat-sifat ini, yang sesuai dengan hukum. Aristoteles

¹¹² *Ibid.*, hal.20.

¹¹³ A'an Efendi dan Dyah Ochtarina Susanti, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Kencana, 2021), hal. 122.

menyiratkan bahwa yang adil dan yang tidak adil adalah saling bertentangan dan eksklusif.¹¹⁴

Selanjutnya, Aristoteles membedakan antara tindakan yang adil, orang yang adil, dan keadilan. Orang yang adil adalah yang menaati hukum. Jenis keadilan ini, yaitu yang sesuai dengan hukum, tampaknya dipandang oleh Aristoteles sebagai kondisi yang perlu tetapi tidak cukup untuk jenis keadilannya.¹¹⁵

Aristoteles menuntut pelakuan yang sama bagi mereka yang sederajat di depan hukum.¹¹⁶ Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam buku *nichomachean ethics*. Buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukum karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.¹¹⁷ Aristoteles mengatakan bahwa keadilan adalah memberi kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, *fiat iustitia eruat mundus*.¹¹⁸ Teori keadilan menurut Aristoteles, bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara numerik dan kesamaan proporsional sebagai berikut. Kesamaan numerik mempersembahkan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 122-123.

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 123.

¹¹⁶ W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hal. 65.

¹¹⁷ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, (Bandung: Nuansa dan Nusa Media), hal. 24.

¹¹⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, (Surabaya: Laksbang Surabaya, 2010), hal. 64.

kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama didepan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya dan sebagainya. Dari pembedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan.¹¹⁹

Aristoteles membangun argumentasi dengan menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.¹²⁰

¹¹⁹ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan Dalam Persepektif Filsafat Hukum*, Hakim PA Martapura, 2008.

¹²⁰ Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit*, hal.25-27.

b Keadilan Menurut Hans Kelsen

Hans Kelsen menguraikan teori keadilannya, dalam bukunya, *What is Justice?*, dimana Hans Kelsen dengan semangat kritis kantuan mengkritik upaya-upaya sebelumnya untuk menemukan definisi keadilan. Hans Kelsen menganalisis kegagalan, seperti yang dilihatnya, dari upaya-upaya seperti itu dalam *Scripture* karya Plato, Aristoteles, dan formulasi hukum kodrat klasik dan modern.¹²¹ Berbeda sekali dengan Immanuel Kant, Hans Kelsen menempatkan paruh pertama bukunya dengan aspek “negatif” (Immanuel Kant) menyebutnya “*dialektis*”) yang menolak klaim “*pure reason*”. Semua upaya rasional untuk menemukan deskripsi keadilan yang memuaskan, dalam satu atau lain cara, melakukan kesalahan “metafisik” atau “naturalistik” dari perdebatan tentang apa yang nyata dengan apa yang seharusnya.¹²²

Mengenai keadilan Hans Kelsen menyatakan bahwa keadilan mungkin saja bisa menjadi yang utama, tetapi tidak diperlukan untuk tatanan sosial. Keadilan hanya ada pada kebajikan manusia.¹²³

Kebahagiaan kita sangat sering tergantung pada kepuasan kebutuhan yang tidak dapat dijamin oleh tatanan sosial.¹²⁴ Karena sulitnya mengukur dan menetapkan bahwa keadilan adalah kebahagiaan individu dan subjektif, Hans

¹²¹ Donald Meiklejohn, *Book Reviews What is Justice? By Hans Kelsen*. Berkeley: University of California Press, 1957, The University of Chicago Law Review, Vol. 25, 1958, hal. 543.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Hans Kelsen, *Essays in Legal and Moral Philosophy*, Translated by Peter Heath, (Dordrecht/Boston: D. Ridel Publishing Company, 1973), hal. 1 (Hans Kelsen V)

¹²⁴ *Ibid.*

Kelsen menyatakan gagasan tentang keadilan harus mengalami perubahan yang radikal. Metamorfosis, dimana kebahagiaan individu dan subjektif menjadi kepuasan kebutuhan yang diakui secara sosial, serupa yang harus dijalani oleh gagasan kebebasan untuk menjadi prinsip sosial, gagasan sering diidentikkan dengan keadilan dengan pengertian bahwa tatanan sosial diperhitungkan hanya jika ia menjamin kebebasan individu.¹²⁵ Karena kebebasan sejati adalah kebebasan dari semua paksaan, dari setiap jenis pemerintahan, tidak sesuai dengan segala jenis tatanan sosial, gagasan kebebasan tidak dapat mempertahankan makna negatif dari bebas dari pemerintahan.¹²⁶

Konsep kebebasan harus mengambil makna bentuk pemerintahan secara khusus. Kebebasan harus diartikan sebagai aturan oleh mayoritas, jika perlu, bukan dari minoritas dari subjek yang diperintah. Dengan demikian, kebebasan anarki diubah menjadi penentuan nasib sendiri berdasarkan demokrasi. Gagasan keadilan juga ditransformasikan dari prinsip yang menjamin kebahagiaan semua individu menjadi suatu tatanan sosial yang melindungi kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu kepentingan-kepentingan yang memiliki nilai perlindungan semacam itu oleh mayoritas kepada mereka yang menjadi sasaran tatanan sosial ini.¹²⁷

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, hal.4.

c **Keadilan Menurut John Rawls**

John Rawls, karya klasiknya, *A Theory of Justice*, mengemukakan dua prinsip keadilan untuk mengatur struktur dasar masyarakat, yaitu cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak-hak dan tugas-tugas mendasar dan menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial. Prinsip pertama menyangkut hak dan kebebasan, sedangkan yang kedua menyangkut pendapatan, kekayaan, dan kekuasaan.¹²⁸ Prinsip pertama menyatakan bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama untuk total sistem paling luas dari kebebasan dasar yang sama, yang kompatibel dengan sistem kebebasan yang sama untuk semua.¹²⁹ Prinsip kedua menyatakan bahwa kesenjangan sosial dan ekonomi harus diatur sehingga keduanya: (a) untuk keuntungan terbesar dari yang paling tidak diuntungkan, konsisten dengan prinsip pelayanan yang adil (the just savings principle), dan (b) melekat kepada kedudukan dan posisi yang terbuka untuk semua dalam kondisi kesetaraan kesempatan yang adil.¹³⁰

Dari prinsip pertama, jelas bahwa John Rawls mempercayai bahwa masyarakat yang adil akan menghargai hak-hak sebagai kendala moral atas apa yang mungkin dilakukan pemerintah terhadap individu. John Rawls mengatakan ini dengan menyatakan bahwa “hak” lebih dahulu dari “kesempatan atau

¹²⁸ A’an Efendi dan Dyah Ochtarina Susanti, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Kencana, 2021), hal. 136.

¹²⁹ *Ibid.* hal. 136.

¹³⁰ *Ibid.*, hal 136-137. *The Just Saving Principle* adalah prinsip bahwa sumber daya harus dibiarkan untuk generasi mendatang dan “kesetaraan kesempatan yang adil” berarti bahwa harus ada kesempatan yang sama untuk pendidikan bagi semua, sejauh hal ini dapat dicapai mengingat keberadaan yang berkelanjutan dari keluarga sebagai lembaga sosial.

keuntungan (*good*)”.¹³¹ John Rawls percaya bahwa dalam masyarakat yang adil, hak akan diprioritaskan daripada kesempatan atau keuntungan dalam dua cara. *Pertama*, dalam setiap persaingan antara hak dan klaim atas the *general good*, hak akan lebih penting. *Kedua*, dalam masyarakat yang adil, hak tidak akan dikorbankan untuk nilai-nilai yang berasal dari keyakinan bahwa cara hidup tertentu secara intrinsik superior atau inferior dengan cara hidup lainnya.¹³²

John Rawls tidak secara spesifik merinci isi dari hak atau “kebebasan dasar” yang dilindungi oleh prinsip pertama, meskipun ia mengatakan bahwa itu termasuk kebebasan politik (hak untuk memilih dan memenuhi syarat untuk jabatan publik); kebebasan berbicara dan berkumpul; kebebasan hati nurani dan berpikir; kebebasan orang atas hak untuk memiliki properti pribadi; dan kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang dan penyitaan sebagaimana didefinisikan oleh konsep supremasi hukum. John Rawls mengatakan bahwa prinsip-prinsip keadilan sesuai dengan kepemilikan privat dan negara atas alat-alat produksi, dengan demikian memperjelas bahwa hak untuk memiliki alat-alat produksi bukanlah kebebasan dasar, dan oleh karena itu tidak dilindungi oleh prinsip pertama.¹³³

Pada prinsip kedua, bagian terpentingnya adalah prinsip bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya jika untuk memperbaiki kondisi masyarakat yang kurang beruntung. John Rawls menyebut ini “prinsip” perbedaan. Untuk

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

memahami implikasi dari prinsip-prinsip perbedaan, kita diasumsikan diberikan pertanyaan yang mana dari tiga masyarakat yang adil. Tiga masyarakat mendistribusikan sumber daya ekonomi antara empat individu yang sama (yang merupakan wakil rata-rata dari kelas yang berbeda di tiga masyarakat) dengan cara yang berbeda.¹³⁴

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya. Harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar kepada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warga negara dianggap mapan; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengizinkan kita untuk menerima teori yang salah adalah karena adanya teori yang lebih baik; secara analogis, ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika ia

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 167.

butuh menghindari ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebijakan utama untuk manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat.¹³⁵

Lazim untuk meduga bahwa ketika kita memiliki teori yang masuk akal tentang hal ini, persoalan-persoalan yang ada mengenai keadilan akan bisa dikontrol. Dengan modifikasi yang pas, teori semacam itu akan memberikan kunci bagi sejumlah persoalan lain.¹³⁶

d Keadilan Pancasila

Keadilan menurut konsepsi bangsa Indonesia adalah keadilan sosial, sesuai dengan sila kelima Pancasila. Menurut Notohamidjojo yang dikutip oleh Darmodiharjo, keadilan sosial menuntut upaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut menselijke waardighheid (kepatutan manusia). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandaikan dan mewujudkan keadilan melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan seperti disebutkan oleh Notohamidjojo diatas dapat juga disebut kepatutan yang wajar atau proporsional.¹³⁷

¹³⁵ John Rawls, *A theory of Justice*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2019), hal. 3 - 4.

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 9.

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 167.

e **Keadilan Dalam Islam**

Didalam ajaran agama Islam, Al-Qur'an dan Al Hadits merupakan sumber pokok ajaran yang dipergunakan oleh seluruh umat Islam untuk menjadi pegangan dalam menggali dan memahami konsep keadilan yang kemudian dapat di implementasikan dalam kehidupan bermasyarakat. Al-Qur'an banyak membicarakan tentang keadilan sehingga menunjukkan bahwa Alloh SWT adalah sumber keadilan utama bagi umat Islam yang memerintahkan kepada RosulNya dan seluruh hambaNya untuk menegakkan keadilan di muka bumi ini. Alloh SWT memerintahkan orang-orang mukmin untuk menegakkan keadilan dan keadilan itu sendiri adalah diklasifikasikan dalam amal shalih. Oleh karena itu orang mukmin yang menegakkan keadilan dapat dikategorikan sebagai orang yang telah berupaya sebagai bentuk meningkatkan kualitas ketaqwaan dirinya. Dengan istilah lain, dapat dikatakan bahwa keadilan itu sebagai salah satu indikator yang paling nyata dan paling dekat dengan ketaqwaan.

Alloh SWT berfirman dalam surat Al-Maidah Ayat 8 dan Ayat 9 yang berbunyi sebagai berikut:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi orang-orang yang menegakkan (kebenaran) karena Alloh, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa dan bertaqwalah kepada Alloh, sesungguhnya Alloh Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan. Alloh telah menjanjikan kepada

orang-orang yang beriman dan beramal shalih, bahwa untuk mereka ampunan dan pahala yang besar”.

Alloh SWT juga beerfirman dalam surat An-Nisa Ayat 58 sebagai berikut:

“Apabila kamu sekalian memutus perkara diantara manusia, maka kamu sekalian harus memutuskan secara adil”,

Ayat-ayat diatas memerintahkan semua umat Islam untuk menegakkan keadilan dalam bidang hukum, baik kedudukan mukmin tersebut sebagai hakim maupun saksi. Keadilan dalam Islam mencakup empat makna, yaitu keadilan dalam arti sama atau persamaan, keadilan dalam arti seimbang (proporsional), keadilan dalam arti memberikan hak kepada pemiliknya dan keadilan Ilahi.

Adil bersalal dari kata al-‘adl dan al-‘idl. Al-‘adl untuk menunjukkan sesuatu yang hanya ditangkap oleh akal pikiran dan al-‘idl untuk menunjukkan keadilan yang hanya bisa ditangkap dengan panca indera. Keadilan yang berarti kesamaan dalam arti bahwa seorang hakim harus memperlakukan sama antara orang-orang yang berperkara, karena perlakuan sama antara para pihak yang berperkara itu merupakan hak mereka. Kemudian, keadilan dalam arti seimbang yang identik dengan kesesuaian atau proporsional. Keseimbangan tidak mengharuskan persamaankadar dan sarat bagi semua bagian unit agar seimbang. Bisa saja satu bagian berukuran kecil atau besar, sedangkan kecil dan besarnya ditentukan leh fungsi yang diharapkan darinya., seperti pembedaan laki-laki dan perempuan pada hak waris dan persaksian.

Terakhir adalah keadilan adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada pemiliknya. Lawan keadilan dalam

pengertian ini adalah kedzaliman yaitu sifat tidak memberikan hak kepada pemiliknya. Dan yang terakhir adalah keadilan Ilahiah yang bahwa segala sesuatu yang ada di muka bumi ini sudah diatur oleh Alloh SWT dengan pembagian dan keadaan yang adil.

2 Teori Sistem Hukum

Dalam membangun gagasan hukum yang baik tentunya perlu dilakukan identifikasi komponen-komponen yang terdapat dalam hukum yang berpengaruh terhadap eksistensi hukum. Hukum seyogyanya memang didorong mampu mewujudkan tatanan yang demikian untuk adaptif terhadap kebutuhan jaminan nilai-nilai hukum apakah baik kepastian dan keadilan serta kemanfaatan jika komponen tersebut terwujud.¹³⁸

Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System A Social Science Prespective*, 1975; menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum (berupa lembaga hukum), substansi hukum (peraturan perundang-undangan) dan kultur hukum atau budaya hukum. Ketiga komponen sistem hukum tersebut dapat menjadi acuan berhasil atau tidaknya penegakan hukum (Humulhaer S. (2020)). Dalam membangun klasifikasi komponen tersebut, Teori Friedman menggunakan sebagai variabel dalam

¹³⁸ Junaidi Muhammad, *Teori Perancangan Hukum*, Cetakan Pertama, (Semarang: Universitas Semarang Press, 2021), hal. 103.

melihat sistem hukum yang berlaku positif di tanah air. Friedman mengatakan bahwa hukum sebagai sistem memiliki 3 (tiga) unsur, yaitu struktur hukum; substansi atau materi hukum; dan budaya hukum. Setiap pembentukan sistem hukum, mutlak diperlukan ketiga unsur diatas, dengan kata lain tanpa salah satu dari unsur sistem hukum maka hukum tidak akan mungkin berfungsi secara baik. Teori Friedman sebagai alat atau penuntun dalam menganalisis fungsi sistem hukum sebagai kontrol sosial. Dikatakan Friedman bahwa, “sistem hukum adalah sebagian dari sistem sosial, menjadi pengontrol sosial sehingga semua sistem yang lain kurang lebih menjadi sekunder atau berada dibawah sistem hukum” (Andi Nuzul, 2016;82-88).¹³⁹

Pandangan sistem hukum yang demikian dapat membangun hukum dapat dijalankan sebagaimana mestinya jika komponen-komponen antara subsistem satu dengan yang lain tersebut dapat dijalankan tanpa mengurangi esensi yang diharapkan dari keberlakuan hukum. Baik unsur substansi, struktur dan kultur mempengaruhi jalannya hukum bukan hanya secara teori akan tetapi juga dari sisi esensi berlakunya hukum dalam negara.¹⁴⁰

Setiap masyarakat atau setiap negara mempunyai norma hukum, namun demikian menurut Friedman bahwa “tidak berarti bahwa setiap orang dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama, karena ada banyak sub-sub budaya yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Bahkan bukan hanya

¹³⁹ *Ibid.*, hal. 103.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hal. 104.

berbeda, tetapi juga mengalami perubahan, ada yang perubahannya terjadi sangat taat, dan ada pula lambat, bahkan cenderung bertahan atau tidak berubah itulah struktur hukum”. Agar pembaruan bidang hukum kewarisan berjalan sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat sebagai yang dipersyaratkan sebuah produk hukum, maka substansi hukum harus memiliki norma hukum yang berpijak pada perilaku hukum, maka substansi hukum harus memiliki norma hukum yang berpijak pada perilaku hukum yang bertumpuk pada pertumbuhan dan kemajuan masyarakat (Andi Nuzul, 2016; 82-88). Bertumpunya hukum pada kesadaran masyarakat demikian memungkinkan hukum mejadi ilustrasi adanya kepentingan masyarakat yang terjamin.¹⁴¹

3 Teori Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan Hukum Progresif

a Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Pada awalnya, AUPB pada umumnya dimaknai sebagai asas yang bersifat terbuka dan eksistensinya bersifat dinamis. Bersifat terbuka, artinya AUPB dapat mengalami perubahan dan perkembangan, sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Para ahli menjabarkan AUPB ke dalam berbagai asas yang jenis dan jumlahnya tidak sama antara pakar yang satu dengan yang lain. Ada yang menjabarkan ke dalam 8 (delapan) asas, 7 (tujuh) asas, 5 (lima) asas, bahkan 13 (tiga belas) asas. Menurut para pakar seperti Addink, Donner, Koeman, Crince, Philipus, Koentjoro menyebutkan jumlah

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 104.

cakupan AUPB yang berbeda-beda sebagaimana tertera dalam Tabel 1 di bawah ini.¹⁴²

G.H. Addink (8 Asas)	Jazim Hamidi dikutip dari A.M. Donner (5 Asas)	Paulus Lotulung/J. J. Veld dan N.S.J. Koeman (7 Asas)	Crince Le Roy (11 Asas)	Philipus M. Hadjon (11 Asas)	Koentjoro Purbopranoto (13 Asas)
Asas larangan bertindak sewenang-wenang	Asas kejujuran	Asas larangan detournement de pouvoir	Asas kepastian hukum	Asas pertimbangan	Asas kepastian hukum
Asas keadilan atau asas kewajaran	Asas kecermatan	Larangan untuk bertindak sewenang-wenang	Asas keseimbangan	Asas kecermatan	Asas keseimbangan
Asas kepastian hukum	Asas kemurnian dalam tujuan	Asas persamaan	Asas bertindak cepat	Asas kepastian hukum	Asas bertindak cepat
Asas kepercayaan	Asas keseimbangan	Asas kepastian hukum	Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan	Asas persamaan	Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan

¹⁴² Purnamawati, Shinta Ayu dkk., *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Leiden: Jakarta : 2016) hal.43.

Asas kesamaan	Asas kepastian hukum	Asas harapan yang ditumbuhkan	Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan	Asas keseimbangan	Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan
Asas proporsionalitas atau keseimbangan	-	Asas kejujuran	Asas kesamaan dalam mengambil keputusan	Asas kewenangan	Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
Asas kehati-hatian	-	Asas kecermatan	Asas permainan yang layak	-	Asas permainan yang layak
Asas pertimbangan	-	-	Asas keadilan dan kewajaran	Asas fair play	Asas permainan yang layak
	-	-	Asas menanggapi pengharapan yang wajar		Asas menanggapi pengharapan yang wajar

Tabel 1 – Identifikasi ruang lingkup AAUPB menurut pendapat para Ahli.¹⁴³

Dari apa yang tersaji dalam Tabel 1, terlihat bahwa “asas kepastian hukum” adalah asas AUPB yang sangat penting, karena seluruh pakar memasukkan asas kepastian hukum sebagai prinsip penting dalam menilai aspek materiil atau isi dari keputusan penyelenggara pemerintahan. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan hukum. Hukum yang menjamin kepastian hukum yang adil,

¹⁴³ *Ibid.* hal. 43.

substansinya harus dan wajib mencerminkan nilai-nilai masyarakatnya. Oleh karena hukum itu merupakan pencerminan belaka dari masyarakatnya, yaitu gagasan-gagasan, tradisi, nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang ada dalam masyarakat tersebut. Dalam konteks teori ini transplantasi dan transformasi hukum dari masyarakat lain hampir tak dimungkinkan. Von Savigny menyatakan: “Hukum itu tidak dibuat secara sengaja, tetapi muncul dari dalam masyarakat sendiri. Maka hukum itu selalu ada selama masyarakatnya juga masih ada. Hukum itu akan lenyap seiring dengan punahnya masyarakat (historische school, historical jurisprudence).” Eugen Ehrlich menyatakan, “hukum itu tidak muncul dalam teks, dalam pengadilan dan dalam ilmu hukum, melainkan dalam masyarakat”.¹⁴⁴

De Beus dan van Doorn menyatakan, “kehadiran hukum sebagai skema berjalan seiring dengan semakin kuatnya citra masyarakat sebagai suatu kehidupan yang distrukturkan dan dikonstruksikan, yang disebut (*de geconstrueerde samenleving*)”.¹⁴⁵ Asas Kepastian Hukum merupakan asas fundamental dalam AUPB, karena jika nantinya AUPB dijadikan alat uji oleh Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara-perkara Tata Usaha Negara, maka substansi Putusan hakim harus dan wajib merespons keseluruhan nilai-nilai kebenaran dan keadilan dari hukum yang ada dan berlaku (hukum tertulis dan hukum tidak tertulis), karena substansi putusan hakim yang dibuat harus menjamin kepastian hukum yang adil.

¹⁴⁴ Ibid. hal. 44.

¹⁴⁵ Satjipto Raharjo. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta. PT. Kompas Media Nusantara, hal. 12-13

Nonet dan Philip Selznick, menyatakan: *“Responsive law, not sociology, was the true program of sociological and realist jurisprudence. The problems they addressed – the limits of formalism, the enlargement of legal knowledge, the role of policy in legal judgement – presumed a legal order that would undertake an affirmative responsibility for the problems of society”*.¹⁴⁶

Asas lain yang juga penting dijadikan dasar dalam menilai aspek materiil adalah “asas larangan bertindak sewenang-wenang” sebagaimana dikemukakan dalam Tabel 1. Crince dan Koentjoro menggunakan istilah yang sedikit berbeda yaitu “asas tidak boleh mencampur-adukan kewenangan”, tetapi keduanya memiliki makna yang sama. Sedangkan untuk menguji tindakan penyelenggaraan pemerintahan dari aspek formil, maka asas yang dipakai adalah “asas keadilan”, “asas fair play”, “asas kecermatan”. Asas keadilan diartikan sama dengan “asas keseimbangan”, asas fair play dan “asas permainan yang layak”. Beberapa asas ini penting untuk menguji dari aspek formil dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adil berarti adanya perlakuan yang seimbang, “equal”, “adanya perlakuan yang adil”, dan tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara adalah tindakan yang wajar yang seharusnya dijalankan oleh penyelenggara pemerintahan dalam batas-

¹⁴⁶ Phillippe Nonet and Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*. New York, Hagerstown, San Francisco, London. Harper colophon Books. Harper & Row Publisher, hal. 115.

batas yang normal. Dengan demikian, AUPB yang telah diakui dalam doktrin adalah:¹⁴⁷

- 1 asas kepastian hukum;
- 2 asas kecermatan;
- 3 asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan;
- 4 asas keadilan;
- 5 asas fair play atau permainan yang wajar;
- 6 asas keseimbangan atau perlakuan yang adil.¹⁴⁸

b Hukum Progresif

Dinamika perkembangan hukum saat ini mengalami perubahan yang sangat pesat, oleh sebab itu diperlukan langkah-langkah agar agar hukum menjadi panglima dalam mengatasi hal tersebut, dengan tidak lupa melupakan kaidah-kaidah hukum yang sudah ada.

Dalam susana keterpurukan seperti sekarang ini kita terdorong untuk mengajukan pertanyaan mendasar, seperti: “Kita bernegara hukum untuk apa?” “Hukum itu mengatur masyarakat semata-mata untuk mengatur atau untuk suatu tujuan yang lebih besar?”.¹⁴⁹

Tulisan ini mengajak pembaca berpikir bahwa akhirnya pengaturan oleh hukum tidak menjadi sah semata-mata karena ia adalah hukum, tetapi karena

¹⁴⁷ *Op.Cit*, hal. 44.

¹⁴⁸ *Op.Cit*, hal. 44.

¹⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hal., 36.

mengejar suatu tujuan dan cita-cita tertentu. Disini diajukan pendapat filsafat, hukum hendaknya bisa memberi kebahagiaan kepada rakyat dan bangsanya.¹⁵⁰

Dalam suasana seperti sekarang ini tidak mengherankan bila pelaku penyelenggaran hukum, baik legislator, penegak hukum, dan lainnya, akan mengambil “sikap rasional” seperti itu pula. Misalnya, bukan keadilan yang diciptakan, tetapi “cukup” menjalankan dan menerapkannya secara rasional. Artinya, diyakini, hukum sudah dijalankan bila semua orang sudah berpegangan pada rasionalitas itu.¹⁵¹

Keperluan berhati-hati itu lebih menonjol lagi saat dihadapkan kepada pertanyaan mendasar yang menjadi acuan tulisan ini, yaitu “hukum untuk apa?” semangat tulisan ini menolak pendapat dan sikap rasionalitas diatas segalanya. Hukum tidak boleh menganggap, bahwa pekerjaannya sudah selesai dengan cara seperti itu, apalagi dengan kredo “rasionalitas diatas segalanya”.¹⁵²

Seperti dikemukakan diatas, tujuan lebih besar itu ingin dirumuskan dalam kata-kata: keadilan dan kebahagiaan. Bukan rasionalitas, namun kebahagiaanlah yang hendaknya ditempatkan diatas segalanya.¹⁵³

Para penyelenggara hukum di negeri ini hendaknya senantiasa merasa gelisah apabila hukum belumbisa membikin rakyat bahagia. Inilah juga yang disebut sebagai penyelenggaraan hukum progresif.¹⁵⁴

¹⁵⁰ *Ibid.*, hal. 36-37.

¹⁵¹ *Op. Cit.*, hal. 37.

¹⁵² *Op. Cit.*, hal. 39.

¹⁵³ *Op. Cit.*, hal. 39.

¹⁵⁴ *Op. Cit.*, hal. 39.

Menurut penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam putih dari peraturan (*according to the letter* Satjipto Rahardjo,) melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.¹⁵⁵

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum diberi makna sebagai institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.¹⁵⁶ Pada intinya hukum adalah untuk manusia. Hukum progresif juga menempatkan perilaku jauh lebih penting daripada faktor signifikan dalam ber-hukum daripada peraturan-yang tidak lain adalah teks-teks.¹⁵⁷

Hukum progresif memiliki kedekatan dengan *social jurisprudence* yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari dan bekerjanya hukum. *Sociological Jurisprudence* memfokuskan diri pada pembuatan hukum dan prinsip-prinsipnya dan keberlakuan seara efektif di masyarakat. Para pemikir *sociological*

¹⁵⁵ Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal., xxxi.

¹⁵⁶ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 3.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal. 10.

jurisprudence, seperti Rescoe Pound, melihat bahwa hukum harus berjalan seiring dengan perubahan masyarakat. Mereka menyerang formalisme dan legisme.¹⁵⁸

Dari situ nampaknya Satjipto Rahardjo juga menerima Positivisme hukum, tetapi bukan dalam arti sepenuhnya, ketat, tunduk tanpa diserap, melainkan positivisme menurut hati nurani yang mengendalikan perilaku. Hal ini bisa saja disebut sebagai pembangkangan norma (*contra legem*) oleh para penganut positivisme hukum yang menuntut kesetiaan pelaku sesuai seperti dalam teks hukum. Bagi Satjipto Rahardjo, hati nurani harus lebih banyak berbicara alih-alih taat sepenuhnya kepada hukum positif.¹⁵⁹ Esensi utama pemikiran Satjipto Rahardjo, berangkat dari konsep bahwa hukum bukan sebagai produk yang selesai ketika diundangkan atau ketika hukum tidak selesai ketika tertera menjadi kalimat yang rapih dan bagus, tetapi melalui proses pemaknaan yang tidak pernah berhenti maka hukum akan menampilkan jati dirinya yaitu sebagai sebuah ilmu. Proses pemaknaan itu digambarkan sebagai proses pendewasaan sekaligus pematangan, sebagaimana sejarah melalui periodisasi ilmu memperlihatkan runtuh dan banggunya sebuah teori.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Antonius Cahyadi dan E Fernando M. Manulung, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Edisi I, Cetakan Keempat (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 120.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Satjipto Rahardjo juga memiliki pemikiran bahwa setiap akademisi hukum memiliki kewajiban untuk berupaya mencari kebenaran. Pencarian kebenaran inilah sebenarnya yang disebut “proses pemaknaan” terhadap hukum, dan ini pula merupakan kesadaran visioner bahwa tugas ilmuwan adalah mencerahkan masyarakat, sehingga dunia pendidikan memberikan kontribusi dan tidak melakukan pemborosan. Pada masa sebelumnya, pendidikan hukum lebih bersifat kepada pembelajaran hukum positif. Setiap orang dibawa dan diarahkan untuk menjadi seorang profesional, dan sisi buruknya muncul pandangan bahwa itulah satu-satunya kebenaran, bahwa hukum hanyalah

Legislasi atau hukum dalam artian yang sebesar-besarnya adalah setiap peraturan hukum yang diterbitkan secara langsung oleh organ pemerintahan.¹⁶¹ Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan atau penetapan dan pengundangnya. Teori ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan telah sesuai dengan teori legislasi, misalnya apakah undang-undang yang dibuat itu sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan atau tidak.¹⁶² Dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan, dan (g) keterbukaan.¹⁶³

ada dalam wilayah yang disebut “logika hukum”. Pandangan ini kemudian berkembang lebih jauh bahkan mendominasi dan menghegemoni, sehingga setiap orang apabila berbicara hukum seolah-olah hanya wilayah “logika hukum” itulah kebenaran, diluar wilayah itu bukanlah hukum. Salman, *Op. Cit.*, hal. 141-142.

¹⁶¹ “*Legislation, in the large sense of the word, is every legal rule established by direct action of governmental organs.*” Nikolai M. Korkunov, *General Theory of Law, english Translation by W.G. Hastings, Second Edition* (New York: The Macmillan Company, 1922), hal., 426.

¹⁶² HS. Salim dan ES. Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014)., hal.33.

¹⁶³ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LNN0.82, TLN No.5234, Tahun 2011, Pasal 5.

Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran disusun berdasarkan latar belakang permasalahan, ditunjang oleh teroi-teori yang ada dan bukti-bukti empirik dari hasil penelitian terdahulu, maupun jurnal-jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dirumuskan dalam suatu kerangka pemikiran atau kerangka konseptual,¹⁶⁴ yang mendasari tulisan ini adalah sebagai berikut:

Kenyataan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari masyarakat adalah kenyataan yang tidak dapat dipungkiri. Keduanya saling mempengaruhi. Dalam tataran keilmuan kita melihat keduanya saling membentuk. Hukum tumbuh dan hidup dalam masyarakat, dan relasi-relasi dalam masyarakat dipengaruhi oleh keberadaan hukum, bahkan hukum mengatur relasi-relasi sosial yang ada, antara saru individu dengan individu lainnya, antara satu individu dengan institusi dan sedemikian sebaliknya.¹⁶⁵

Menurut W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra konsep wewenang dalam kajian hukum khususnya hukum administrasi dan tindak pidana korupsi merupakan dua aspek hukum yang saling terkait. Menurut tradisi ilmu hukum, titik taut “hukum administrasi” berada diantara norma hukum pemerintahan dan hukum pidana, sehingga dapat dikatakan sebagai “hukum anantara”. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-

¹⁶⁴ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Edisi 1, Cetakan Ke-3, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2020), hal. 209.

¹⁶⁵ Cahyadi., *Op. Cit.*, hal. 120.

norma tersebut dapat ditegakkan sanksi pidana.¹⁶⁶ Karena itu “hampir setiap norma hukum pemerintahan berdasarkan Hukum Administrasi diakhiri “*in causa venenum*” dengan sejumlah ketentuan pidana (“*in cauda venenum* secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut” setiap tindak kebijakan).¹⁶⁷ Menurut Philipus M. Hadjon dalam kaitan kedua bidang hukum ini terletak norma, untuk, oleh, dan terhadap pemerintah. Oleh karena itu, konsep hukum administrasi menyangkut norma wewenang pemerintah dan perlindungan hukum oleh pemerintah baik preventif maupun represif terhadap individu dan masyarakat.¹⁶⁸

Hukum administrasi dalam praktiknya menempati posisi dominan dalam penanganan tindak pidana korupsi, oleh karena itu hakikat hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu dan masyarakat.

Disini penulis akan menganalisis beberapa hal yang berkaitan langsung dengan hukum administrasi dan tindak pidana korupsi serta keterkaitannya dan permasalahannya. Karena sampai saat ini hal yang dibahas oleh penulis masih sangat relevan dengan situasi dan kondisi yang ada saat ini bahkan semakin berkembang lebih jauh melampaui keadaan yang di angankan masyarakat pada umumnya.

¹⁶⁶ Abdul Latif. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan ke 2. 2016. Jakarta : Prenada Media Group., hal. 1.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hal.1.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Yang dianalisis penulis antara lain adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN, UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan KUHP beserta peraturan pelaksanaannya lainnya untuk mengetahui konstruksi yang sesuai penegakan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi.

Terkait dengan hukum administrasi penulis berpendapat masih banyaknya penyelewengan wewenang yang di delegasikan oleh pejabat negara sehingga menimbulkan terjadinya praktik tindak pidana korupsi baik yang dilakukan secara bersama-sama maupun menguntungkan diri sendiri. Oleh sebab ini maka perlu dilakukan analisis yang mendalam guna mendapatkan solusi yang lebih baik. Akan tetapi dalam praktiknya memang seperti sudah mengakar sehingga turun temurun tetap dilakukan oleh para pejabat negara sehingga sampai saat ini pun masih berlangsung. Dengan tindakan demikian tentunya sangat merugikan keuangan negara yang sangat signifikan. Budaya birokrasi yang koruptif menjadikan sulit diberantas apabila tidak diawali dengan hal yang positif terlebih dahulu.

Dalam permasalahan inilah, maka penulis menyusun kerangka penelitian dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku agar sebaiknya direkonstruksi dengan tujuan untuk menghasilkan suatu konsep atau pandangan baru tentang penegakan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi. Ilustrasi kerangka pemikiran penulis sajikan dalam bentuk skema berikut ini:

- 1 Pancasila
- 2 UU No. 32 tahun 2004
- 3 UU No. 17 tahun 2003
- 4 UU No. 9 tahun 2004
- 5 UU No. 20 tahun 2001
- 6 UU No 30 tahun 2014
- 7 UU No. 11 tahun 2020
- 8 UU No. 1 tahun 2022
- 9 KUHP

Metode Penelitian:

- *Paradigma:* Konstruktivisme
- *Jenis:* Penelitian Yuridis Sosiologis
- *Sifat:* Eksplanatoris Evaluatif
- *Sumber Data:* Primer, Sekunder, Tersier
- *Teknik Pengumpulan Bahan Hukum:* Wawancara dan Kepustakaan
- *Analisis Data Bahan Hukum:* Analisis Yuridis Empiris

Rumusan Masalah:

- 1 Bagaimanakah hukum administrasi negara sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi belum berbasis nilai keadilan Pancasila?
- 2 Apa sajakah kelemahan-kelemahan hukum administrasi negara dalam praktik korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi saat ini?
- 3 Bagaimanakah rekonstruksi hukum administrasi negara sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam menyelenggarakan birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila?

Teori-Teori:

- Grand Theory:* Teori Keadilan Pancasila
- Middle Theory:* Teori Sistem Hukum
- Applied Theory:* Teori Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Hukum Progresif

Hasil Penelitian:

Nilai Sosiologis

Hasil Penelitian:

Nilai Yuridis

Metode Penelitian

Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹⁶⁹ Metodologi dapat diartikan sebagai suatu type pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.¹⁷⁰ Metodologi hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.¹⁷¹ Metodologi penelitian perlu memperhatikan kesesuaian antara masalah dan metode yang akan dipergunakan dalam penelitian.

1 Paradigma Penelitian

Paradigma berarti contoh atau pola, namun dalam komunitas ilmiah paradigma dipahami sebagai sesuatu yang lebih konseptual dan signifikan, yaitu suatu kerangka keyakinan dan komitmen para intelektual.¹⁷² Dibawah ini akan diuraikan pengertian paradigma menurut beberapa ahli:¹⁷³

- a Menurut Gregory dikatakan bahwa paradigma adalah berbagai *working assumption*, prosedur dan temuan secara rutin diterima atau diakui oleh sekelompok *scholar*, yang keseluruhannya mendefinisikan suatu pola

¹⁶⁹ Soerjono Soekanto (a), *Op Cit.*, hal.43.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hal. 5.

¹⁷¹ *Ibid.*, hal. 6

¹⁷² Salman, *Op. Cit.*, hal. 67.

¹⁷³ *Ibid.*, hal. 70-71

aktivitas ilmiah/ilmu pengetahuan yang stabil, sebaliknya pola ini pada gilirannya akan mendefinisikan komunitas (tadi) yang terbagi (memakai) paradigma (yang sama) tersebut.

- b Menurut Patton, paradigma adalah “*suatu set proposis*” yang menjabarkan bagaimana dunia ini dilihat/dipahami. Pradigma mengandung *world view*, yakni suatu cara melalui mana kompleksitas dunia ini dipecah/dipilah agar mudah dimengerti. Secara umum paradigma menggariskan bagi *researcher* apa yang penting, apa yang *legitimate* dan apa yang *reasonable*.
- c Menurut Neuman, paradigma sesungguhnya serupa dengan pendekatan atau approach maupun tradisi, dalam kaitannya dengan ini, Neuman menjelaskan paradigma sebagai suatu orientasi dasar terhadap teori dan riset. Yaitu keseluruhan sistem berfikir atau *system of thinking* yang meliputi asumsi dasar, pertanyaan yang harus dijawab atau teka teki (ilmiah) yang hendak dipecahkan, berbagai teknik atau metode penelitian yang akan diterapkan serta beraneka contoh bagaimana sebenarnya penelitian ilmiah yang baik dilakukan.
- d Menurut Sarantakos, paradigma dipadankan dengan perspektif.
- e Menurut Masterman, dikatakan paradigma kurang lebih memiliki dua puluh satu cara metafisik, paradigma sosiologis dan paradigma konstruktif.
- f Robert K. Merton, memandang paradigma lebih kepada kode etik profesi (keilmuan), yang terdiri dari 4 (empat) kategori imperatif, yaitu 1) universalisme (kesemestaan, menyiratkan ketergantungan ilmu terhadap masalah ras, warna kulit atau keyakinan), 2) komunalisme (berarti ilmu

adalah milik umum, temuan baru dalam ilmu harus dipublikasikan atau dibuka sehingga diketahui secara luas, dengan demikian maka ilmu dapat diaplikasikan dan dikritik), 3) *detachment* (memasang jarak dari objek penelitian agar ada objektivitas keilmuan) dan 4) skeptisisme terorganisasi (tidak begitu saja menerima keberatan apapun semata-mata berdasarkan bobot atau wewenang tokoh yang mengungkapkannya).

Sutandyo Wignyosubroto menjelaskan tentang paradigma penting dalam hukum yang dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁷⁴

a Paradigma Positivistik

Positivisme merupakan paham yang menuntut agar setiap metodologi yang dipikirkan untuk menemukan kebenaran hendaklah memperlakukan realitas sebagai sesuatu yang eksis, sebagai suatu objek, yang harus dilepaskan dari sembarang macam pra-konsepsi metafisis yang subjektif sifatnya. Hukum tidak lagi dikonsepsi sebagai asas moral metayuridis yang abstrak tentang hakikat keadilan, melainkan *ius* yang telah mengalami positivisasi sebagai *lege* atau *lex*. Positivisasi hukum selalu memperoleh prioritas utama dalam setiap upaya pembangunan hukum di negara-negara yang tengah tumbuh modern dan menghendaki kesatuan dan/atau penyatuan. Positivisasi hukum selalu berakibat sebagai proses nasionalisasi dan etatisasi hukum, dalam rangka penyempurnaan kemampuan negara dan pemerintah sebagai

¹⁷⁴ Dikutip dari Salman, *Op. Cit.*, hal. 79-82.

pengembangan kekuasaan negara untuk memonopoli kontrak yang formal, melalui pemberlakuan atau pemberdayaan hukum positif.

- b Paradigma Postpositivistik; Realitas Dikonstruksi Melalui Interaksi
- Melepaskan diri dari karakteristik berpikir kaum positivistik, muncul pemikiran yang disebut kaum *social constructivist*, yang mencoba mendefinisikan ulangnapa yang dimaksud dengan realitas sosial. Meski kaum konstruktivis ini memiliki keleluasaan dalam ragam kajiannya, tetapi paling tidak ada delapan posisi argumentatif, yaitu etnometodologi, relativisme budaya, konstruktivisme sosial bergerian, relativitas linguistic, fenomenologi, simbolisme fakta sosial, paradigma konvensi dan juga termasuk paradigma argumentatif yang hermeneutik.
- c Paradigma Hermeneutik
- Kajian atau paradigma hermeneutik secara jelas dan tegas menolak paham universalisme dalam ilmu hukum, khususnya ilmu yang berseluk beluk dengan objek manusia berikut masyarakat, sebagai gantinya, relativisme itulah yang diakui. Pendekatan atau paradigma ini sering juga disebut dengan paradigma interpretatif mencoba membebaskan kajian-kajian hukum dari otorianisme para yuris positif elitis yang di masa lalu selalu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya pusat yang berkewenangan akademis dan profesional untuk menginterpretasi dan memberi makna kepada hukum. Pendekatan atau paradigma hermeneutik dalam ilmu hukum membuka kesempatan kepada para pengkaji hukum untuk tidak hanya berkuat demi kepentingan profesi to yang eksklusif semata. Pendekatan ini dengan strategi metodologisnya

menganjurkan *to learn from people*, mengajak para pengkaji hukum agar menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna atau pencari keadilan. Paradigma ini tidak mengklaim merupakan satu-satunya paradigma yang paling benar dan tidak bermaksud untuk menggantikan sepenuhnya pendekatan-pendekatan lain. Tetapi memberikan alternatif yang memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum. Pendekatan hermeneutik itu mengharuskan orang untuk selalu mengkaji fakta sosial dan fakta hukum melalui interpretasi.

Paradigma merupakan payung berpikir atau *the way of thinking* yang di pegang seorang peneliti dalam bidang ilmu sosial untuk menentukan bagaimana peneliti mengkonsepsikan suatu realitas, bagaimana hubungan peneliti dengan obyek yang diteliti dan selanjutnya untuk menemukan metode penelitiannya.¹⁷⁵ Penelitian sosial bisa dilakukan dalam perspektif paradigma penelitian sosial tertentu, yaitu positivistik, postpositivistik, kritis dan konstruktivisme.¹⁷⁶

Paradigma penelitian dalam tulisan ini adalah paradigma konstruktivisme yang membahas tentang pengetahuan yang didapat oleh penulis dari pengalaman penulis sendiri untuk dapat dikonstruksikan kedalam penelitian yang dilakukan oleh penulis ini. Menurut penjelasan Guba dan Lincoln (1994),¹⁷⁷ dari aspek ontologis,¹⁷⁸ paradigma konstruktivisme menganggap bahwa realitas merupakan

¹⁷⁵ Diperoleh dari Materi Ajar Metodologi Penelitian Hukum Disertasi, yang disampaikan oleh Dr. Maryanto, S.H., M.H. di perkuliahan yang dikutip oleh Haryo Kusumastito.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Dikutip dari Salman, *Op. Cit.*, hal. 77-78.

¹⁷⁸ Ontologis mempertanyakan apakah hakikat dari realitas atau fenomena? *Ibid.*

konstruksi sosial, bahwa kebenaran suatu realitas bersifat relatif berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Dari aspek epistemologis,¹⁷⁹ dari aspek metodologi,¹⁸⁰ paradigma konstruktivisme merupakan konstruksi yang ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut atau pemegang dan objek observasi/investigasi, dengan teknik hermeneutikal dan pertukaran dialektikal konstruksi tersebut di interpretasi, dibandingkan, dan ditandingkan dengan tujuan distilasi konstruksi, *konsensus* atau *resultante* konstruksi.

Paradigma konstruktivisme menyatakan bahwa kebenaran bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan pelaku sosial.¹⁸¹ Konstruktif percaya bahwa peneliti baik sendiri maupun bersama-sama mengkonstruksi arti dari fenomena yang ditelitinya.¹⁸² Proses konstruksi berjalan terus menerus sesuai dengan ditemukannya suatu paham baru sebagai landasan untuk merumuskan sistem peraturan perundang-undangan yang diberlakukan kepada masyarakat.

¹⁷⁹ Epistemologis mempertanyakan apa hubungan antara peneliti dengan realitas atau fenomena tersebut? Epistemologi mempertanyakan mengapa peneliti ingin mengetahui realitas atau mengapa suatu fenomena dapat terjadi. *Ibid.*

¹⁸⁰ Metodologi mempertanyakan bagaimana cara peneliti menemukan pengetahuan? *Ibid.*

¹⁸¹ Maryanto., *Op.Cit.*

¹⁸² *Constructivist believe that researches individually and collectively construct the meaning of the phenomena under investigation.* Abbas Tashakkory dan Charles Teddlie. *Foudations of Mixed Methods Research Integrating Quantitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences* (California: Sage Publications, Inc, 2009), hal. 9.

2 Jenis Penelitian

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.¹⁸³ Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (disamping adanya penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer).¹⁸⁴ Tulisan ini merupakan yuridis sosiologis yang akan menggunakan 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, ditambah wawancara dengan pejabat administrasi dan hakim. Bahan-bahan hukum dan data primer tersebut diperlukan dalam rangka melengkapi dan menunjang pembahasan atas permasalahan-permasalahan yang dimuat di dalam tulisan ini.

¹⁸³ Soerjono Soekanto (b), *Op. Cit.*, hal. 12.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hal. 13-14.

3 Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian merupakan hal yang sangat esensial sebelum seorang peneliti lebih jauh melaksanakan sebuah penelitian. Manfaat dari adanya pendekatan penelitian adalah ketika menjawab atau menentukan rumusan masalah, peneliti bisa terbantu/mempermudah. Pendekatan penelitian harus selaras dengan keperluan dalam menentukan dan menjawab pertanyaan penelitian.

Sehubungan dengan jenis penelitian yang dipergunakan adalah yuridis sosiologis, maka metode pendekatan yang dilakukan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan adalah dengan menggunakan metode pendekatan *socio legal research*. Kajian *socio legal research* merupakan kajian yang “memadukan” kajian hukum doktrinal dengan kajian sosial. Perpaduan ini dilandasi oleh keyakinan bahwa aturan hukum tidak pernah bekerja di ruang hampa namun aturan hukum bekerja di ruang yang penuh dengan sistem nilai, kepentingan yang dominan, tidak netral. Oleh karena itu didalam kajian *socio legal research* dilakukan studi tekstual terhadap pasal-pasal dalam aturan hukum. Selanjutnya dilakukan analisis secara tajam apakah aturan-aturan itu di dalam masyarakat dapat terwujudkan kepastian hukum yang berkeadilan, kestabilan hidup dan kesejahteraan di dalam masyarakat. Untuk itulah dilakukan penelitian sosial yang untuk akurasi dan pencapaian kebenarannya didasarkan pada paradigma. Penelitian sosial itu lalu bisa dikumpulkan aturan-aturan hukum agar dapat mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan ataupun tidak Dalam hal

ini apakah aturan-aturan hukum atau regulasi eksekusi putusan pengadilan tata usaha negara dapat mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan atau tidaknya.

4 Jenis dan Sumber Data

Data dalam tulisan ini adalah data sekunder atau bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer menurut Soerjono Soekanto adalah bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari a) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; b) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Peraturan Perundang-undangan seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah atau peraturan yang setaraf; d) bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat; e) Yurisprudensi; f) Traktat; g) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari Wetboek van Strafrech).¹⁸⁵ Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang akan dirujuk antara lain adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 30 Tahun 2014 tentang

¹⁸⁵ *Ibid.*, hal. 13.

Administrasi Pemerintahan, UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN, UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan KUHP, UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, UU No. 1 Tahun 2022 tentang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.¹⁸⁶ Tulisan ini akan merujuk kepada buku dan jurnal hukum karya dari para ahli hukum baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

3 Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.¹⁸⁷ Bahan hukum tertier dalam tulisan ini antara lain adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Black's Law Dictionary* karya Henry Campbel Black dan *English Law Dictionary* karya P.H. Collin.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

5 Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum yang akan disajikan dalam tulisan ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, ditambah dengan data primer sesuai dengan jenis dalam penelitian ini yaitu yuridis sosiologis. Untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini, penulis melakukan pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, penelaahan sejumlah peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan yang sudah tidak berlaku sebagai pembandingan, dokumen hukum, catatan perkuliahan, materi perkuliahan, karya ilmiah, berita dan literatur ilmu pengetahuan hukum dalam bentuk buku, jurnal hukum, artikel, penelitian yang terkait dengan penelitian dalam tulisan ini ditambah dengan wawancara dengan pemangku kepentingan terkait dengan pembahasan yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu pejabat negara dan hakim.

6 Analisa Data

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diidentifikasi oleh penulis, kemudian akan penulis analisis dengan menggunakan metode analisis yuridis empiris. Penulis akan membahas dan menginterpretasikan bahan hukum tersebut berdasarkan pada norma hukum, teori-teori yang dibahas dalam tulisan ini dan doktrin hukum terkait dengan rumusan permasalahan, ditambah dengan praktek yang terjadi sebenarnya di masyarakat, dengan tujuan agar diperoleh suatu kesimpulan terhadap rumusan permasalahan yang disajikan dalam tulisan ini.

Orisinalitas Penelitian

Penelitian disertasi dengan judul **REKONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN BIROKRASI BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA** adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, ataupun doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.

Penulis berusaha melacak beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitian dan dapat dijadikan dasar orisinalitas penelitian yang akan penulis lakukan, sebagai berikut:

Nama, Judul	Hasil Penelitian	Kebaruan Peneliti
Mhd Taufiqurrahman, dengan judul penelitian <i>Rekonstruksi Diskresi Pejabat Pemerintahan Dalam Memutuskan Kebijakan Publik Berbasis Nilai Keadilan</i>	Penelitian ini membahas tentang adanya diskresi pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik saat ini belum berjalan dengan baik. Kelemahan-kelemahan diskresi	Rekonstruksi diskresi pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik berbasis nilai keadilan. a) Rekonstruksi nilai. b) Rekonstruksi norma

	<p>pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik saat ini:</p> <p>a) Kelemahan substansi hukum tentang diskresi Pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik. b) Kelemahan kultur hukum tentang diskresi pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik. c) Kelemahan struktur hukum tentang diskresi pejabat pemerintahan dalam memutuskan kebijakan publik.</p>	<p>hukum. c) Penemuan teori hukum baru</p>
<p>Jawade Hafidz Arsyad, <i>Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administasi Negara.</i></p>	<p>Peneletian ini membahas seputar korupsi meliputi sebab dan akibat, tipologi dan modus operandi.</p>	<p>Peranan hukum administrasi negara dan pembataan kekuasaannya. Serta</p>

	Adanya kekuasaan dan kewenangan negara maupun pemerintah dalam wilayah administrasi rawan korupsi. Banyaknya kerugian keuangan negara yang akibat korupsi yang tiada henti.	strategi pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum administrasi negara.
Satriya Nugraha, <i>Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.</i>	Dalam tulisan ini terdapat perumusan delik dalam pasal 3 UU PTPK terjadi inkonsistensi sehingga dalam satu delik terdapat unsure delik yang dirumuskan sebagai delik materiil, untuk unsure delik yang lain dirumuskan sebagai delik formil.	Kata dapat dalam frasa dapat merugikan negara atau perekonomian negara menunjukkan bahwa unsur delik tersebut dirumuskan secara formil, hal tersebut dinyatakan secara tegas dalam penjelasan pasal 2 UU PTPK. Kata dapat dalam pasal 3 UU PTPK, demikian pula dalam

		<p>pasal 2 UU PTPK, menimbulkan inkonsistensi dalam perumusan deliknya. Unsur delik menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena kedudukan/jabatannya.</p>
--	--	--



1.10 Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri dari 6 (enam) bab sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dipaparkan mengenai: a) latar belakang masalah dari tulisan ini; b) rumusan masalah sebagai batasan dari penelitian yang dilakukan; c) tujuan dari dilakukannya penelitian; d) kegunaan penelitian dalam tulisan ini; e) kerangka konseptual dari istilah-istilah dan konsep yang digunakan dalam tulisan ini; f) kerangka teori yang membahas mengenai teori-teori yang dipergunakan dalam tulisan ini; g) kerangka pemikiran terkait dengan pemikiran yang mendasari dibuatnya tulisan ini; h) metodologi penelitian yang menjelaskan metode aspek-aspek metode penelitian yang dipergunakan; i) orisinalitas penelitan; dan j) sistematika penulisan;

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dijelaskan tentang: a) Konsep rekonstruksi hukum; b) hukum administrasi pemerintahan; c) Upaya-upaya pencegahan praktik korupsi; d) peranan hukum administrasi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi korupsi; e) alasan mengapa banyak pejabat negara melakukan praktik korupsi;

BAB 3 : KONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM PENYELENGGARAAN BIROKRASI BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA

Dalam bab ini dielaskan tentang: a) regulasi hukum administrasi; b) regulasi administrasi negara; c) regulasi upaya pencegahan praktik korupsi; d) penegakan hukum penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan;

BAB 4 : PERMASALAHAN KELEMAHAN KELEMAHAN HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN BIROKRASI SAAT INI

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai permasalahan yang dihadapi oleh penegak hukum dalam perkara praktik korupsi yang melibatkan banyak pejabat negara yang sampai saat ini masih banyak dilakukan. Menggali permasalahan kewenangan atau pelimpahan kewenangan yang ada pada struktur pemerintahan yang mengakibatkan terjadinya praktik korupsi secara turun temurun dan

tiada habisnya, sertapencegahannya untuk mewujudkan penyelenggaraan birokrasi yang baik.

BAB 5 : REKONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM PENYELENGGARAAN BIROKRASI BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA

Dalam bab ini akan diuraikan bahasan-bahasan mengenai: a) regulasi penegakan hukum administrasi negara sebagai upaya pencegahan praktik korupsi; b) konstruksi regulasi penegakan hukum yang ideal bagi hukum administrasi negara dalam praktik korupsi berbasis nilai keadilan pancasila.

BAB 6 : PENUTUP DAN IMPLIKASI

Bab ini berisikan: 1) Penutup, 2) Saran, dan 3) Implikasi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Rekonstruksi Hukum

1 Pengertian Rekonstruksi Hukum

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.¹⁸⁸

Dalam *Black Law Dictionary*,¹⁸⁹ *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, h. 942, Akses 18 Januari 2023.

¹⁸⁹ Bryan A. Garner, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, 1999, h. 1278. Akses 18 Januari 2023.

¹⁹⁰ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, h. 469, Akses 16 September 2018.

Menurut Kamus Thesaurus rekonstruksi (*reconstruction*) memiliki makna *rebuilding, reform, restoration, remake, remodeling, regeneration, renovation, reorganization, re-creation*.¹⁹¹

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi.

Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.¹⁹²

¹⁹¹ <http://www.thefreedictionary.com>, *Collins Thesaurus of the English Language-Complete and Unabridged 2nd Edition*. Akses 18 Januari 2023

¹⁹² Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, (Bandung:Penerbit Alumni, 1981), Hlm. 153.

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum.

Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia.

Sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia, sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik.

Sistem hukum berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Lawrence M. Friedman salah seorang yang mengajukan gagasan bahwa:

Sistem hukum secara mudah dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Jadi, bisa dibilang bahwa rekonstruksi hukum ini berarti sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah ada menjadi lebih baik dan berfungsi sebagaimana harusnya.

Upaya membangun melalui rekonstruksi hukum tersebut diarahkan untuk menemukan kehendak hukum (*recht idee*), kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Kehendak hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis.

Tinjauan Hukum Administrasi Negara

1 Tinjauan Hukum Administrasi Negara

Sudikno Mertokusumo dalam buku *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* menyatakan bahwa, hukum itu sendiri bukanlah sekedar kumpulan atau penjumlahan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri. Hukum merupakan sistem berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum.¹⁹³

Jika dikatakan di muka bahwa hukum itu merupakan sistem, maka di dalam hukum itu sendiri terdapat sistem (*subsistem*). Di dalam sistem hukum terdapat bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai hubungan khusus atau tatanan. Untuk dapat mengadakan pembagian harus ada kriteriumnya. Pembagian hukum yang lazim diadakan ialah: hukum materiil-hukum formil, hukum publik-hukum perdata.¹⁹⁴

Sistem terdapat dalam pelbagai tingkat. Dengan demikian terdapat berbagai sistem. Keseluruhan tata hukum nasional dapat disebut sistem hukum nasional. Kemudian masih dikenal sistem hukum perdata, sistem hukum pidana, sistem hukum administrasi.¹⁹⁵

¹⁹³ Mertokusumo Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kesatu, (Yogyakarta:Maha Karya Pustaka, 2019), Hlm. 122.

¹⁹⁴ *Ibid.* hlm. 123.

¹⁹⁵ *Ibid.* hlm. 123.

Di dalam buku karya Ridwan HR berjudul Hukum Adminitrasi Negara, dikutip tentang pengertian hukum administrasi negara (HAN) dari beberapa tokoh, di antaranya adalah dari:

- 1 Sjachtran Basah dalam buku Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara mengemukakan bahwa, hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.¹⁹⁶
- 2 A.M. Donner menyatakan bahwa, hukum administrasi negara adalah hukum dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit atau administrasi negara, peraturanperaturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif untuk mengatur tindakan pemerintahan dalam hubungannya dengan warga negara, dan sebagian peraturan-peraturan itu dibentuk pula oleh administrasi negara.¹⁹⁷
- 2 Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Di dalam buku Hukum Administrasi Negara karya Ridwan HR, dikatakan bahwa:

¹⁹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke 13, (Jakarta:Rajawali Pers, 2018), Hlm. 26.

¹⁹⁷ *Ibid.* hlm. 27

“Tidak mudah menentukan ruang lingkup dari hukum administrasi negara karena disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut mengakibatkan HAN tidak dapat dikodifikasi, faktor-faktor tersebut yaitu:

- a HAN berkaitan dengan tindakan pemerintahan yang tidak semuanya dapat ditentukan secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan, seiring dengan perkembangan kemasyarakatan yang memerlukan pelayanan pemerintahan dan masing-masing masyarakat di suatu daerah atau negara berbeda tuntutan dan kebutuhan.
- b Pembuatan peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, dan instrumen yuridis bidang administrasi lainnya tidak hanya terletak pada satu tangan atau lembaga.
- c HAN berkembang sejalan dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan dan kemasyarakatan, yang menyebabkan pertumbuhan bidang hukum administrasi negara tertentu berjalan secara sektoral”.¹⁹⁸

Akan tetapi, hukum administrasi yang berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit secara garis besar mengatur hal-hal antara lain:

- a perbuatan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang publik;
- b kewenangan pemerintah (dalam melakukan perbuatan di bidang publik tersebut); di dalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya; penggunaan

¹⁹⁸ *Ibid.* hlm. 28

kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrumen hukum sehingga diatur pula tentang pembuatan dan penggunaan instrumen hukum;

- c akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintahan itu;
- d penegakkan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan.¹⁹⁹

Selain itu, masih dalam buku yang sama disebutkan pula bahwa hukum administrasi dibagi menjadi 2 (dua). Hukum administrasi tersebut yaitu hukum administrasi tertulis, yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan hukum administrasi tidak tertulis, yang lazim disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak/baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Keberadaan dan sasaran hukum administrasi negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur tentang tugas dan kewenangan pemerintah dalam berbagai dimensinya sehingga tercipta penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang baik dalam suatu negara hukum.²⁰⁰

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik yang merupakan percabangan dari hukum tata negara. HAN mengatur tindakan, kegiatan, dan keputusan yang dilakukan dan diambil oleh para penyelenggara negara baik lembaga-lembaga pemerintah dan juga para pejabat negara. HAN sendiri juga memuat seluruh peraturan terkait dengan cara penyelenggara

¹⁹⁹ *Ibid.* hlm. 44

²⁰⁰ *Ibid.* hlm. 44-45.

pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam Hukum Administrasi Negara terdapat beberapa fungsi yaitu: fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi sebagai jaminan hukum. Hukum administrasi negara juga berperan dalam bentuk pertanggung jawaban serta pengawasan baik pengawasan secara internal dan pengawasan eksternal yang keduanya bersinergi dalam membangun penyelenggara pemerintahan-an yang baik dan optimal.

Seperti halnya istilah *rule of law*, kedudukan Hukum Administrasi Negara juga merupakan hukum pedoman dan dasar dalam menjalankan segala aktivitas yang berhubungan dengan administrasi negara. Hukum Administrasi Negara merupakan bentuk hukum bagian dari hukum publik, yaitu hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan (Anggara, 2018). Hukum Administrasi Negara atau bisa disebut sebagai hukum tata pemerintahan negara memuat peraturan-peraturan hukum yang menentukan tugas-tugas yang sudah diatur kepada lembaga-lembaga pemerintahan, menentukan kedudukannya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan lembaga-lembaga pemerintahan itu.

Selain itu Hukum Administrasi Negara menjalankan fungsi pengawasan, pengendalian dan optimalisasi pelaksanaan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya dalam kegiatan administrasi agar sesuai dengan ketentuan peraturan per-undang-undangan, mengatur aktivitas lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsinya, sekaligus melindungi masyarakat terhadap

berbagai sikap tindak administrasi negara, serta untuk melindungi administrasi negara itu sendiri. Hukum mengatur batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi hingga hukum menjadi perlindungan dan jaminan terhadap terciptanya kesejahteraan umum (Hafidz, 1970).

Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam hukum administrasi negara, karena di sini akan terlihat jelas hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum (Hafidz, 1970). Hukum Administrasi Negara merupakan hukum yang mengatur susunan atau struktur dan fungsi administrasi, sedangkan hasil dari hukum ini yaitu hukum yang menjadi pedoman dan dasar dalam menjalankan atau menyelenggarakan undang-undang.

Upaya-upaya pencegahan praktik korupsi

Cara pemberantasan korupsi dalam tinjauan *good governance*, dan pemberantasan korupsi dalam tinjauan hukum administrasi negara. Strategi pemberantasan korupsi dalam tinjauan *good governance* mempunyai beberapa prinsip yang baik merupakan ideologi lama yang baru mendapat tempat ketika kondisi negara sudah dalam keadaan kacau baik di bidang politik, ekonomi, sosial hukum, dan administrasi, termasuk didalamnya mekanisme/proses dan lembaga-lembaga yang menanganinya. Hukum Administrasi Negara memiliki fungsi pemberantasan korupsi yaitu pengawasan hukum terhadap penyelenggaraan pemerintah, perwujudan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam

penyelenggaraan pemerintahan, reformasi birokrasi, serta Hukum Administrasi Negara melalui peraturan perundang-undangan. Pendahuluan Korupsi adalah tindakan pejabat publik, maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak dan memperkaya diri sendiri. *Good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien. Penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan tumbuhnya aktifitas usaha. Strategi pembangunan nasional Indonesia adalah menghapuskan kemiskinan dan kebodohan. Sebagai upaya yang terencana, tentu telah diusahakan seefisien dan seefektif mungkin dengan dana dan kemampuan yang terbatas. Dengan pemberantasan korupsi melalui tinjauan *good governance* dan hukum administrasi negara.

Pembahasan Pemberantasan Korupsi Dalam Tinjauan *Good Governance*.

Korupsi pada umumnya dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan dalam suatu jabatan , sehingga seringkali korupsi dikaitkan dengan penyalahgunaan kekuasaan dalam perspektif kejahatan yang terorganisir. Prinsip *Good Governance* atau asas umum pemerintahan yang baik merupakan ideologi lama yang baru mendapat tempat ketika kondisi negara sudah dalam keadaan kacau baik di bidang politik, ekonomi, sosial hukum, dan administrasi, termasuk didalamnya mekanisme/proses dan lembaga-lembaga yang menanganinya. Banyak unsur dari

prinsip *good governance* yang telah diterima oleh masyarakat, hal terpenting dari unsure tersebut adalah kecermatan (*carefulness*), kepastian (*security*), kewajaran (*reasonableness*), persamaan (*equality*), dan keseimbangan (*balances*).

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi sejak tahun 2009 terus dijalankan secara konsisten dan berkelanjutan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, saat ini pelaksanaan Reformasi Birokrasi telah memasuki periode kedua dan akan menuju periode ketiga atau periode terakhir masa berlaku *Road Map*. Pada periode pertama hingga periode kedua telah tercapai banyak kondisi yang mendukung sasaran Reformasi Birokrasi, yaitu birokrasi yang bersih, akuntabel, dan berkinerja tinggi; birokrasi yang efektif dan efisien; dan birokrasi yang mempunyai pelayanan publik yang berkualitas. Birokrasi sebagai pelaksana tugas pemerintah terus melakukan perubahan dalam mencapai sasaran Reformasi Birokrasi dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik serta memudahkan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Agar masyarakat merasakan hasil percepatan Reformasi Birokrasi yang telah dilakukan pemerintah, terutama pada unit kerja, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN RB) telah menerbitkan 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 Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Pembangunan Zona Integritas dianggap sebagai *role model* Reformasi Birokrasi dalam penegakan integritas dan pelayanan berkualitas. Dengan demikian

pembangunan Zona Integritas menjadi aspek penting dalam hal pencegahan korupsi di pemerintahan.

Sebenarnya itu bukan hal baru. Konsep ini sudah “ditawarkan” pemerintah sejak terbitnya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi yang mengatur tentang pelaksanaan program Reformasi Birokrasi. Peraturan tersebut menargetkan tercapainya tiga sasaran hasil utama, yaitu peningkatan kapasitas dan akuntabilitas organisasi, pemerintah yang bersih dan bebas KKN, serta peningkatan pelayanan publik. Zona Integritas adalah sebuah konsep yang berasal dari konsep *island of integrity*. *Island of integrity* atau pulau integritas biasa digunakan oleh pemerintah maupun NGO untuk menunjukkan semangatnya dalam pemberantasan dan pencegahan tindak pidana korupsi. Terdapat dua kata kunci dalam Zona Integritas, yaitu *integrity* ataupun integritas dan *island/zone* atau pulau/kepulauan.

Integrity atau integritas diartikan sebagai sikap ataupun budaya yang menunjukkan konsistensi antara perkataan dan perbuatan serta sikap untuk menolak segala tindakan tercela yang dapat merugikan diri dan instansinya. Adapun zona atau *island* digambarkan dengan unit-unit instansi pemerintah yang telah menanamkan nilai integritas di dalamnya.

Salah satu hal yang juga menjadi penekanan pada Zona Integritas adalah bahwa sangat memungkinkan lahirnya zona-zona/*island-island* baru yang juga ikut menerapkan sistem integritas di dalamnya. Munculnya *island* baru ini dimungkinkan melalui proses replikasi oleh unit instansi pemerintah lainnya kepada unit instansi pemerintah yang telah menanamkan sistem integritas terlebih dahulu.

Dalam rangka mengakselerasi pencapaian konsep integritas tersebut, maka instansi pemerintah (pusat dan daerah) perlu untuk membangun pilot project pelaksanaan reformasi birokrasi yang dapat menjadi percontohan penerapan pada unit-unit kerja dalam melakukan penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik, efektif dan efisien, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, dan profesional serta menghapus penyalahgunaan wewenang, praktik KKN, dan lemahnya pengawasan. Untuk itu, perlu secara konkret dilaksanakan program reformasi birokrasi pada unit kerja melalui upaya pembangunan Zona Integritas.

Zona Integritas (ZI) merupakan sebutan atau predikat yang diberikan kepada kementerian, lembaga dan pemerintah daerah yang pimpinan dan jajarannya mempunyai niat (komitmen) untuk mewujudkan WBK dan WBBM melalui upaya pencegahan korupsi, reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Kementerian, lembaga dan pemerintah daerah yang telah mencanangkan sebagai ZI mengusulkan salah satu unit kerjanya untuk menjadi Wilayah Bebas dari Korupsi.

Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja. Sedangkan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penguatan kualitas pelayanan publik.

Diharapkan melalui pembangunan Zona Integritas ini unit kerja yang telah mendapat predikat WBK/WBBM dapat menjadi *pilot project* dan benchmark untuk unit kerja lainnya sehingga seluruh unit kerja tersebut diberikan kebebasan untuk bekerja dengan benar sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan. Selain itu unit kerja berpredikat WBK/WBBM merupakan *outcome* dari upaya pencegahan korupsi yang dilaksanakan secara konkrit di dalam lingkup Zona Integritas.

Permenpan RB Nomor 52 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Permenpan RB Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas di Lingkungan Instansi Pemerintah telah menjelaskan bahwa proses pembangunan Zona Integritas memiliki beberapa tahapan yang harus dilalui, yaitu penancangan, pembangunan, pengusulan, penilaian, dan penetapan.

Tahapan yang paling penting dalam Zona Integritas adalah pembangunan itu sendiri. Pembangunan berarti membangun integritas pada unit instansi pemerintah melalui berbagai perubahan dan perbaikan yang terencana, massif, komprehensif, dan sistematis. Membangun integritas berarti membangun sistem, membangun manusia, dan membangun budaya.

Membangun sistem berarti membangun berbagai instrumen, SOP, dan peraturan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi/perbuatan tercela lainnya. Sebagai contoh, membangun sistem pengendalian gratifikasi, membangun *Whistleblowing System* (WISE), membangun sistem pengendalian intern, dan lainnya.

Membangun manusia berarti membangun *mindset* aparatur pemerintah untuk enggan, malu, dan merasa bersalah melakukan tindak pidana

korupsi/tindakan tercela lainnya. Proses membangun mindset tidak mudah, karena akan ditemukan keengganan bahkan penolakan. Selain itu pula diperlukan waktu yang tidak singkat dengan pembiasaan yang terus menerus.

Masih banyak yang harus dikerjakan, tak perlu ragu memantapkan diri menuju zona nyaman baru ini. Pada akhirnya, efektivitas Zona Integritas sangat ditentukan oleh komitmen pimpinan dan seluruh jajaran pegawai di dalamnya. Berbagai success story pembangunan Zona Integritas di Indonesia dan di negara lainnya menunjukkan bahwa komitmen menjadi prasyarat (*prerequisite*) sebuah instansi yang berintegritas. Jika komitmen kuat, maka mewujudkan institusi yang bersih dan melayani melalui Zona Integritas akan menjadi sebuah keniscayaan. Namun jika komitmen lemah, cita-cita menjadi zona integritas hanya akan menjadi sebatas angan dan pencitraan.

Tujuan utama dalam pembangunan ZI menuju WBK/WBBM adalah untuk pencegahan korupsi, kolusi dan nepotisme dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam implementasinya adalah dengan senantiasa meningkatkan akuntabilitas kinerja, menyusun kontrak kinerja dan mengadakan penyuluhan tentang anti gratifikasi dan penanggulangan korupsi.

Sebagai langkah awal dicanangkannya suatu unit kerja dalam pembangunan ZI menuju WBK/WBBM adalah dengan pembuatan dan penandatanganan Pakta Integritas yang disaksikan oleh pihak pemangku kepentingan dan atau masyarakat, penanda tangan ini merupakan tonggak awal dan merupakan indikator utama dalam penilaian.

Untuk menunjang kegiatan dimaksud peran masyarakat atau pemangku kepentingan diperlukan. Masyarakat diminta berpartisipasi aktif juga untuk melaksanakan pemantauan, penilaian dan memberikan masukan untuk perbaikan dalam hal mencegah terjadinya kecurangan dan korupsi. Membuat kontrak kinerja yang jelas dan mengevaluasi pekerjaan yang telah dilaksanakan apakah telah sesuai dengan apa yang tertera dalam kontrak kinerja dimaksud. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus ditingkatkan untuk memberi kepuasan kepada pemangku kepentingan.

Untuk dapat mewujudkan hasil sesuai dengan nilai yang telah ditentukan, maka berbagai sarana dan prasana serta berbagai action dilaksanakan. Kementerian Keuangan yang merupakan kementerian negara di lingkungan Pemerintah Indonesia yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Tugas dalam hal penerimaan dan pengelolaan kekayaan negara yang dilaksanakan langsung oleh unit-unit operasional di Institusi Pemerintah adalah merupakan pekerjaan yang memberi ruang besar dan kesempatan bagi terjadinya penyelewengan. Untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam tugas serta mengawasi kinerja pegawainya, misal Kementerian Keuangan telah melakukan beberapa hal, antara lain:

- a Membentuk dan meningkatkan fungsi Unit Kepatuhan Internal

Unit Kepatuhan Internal yang terdapat pada masing-masing unit kerja diharapkan melaksanakan tugas dan fungsinya dalam hal melaksanakan

pemantauan dan pengendalian intern. Tentang Kepatuhan Internal ini telah telah diatur dengan Peraturan Menteri keuangan Nomor 152 Tahun 2011.

b Pengawasan melalui aplikasi WISE

Aplikasi WISE merupakan sistem yang diciptakan untuk mendorong masyarakat ataupun pegawai berperan aktif dalam mencegah terjadinya penyelewengan dengan cara melaporkan jika diindikasikan ada penyelewengan atau kecurangan yang diketahui.

c Melibatkan keluarga pegawai

Seringkali kegiatan kecurangan atau korupsi didorong oleh adanya dorongan dari pihak lain. Kebutuhan yang tepatnya keinginan yang berlebih sebagai gaya hidup terkadang mendorong seseorang untuk mendapatkan uang dengan cara yang tidak sepatutnya. Ada unit di bawah Kementerian Keuangan yang mengundang para isteri pegawai dan memberi sosialisasi tentang program kementerian yang tengah giat-giatnya berperang melawan korupsi dan anti gratifikasi. Diharapkan dengan pemberian pengetahuan tentang larangan korupsi dan gratifikasi serta sanksi bagi yang masih melaksanakannya para isteri juga dapat mengingatkan para suaminya serta dapat menyukuri penghasilan yang telah diberikan oleh pemerintah.

d Penerapan nilai-nilai Kementerian Keuangan.

Menurut penulis dari sekian banyak cara atau peraturan yang dikeluarkan untuk mencegah terjadinya penyelewengan, korupsi ataupun

penyalahgunaan wewenang yang paling tepat sasaran adalah penerapan nilai-nilai Kementerian Keuangan.

Integritas, integritas merupakan tindakan berpikir, berkata dan berperilaku dan bertindak dengan baik dan benar serta memegang teguh kode etik dan prinsip-prinsip moral. Jika seseorang menerapkan dalam hatinya dalam prilakunya bahwa berpikir berkata dan berperilaku dengan benar sesuai dengan aturan yang telah ditentukan, sudah dapat dipastikan dia tidak akan melakukan kesalahan yang disengaja. Prinsip moral adalah sebuah tindakan yang senantiasa berpedoman untuk perbuatan baik. Penilaian terhadap perilaku yang sengaja dilakukan atas perbuatan penilaian etis atau moral. Sasaran dari prinsip moral adalah adanya keselarasan perbuatan seseorang dengan aturan-aturan yang ada. Kejujuran merupakan bagian dari sifat positif manusia. Kejujuran diikat dengan hati nurani manusia, yang merupakan anugerah dari Allah SWT. Kejujuran dalam hal ini adalah dalam melaksanakan setiap pekerjaan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang sudah ada, tidak melakukan hal diluar ketentuan, kejujuran pada diri sendiri dan keyakinan bahwa apapun yang dikerjakan pasti mata Tuhan mengawasi, tidak ada yang luput dari penglihatan Tuhan Yang Maha Kuasa. Kejujuran merupakan pangkal dari kepercayaan. Yang menilai kejujuran seseorang adalah Allah, Sang Pencipta dan orang-orang di sekitar Anda.

Sedangkan kepercayaan adalah imbas positif dari sikap jujur. Orang yang mendelegasikan kepercayaan merupakan hasil dari penilaiannya terhadap sikap kita. Jadi sekali lagi kepercayaan adalah amanah yang harus dijaga erat. Menjaga martabat dan tidak melakukan perbuatan tercela adalah merupakan implementasi

dari seseorang yang senantiasa menjaga dirinya dan berpegang teguh pada prinsip integritas tindakan berpikir, berkata dan berperilaku dan bertindak dengan baik dan benar serta memegang teguh prinsip-prinsip moral, bersikap jujur. Bukan hanya sekedar untuk mencegah terjadinya korupsi saja, namun makna yang terkandung dalam norma integritas tersebut sangat mencerminkan kemurnian akhlak yang mulia dari seseorang. Jika seseorang yang melekatkan nilai-nilai tersebut dalam hatinya yang diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari pastinya yang bersangkutan akan selalu memproteksi dirinya dan senantiasa berdoa kepada Tuhan agar dia terhindar atau tidak melakukan perbuatan dosa, karena hal ini juga berkaitan langsung dengan ketuhanan.

Profesional, profesional adalah bekerja dengan tuntas dan akurat atas dasar kompetensi terbaik dengan penuh tanggung jawab dan komitmen yang tinggi. Melaksanakan pekerjaan secara professional sesuai dengan indikator dan penetapan target kerja serta tujuan yang jelas tentu hal ini akan berdampak kepada pekerjaan yang tuntas dan memuaskan pihak pemangku kepentingan.

Sinergi, sinergi dilaksanakan dengan membangun dan memastikan hubungan kerjasama internal yang produktif serta kemitraan yang harmonis dengan para pemangku kepentingan, untuk menghasilkan karya yang bermanfaat dan berkualitas. Dengan menciptakan hubungan baik dan harmonis dengan berbagai pihak terkait, dengan memiliki prasangka baik dan saling percaya serta saling menghormati, tentunya akan menciptakan hubungan kerja yang berkesinambungan dengan memudahkan dalam hal mencari solusi terhadap permasalahan yang timbul.

Pelayanan, pelayanan yang diharapkan adalah memberikan layanan yang memenuhi kepuasan pemangku kepentingan yang dilakukan dengan sepenuh hati, transparan, cepat, akurat dan aman. Dalam hal memberikan pelayanan yang mengacu kepada kepuasan pemangku kepentingan dengan memberikan pelayanan yang terbaik aktif dan cepat tanggap, tentunya hal ini akan menimbulkan rasa bekerja dengan ikhlas, untuk berbuat yang terbaik.

Kesempurnaan, untuk mewujudkan suatu kesempurnaan diperlukan upaya senantiasa melakukan upaya perbaikan di segala bidang untuk menjadi dan memberikan yang terbaik.

Jika ditelaah lebih dalam norma-norma yang terkandung dalam nilai-nilai Kementerian Keuangan adalah merupakan tembok yang kokoh yang sangat kuat yang membentengi setiap individu setiap pegawai Kementerian Keuangan, jika saja semua pegawai melekatkan nilai-nilai tersebut dalam dirinya dan mengimplementasikannya dalam kehidupan sehari-hari, sudah tentu penyelewengan tidak akan pernah terjadi, maka seyogyanya pembangunan mental pegawai untuk semakin mematrikan keimanan dan nilai-nilai luhur tersebut dapat lebih giat dilaksanakan.

Hanya niat dan hati nurani yang bersih yang berpegang teguh pada kebaikan dan senantiasa memagari dirinya dengan akhlak moral serta kejujuran yang dapat mencegah perbuatan tidak terpuji.

Ada lima budaya yang penting yaitu:

- a Satu Informasi Setiap Hari. Dengan bertambahnya satu informasi setiap hari, maka akan menambahkan ilmu pengetahuan kita; Satu Informasi

Setiap Hari dimaksudkan untuk mendorong seluruh Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil Kementerian Keuangan (Pegawai Kementerian Keuangan) mencari informasi yang positif dan membaginya (sharing) dengan Pegawai Kementerian Keuangan lainnya untuk pengetahuan Bersama;

- b Dua Menit Sebelum Jadwal. Dengan membiasakan hadir dua menit sebelum jadwal/acara dimulai, akan melatih kedisiplinan kita;
- c Salam Setiap Hari. Dimaksudkan dalam rangka memberikan pelayanan yang baik bagi stakeholder dan bersikap sopan dengan memberikan salam sesuai waktunya, yaitu Selamat Pagi, Selamat Siang, dan Selamat Sore;
- d Laksanakan lima R, yaitu ringkas, rapi, resik, rawat dan rajin. Dimaksudkan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran, keyakinan dan kepedulian pegawai akan pentingnya penataan ruang kantor dan dokumen kerja yang rapi, agar tercipta lingkungan kerja yang nyaman untuk menciptakan etos kerja dan semangat berkarya.

Upaya yang sedang dilaksanakan sekarang adalah melaksanakan tahapan pembangunan yang tentu saja membutuhkan usaha maksimal dengan komitmen bersama seluruh pegawai dengan harapan dapat mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Peranan hukum administrasi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi bebas korupsi

Dalam implementasi Hukum Administrasi Negara memiliki unsur dan peranan dalam membangun optimalisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia, yaitu: Pertama, Menjamin adanya kepastian hukum. Hukum Administrasi Negara atau hukum tata negara memberikan fungsi tentang pelaksanaan undang-undang dan berasal dari kedaulatan negara. HAN merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara, atau hukum politik negara (Zamzami, 2020). Selain itu juga berperan dalam pengendalian atau pengawasan administrasi, yang di dalamnya terdapat mengatur susunan atau struktur dan fungsi administrasi. Fungsi Administrasi di sini berkaitan dengan menjalankan hukum disiplin bagi pejabat negara dalam melaksanakan atau menu-naikan tugas, kewajiban dan penggunaan wewenang.

Kedua, Hukum Administrasi Negara menguatkan hukum birokrasi dengan melakukan pengujian hubungan hukum istimewa berkaitan dengan administrasi negara dan lembaga-lembaga negara. selain keberadaannya mengatur hubungan dan segala aktivitas antar lembaga-lembaga pemerintahan baik *intern* maupun *ekstern* dengan masyarakat.

Ketiga, Hukum Administrasi Negara memiliki nilai terhadap hukum adminis-trasi pembangunan, kepegawaian, keuangan negara, maupun pertahanan yang mengatur campur tangan pemerintah dalam kehidupan dan

penghidupan masyarakat untuk mengarahkan pada perubahan yang telah direncanakan.

Keempat, Fungsi hukum administrasi lingkungan. Arti dari hukum tersebut mengkaji mengenai penegakan hukum lingkungan oleh lembaga pemerintahan (pejabat atau instansi) yang merupakan aparatur negara yang memiliki wewenang dalam mengeluarkan izin yang mempunyai fungsi sebagai mekanisme pengawas dan penerapan sanksi administratif, serta gugatan tata usaha negara dalam lingkungan birokrasi (Amir, 2013). Hukum lingkungan memiliki makna sebagai upaya mencapai ketaatan dalam peraturan dan persyaratan terhadap ketentuan hukum yang berlaku baik pada lembaga-lembaga negara secara umum maupun pada pejabat pemerintahan secara individu, melalui pengawasan dan penerapan sanksi administrasi, kepidana dan keperdataan. Hal ini dapat dilakukan baik secara preventif dan represif. Hukum lingkungan pada cakupan di atas sesuai tertuang dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Kelima, Membangun pemerintahan yang baik dan menciptakan pejabat negara yang baik. Sistem hukum administrasi negara memberikan pedoman bagaimana menciptakan pemerintahan yang baik, di dalamnya membentuk pemerintahan yang bersih, adil, dan berwibawa. Pemerintahan yang bebas dari cacat hukum, kolusi, praktik korupsi, dan nepotisme. Hal ini juga sebagai upaya membentuk birokrasi yang netral dari setiap pengaruh politik, kelompok politik, dan pengaruh pengusaha, dan pengaruh-pengaruh lainnya (Halim, 2012).

Dalam diri pejabat pemerintahan, hukum administrasi negara memberikan pedoman, pengawasan, etika, dan memaksimalkan peran dan tanggung jawabnya.

Upaya tindakan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (welfare state) sebagai pihak yang bertanggung jawab atas mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar (Solechan, 2019). Sebagai bentuk penyelenggaraan negara dan berbagai aktivitasnya dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia, pemerintah sebagai negara hukum harus bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam pelaksanaannya sering ditemukan permasalahan-permasalahan yang terjadi. Bentuk menyalahgunakan wewenang, menjalankan tugas dan tanggung jawab yang tidak sesuai dapat menimbulkan dampak benturan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

Critical Legal Studies dalam memandang konsep *rule of law* menganggap bahwa masyarakat tidak diatur oleh hukum yang objektif, tetapi oleh hasil interpretasi penguasa (Ash-shidiqqi, 2021). Dalam konsep negara hukum, penyelenggaraan negara Indonesia harus berlandaskan hukum undang-undang. Salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara, yang di dalamnya membahas mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Hamidi, 1999) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:

- a AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara;
- b AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi PejabatAdminis-trasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat;
- d Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.(Hamidi, 1999).

Kedudukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik dalam hukum negara merupakan bentuk dari sistem norma-norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati dan digunakan oleh pemerintah, baik lembaga-lembaga penyelenggara negara dan pejabat pemerintah. AAUPB merupakan suatu pedoman atau prinsip yang digunakan sebagai dasar mengenai wewenang, tugas, dan kewajiban bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan, perlu adanya penerapan

AAUPB sebagai acuan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam mengambil dan menetapkan keputusan harus berlandaskan pada acuan AUPB, sebab dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 52 Ayat 2 menyatakan sah tidaknya sebuah keputusan pemerintahan apabila memenuhi keduanya yaitu selaras dengan UU dan AAUPB (Pratiwi, 2016).

Pentingnya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam penyelenggaraan pemerintahan berfungsi sebagai: AAUPB merupakan norma hukum (tertulis) dan atau norma etik (tidak tertulis) yang khusus berlaku di lingkungan administrasi negara, AAUPB merupakan asas yang penting karena menjadi pedoman bagi Pejabat TUN dalam menjalankan kewenangannya, AAUPB sebagai prinsip-prinsip penting yang wajib diikuti oleh hakim, berfungsi sebagai alat uji bagi Hakim Administrasi untuk sah atau tidaknya KTUN, AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat, AAUPB yang bersifat tidak tertulis berlaku mengikat manakala dijadikan dasar bagi Hakim TUN dalam memutus perkara, AAUPB salah satu fungsinya adalah sebagai arahan atau patokan bagi pelaksanaan wewenang administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas manakah yang harus diperhatikan oleh suatu Pejabat TUN dalam bertindak, AAUPB sebagai alat uji bagi Hakim di Peradilan TUN untuk menilai sah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini menjadikan AAUPB sebagai rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya (Solechan, 2019).

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan publik untuk meningkatkan kinerja aparatur negara (Maryam, 2016:02). Hal ini sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang dianggap masyarakat cenderung lamban, tidak profesional, dan biayanya mahal. Pengertian *good governance* dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, yang merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”. Sehingga, *good governance* mengandung arti kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur dalam berbagai tingkatan pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial-budaya, politik, dan ekonomi (Maryam, 2016:04).

2.5. Alasan mengapa banyak pejabat negara melakukan praktik korupsi.

Kejahatan tidak pidana korupsi merupakan tindakan yang sangat merugikan keuangan negara. Tidak hanya itu hal ini juga berdampak pada berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Hakikat pemberantasan korupsi memberikan kita pengertian bahwa korupsi merupakan suatu tindak kejahatan yang terjadi dalam diri suatu penyelenggara negara atau pemerintahan, di mana seseorang menyalahgunakan wewenang dan menjalankan tugas serta tanggung jawabnya yang tidak sesuai dari ketentuan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tidak Pidana Korupsi menjelaskan bahwa :

“Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah serangkaian kegiatan untuk mencegah dan memberantas terjadinya tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pemberantasan korupsi sudah menjadi prioritas utama bagi berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat dan membentuk kokohnya Negara Kesatuan Republik

Indonesia (NKRI) serta dalam rangka pencapaian tujuan nasional (Waluyo, 2017).

Pemberantasan korupsi dijelaskan pada Pasal 6 UU KPK yang menegaskan bahwa KPK memiliki wewenang dan tugas melakukan tindakan-tindakan pencegahan terhadap munculnya tindak kejahatan korupsi. Kemudian dalam Pasal 7 peraturan *a quo* menegaskan bahwa, guna melakukan pencegahan tersebut, KPK berwenang:

- 
- a Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta keka-yaan penyelenggara negara;
 - b Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
 - c Menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan;
 - d Merencanakan dan melaksanakan program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
 - e Melaksanakan kampanye anti korupsi kepada masyarakat;
 - f Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (Satria, 2020).

Korupsi adalah tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau yang menyangkut pribadi atau perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri (Klitgaard, 2005). Perbuatan korupsi pada dasarnya merupakan perbuatan yang anti sosial, bertentangan dengan moral dan aturan hukum. Perbuatan korupsi dari juga timbul dari

adanya keadaan-keadaan atau sistem yang memberi peluang atau kemungkinan orang atau kelompok tertentu untuk berbuat korupsi.

Sehingga reformasi Undang-Undang Korupsi harus dilakukan. Penguatan sistem hukum, dengan hukum yang jelas, tegas, dan adil perlu dilakukan. Penetapan sanksi bagi koruptor perlu dipertegas, dengan sistem pertanggung jawaban moral dan sosial. Seperti melakukan kerja sosial, sanksi moral, dan menyita harta kekayaan koruptor sebagai jaminan kepada negara. Maraknya kejahatan korupsi sebagai *extra ordinary crime* membutuhkan upaya yang luar biasa (*extra ordinary measures*) guna mencegah dan memberantasnya (Satria, 2020).

Perilaku tindakan korupsi dapat didefinisikan ke dalam tiga kategori, yaitu definisi yang berpusat pada jabatan publik, kondisi atau keadaan pasar, dan kepentingan publik. Contoh dari perilaku korupsi, yaitu mengambil atau memakai uang negara untuk kepentingan pribadi, penggelapan dalam jabatan, perbuatan curang, kegiatan suap menyuap, pemerasan, adanya benturan kepentingan dalam pengadaan dan kebijakan, dan gratifikasi. Korupsi selalu membawa hal negatif terhadap proses demokratisasi dan pembangunan, karena korupsi telah mendelegitimasi dan mengurangi kepercayaan publik terhadap proses politik melalui *money politic*. Korupsi juga telah mendistorsi pengambilan keputusan pada kebijakan publik, tiadanya akuntabilitas publik, serta asas *the rule of law*. Secara epistemologi, jenis korupsi yang acapkali ditemukan dalam lingkungan pemerintahan entah itu di pusat atau daerah

adalah korupsi yang berkaitan dengan pelayanan publik (Satria, 2020). Hal ini bersinggungan dengan lingkungan birokrasi dan pelayanan publik yang memiliki berbagai hambatan. Disisi lain korupsi juga menyebabkan berbagai proyek pembangunan dan fasilitas umum bermutu rendah serta tidak sesuai dengan kebutuhan yang semestinya, sehingga menghambat pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan (Joniarta, 2018).

Korupsi dapat dipahami sebagai sebuah praktek penyalahgunaan kekuasaan maupun wewenang yang dimiliki untuk mendapat suatu manfaat dari tindakannya melalui cara-cara yang melanggar hukum. Praktek korupsi tidak hanya bisa dilakukan secara individu namun juga bisa dilakukan secara berkelompok dan sering kali tergantung seberapa besar suatu hal yang dikenai praktek korupsi.

Kata korupsi pastilah sering didengar oleh masyarakat dan kita sendiri sebagai rakyat sekaligus individu yang tinggal di Indonesia. Dengan familiarnya kita terhadap fenomena korupsi, maka tidak salah jika sebagian pihak ada yang mengatakan bahwa korupsi sejatinya telah menjadi budaya di Indonesia. Berbicara mengenai korupsi maka tidak lepas juga menyangkut perihal kekuasaan, dimana Lord Acton berpendapat “*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*” atau jika diterjemahkan kekuasaan cenderung memberi kesempatan untuk korup, dan jika kekuasaan berlaku mutlak maka korupsi juga akan berlaku mutlak disana.

Telah banyak upaya untuk melaksanakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Upaya-upaya tersebut telah dilakukan bahkan sejak zaman kolonial.

Dalam disertasi ini, akan dipaparkan perjalanan pemberantasan korupsi di setiap era kepresidenan Indonesia :

a Soekarno (Orde Lama)

Pembentukan Undang-Undang Keadaan Bahaya yang menghasilkan dibentuknya PARAN (Panitia Retooling Aparatur Negara) yang berfungsi menangani data laporan kekayaan pejabat negara, dan Keppres No. 275 tahun 1963 tentang pemberantasan korupsi.

b Soeharto (Orde Baru)

Pidato Soeharto 16 Agustus 1967 dan Pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi (TPK). pembentukan komite empat, hingga menjalankan Operasi Tertib (OPSTIB).

c B.J. Habibie

UU. No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme). Undang-undang ini kemudian membentuk KPK, KPPU, KOMISI OMBUDSMAN.

d Gus Dur

Dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) sebelum akhirnya dibubarkan oleh Mahkamah Agung.

e Megawati

Sempat terjadi ketidakpercayaan pemberantasan korupsi yang tidak kunjung selesai yang kemudian ditanggapi dengan UU. No. 20 Tahun 2001 yang menggantikan UU sebelumnya dan UU No. 32 tahun 2002, kemudian membentuk juga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

f Susilo Bambang Yudhoyono

Selain melanjutkan upaya pemerintahan sebelumnya dalam upaya pemberantasan korupsi, beliau juga membentuk Tim Pemberantas Tindak Pidana Korupsi yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

g Joko Widodo

Kebijakan pemberantasan korupsi dalam Nawacita prioritas kedua dan keempat, yang berisi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan pemulihan kepercayaan publik pada institusi demokratis negara melalui reformasi birokrasi, dan reformasi lembaga, serta upaya penegakan hukum.

Dampak korupsi berkepanjangan sehingga kita telah mengetahui korupsi selalu membawa hal negatif yang selalu membuat kerugian negara kian hari makin bertambah, diantara dampak yang paling terlihat adalah aspek ekonomi. Dari segi ekonomi korupsi menyebabkan:

- a Pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada sebuah negara melambat.
- b Tingkat investasi yang menurun.
- c Bertanggung jawab pada naiknya tingkat kemiskinan.
- d Arus distribusi pada pendapatan mengalami ketimpangan dan jarak yang jauh.

Dari beberapa pernyataan di atas mengindikasikan bahwa dampak yang dibawa dalam bidang ekonomi saja tidaklah kecil, sehingga kita perlu keseriusan dalam menangani perkara ini, karena jika ekonomi terdampak maka sektor yang lain pasti juga mengalami hal yang sama.

Pencegahan dan perlawanan terhadap korupsi dalam perkara penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia masih tergolong lemah, sementara kasus korupsi yang ada jumlahnya besar. Pemerintah seolah kehilangan kekuatan melawan koruptor, dengan bukti beberapa kasus yang tidak selesai dan hukuman yang dirasa belum memberi efek jera, dengan fakta banyaknya korupsi yang masih terjadi.

Upaya mencegah korupsi:

- a Sesuai dengan UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjelaskan bahwa keterlibatan masyarakat dalam pencegahan penanganan dan penegakan hukum terhadap kasus korupsi memiliki andil yang penting.
- b Perlu dibentuk LSM yang efektif dalam menangani kasus korupsi sehingga kontribusinya mampu mendorong kasus semacam ini tidak terus tumbuh dan menjadi permasalahan berkepanjangan.
- c Pendidikan politik dan anti korupsi kepada masyarakat sangat diperlukan terutama peran serta partai politik dalam mewujudkan negara demokratis yang tidak korup.
- d Rekrutmen dan kaderisasi politik yang kredibel bukan hanya dicari dari kalangan yang memiliki dana saja, sehingga kedepan memiliki potensi korupsi untuk mengembalikan biaya politik yang dikeluarkan.

BAB III

KONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN SEBAGAI

UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM

PENYELENGGARAN BIROKRASI BELUM BERBASIS NILAI

KEADILAN PANCASILA

Regulasi hukum administrasi pemerintahan

Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan tujuannya dari hukum tata negara memuat per-atur-an-peraturan hukum yang menentukan (tugas-tugas yang dipercayakan) kepada organ-organ pemerintah itu, menentukan tempatnya dalam negara, menentukan kedudukan terhadap warga negara, dan peraturan-peraturan hukum yang mengatur tindakan-tindakan organ pemerintahan itu (Ridwan, 2011).

Keberadaan hukum administrasi negara memberikan pengaturan mengenai susunan atau struktur fungsi, tugas, dan wewenang penyelenggara negara. Dalam hal ini penyelenggara negara, yaitu lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Hukum ini merupakan bagian dari opera-sional dari penyelenggaraan hukum tata negara, hukum konstitusi negara atau hu-kum politik negara. Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional memiliki peranan sangat penting bagi pelaksanaan tugas para pejabat administrasi negara dalam menghadapi masyarakat dan rakyat, serta penyelesaian permintaan dan kebutuhan-kebutuhannya (Zamzami, 2020).

Closed System birokrasi menitik beratkan pada sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tertutup. Artinya pemerintah sebagai penggerak birokrasi penyelenggaraan tidak boleh terpengaruh dengan lingkungan di luarnya, dalam hal ini adalah masuknya sistem politik, sistem kekuasaan, sistem kepentingan, sistem berkepihakan, dan sistem otoritas atau otoriter. Sistem penyelenggaraan birokrasi harus mampu menciptakan pemerintahan dengan mengimplementasikan prinsip *Good Governance*. Dengan adanya *closed system* birokrasi akan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dengan baik dibawah ketentuan hukum administrasi negara dan ketentuan hukum perundang-undangan. Sehingga antar lembaga-lembaga negara dan juga dalam diri pejabat negara terdapat sistem kontrol dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Namun, hubungan, interaksi dan sinergi antar lembaga negara tetap dilakukan berdasarkan ketentuan Hukum Tata Negara dan peraturan yang berlaku.

Selain hal itu, hukum administrasi negara juga berperan sebagai hukum pengawasan dan hukum disiplin bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan atau menunaikan tugas, kewajiban dan penggunaan wewenang. Hukum administrasi negara memberikan sistem hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya. Hal ini menyangkut bagaimana ketiga penyelenggara negara, yaitu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif saling mampu berkoordinasi menjalin hubungan yang terkoneksi dengan baik dan mampu membentuk birokrasi pemerintahan yang kuat. Peranannya akan melahirkan asas legalitas, yang artinya pemerintah dalam tindakan hukumnya harus

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dalam menjalankan kewenangannya pemerintah bertindak atas dasar ketentuan peraturan undang-undang yang telah diberikan.

Upaya meminimalisir korupsi antara lain dilakukan dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan yang baik merujuk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yakni sebagai prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan apabila merujuk pada Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN) menyatakan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesucilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Lebih lanjut kedua undang-undang tersebut menjelaskan asas-asas apa saja guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, yakni asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidak berpihakan, kecermatan, tidak menyalah gunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik (Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014). Sedangkan dalam Pasal 3 UU Anti KKN, menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas

proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Tujuan dari adanya asas-asas ini adalah untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab.²⁰¹ Pada prinsipnya asas-asas umum pemerintahan yang baik ini penting untuk diakomodir dalam bentuk peraturan perundang-undangan, pembentukan kebijakan, serta pelayanan publik kepada masyarakat.

Salah satu bentuk perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan penerapan *e-government* yang diinisiasi melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*. Inpres ini dibentuk dengan pertimbangan antara lain untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan meningkatkan layanan publik yang efektif dan efisien diperlukan adanya kebijakan dan strategi pengembangan *e-government* (Dasar Menimbang huruf c).

Pasca penerapan Inpres ini, terdapat peningkatan signifikan terhadap keberadaan domain pemerintah. Pada tahun 2003 setidaknya terdapat 247 domain go.id²⁰², kemudian meningkat lagi hingga Desember 2016 tercatat 3.882 domain go.id.²⁰³ Dikembangkannya *e-government* dalam penyelenggaraan pelayanan publik didasari atas beberapa kelebihan dari sistem ini yakni:

- a Mengurangi waktu, tenaga, dan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat;

²⁰¹ Lihat Menimbang huruf b UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²⁰² Fathul Wahid, *Lesson from e-Government Initiatives in Indonesia*. 22 Media Informatika, 13, 21, 2004

²⁰³ Pengelola Nama Domain Internet Indonesia (Pandi), Nama Doain, <https://pandi.id/statistik/> diakses 18 Januari, 2023.

- b Meningkatkan pemberian layanan dan kepuasan warga negara;
- c Meningkatkan keterampilan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) pengguna, pengetahuan internet, dan penggunaan komputer; dan
- d Menciptakan peluang bisnis dan kesempatan kerja baru.²⁰⁴

Akan tetapi, faktanya disadari pula bahwa sistem *e-government* masih memiliki beberapa kekurangan. Kekurangan tersebut tidak terlepas dari karakter teknologi sebagai dasar dari sistem ini, yakni man-machine *interface* yang menyebabkan kondisi petugas pelayanan publik yang jauh dengan masyarakat karena tersedianya layanan melalui telepon genggam, surat elektronik (e-mail)²⁰⁵ serta security (keamanan) atas pelayanan publik berbasis elektronik yang masih belum terjamin²⁰⁶ dalam melindungi semua data informasi.²⁰⁷

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam praktiknya, teknologi yang digunakan sebagai basis *e-government* ternyata rentan untuk diintervensi, misalnya dengan menggunakan jasa *hacker* dalam kasus-kasus penyimpangan di pengadaan barang dan jasa melalui *e-procurement*. Selain itu, model *e-procurement* ternyata tidak mencegah untuk adanya kesepakatan-kesepakatan untuk menentukan pemenang proyek, sehingga sistem ini

²⁰⁴ NOIE, *e-Government Benefits Study, Commonwealth of Australia*, Canberra, 3-11, 2003.

²⁰⁵ Amos Avny, *SWOT Analysis of e-Government*, 46, *Annals of University of Bucharest, Economic and Administrative Series*, Nr.1, 46, 2007

²⁰⁶ G. Udo, *Privacy Security Concerns as Major Barriers for e-Commerce: A Survey Study*, 94 *Information Management & Computer Security*, 165, 2001.

²⁰⁷ S. Basu, *E-Government and Developing Countries: An Overview*, *International Review of Law Computers and Technology*, 109-133, 2004

hanya digunakan sebagai justifikasi administrasi bahwa proses pengadaan barang dan jasa telah dilakukan secara transparan.

Sistem pelelangan pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu sektor yang rentan dengan praktik-praktik korupsi, selain pelayanan penerbitan izin. Terdapat beberapa indikasi yang menjadikan korupsi rawan terjadi pada tiap tahapan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Emil Salim mengidentifikasi hal tersebut dalam 5 (lima) proses, yaitu:

- a Pada proses perencanaan yang dimulai dengan identifikasi proyek dan studi kelayakannya (*feasibility study*);
- b Pada sistem yang dipakai;
- c Pada proses tender;
- d Pada penggunaan wewenang pejabat; dan
- e Pada pengisian Daftar-Isi-Proyek (DIP) dan pada pencairan DIP yang menjadi sasaran dipotong.²⁰⁸ Modus korupsi terjadi pada setiap tahapan tersebut.

Menurut kajian KPK, pemicunya merujuk pada 5 (lima) aspek yakni aspek pengaturan, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.²⁰⁹ Untuk mengatasinya kemudian diterbitkanlah Peraturan Presiden (Perpres No. 54 Tahun

²⁰⁸ Amiruddin, *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 13.

²⁰⁹ Penulis artikel Hukum Online, *Modus Korupsi, Pengadaan, Sebelum dan Sesudah Perpres 52/2010*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57723197ac42e/modus-korupsipengadaan--sebelum-dan-sesudah-perpres-54-2010>, diakses 18 Januari 2023.

2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang terakhir dirubah dengan Perpres No. 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah).

Selain kesepakatan-kesepakatan “di belakang meja”, bentuk kecurangan yang kerap kali digunakan untuk memenangkan suatu proyek ialah menggunakan jasa hacker yang memiliki keahlian di bidang teknologi informatika. Para hacker dibayar untuk meretas sistem guna menyulitkan peserta lelang lainnya dalam mengakses situs, mengatur nilai penawaran, bahkan menggagalkan pesaing lain saat mengunggah data ke laman situs LPSE.²¹⁰

Penggunaan teknologi dalam pelayanan publik ternyata tidak selalu dapat diakses atau dipahami oleh masyarakat sebagai pengguna atau pemohon pelayanan publik. Kerumitan ini telah memaksa pemohon untuk “bertatap muka” dengan pemberi pelayanan publik, sehingga dapat membuka kesempatan munculnya praktik korupsi. Selain itu, kerumitan ini juga mengakibatkan rendahnya pengawasan publik terhadap institusi publik, karena rendahnya angka akses sistem.

Pelayanan publik yang transparan, peningkatan profesionalisme pejabat publik, serta peningkatan pengawasan terhadap kinerja pelayan publik menjadi tujuan utama yang hendak dicapai ternyata gagal untuk tercapai. Hal ini terindikasi dengan masih terjadinya penyimpangan atau praktik korupsi dalam pelayanan publik berbasis elektronik. Penyimpangan tersebut ditandai dengan beberapa kasus korupsi atau pungutan liar yang melibatkan Kepala Dinas Penanaman Modal dan

²¹⁰ Rustam Aji, *Hacker Bantu Menangkan Proyek Rp 10 Miliar*, <http://jateng.tribunnews.com/2016/05/09/hacker-bantu-menangkan-proyek-rp-10-miliar>, diakses 18 Januari 2023

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Bandung serta beberapa penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa melalui Sistem Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) atau *e-procurement* yang menunjukkan masih rentannya sistem pelayanan publik berbasis elektronik. Dalam 5 (lima) tahun terakhir terhitung sejak 2014 hingga 2018, jumlah tindak pidana korupsi dalam sektor pengadaan barang dan jasa mengalami fluktuatif. Seperti yang dilansir dari laman situs Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengenai Data Statistik Tindak Pidana Korupsi sebagai berikut.²¹¹

Budaya korup atau perilaku koruptif memberikan pengaruh negatif dalam penggunaan *e-government*.²¹² Transparansi yang diharapkan dapat dicapai dengan menerapkan *e-government* ternyata belum mampu menurunkan potensi terjadinya korupsi. Beberapa hal yang menjadi penyebabnya yakni masih rendahnya angka pengungkapan perkara, sulitnya akses terhadap sistem, rendahnya sanksi terhadap praktik korupsi yang tertangkap tangan, serta masih rendahnya pengawasan dari masyarakat. Selain itu, praktik korupsi ini juga didorong oleh sistem desentralisasi yang minim akuntabilitas dan pengawasan yang baik.²¹³

²¹¹ Data KPK 2018 *Statistik Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Jenis Perkara Jenis Perkara*, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>, diakses 18 Januari 2023

²¹² M. Alshehri, S. Drew, *Implementation of e-Government: Advantages and Challenges*, Brisbane, 2007, hlm. 84-85.

²¹³ Penelitian merujuk belum menurunnya angka korupsi meskipun pengungkapan informasi terkait pendapatan, belanja, kontrak dan pembelian oleh Pemda yang ternyata belum menurunkan angka korupsi telah dilakukan. (Lihat. Dwi Prihatni Amrih Rahayu dan Dyah Setyaningrum, "Pengaruh Tata Kelola dan E-Government terhadap Korupsi", *Ekuitas: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*, 445, 2017.)

Sehingga perlu dibangun kebijakan berbasis anti-korupsi dalam interaksi pelayanan publik melalui peningkatan integritas pejabat publik, masyarakat, dan pelaku bisnis dengan menggunakan teknologi sebagai instrumen pengawas.

Regulasi pencegahan praktik korupsi

Dalam konteks negara demokrasi, pejabat publik berdasarkan pendekatan pilihan publik (*public choice theory*) dan pendekatan *principal agent* memiliki kewajiban untuk menyediakan sarana-sarana pengawasan yang berfungsi mencegah penyimpangan perilaku seperti korupsi pejabat publik.²¹⁴ Rasionalitas ini pula yang digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk memperbaiki pelayanan publiknya. Sarana-sarana pengawasan dikembangkan di masing-masing institusi pemerintah guna mendorong pejabat publik agar berperilaku sesuai dengan kode etik dan kode perilakunya. Integritas dan tanggung jawab menjadi tolok ukur dalam pelayanan publik yang baik.²¹⁵

Hubungan instrumentalisasi²¹⁶ *e-government* dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip *good governance* sebagai tolok ukur yuridis dalam

²¹⁴ Global Centre for Public Service Excellence, *From Old Public Administration to the New Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP, hlm. 5

²¹⁵ Lihat Pasal 3 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), salah satu prinsip profesi ASN adalah komitmen, integritas moral, dan tanggungjawab pada pelayanan publik. Lebih lanjut Pasal 5 ayat (2) huruf a UU ini menyatakan bahwa tujuan dari adanya kode etik dan kode perilaku ASN adalah untuk pegawai ASN melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi. Lihat juga Pasal 3 dan 5 angka 4 dan 6 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menguraikan mengenai asas-asas pemerintahan yang baik dan kewajiban setiap penyelenggaraan negara untuk tidak melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta bertanggungjawab dalam melaksanakan tugasnya.

²¹⁶ Memiliki arti yang sama dengan Operasionalisasi. Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, operasionalisasi adalah pengoperasian.

penyelenggaraan pemerintahan menjadi transparan dan bertanggung jawab, yaitu dengan memperbaiki kualitas kinerja pemerintah. Perbaikan ini didorong dengan adanya transparansi pemerintahan dalam pelayanan publik.²¹⁷ Penggunaan aplikasi-aplikasi berbasis elektronik dengan memanfaatkan perkembangan teknologi menjadikan pelayanan mudah di akses oleh masyarakat.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dalam kajian pemerintahan memberikan kemudahan-kemudahan dalam akses-akses informasi dan komunikasi kepada masyarakat. Akan tetapi, tidak dipungkiri bahwa teknologi juga rentan untuk dimanfaatkan atau disalahgunakan untuk melakukan kejahatan. Salah satu bentuknya yakni perbuatan curang²¹⁸ atau koruptif.

Beberapa kajian, membagi perilaku-perilaku curang yang diakibatkan oleh teknologi antara: pertama, tumbuhnya reifikasi, yaitu anggapan bahwa kesuksesan yang dicapai diukur secara kuantitatif dengan diwujudkan dalam bentuk-bentuk lahiriah. Kedua, manipulasi yaitu kemampuan manusia dalam merekayasa yang didukung oleh kemampuan teknologi dalam mengubah dan mengolah suatu hal demi memenuhi kepentingan manusia. Ketiga, fragmentasi, yaitu pembagian kerja berdasarkan spesialisasi tiap individu sehingga profesionalisme menjadi hal yang penting. Keempat, individualisasi, yaitu kehidupan suatu masyarakat yang

²¹⁷ Titon Slamet Kurnia, et.al., *E-Government dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, 462 Masalah-Masalah Hukum, 173, 2017.

²¹⁸ Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia terkait pengertian curang adalah tidak jujur, tidak lurus hati, ataupun tidak adil.

mencirikan setiap individu memiliki kehidupan masing-masing sehingga ikatan individu sebagai bagian dari masyarakat pun merenggang.²¹⁹

Kultur pembiaran (*omission culture*) menurut Magnis Suseno cenderung membiarkan berbagai praktik ketidakjujuran dalam memperoleh harta benda. Praktik ini dilakukan dengan tujuan untuk menghindari disharmonisasi sosial yang dapat merusak tatanan dan keseimbangan hidup masyarakat.²²⁰ Permasalahan mentalitas serta psikologis sosial telah melekatkan perilaku koruptif dalam kehidupan sehari-hari dengan memberikan celah untuk terjadinya korupsi.²²¹ Hal ini potensial untuk mendorong seseorang yang memiliki kewenangan cenderung untuk melakukan penyelewengan dengan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya.

Yamamah berpendapat bahwa permainan uang dalam korupsi kerap terjadi akibat perilaku materialistik dan konsumtif masyarakat serta sistem politik yang masih tamak akan materi.²²² Pandangan lain dikemukakan oleh Arifin yang mengidentifikasi korupsi dilatarbelakangi oleh aspek:

- (1) perilaku individu,
- (2) organisasi, dan

²¹⁹ Muhamad Ngafifi, *Kemajuan Teknologi dan Pola Hidup Manusia dalam Perspektif Sosial Budaya*, 21 Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi, 41, 2014

²²⁰ Listiyono Santoso, Dewi Meyriswati, dan Ilham Nur Alfian, *Korupsi dan Mentalitas: Kendala Kultural dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, 27 Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, 173, 176, 2014.

²²¹ *Ibid.*

²²² Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta, 2017, hlm. 39.

(3) masyarakat dimana individu dan organisasi tersebut berada.²²³

Hal ini menunjukkan bahwa dalam persoalan pemberantasan korupsi di Indonesia bukan hanya persoalan hukum dan penegakan hukum semata-mata, melainkan persoalan psikologi sosial yang sungguh sangat parah dan sama parahnya dengan persoalan hukum, sehingga wajib segera dibenahi secara simultan.²²⁴

Aspek hukum telah mengatur korupsi sebagai tindak pidana melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Merujuk pada kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat publik serta dampak yang ditimbulkan, korupsi dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih (*white collar crime*). Sutherland memperkenalkan istilah “*white collar crime*” (kejahatan kerah putih) dengan sudut pandang kriminologi berfokus pada kejahatan yang dilakukan oleh individu dengan status kelas atas (*upper class status*) yang berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukannya.²²⁵ Kejahatan dengan kedudukan tinggi ini tidak hanya melanggar ketentuan perundang-undangan pidana, namun juga mencakup pelanggaran atas regulasi administrasi atau menyebabkan kerugian bagi rakyat sipil.

²²³ Ibid., hlm. 40.

²²⁴ Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance, dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Penerbit Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 25.

²²⁵ Sally S. Simpson, *The Criminology of White-Collar Crime*, New York: Springer, 2009, hlm. 37.

Lebih lanjut dengan aspek budaya, Bartens menyatakan bahwa pada sebagian besar masyarakat negara berkembang, budaya “malu” (*shame culture*) lebih mengemuka dibandingkan budaya rasa bersalah (*guilt culture*). Dalam kajian antropologi terdapat perbedaan antara budaya malu dan budaya rasa bersalah. Pada budaya “malu”, gengsi, reputasi, dan hormat lebih dikedepankan sehingga kejahatan bukan dilihat sebagai sesuatu yang buruk melainkan sesuatu yang harus disembunyikan. Dalam budaya “malu” ini, sanksi muncul dari luar diri pelaku. Sebaliknya, budaya “rasa bersalah”, kejahatan dipandang sebagai dosa dan salah meskipun tidak diketahui oleh orang lain. Penekanan pada dosa dan rasa bersalah telah melahirkan sanksi pada diri pelaku itu sendiri.²²⁶ Hal ini dapat dibangun salah satunya dengan meningkatkan profesionalisme dari pejabat publik dan membangun integritas masyarakat untuk mencegah korupsi.

Profesionalisme dari pejabat publik mempengaruhi kehandalan dari e-government, termasuk untuk mencegah praktik korupsi. Profesionalisme yang dibangun dengan pemahaman pejabat publik yang baik terhadap pengelolaan pelayanan publik serta pemahaman terhadap sanksi yang diterima apabila melakukan penyimpangan, ternyata telah menurunkan potensi untuk praktik korupsi.²²⁷ Sehingga untuk mencegah praktik korupsi, *e-government* tidak semata-mata hanya mengandalkan pada transparansi yang dihasilkan dari penerapan

²²⁶ Listiyono Santoso dan Dewi Meyrasyawati, *Model Strategi Kebudayaan Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, 51 *Jurnal Review Politik*, 22, 30, 2015.

²²⁷ Dwi Prihatni Amrih Rahayu dan Dyah Setyaningrum, *Supra* No. 21, hlm. 445.

sistem ini, melainkan juga dengan meningkatkan profesionalisme dari pejabat publik.

Penerapan pelayanan berbasis elektronik dalam pelayanan publik tidak semata-mata untuk mengindikasikan adanya penyimpangan (praktik korupsi) dalam praktik pelayanan publik, melainkan juga mampu membangun budaya malu serta saling mengawasi antar pemberi pelayanan publik untuk mencegah penyimpangan perilaku. Dalam praktiknya di beberapa negara, penerapan sistem ini berdampak baik merubah pola relasi antara pemerintah, masyarakat kalangan pemerintah dan mitra pemerintah lainnya sebagaimana terjadi di Denmark. Melalui perubahan ini, peningkatan dan manfaat pelayanan publik yang baik benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat dan negara.

Praktik *e-government* di beberapa negara mengindikasikan adanya upaya untuk meningkatkan profesionalisme pejabat publik serta integritas masyarakat melalui penggunaan teknologi sebagai instrumen pengawasan. Perbandingan dilakukan dengan praktik di beberapa negara yang telah membangun sistem pengawasan untuk menjamin pejabat publik telah melaksanakan tugasnya atau fungsinya secara professional. Peningkatan pengawasan di sektor pelayanan publik dilakukan dengan membangun sistem yang mempermudah akses pelayanan publik dan interaksi antara masyarakat dan pemerintah.

Pemerintah Norwegia dan Republik Korea membangun portal nasional terintegrasi yang menyediakan berbagai layanan online, layanan interaktif dan layanan transaksional antara pemerintah dengan warganya, sehingga mampu meningkatkan pengawasan publik terhadap institusi serta pelayanan yang

diberikan. Begitu juga dengan Singapura yang berhasil menyediakan layanan web untuk berkomunikasi dengan menggunakan *platform cloud standard* layanan online untuk masyarakatnya, seperti: pembayaran pajak, denda, pembuatan lisensi dan lain-lain.²²⁸ Sedangkan di Amerika Serikat, layanan online menggunakan jejaring sosial (melalui facebook dan twitter) dibangun untuk mempermudah akses dalam memberikan informasi pelayanan publik dan meningkatkan interaksi pemerintah serta masyarakat.

Secara khusus berdasarkan perspektif ekonomi, penerapan teknologi informasi mampu meningkatkan produktivitas publik, efisiensi, dan mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*).²²⁹ Pemerintah telah mengurangi tingkat korupsi pada sektor publik dengan meningkatkan efektivitas kerja internal pemerintah dan hubungan pemerintah dengan warga negara.²³⁰ Berdasarkan beberapa literatur, penerapan teknologi informasi dapat menjadi cara yang efisien untuk menghilangkan hambatan dalam pembangunan ekonomi di banyak negara.²³¹ Banyak penelitian empiris menggambarkan bahwa teknologi informasi memiliki peranan yang penting dalam pembaruan pelayanan publik,²³² yakni adanya

²²⁸ Igif G. Prihanto, *A Comparative Study on The e-Government Development of United Nations Member States to Support The e-Government Development in Indonesia*, 152 IPTEK-KOM, 160, 161, 2013.

²²⁹ S. Basu, *E-Government and Developing Countries: An Overview*, *International Review of Law Computers and Technology*, 2004, supra no.33, hlm. 109-133.

²³⁰ S. Bhatnagar, *Central Vigilance Commission Website: A Bold Anticorruption experiment*, *World Bank*, Washington DC, 2001, hlm. 1.

²³¹ M. Piatkowski, *Can information and communication technologies make a difference in the development of transition economies? Information Technologies and International Development*, 2006, hlm. 39-53

²³² M. Asgarkhani, *Digital Government and Its Effectiveness in Public Management Reform*, *Public Management review*, 2005, hlm. 465-487

peningkatan pelayanan publik secara umum berfungsi lebih efisien²³³ serta peningkatan pengawasan publik terhadap kinerja pejabat publik.

Lebih lanjut, untuk meningkatkan efektivitas penggunaan teknologi informasi dalam mencegah praktik korupsi harus juga disertai dengan serangkaian sikap sosial tertentu, selain peningkatan profesionalisme pejabat publik yang telah diuraikan di atas. Peningkatan partisipasi atau kepedulian warga negara dengan

tidak melakukan suap untuk memperoleh pelayanan publik, serta melaporkan apabila terdapat praktik-praktik korupsi dalam pelayanan publik menjadi bentuk peran serta masyarakat yang wajib dilakukan. Partisipasi atau kepedulian ini ditujukan untuk mencapai efisiensi dan transparansi dalam pelayanan publik.²³⁴

Melalui peran serta masyarakat dalam konstruksi sosial ini, korupsi yang memang dianggap kejahatan oleh masyarakat tidak lagi ditolerir atau dibiarkan untuk terjadi.

Selanjutnya, konsep strategi kebudayaan yang diusung oleh Van Peursen dan Koentjaraningrat, yakni dengan menkonkritisasi partisipasi masyarakat. Strategi kebudayaan ini dilakukan dengan menginisiasi dua kegiatan yang bertumpu pada dua hal, yakni teknologisasi budaya dan rekayasa budaya. Teknologisasi budaya merupakan suatu upaya menegaskan masyarakat untuk peduli terhadap permasalahan sosial, sementara rekayasa budaya merupakan upaya mendorong masyarakat untuk tertib dalam kehidupan sosial secara baik.

²³³ A. Brueckner, *E-Government: Best Practices for Digital Government*, *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*, 2005, hlm. 16-17.

²³⁴ J. Bertot, et.al, *Using ICTs to create a culture of transparency: E-Government and Social Media as openness and anti-corruption tools for societies*, *Government Information Quarterly*, 2010, hlm. 264-271.

Keduanya hanya berbeda dalam tindakan praktis, teknologisasi budaya bersifat memaksa sementara rekayasa budaya bersifat mendorong.²³⁵

Latar belakang diperlukannya strategi kebudayaan untuk memberantas korupsi terdiri atas:

- a korupsi yang terjadi di lingkup birokrasi semakin berkembang menjadi masif dan sistematis;
- b korupsi yang sistematis tersebut didukung oleh kebiasaan korupsi yang menguat; dan
- c kendala kultural yang menghambat upaya pemberantasan korupsi.²³⁶

Sebagai contoh, pemerintah Korea Selatan telah menggunakan strategi kebudayaan untuk membentuk mentalitas warga negaranya sebagaimana yang diharapkan. Dalam krisis negara Korea Selatan pada tahun 1980, terjadinya penurunan perekonomian negara tersebut yang disebabkan oleh inflasi akibat harga minyak yang melonjak dan besarnya hutang luar negeri kepada Jepang yang dialokasikan untuk pembangunan negara. Atas peristiwa tersebut, berdasar pada etos Konfusianisme yang menekankan kerja keras, disiplin, dan kolektivitas, pemerintah mendorong warga negara Korea Selatan kembali membangun ekonomi negaranya. Di samping itu, pemerintah berusaha membentuk masyarakat yang

²³⁵ Listiyono Santoso dan Dewi Meyrasyawati, *Model Strategi Kebudayaan dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, 51 *Jurnal Review Politik*, 39, 2015.

²³⁶ Ibid.

terdidik dengan mengutamakan pendidikan sehingga setiap individu dipastikan bekerja keras sesuai dengan posisinya masing-masing dalam masyarakat.²³⁷

Pembentukan mentalitas ini difokuskan pada kepribadian tiap individu yang diwujudkan melalui perilakunya sehari-hari. Kepribadian ini dipengaruhi oleh aspek kebudayaan dan masyarakat karena perwujudan perilaku individu yang nyata terjadi disaat individu tersebut berhubungan dengan individu-individu lainnya.²³⁸

Oleh karena itu, masyarakat yang memiliki peranan besar dalam mempengaruhi pembentukan perilaku individu. Hal ini selaras dengan teori Solidaritas Sosial yang dikemukakan oleh Emile Durkheim, bahwa suatu ikatan dalam masyarakat dilatarbelakangi oleh nilai-nilai yang berasal dari masyarakat itu sendiri sehingga tiap individu dapat dipersatukan. Salah satu nilai dimaksud yaitu kesadaran kolektif berupa totalitas kebersamaan atas sifat kepribadianya yang menjadi sarana pemersatu dalam suatu masyarakat.²³⁹

Kegagalan dari penerapan sistem pelayanan publik berbasis elektronik ini dapat dipicu oleh berbagai macam hal. Beberapa hal yang menyebabkan kegagalan ini antara lain:

- a kegagalan proyek (*project failure*) yang terkait dengan tidak dipenuhinya spesifikasi maupun beberapa persyaratan seperti penganggaran atau jangka waktu penyelesaiannya;

²³⁷ Citra Hennida dkk, *Budaya dan Pembangunan Ekonomi di Jepang, Korea Selatan, dan Cina*, 2 Global & Strategis, 255, 2010

²³⁸ Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1982, hlm. 160.

²³⁹ Damsar, *Pengantar Teori Sosiologi*, Jakarta: Kencana, 2015, hlm. 88.

- b kegagalan sistem (*system failure*) karena sistem yang dibuat tidak bekerja sebagaimana mestinya; dan
- c kegagalan pengguna (*user failure*) karena kurang terlatihnya pengguna, kurang handalnya staf, serta kompleksitas sistem yang baru.²⁴⁰ Kegagalan karena ketiga faktor tersebut, dalam beberapa praktik memaksa masyarakat untuk bertatap muka guna memperoleh pelayanan publik, yang tentu saja membuka peluang untuk terjadinya korupsi.²⁴¹

Guna mencegah kegagalan tersebut dan merujuk pada uraian di atas, “pengawasan” terhadap kinerja pejabat publik tidaklah semata-mata didasarkan hanya pada bekerjanya aplikasi teknologi yang diterapkan. Harus juga adanya perubahan praktik pelayanan publik, baik dari institusi, pejabat publik itu sendiri maupun masyarakat. Pengawasan institusi dilakukan antara lain dengan membangun budaya anti korupsi di dalam institusi. Saling mengawasi dan mencontoh perilaku anti korupsi antar pejabat publik dalam suatu insitusi lebih efektif dalam mencegah terjadinya praktik-praktik korupsi, dibandingkan dengan hanya memberikan gaji atau insentif yang besar. Sebagai bentuk pengawasan eksternal, masyarakat membangun sikap atau budaya peduli untuk tidak melibatkan

²⁴⁰ Hisham Abdelsalam, dkk, *Success and Failure of Local E-Government Projects: Lessons Learned from Egypt*, hlm. 2

²⁴¹ <https://pdfs.semanticscholar.org/114c/d0781d084ec48398c63a93306386dbaf7b68.pdf>, diakses 18 Januari 2023.

dirinya dalam praktik-praktik korupsi untuk memperoleh pelayanan publik serta melaporkan setiap praktik korupsi yang ditemui dalam praktik pelayanan publik.

Belajar dari praktik di negara lain, inisiasi penerapan e-government yang telah dimulai dengan pengembangan sistem pelayanan publik berbasis elektronik harus disertai dengan pengawasan yang baik, baik internal maupun eksternal. Merujuk pada Inpres No. 3 Tahun 2003, mengapa perubahan dalam pemerintahan menjadi lebih transparan menjadi penting karena ada setidaknya 2 (dua) tuntutan dari masyarakat, yakni:

- a Masyarakat menuntut pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah negara, dapat diandalkan dan terpercaya, serta mudah dijangkau secara interaktif; dan
- b Masyarakat menginginkan agar aspirasi mereka didengar dengan demikian pemerintah harus memfasilitasi partisipasi dan dialog publik di dalam perumusan kebijakan negara.

Oleh karena itu, untuk mengeliminasi sekat-sekat birokrasi serta membentuk jaringan sistem manajemen dan proses kerja yang memungkinkan instansi-instansi pemerintah bekerja secara terpadu untuk menyederhanakan akses ke semua informasi dan layanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah, maka digunakanlah teknologi informasi dalam pelayanan publik.²⁴² Dengan juga merujuk pada aturan perundang-undangan terkait tata kelola pemerintahan yang

²⁴² Lihat Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003

baik, maka sudah seharusnya perubahan perilaku pejabat publik harus bertimbal balik secara baik dengan perubahan perilaku masyarakat, termasuk pelaku bisnis ke arah perilaku anti korupsi.

Penegakan hukum penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan

Upaya memberantas korupsi melalui kodifikasi hukum, pertama-tama terlihat dari keluarnya Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/03/1957, No. Prt/PM/06/1957, dan No. Prt/PM/O11/1957. Peraturan-peraturan ini berusaha memberi batasan korupsi dalam istilah hukum sekaligus memperbaiki kualitas hukum sebagai pengatur interaksi antar manusia. Korupsi diberi batasan sebagai “Perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara”. Di sini dibedakan antara “perbuatan korupsi pidana” dan “perbuatan korupsi lainnya”. Kecuali itu, terdapat pula peraturan No. Prt/PEPERPU/013/1958 yang mengangkat masalah adanya kesulitan untuk membuktikan terlebih dahulu bahwa terdakwa telah melakukan suatu kejahatan dan pelanggaran.²⁴³

Pada tahun 1960 dikeluarkan peraturan baru mengenai korupsi, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 (PRP) Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Korupsi dirumuskan sebagai delik pidana bukan hanya dengan pernyataan-pernyataan yang abstrak moralistik. Muncul pengertian-pengertian baru mengenai penyuapan aktif,

²⁴³ Kumorotomo, Wahyudi., *Etika Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008. Hlm. 268-269.

pembuktian tindakan korupsi, di samping ketentuan-ketentuan mengenai hukum acaranya memperkuat kedudukannya peraturan ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961.

Keputusan Nomor 228 Tahun 1968, Presiden mengambil inisiatif untuk membentuk Tim Pemberantasan Korupsi (TPA) yang diberi tugas untuk membantu pemerintah dalam memberantas perbuatan korupsi secepat-cepatnya dan setertib tertibnya. Tim ini pun tidak memuaskan dalam mencegah banyaknya korupsi. Bahkan pernah terjadi tim ini keliru menafsirkan mis-management sebagai korupsi. Lalu pada tahun 1970, Presiden mengeluarkan dua buah keputusan presiden yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1970 untuk membentuk Komisi 4. Anggota-anggota Komisi 4 adalah Wilopo Kasimo, Prof. Ir. Johannes, dan Anwar Tjokroaminoto. Suara-suara masyarakat yang menuntut penindakan tegas terhadap para koruptor bisa diredakan, meskipun hukum positif yang mengaturnya tetap belum terwujud Kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merupakan usaha merumuskan delik korupsi yang cukup lengkap dimiliki oleh para penegak hukum di Indonesia. Di dalam undang-undang ini, perumusan delik korupsi dibuat lebih jelas dan dapat mencakup sebagian besar bentuk-bentuk korupsi yang ada, prosedur pemeriksaan disederhanakan, dan proses pembuktian menjadi lebih mudah.²⁴⁴

²⁴⁴ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi ...*, Op. Cit., hlm. 270.

Kemudian Undang Undang Nomor 3 Tahun 1971 diubah dengan UndangUndang 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.

Selain itu dikeluarkan juga UndangUndang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan dikeluarkannya undang-undang ini, diharapkan penyelenggara negara mampu menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.²⁴⁵ Menegakkan hukum memang penting, tetapi strategi yang hanya berfokus pada penegakan hukum hampir pasti akan gagal dengan kemungkinan besar tidak akan dapat menciptakan lingkungan etika yang menolak perilaku korupsi, oleh karena itu sangat diperlukan peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi di sektor publik.

Hal yang tak kalah pentingnya ialah keberanian dan tekad seluruh aparatur negara dan masyarakat untuk melawan korupsi. Segala macam sistem dan konsepsi tidak akan terlaksana apabila para pelaksananya sendiri kurang berani untuk mengungkap korupsi yang jelas-jelas terdapat di depan hidungnya. Masih banyak jaksa yang takut untuk melakukan tuntutan karena korupsi melibatkan orang-orang penting dan mempunyai kekuasaan. Keberanian harus ditumbuhkan bersamasama

²⁴⁵ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2006, hlm. 585.

meningkatnya kesadaran masyarakat akan hukum. Di dalam budaya dan perilaku, secara psikologis kita mengenal budaya malu (*shame culture*) dan budaya salah (*guilt*). Budaya malu adalah pola perilaku yang menunjukkan “kehilangan muka” atau perasaan jengah apabila seseorang melakukan kesalahan di hadapan orang lain. Sementara itu, budaya salah dapat dilihat dari apa yang dirasakan dalam batin seseorang. Dengan demikian, budaya malu hanya menimbulkan rasa bersalah jika seseorang melakukan kejahatan dan diketahui oleh pihak lain, entah itu teman, atasan atau pengawas keuangan tetapi budaya salah tampak dari rasa salah jika melakukan penyimpangan moral meskipun tidak ketahuan orang lain. Maka benteng yang paling kuat untuk mencegah seseorang dari tindakan korup adalah budaya salah.

Negara yang sungguh-sungguh berupaya memberantas korupsi perlu mendirikan lembaga baru atau memperkuat lembaga yang ada dan dapat menjalankan fungsifungsi spesifik dalam tugas-tugas upaya antikorupsi. Meski banyak model lembaga tersedia, tetapi apa pun model yang digunakan, lembaga itu harus dilengkapi dengan sumber daya manusia yang cukup dan dana yang cukup pula. Kalau tidak, daftar panjang lembaga antikorupsi yang tidak efektif akan bertambah panjang.

Lembaga yang dapat di contoh antara lain Komisi Independen Anti Korupsi seperti yang ada di Hongkong, yang memiliki wewenang luas untuk menyelidik dan menyeret tertuduh ke pengadilan dan untuk mendidik masyarakat. Komisi semacam itu harus benar-benar independen dari penguasa negara tetapi tunduk pada hukum, karena kalau tidak akan cenderung menjadi lembaga penindas pula. Pilihan lain

adalah memperkuat kantor Auditor Negara dan kantor Ombudsman, sebuah lembaga yang dapat membantu memperbaiki kinerja pejabat pemerintah dan bersamaan dengan itu dapat memberikan saran bagi warga masyarakat. Pejabat kantor itu harus diangkat dengan cara yang memastikan bahwa kantor itu independen dan profesional dan laporan dari kantor ini harus disebarluaskan dalam masyarakat, dan pemerintah harus melaksanakan rekomendasinya. Kantor Ombudsman sudah didirikan di berbagai negara dan membuka kesempatan untuk membangun tanggung gugat administrasi pemerintahan, sementara sistem peradilan menyesuaikan diri pada perannya yang baru atau memperkecil inefisiensi dan korupsi yang menghambat melakukan tugasnya.

Mendirikan Kantor Kontraktor Jenderal akan membuka peluang bagi pengawasan independen atas kegiatan kontrak mengontrak yang dilakukan pemerintah dan kinerjanya di bidang ini.

Selain hal-hal tersebut, pers juga berperan dalam upaya melakukan pemberantasan korupsi. Kegiatan-kegiatan pers mesti digalakkan tanpa sikap yang berlebihan dari pihak pemerintah. Pers yang diperlukan adalah pers yang mampu mewakili aspirasi masyarakat, menemukan berbagai bentuk penyimpangan administratif, mampu menjadi sarana komunikasi timbal balik antara rakyat dan pemerintah. Pers hendaknya bukan hanya menjadi corong bagi pernyataan-pernyataan pejabat tetapi juga dapat menjadi alat kontrol bagi adanya penyelewengan-penyelewengan program pembangunan karena pengawasan pembangunan tidak mungkin sepenuhnya diserahkan kepada satuan-satuan pengawas struktural maupun fungsional.

BAB IV

PERMASALAHAN KELEMAHAN KELEMAHAN HUKUM

ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PENCEGAHAN PRAKTIK

KORUPSI DALAM MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN

BIROKRASI SAAT INI

Secara teoritik birokrasi dan kekuasaan satu paket dalam struktur pemerintahan modern. Sejumlah karya memperlihatkan bahwa birokrasi dan kekuasaan saling terkait. Dengan kata lain, birokrasi itu beroperasi dalam lingkup kekuasaan yang melekat pada dirinya. Karya Mohtar Mas' oed menunjukkan bahwa birokrasi tidak pernah beroperasi dalam 'ruang hampa politik'.²⁴⁶ Itu artinya birokrasi selalu berada dalam pusaran politik. Birokrasi adalah aktor politik itu sendiri. Penjelasan ini dibenarkan Mas' oed dengan mengatakan: di negara dunia ketiga kita akan mendapati birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan.²⁴⁷

Sedangkan kajian klasik Harold Crouch sebagaimana dikutip Manuel Kaisiepo memperlihatkan istilah kepolitikan-birokratik menyebutkan betapa

²⁴⁶ Mohtar Mas' oed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar. 1994. hlm. 67

²⁴⁷ *Ibid.* hlm. 68

kuatnya posisi birokrasi dalam pengelolaan pemerintahan Orde Baru. Ada tiga ciri pokok kepolitikanbirokratik Orde Baru. Pertama, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol birokrasi. Ketiga, massa diluar birokrasi secara politik adalah pasif.²⁴⁸

Mengikuti cara berpikir Crouch mengisyaratkan kekuatan birokrasi dalam struktur politik Orde Baru. Sosok birokrasi yang digambarkan Crouch membuktikan bahwa birokrasi menjelma menjadi kekuatan politik yang kuat dan sulit dikontrol oleh kekuatan parlemen, partai politik, kelompok kepentingan dan masyarakat. Sebagaimana ditulis Miftah Thoha:

Pada periode Orde Baru birokrasi memihak dan menjadi kekuatan politik yang dominan. Salah satu kemenangan Golkar pada empat kali pemilu adalah karena dukungan dan peran birokrasi. Kesadaran politik bertahun-tahun awal kemerdekaan yang memandang bahwa birokrasi merupakan alat pemersatu bangsa yang ampuh, dipakai pada masa Orde baru. Birokrasi mempunyai kepanjangan otoritasnya sampai ke desa-desa untuk seluruh wilayah nusantara. Ini merupakan potensi kemenangan yang digunakan Golkar dengan dalih 'massa mengambang' merangkul birokrasi. Birokrasi kita ikut memilih dalam Muhtar Haboddin dan Ahmad Imron Rozuli, Birokrasi, Korupsi dan Kekuasaan pemilu, dan tidak ada alternatif lain yang dipilih kecuali Golkar. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintahan sama dengan Golkar.²⁴⁹

²⁴⁸ Manuel Kaisiepo, *Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara* 'Jurnal Politik 2, Jakarta, Gramedia, LIPI, 1987.

²⁴⁹ Miftah Thoha 'Netralitas Birokrasi di Indonesia', dalam *Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju (ed) Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta, SH, 1994, hlm. 59.

Birokrasi Indonesia sama dengan Golkar merupakan fakta sejarah dalam pertumbuhan dan perkembangan kepolitikan Orde Baru. Birokrasi salah satu pilar kekuatan Golkar. Sedangkan Birokrasi dan Golkar adalah penopang kekuasaan Orde Baru. Pemahaman ini diperkuat Mifath Thoha:

Pada masa pemerintahan Orde Baru pemihakan birokrasi kepada Golkar dilakukan secara total di segala aspek dan lini pemerintahan. Mulai dari sistem rekrutmen pejabat-pejabat teras, diikuti dengan setiap perencanaan program dan pendanaan, sampai dengan gaya dan perilaku pejabat semuanya sejalan dan seiring dengan yang dilakukan oleh Golkar sendiri. Program perbaikan kampung misalnya yang direncanakan dan dibiayai oleh dinas atau Departemen pemerintah, dijadikan sebagai janji Golkar dalam program kerjanya kepada rakyat. Pejabat birokrasi Dinas dan Departemen adalah orang-orang Golkar yang memberitahukan dana dan program kerjanya yang bisa digunakan Golkar dalam kampanye pemilu untuk dijadikan janji-janji Golkar kepada rakyat. Partai lainnya seperti PDI dan PPP tidak mempunyai akses ke birokrasi pemerintahan. demikian pula dalam kepengurusan Golkar tidak bisa lagi dibedakan dengan pejabat-pejabat birokrasi pemerintahan. pengurus atau fungsionaris Golkar juga dirangkap oleh pejabat birokrasi, mulai dari presiden, sebagai dewan pembina pusat, gubernur dan bupati di daerah sampai dengan pejabat-pejabat daerah merupakan fungsionaris Golkar.²⁵⁰

Dua kutipan di atas merepresentasikan relasi kuasa antara birokrasi dan Golkar dalam stuktur pemerintahan Orde Baru. Keterlibatan birokrasi dalam pusaran politik ternyata tidak hanya di Indonesia. Di China, semua organisasi pemerintahan (birokrasi) mempunyai kaitan sangat erat dengan tujuan partai komunis. Sesungguhnya secara esensial organisasi tersebut berfungsi sebagai agen-

²⁵⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik*, Jakarta, Rajawali Press, 2003.hlm. 180

agen administrasi yang menjalankan tugas atas nama partai politik komunis.²⁵¹ Hal yang sama juga terjadi di Benua Afrika. Studi Fred W Riggs menyebutkan kuatnya pengaruh pejabat militer dan sipil dalam proses pembuatan kebijakan bagi seluruh negara. Sampai dalam tingkat tertentu para pejabat tersebut dapat diasosiasikan dengan suatu partai politik.²⁵² Sedangkan kajian Mohtar Mas' oed dan Yang Seung-Yoon di Korea Selatan memperlihatkan relasi kuasa antara birokrasi dan politik. Bahkan peran penting yang dimainkan para birokrat dalam ekonomi dan kepemimpinan politik menjadi satu kesatuan tak terpisahkan.²⁵³

Penjelasan di atas memperlihatkan birokrasi dalam pusaran kekuasaan. Dalamnya birokrasi dalam pusaran kekuasaan bisa digambarkan empat model. Pertama, *refresentatative bureaucracy*, dimana birokrasi bersikap responsif terhadap para pemimpin politik, dan tentu saja terhadap kemauan politik masyarakat. Setiap prakarsa yang diambil oleh birokrasi senantiasa didasarkan atas kesadaran konsensus yang berlaku, dan perubahan hanya dapat terbentuk melalui kompetisi partai-partai politik, sebagaimana yang berlaku di negara-negara demokrasi barat.

Kedua, *a party-state bureaucracy*, yang terbentuk di dalam negara yang menganut sistem partai tunggal. Birokrasi negara didominasi atau dikontrol oleh

²⁵¹ A. Daak Barnett 'Mekanisme Bagi Kendali Partai dalam pemerintahan Birokrasi di China' dalam Fred W Riggs (ed) Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi, Jakarta, Rajawali Press, 1909. hlm. 100

²⁵² Fred W Riggs (ed) Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi, Jakarta, Rajawali Press, 1909. hlm. 94

²⁵³ Mohtar Mas' oed dan Yang Seung-Yoon, *Memahami Politik Korea*, Jogjakarta, UGM Press, 2005. hlm.69

aparatur partai. Atau seperti yang pernah berlaku di Soviet pada masa Stalin, baik partai maupun birokrasi berada di bawah seorang penguasa diktator.

Ketiga, *a personal instrument of the bureaucracy*, yaitu suatu kondisi hubungan yang menempatkan para birokrat semata-mata sebagai alat dari penguasa otokrasi atau diktator. Pengaruh yang dimiliki oleh para birokrat secara individu akan sangat tergantung pada kualitas yang dibutuhkan oleh sang penguasa.

Keempat, *colonial administrations or nominal ruling persons or groups*, dalam hubungan ini dijelaskan bahwa birokrasi dapat memerintah, baik secara langsung sebagai administrator kolonial atau secara tidak langsung atas nama seorang atau sekelompok penguasa.²⁵⁴

Birokrasi yang berada dalam pusaran kekuasaan memiliki peluang untuk menyalahgunaan kekuasaannya. Birokrasi yang memiliki kuasa besar sudah barang tentu memiliki peluang untuk korupsi. Korupsi bisa dilakukan aparat birokrasi karena pertama, korupsi terkait dengan kebutuhan atau tuntutan dari pemberi atau penyedia layanan. Sudah barang tentu tuntutan ini diperkuat dengan ancaman kerugian kepada pengguna jasa, seperti ketrlambatan penyelesaian urusan, sanksi biaya atau dipersulit berbagai prosedural.

Kedua, imbalan yang didapatkan dari hasil korupsi atau suap biasanya tidak akan dikembalikan kepada lembaga pemerintah atau pihak pemberi suap. Ketiga, ketika subsidi pemerintah dapat dimanfaatkan untuk proyek-proyek publik, baik

²⁵⁴ Muhtar Haboddin dan Muhammad Arjul. *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: UB Press, 2015, hlm. 120.

yang ditetapkan dengan penunjukan langsung maupun yang ditetapkan secara terbuka melalui tender. Keempat, apabila bagian atau devisi tertentu dari birokrasi pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan bahan-bahan mentah tanpa adanya mengawasan eksternal dari luar birokrasi. Kelima, jika pemerintah membiarkan penggunaan pengaruh politik dan kedudukan seorang dalam proses penetapan pelaku bisnis swasta yang diperbolehkan memasuki industri publik tertentu, seperti pertambangan, televisi, dan jasa angkutan umum. Keenam, kebijakan pemerintah yang membiarkan kontrakkontrak besar berisi persyaratan-persyaratan yang mudah dibelokkandan menguntungkan para kontraktor swasta.²⁵⁵

Enam poin tersebut merupakan celah yang biasa dilakukan oleh para birokrat dalam melakukan korupsi dalam pemerintahan. Memanfaatkan jelah kebijakan, meminta imbalan kepada masyarakat, memperjual-belikan pengaruh hanyalah bagian kecil mekanisme yang dilakukan birokrat dalam melakukan korupsi. Wartawan Kompas, Maria Martiningsih dalam Korupsi Yang Memiskinkan menyebutkan sejumlah bentuk korupsi yang biasa dilakukan para birokrat.

Perkara korupsi yang melilit lembaga trias politik merupakan bentuk betapa tidak sterilnya lembaga pemerintahan dari perilaku korupsi. Terjeratnya lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam pusaran korupsi merupakan bukti terjadi pembusukan dalam lembaga trias politika. Kendatipun demikian dalam pemberian vonis hukuman kepada perilaku korupsi ternyata sangat bervariasi. Kesimpulan

²⁵⁵ Agus Dwiyanto (ed) *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jogjakarta, UGM, Press, 2005..hlm. 110.

yang bisa ditarik dari data di atas adalah hukuman vonis justru banyak terjadi pada era pemerintahan Joko Widodo, bila dibandingkan era pemerintahan SBY. Itu artinya, masa pemerintahan Jokowi jauh lebih serius dalam mengungkap dan memberikan vonis kepada pelaku koruptor.

Sekalipun pengadilan memberikan vonis berat hingga lebih 10 tahun kepada koruptor, namun fakta empirik menunjukkan para pelaku koruptor tidak pernah berkurang. Koruptor sedang beregenerasi. Koruptor justru semakin banyak. Hal ini menjelaskan kepada kita bahwa vonis berat pun belum memberikan efek jera kepada pejabat untuk menghindari dari perilaku koruptif. Penjelasan ini terkonfirmasi melalui Jajak Pendapat Kompas. Dalam Jajak Pendapat tersebut ditanyakan apakah vonis hukum yang diberikan kepada koruptor selama ini memberikan efek jera?

Sebagian besar responden mengatakan bahwa hukuman yang selama diberikan kepada para koruptor belum memiliki efek jera. Sebanyak 92,2 persen suara responden mengatakan demikian, dan hanya 6,5 persen yang mengatakan hukum vonis bisa membuat jera para pelaku koruptor. Selanjutnya, hukuman apa yang paling tepat diberikan kepada koruptor uang negara kelas kakap?

Jawaban responden mengatakan bahwa hukum yang tepat untuk para koruptor adalah denda, penjara, kerja sosial, dan pemiskinan yakni 71,0 persen. Denda, penjara, kerja sosial, dan pemiskinan akan ditakuti bagi pelaku koruptor. Memiskinkan koruptor merupakan hukuman yang paling ditakuti oleh para koruptor. Karena itu, para koruptor sangat takut untuk diadili oleh Hakim Agung

Artidjo Alkostar. Bahkan para koruptor pun jadi enggan atau malah membatalkan niat untuk kasasi kalau mereka tahu perkaranya akan ditangani Artidjo.²⁵⁶

Sebagai tambahan perlu pula disampaikan bahwa selama pemberantasan korupsi dilakukan terdapat sejumlah uang negara bisa diselamatkan. Data yang dipublikasikan KPK sebagaimana dikutip Jupri bernilai besar.²⁵⁷

Dalamnya keterlibatan birokrasi dalam pusaran korupsi merupakan petanda kegagalan proyek reformasi politik dan pemerintahan. Salah satu point dari gerakan reformasi adalah pemberantasan korupsi dalam lingkup birokrasi. Dalam catatan perjalanan reformasi, kita harus mengakui bahwa birokrasi belum banyak berubah. Meskipun kita sudah memiliki UU No. 30 tahun 2002 tentang pemberantasan korupsi, Instruksi Presiden RI No 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maupun penciptaan pemerintahan yang bersih bebas KKN sebagaimana diatur dalam UU No.28 tahun 1999. Namun, UU di atas belum mampu mengurangi jumlah secara kuantitatif aparat birokrasi dari kubangan korupsi.

Hal ini menunjukkan bahwa kegagalan reformasi dalam tubuh birokrasi. Terdapat sejumlah persoalan yang mengiringi perjalanan gerakan reformasi dalam tubuh birokrasi. Pertama, persoalan pengembangan kelembagaan birokrasi yang tidak hanya berimplikasi terhadap standard operating procedures (SOP), tetapi juga kesesuaian kelembagaan dengan persoalan di luar kelembagaan birokrasi, terutama tuntutan perbaikan pelayanan, transparansi, dan rasional. Riset yang dilakukan

²⁵⁶ Dedi Haryadi 'Mengkloning Artidjo' Kompas, 24 September 2016.

²⁵⁷ Jupri, KPK dan Korupsi Kekuasaan, Malang, *Pusat Kajian Inovasi pemerintahan dan Kerjasama Antar daerah*, 2016, hlm.4

Muhammad Asfar di Jawa Timur, NTT, dan Kaltim memperlihatkan buruknya layanan publik yang diberikan kepada masyarakat.²⁵⁸

Kedua, persoalan sumber daya manusia yang merupakan basis transformasi birokrasi sesuai *performance appraisal standard*. Walaupun berbagai upaya sudah dilakukan, namun selalu muncul pertanyaan yang berkaitan dengan: kontribusi apa yang telah diberikan dengan berbagai prakarsa dan kegiatan tersebut terhadap praktik *good governance*?²⁵⁹

Ketiga, birokrasi selalu membuat policy keuangan daerah yang lebih besar mengarah pada pengeluaran untuk pemerintah lebih besar daripada untuk kepentingan pembangunan maupun pelayanan publik kepada masyarakat. Keempat, meskipun secara retorika para birokrasi itu selalu mengumandangkan reformasi, demokrasi, dan perlunya *good governance* pada kenyataannya tidak ada program yang kuat dan jelas yang mengarah pada perbedayaan masyarakat local.²⁶⁰

Empat poin tersebut merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dalam kerangka membangun birokrasi bersih dari KKN, bisa melayani masyarakat sebagaimana mestinya, menjaga kuasa yang besar dalam dirinya agar tidak mudah diselewengkan serta perlunya kontrol dari politisi maupun masyarakat atas kinerja

²⁵⁸ Muhammad Asfar, *Implementasi Otonomi Daerah*, Surabaya: Pusdeham., 2001, hlm. 107.

²⁵⁹ Yuyun Purbokusuma, M Baiquni, dan Arief Akhyat, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Provinsi DIY*, Jaogjakarta, Kemitraan dan DIY, 2005. hlm.10

²⁶⁰ Muhammad Asfar, *Implementasi*., op.cit. hlm. 105

dan perilaku birokrasi. Birokrasi pemerintahan merupakan elemen penting dalam membangun sebuah bangsa yang besar.

Dengan melihat keterlibatan birokrasi dalam pusaran korupsi sudah barang tentu kita merasa kesal, marah, benci, bahkan menghina lembaga tersebut. Kemarahan kita bisa terbaca dalam kalimat Hahm Chaibong yang mengatakan: hal itulah yang membuat lembaga-lembaga birokrasi dipandang rendah, dibenci, dan ditolak oleh masyarakat.

Penilaian ini perlu dibaca dalam konteks kemarahan atas kinerja dan perilaku birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Meskipun demikian, sikap optimis kita untuk membangun birokrasi yang bersih dan bermartabat masih perlu diteruskan. Adapun langkah-langkah yang bisa dilakukan adalah pertama, secara keseluruhan memberantas penyalahgunaan wewenang dalam bentuk KKN menjadi prioritas utama dalam tubuh birokrasi. Kedua, meningkatkan kualitas kerja birokrasi negara. Ketiga, program pelaksanaan pemerintahan yang baik dan berwibawa perlu dikawal secara terus menerus dalam lingkungan birokrasi.²⁶¹ Keempat, melakukan restrukturisasi birokrasi, baik akibat policy negara maupun untuk kepentingan efisiensi birokrasi daerah itu sendiri.²⁶²

Kelima, menyempurnakan tata laksana baik yang bersifat internal maupun antar lembaga yang ada. Keenam, membentuk sistem pendayagunaan sumberdaya

²⁶¹ Mudiwati Rahmatunnisa 'Menyoal Kembali Reformasi Birokrasi di Indonesia' *Jurnal Governance*, Magister Ilmu Pemerintahan Univ Islam Bekasi, Vol. 1 No.1. November 2010. hlm. 5

²⁶² Muhammad Asfar, *Implementasi*, op.cit. hlm. 106.

manusia yang efektif untuk mendukung pembaharuan tata pemerintahan yang baik. Ketujuh, mewujudkan sumberdaya aparatur yang kompeten, profesional dan sejahteraan. Kedelapan, membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan, dan akuntabel. Terakhir, mengembangkan budaya organisasi yang ramah dengan budaya perusahaan.²⁶³

Kesemua poin tersebut merupakan kerangka kerja dalam membangun birokrasi yang profesional, efektif, akuntabel, dan transparan. Birokrasi yang transparan dan akuntabel sangat diperlukan untuk memastikan kerja-kerja birokrasi yang baik dan bebas dari perilaku koruptif. Pemahaman ini hadir sebagai bentuk penjelasan bahwa birokrasi itu memiliki kuasa besar dan tidak kuat dengan godaan politik. Dengan kekuatan dalam dirinya para birokrat bisa saja berselingkuh dengan politisi atau birokrat itu sendiri menjadi bagian dari politisi itu sendiri.

Bila kaum birokrat menjadi bagian dari politik, maka sudah barang tentu kekuasaan yang besar dalam dirinya akan mudah disalahgunakan. Untuk mencegah hal itu, maka dibutuhkan adalah pengawasan dari masyarakat sipil, dan mengetatkan ruang geraknya melalui regulasi. Membatasi ruang gerak birokrasi dalam politik praktis diatur dalam UU. Karena itu, melalui jalan inilah sosok birokrasi yang baik, akuntabel dan transparan bisa di bangun.

²⁶³ Yuyun Purbokusuma, M Baiquni, dan Arief Akhyat, Reformasi., op.cit. hlm. 12

BAB V

**REKONSTRUKSI HUKUM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PRAKTIK KORUPSI DALAM
PENYELENGGARAAN BIROKRASI BERBASIS NILAI KEADILAN
PANCASILA**

**Regulasi penegakan hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya
pencegahan praktik korupsi**

Korupsi pada umumnya dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan dalam suatu jabatan, sehingga karakteristik kejahatan korupsi selalu berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan dalam perspektif kejahatan yang terorganisir. Korupsi yang terjadi dalam lingkungan kekuasaan, tergambar dalam adagium yang diungkapkan oleh Lord Acton, yakni kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan mutlak korup secara mutlak.²⁶⁴

Beberapa landasan untuk menangkal tindakan korupsi yang terjadi di bidang administrasi negara adalah sebagai berikut:²⁶⁵

1. Cara sistemik-struktural

Korupsi dapat bersumber dari kelemahan-kelemahan yang terdapat pada sistem politik dan sistem administrasi negara dengan birokrasi

²⁶⁴ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cimanggis Depok: Pena Mukti Media., hlm. 4 dan 5.

²⁶⁵ Wahyudi Kumorotomo, *Op.Cit.*, hlm. 260.

sebagai perangkat pokoknya. Untuk itu, yang harus dilakukan adalah mendaya gunakan segenap supra struktur maupun infrastruktur politik dan pada saat yang sama membenahi birokrasi sehingga lubang-lubang yang dapat dimasuki tindakan-tindakan korup dapat ditutup. Suprastruktur politik adalah keseluruhan lembaga penyelenggara negara yang mempunyai kewenangan hukum konstitusional yang bersumber dari UUD 1945 seperti MPR, Presiden, DPR, DPA, BPK, MA, dan pemerintah daerah beserta seluruh jajarannya. Dengan demikian aparat pemerintah atau administrasi negara merupakan aparat pelaksana dari supra struktur politik, sedangkan infrastruktur politik adalah organisasi-organisasi kekuatan sosial politik dan kemasyarakatan yang tidak mempunyai kewenangan hukum konstitusional tetapi dapat berperan sebagai kelompok penekan.

2. Cara abolisionistik.

Cara ini berangkat dari asumsi bahwa korupsi adalah suatu kejahatan yang harus diberantas dengan terlebih dahulu menggali sebab-sebabnya dan kemudian penanggulangannya diarahkan pada usaha-usaha menghilangkan sebabsebab tersebut. Oleh karena itu, jalan yang ditempuh dengan mengkaji permasalahan-permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, mempelajari dorongan-dorongan individual yang mengarah ke tindakan korupsi, meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, serta menindak orang-orang yang korup berdasarkan kodifikasi hukum yang berlaku. Jadi dalam menangkal

korupsi kecuali menggunakan titik tekan metode kuratif, cara ini juga diharapkan menjadi perangkat preventif dengan menggugah ketaatan pada hukum. Hal yang perlu mendapat perhatian dalam hal ini ialah bahwa hukum hendaknya ditegakkan secara konsekuen, aparat harus menindak siapa saja yang melakukan korupsi tanpa pandang bulu. Pemerintah dan masyarakat, melalui lembaga-lembaga yang ada, harus berani melakukan pembersihan di dalam tubuh aparat pemerintahan sendiri, yaitu pembersihan terhadap aparatur-aparatur yang tidak jujur.

3. Cara moralistik.

Faktor penting dalam persoalan korupsi adalah faktor sikap dan mental manusia. Oleh karena itu, usaha penanggulangannya harus pula terarah pada faktor moral manusia sebagai pengawas aktivitas-aktivitas tersebut. Cara moralistik dapat dilakukan secara umum melalui pembinaan mental dan moral manusia, khotbah-khotbah, ceramah, atau penyuluhan di bidang keagamaan, etika, dan hukum. Tidak kurang pentingnya adalah pendidikan moral di sekolah-sekolah formal sejak jenjang pendidikan dasar hingga perguruan tinggi dengan memasukkan pelajaran-pelajaran etika dan moral dalam kurikulum pendidikan. Semuanya bertujuan untuk membina moral individu supaya dia tidak mudah terkena bujukan korupsi dan penyalahgunaan penyalahgunaan kedudukan di mana pun dia berfungsi dalam masyarakat.

Konstruksi regulasi penegakan hukum yang ideal bagi hukum administrasi negara dalam praktik korupsi berbasis nilai keadilan pancasila

Strategi pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum administrasi negara meliputi beberapa bidang perubahan, yakni sebagai berikut:

1. Kepemimpinan atau Pemerintahan yang Baik

Bagi legislatif yang terpilih adalah pilar utama sistem integritas nasional yang berlandaskan tanggung gugat demokrasi. Tugasnya dalam bahasa sederhana, mewujudkan kedaulatan rakyat melalui wakil-wakil yang dipilih untuk kepentingan publik, memastikan bahwa tindakan eksekutif dapat dipertanggungjawabkan. Sama halnya pemerintah mendapat keabsahan setelah mendapatkan mandat dari rakyat. Legislatif sebagai badan pengawas, pengatur, dan wakil. Legislatif atau parlemen modern adalah pusat perjuangan untuk mewujudkan dan memelihara tata kelola pemerintahan yang baik untuk memberantas korupsi. Begitu pula dengan eksekutif sebagai pelaksana yang juga merupakan wakil rakyat harus menjalankan pemerintahan yang sebaikbaiknya.

2. Program Publik

3. Perubahan akan program-program publik akan memperkecil insentif untuk memberi suap dan memperkecil jumlah transaksi dan memperbesar peluang bagi warga masyarakat untuk mendapatkan

pelayanan publik. Reformasi ini misalnya, menghapus program-program korup yang tidak mempunyai alasan kuat dari sisi kepentingan masyarakat untuk diteruskan. Banyak program diadakan semata-mata karena membawa keuntungan pribadi bagi para pejabat yang mengendalikannya, atau menyederhanakan program dan prosedur agar lebih efisien, meniadakan “penjaga gawang” yang melakukan pungutan liar, menyederhanakan prosedur untuk mendapat surat izin dari pemerintah. Ini dapat memperkecil peluang bagi pegawai negeri untuk dengan sengaja memperlambat kerja dan memperkecil wewenang mengambil keputusan sendiri, yang merupakan tanah subur bagi perilaku korupsi. Apabila wewenang memang harus dipertahankan, maka pejabat bersangkutan harus dibekali pedoman yang jelas mengenai tata cara menjalankan tugas Swastanisasi perusahaan negara juga dapat mengurangi peluang melakukan korupsi dalam lingkungan birokrasi pemerintah (tetapi proses menjual itu sendiri harus terbuka, untuk mencegah jangan sampai dijangkiti korupsi, dan monopoli di sektor swasta yang mungkin timbul harus dikendalikan dengan benar untuk mencegah penyalahgunaan monopoli itu). “Kekuasaan monopoli” para birokrat dapat diperkecil dengan cara menciptakan sumber-sumber persediaan yang saling bersaing, memperbolehkan warga masyarakat mengambil surat izin mengemudi di kantor polisi lalu lintas mana saja, atau memperbolehkan pengusaha memperoleh surat izin dari pejabat mana

saja atau kantor mana saja yang diberi wewenang untuk memberi izin. Sebaliknya, dapat pula bahwa polisi diberi wewenang yang tidak tumpang tindih sehingga tidak ada salah seorang anggotanya pun yang dapat memberi jaminan pada pelanggar hukum bahwa dia tidak akan ditahan.

4. Perbaiki Organisasi Pemerintah

Di samping mengadakan perubahan pada program-program spesifik, perhatian diperlukan untuk mencegah korupsi melalui perubahan pada susunan organisasi pemerintah. Untuk ini perlu perubahan pada cara pemerintah menjalankan tugasnya sehari-hari. Cara mengadakan perubahan ini, yakni dengan memberikan gaji yang cukup untuk hidup pada pegawai negeri dan politisi sehingga karir dalam pemerintahan menjadi pilihan yang cukup baik bagi orang-orang yang memenuhi syarat. Dengan cara menghilangkan kesan pemerintah angker dan pemerintah itu lahan pribadi, menyebarkan informasi kepada warga masyarakat mengenai hak mereka untuk mendapat layanan dari pemerintah, menerbitkan buku pegangan bagi pegawai negeri yang dapat dengan mudah diperoleh dan dipelajari oleh warga masyarakat dan kontraktor yang berhubungan dengan lembaga pemerintah bersangkutan, dan menghapuskan kontak empat mata dengan cara memasukkan unsur acak (misalnya, rotasi anggota staf dari waktu ke waktu) sehingga warga masyarakat yang berkepentingan dengan

mereka tidak dapat lagi mengetahui lebih dahulu dengan pejabat mana dia harus berurusan.

Dalam *ratio legis* pembentukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terdapat hubungan didalamnya yaitu dibentuk dengan tujuan yang sama yaitu terkait pemberantasan tindak pidana korupsi yang ada di Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berada dalam rumpun Hukum Pidana diniatkan untuk memberantas Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) melalui sarana penindakan (tindakan *represif*), sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, walaupun berada dalam rumpun Hukum Administrasi Negara dimaksudkan sebagai sarana pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) melalui tindakan pencegahan (*preventif*) dengan pendekatan reformasi birokrasi. Selanjutnya mengadakan, memupuk serta membina dan meningkatkan kerja-sama dengan badan, lembaga dan organisasi lain²⁶⁶ agar lebih kuat.

Benang merahnya dapat dilihat juga dalam substansi pengaturan penyelenggaraan negara oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang di dalamnya *pure* mengatur hubungan antara Hukum

²⁶⁶ Anis Mashdurohatun dkk, (2018), *Urgensi Dewan Kehormatan Notaris Dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kabupaten Pati*, Jurnal Akta, Vol.5, No.1. hlm. 63.

Administrasi Negara dan hukum pidana (korupsi). Berdasarkan asas hukum *lex posteriori derogate legi priori* ini, maka kewenangan untuk memeriksa dan memutus penyalahgunaan kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) merupakan kompetensi absolut Peradilan Administrasi, karena kompetensi absolut yang dimiliki Peradilan Administrasi diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang dibentuk setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah ada lebih dulu (*prior*). Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia pada saat ini mengalami pergeseran. Hal ini dikarenakan politik hukum pemerintah yang dilakukan oleh penyelenggara negara cenderung melakukan penyeimbangan antara upaya pencegahan (*preventif*) dengan upaya penindakan (*represif*). Romli Atmasasmita berpendapat bahwa terdapatnya perubahan arah politik hukum terkait upaya penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi. Dapat disimpulkan bahwa pendekatan yang dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadikan tindakan represif sebagai “*primum remedium*” harus dikaji ulang. Hukum pidana harus dikembalikan kepada jalannya sebagai upaya terakhir yang harus dipergunakan dalam upaya penegakan hukum sesuai dengan asas “*ultimum remedium*”. Sedangkan dalam konteks hukum administrasi, sanksi pidana yang ada dalam penyelewengan wewenang menurut pendapat dari Barda Nawawi Arief, pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk

menegakkan/melaksanakan hukum administrasi atau dengan kata lain merupakan bentuk “fungsionalisasi/ operasionalisasi/instrumentalisasi dari hukum pidana di bidang hukum administrasi”, sehingga berada pada tahapan terakhir. Hal ini sesuai dengan pendapat W.F Prins yang dikutip Philipus M. Hadjon, bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri dengan ketentuan pidana sebagai “*in cauda venenum*” (pada ujungnya). Berdasarkan kajian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kewenangan untuk memeriksa dan memutus unsur “penyalahgunaan wewenangan” karena jabatan dalam tindak pidana korupsi merupakan kompetensi absolut dari Peradilan Administrasi, dikarenakan secara konsep “penyalahgunaan wewenang” dalam Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan konsep “menyalahgunakan kewenangan” dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara teoritis dan praktis merupakan konsep yang sama. Ketika terdapat dua (2) hukum (*kebijakan legislasi*) dengan level sederajat mengatur aspek yang sama, maka berdasarkan asas “*lex posteriori derogate legi priori*”, hukum yang dibentuk kemudian/lebih barulah yang berlaku sebagai dasar penyelesaian masalah tersebut.

Dengan demikian rekonstruksi regulasi hukum administrasi pemerintahan dalam sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam mewujudkan penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila adalah mengenai permasalahan kewenangan terkait mengadili antara Peradilan Tipikor dengan Peradilan Administrasi dalam penanganan penyalahgunaan kewenangan dalam

Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) karena terdapat perbedaan antara konsep, teori, dan pengaturan tentang “wewenang” dan “kewenangan” dalam hukum Indonesia.

Pada bagian konsideran Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi telah dinyatakan bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, serta menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²⁶⁷

Sementara itu, secara terminologi kedua kata tersebut berasal dari kata yang sama yaitu “wenang” dengan makna yang tidak jauh berbeda, karena keduanya selalu dikonotasikan dengan “hak dan kekuasaan” yang dimiliki oleh pejabat publik. Peluang-peluang untuk melakukan penyimpangan atau penyalagunaan wewenang untuk tujuan tertentu bukan mustahil sangat dimungkinkan terjadi.²⁶⁸ Agar tidak terjadi perbedaan pemahaman dan pengaturan mengenai “wewenang” dan “kewenangan”, diharapkan para akademisi hukum, legislatif, dan penegak hukum untuk melakukan penegasan dan penyamaan persepsi mengenai istilah yang

²⁶⁷ Anis Mashdurohatun dkk., (2017), *Tindak Pidana Korporasi Dalam Perspektif Kebijakan Formulasi Hukum Pidana*, Jurnal Hukum Khaira Ummah. Vol. 12. No. 4.hlm. 735.

²⁶⁸ Anis Mashdurohatun dkk., (2017), *Penyidikan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Dengan Pemberatan Di Polda Jateng*, Jurnal Hukum Khaira Ummah. Vol. 12. No. 4.hlm. 913.

akan digunakan dalam hukum Indonesia dengan memilih salah satu istilah tersebut

:

Tabel 5.2. Rekonstruksi Pasal 81 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014

Sebelum Perubahan	Alasan	Sesudah Perubahan
<p>1. Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa ;</p> <p>a teguran lisan;</p> <p>b teguran tertulis; atau</p> <p>c penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.</p>	<p>Memberikan efek jera atas sanksi yang diberikan kepada pejabat negara dalam pasal 81 ayat (1) huruf (c) bahwa kecuali tersebut juga ditambahkan penundaan kenaikan gaji berkala.</p>	<p>1. Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa ;</p> <p>a teguran lisan;</p> <p>b teguran tertulis; atau</p> <p>c penundaan, kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.</p>
<p>2. Sanksi administratif sedang sebagaimana</p>	<p>Memberikan kepastian hukum terhadap sanksi administratif yang</p>	<p>2. Sanksi administratif sedang sebagaimana</p>

<p>dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa:</p> <p>a pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;</p> <p>b pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau</p> <p>c pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.</p>	<p>dijatuhkan agar lebih jelas dalam memberikan putusan. Maka dalam pasal 81 ayat (2) huruf (c) ditambahkan yang melekat pada jabatan tersebut.</p>	<p>dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa:</p> <p>a pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;</p> <p>b pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau</p> <p>c pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan yang melekat pada jabatan tersebut.</p>
<p>3. Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa:</p> <p>a pemberhentian tetap dengan</p>	<p>Dalam memberikan kepastian hukum terhadap sanksi dalam pasal 81 ayat (3) huruf (c) bahwa memperoleh fasilitas lainnya diganti</p>	<p>4. Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa:</p>

<p>memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya;</p> <p>b pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya;</p> <p>c pemberhentian tetap dengan memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau</p> <p>d pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya serta</p>	<p>dengan tidak memperoleh fasilitas lainnya agar menjadi pembeda dengan pasal (3) huruf (a)</p>	<p>a pemberhentian tetap dengan memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya;</p> <p>a pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak hak keuangan dan fasilitas lainnya;</p> <p>b pemberhentian tetap dengan memperoleh hak hak keuangan dan tidak memperoleh fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau</p> <p>c pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak</p>
--	--	---

dipublikasikan di media massa.		hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.
4. Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Tetap	4. Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Bertitik tolak pada tabel 5.2 tersebut diatas, berikut ini dapat dikemukakan penjelasan perubahan dari masing-masing ayat dari Pasal 81 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Ayat (1) huruf (a) dan (b) tidak dilakukan perubahan karena masih sesuai dengan tata urutan atau kaidah hukum peraturan perundang-undangan. Namun pada huruf (c) dilakukan penambahan kata “penundaan kenaikan gaji berkala” dikarenakan untuk memberikan efek jera dan berpikir ulang untuk melakukan pelanggaran atau penyalahgunaan wewenang tersebut.

Ayat (2) huruf (a) dan (b) tidak dilakukan perubahan karena masih sesuai dengan kaidah hukum peraturan perundang-undangan. Namun pada huruf (c) dilakukan penambahan kata “melekat pada jabatan tersebut” dikarenakan untuk mempertegas dari bunyi pasal pada huruf (c) tersebut agar pejabat negara tidak menterjemahkan dengan multi tafsir, bahwa yang ada dalam jabatan tersebut tidak wajib diberikan sesuai dengan sanksi yang diberikan.

Ayat (3) huruf (a), (b) dan (d) tidak dilakukan perubahan karena masih sesuai dengan klausul pasal tersebut, namun agar tidak terjadi ketimpangan , maka dalam huruf (c) bahwa memperoleh fasilitas lainnya diganti dengan “tidak memperoleh fasilitas lainnya” untuk mempertegas dan pembeda dari ayat (3) huruf (a), (b) dan (d).

BAB VI

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana telah di uraikan tersebut diatas, maka dapat ditarik kesimpulan :

1. Hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi belum berbasis nilai keadilan pancasila Korupsi yang mengatasnamakan kebijakan publik, baik yang dikeluarkan dari lembaga legislatif, eksekutif, maupun lembaga-lembaga pembuat keputusan yang ada di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan juga lembaga perbankan adalah modus operandi korupsi yang paling canggih saat ini. Sebagai subjek hukum, selaku pemikul hak-hak dan kewajiban, pejabat pemerintahan dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan atau kewenangan yang dimilikinya. Tindakan-tindakan hukum pejabat pemerintahan dalam rangka melayani atau mengatur warga negara merupakan awal dari adanya hubungan hukum antara pejabat pemerintahan dan warga negara. Agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil, dalam arti setiap subjek hukum (baik warga negara maupun pejabat)

mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Di sini hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara adalah Hukum Administrasi Negara (HAN). Tindakan-tindakan pejabat pemerintahan dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang melanggar hak-hak warga negara, seperti perbuatan korupsi. Di sini peran Hukum Administrasi Negara sangat penting dalam upaya untuk mencegah dan terutama penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat.

2. Kelemahan-kelemahan hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi saat ini, Strategi pemberantasan korupsi dalam perspektif hukum administrasi negara meliputi beberapa bidang perubahan, yakni sebagai berikut : kepemimpinan atau pemerintahan yang baik; program publik di mana perubahan akan program-program publik akan memperkecil insentif untuk memberi suap dan memperkecil jumlah transaksi dan memperbesar peluang bagi warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik; perbaikan organisasi pemerintah di mana perlu perubahan pada cara pemerintah menjalankan tugasnya sehari-hari; penegakan hukum. Menegakkan hukum memang penting, tetapi strategi yang hanya berfokus pada penegakan hukum hampir pasti akan gagal dengan kemungkinan besar tidak akan dapat menciptakan lingkungan

etika yang menolak perilaku korupsi, oleh karena itu sangat diperlukan peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi di sektor publik.

3. Rekonstruksi Mengapa hukum administrasi pemerintahan sebagai upaya pencegahan praktik korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi berbasis nilai keadilan pancasila. Tak kalah pentingnya kesadaran masyarakat yaitu keberanian dan tekad seluruh aparatur negara dan masyarakat untuk melawan korupsi. Kemudian pembentukan lembaga pencegah korupsi, negara yang sungguh-sungguh berupaya memberantas korupsi perlu mendirikan lembaga baru atau memperkuat lembaga yang ada dan dapat menjalankan fungsi-fungsi spesifik dalam tugas-tugas upaya antikorupsi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa di Indonesia korupsi sudah menjadi rahasia umum dan berimplikasi luas dalam kehidupan masyarakat tidak ada bidang kehidupan yang tidak terkontaminasi oleh korupsi, kolusi, dan nepotisme, baik dalam skala kecil maupun besar dari pemerintah pusat hingga ke bawah. sampai tingkat desa/kelurahan, meliputi instansi pemerintah dan swasta. Korupsi di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Korupsi merajalela di masyarakat, baik dari jumlah kasus maupun jumlah kerugian negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan secara lebih sistematis dan cakupannya masuk ke seluruh aspek masyarakat. Menyadari kompleksitas masalah korupsi serta ancaman nyata yang pasti akan terjadi, maka korupsi dapat dikategorikan sebagai masalah nasional yang harus ditangani secara serius melalui keseimbangan tindakan yang tegas

dan jelas melibatkan semua potensi yang ada di masyarakat. , khususnya pemerintah dan aparat penegak hukum, Hukum Tata Usaha Negara memiliki fungsi dan peran dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia.

4. Fungsi dan peran Hukum Tata Usaha Negara meliputi Pengawasan hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan, perwujudan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, reformasi birokrasi, dan penegakan Hukum Tata Usaha Negara melalui peraturan perundang-undangan. Penegak hukum, kejaksaan, dan hakim secara khusus perlu memetakan aspek-aspek penyelesaian perkara korupsi yang mana, terutama yang melibatkan penyelenggara negara dengan perangkat hukum yang akan digunakan. Penegakan hukum, seharusnya tidak menyamakan bahwa penyelesaian kasus korupsi dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana. Pemerintah perlu segera mengambil langkah-langkah dalam mewujudkan adanya kompetensi yudisial dalam menyelesaikan perkara korupsi yang melibatkan aparatur tata usaha negara. Dengan demikian, akan menjadi solusi model yang difasilitasi bagi aparat penegak hukum yang diduga melakukan korupsi.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, saran yang dihasilkan dan dapat menjadi bahan masukan atas penegakan hukum administrasi pemerintahan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam mewujudkan keadilan Pancasila, sebagai berikut :

1. Pemerintah harus ikut andil dalam segala kegiatan intern maupun ektern guna mendukung sistem pemerintahan yang lebih baik dan hadir ditengah-tengah masyarakat sehingga terjaga keharmonisan diantaranya agar tidak selalu muncul kecurigaan. Korupsi di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Korupsi merajalela di masyarakat, baik dari jumlah kasus maupun jumlah kerugian negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan secara lebih sistematis dan cakupannya masuk ke seluruh aspek masyarakat. Menyadari kompleksitas masalah korupsi serta ancaman nyata yang pasti akan terjadi, maka korupsi dapat dikategorikan sebagai masalah nasional yang harus ditangani secara serius melalui keseimbangan tindakan yang tegas dan jelas melibatkan semua potensi yang ada di masyarakat. khususnya pemerintah dan aparat penegak hukum, Hukum Tata Usaha Negara memiliki fungsi dan peran dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Fungsi dan peran Hukum Tata Usaha Negara meliputi Pengawasan hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan, perwujudan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam

penyelenggaraan pemerintahan, reformasi birokrasi, dan penegakan Hukum Tata Usaha Negara melalui peraturan perundang-undangan.

2. Pengawasan perlu ditingkatkan lagi mengingat kondisi bangsa saat ini yang semakin maju dan masyarakat semakin mudah dalam mengakses informasi melalui media digital atau elektronik. Penegak hukum, kejaksaan, dan hakim secara khusus perlu memetakan aspek-aspek penyelesaian perkara korupsi yang mana, terutama yang melibatkan penyelenggara negara dengan perangkat hukum yang akan digunakan. Penegakan hukum, seharusnya tidak menyamakan bahwa penyelesaian kasus korupsi dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum pidana. Pemerintah perlu segera mengambil langkah-langkah dalam mewujudkan adanya kompetensi yudisial dalam menyelesaikan perkara korupsi yang melibatkan aparatur tata usaha negara. Dengan demikian, akan menjadi solusi model yang difasilitasi bagi aparat penegak hukum yang diduga melakukan korupsi.
3. Budaya hukum di Indonesia tidak hanya sebatas peraturan tertulis saja namun bagaimana kita untuk bisa meresapi hal-hal yang tidak sesuai dengan hati nurani tersebut kita hindari penuh dengan rasa sadar dari lubuk hati yang paling dalam. Perlu ada kesadaran dari aparatur penegak hukum dan legislator bahwa kepastian bukan satu satunya tujuan hukum, masih ada keadilan dan kemanfaatan yang bisa diraih dengan mengembalikan ruang bagi *code of life* di luar undang-undang. Undang-undang juga dapat dibuat sangat terinci (detail) melainkan hanya

memberikan *algemeene richtlijnen* (pedoman umum) saja. Karenanya undang-undang tidak dapat mencakup segala-galanya. Undang-undang bukan obat mujarab yang bisa menyelesaikan semua persoalan, karena ia tidak dapat mengikuti kecepatan gerak masyarakat atau proses perkembangan sosial, sehingga undang-undang selalu ketinggalan. Perlu ada kesadaran bahwa penataan Hukum Administrasi Negara bukan sekedar dipahami sebagai pembentukan atau penataan peraturan perundang-undangan terkait administrasi Negara, tetapi lebih jauh dari itu adalah penataan tatanan hukum yang terdiri dari struktur, substansi, dan kultur masyarakat, birokrasi, dan penegak hukum.

Implikasi

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa penelitian yang dilakukan, maka terdapat implikasi berdasarkan kajian yang telah dilakukan dan diharapkan dapat memberikan nilai tambah bagi kemajuan penegakan hukum administrasi pemerintahan di Indonesia. Implikasi kajian disertasi yang peneliti maksudkan sebagai berikut :

1. Implikasi Teoritis

Rekonstruksi Pasal 81 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mempunyai implikasi teoritis sebagai berikut:

- a Memberikan kepastian hukum terhadap sanksi administratif yang dijatuhkan agar lebih jelas dalam memberikan putusan. Maka dalam pasal 81 ayat (2) huruf (c) ditambahkan yang melekat pada jabatan tersebut.
- b Memberikan kepastian hukum terhadap sanksi administratif yang dijatuhkan agar lebih jelas dalam memberikan putusan. Maka dalam pasal 81 ayat (2) huruf (c) ditambahkan yang melekat pada jabatan tersebut.
- c Dalam memberikan kepastian hukum terhadap sanksi dalam pasal 81 ayat (3) huruf (c) bahwa memperoleh fasilitas lainnya diganti dengan tidak memperoleh fasilitas lainnya agar menjadi pembeda dengan pasal (3) huruf (a).

2. Implikasi Praktis

- a Regulasi terhadap putusan hukum administrasi pemerintahan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan.
- b Penjatuhan sanksi bagi pejabat administrasi pemerintahan dan pihak-pihak terkait yang tidak mematuhi putusan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap dapat merubah budaya ketidakpatuhan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

A. Daak Barnett *'Mekanisme Bagi Kendali Partai dalam pemerintahan Birokrasi di China'* dalam Fred W Riggs (ed) *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press, 1909.

Amiruddin, *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

A. Soeteman, P.W. Brouwer, *Logica en Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1982.

Arief, Barda Nawawi. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2005.

_____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan Kelima Jakarta:Prenada Media Group. 2016.

Asshidiqie, Jimly, dan M. Ali Safa'at, S.H., M.H., *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Cahyadi, Antonius dan E Fernando M. Manulung, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Edisi I, Cetakan Keempat, Jakarta: Kencana, 2011.

- Candra, Septa dkk. *Perumusan Ketentuan Pidana Dalam Hukum Pidana Administratif*, Cetakan ke 1, Jakarta : Kencana. 2021.
- Citra Hennida dkk, *Budaya dan Pembangunan Ekonomi di Jepang, Korea Selatan, dan Cina*, 2 Global & Strategis, 255, 2010.
- Chazawi, Adami, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Cetakan Kedua, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017.
- Efendi, A'an dan Dyah Ochtarina Susanti, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kesatu. Jakarta: Kencana, 2021.
- Damsar, *Pengantar Teori Sosiologi*, Jakarta: Kencana, 2015, hlm. 88.
- Darmodiharjo, Darji dan Dr. Shidarta, S.H., M.Hum., *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran, Bandung, 1960.
- Fanani , Ahmad Zaenal, *Teori Keadilan Dalam Persepektif Filsafat Hukum*, Hakim PA Martapura, 2008.
- Fred W Riggs (ed) *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press, 1909. hlm. 94

Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*,
Diadit Media, Jakarta, 2006.

Fathul Wahid, *Lesson from e-Government Initiatives in Indonesia*. 22 Media
Informatika, 13, 21, 2004.

Febriansyah, Ferry Irawan, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan
Ideologi Bangsa)*, Cetakan kesatu, Yogyakarta: Deepublish, 2016.

Friedrich, Carl Joachim, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan
Nusa Media, 2018.

Gie, The Liang, *Pengertian dan Kedudukan Perincian Ilmu Administrasi*,
Yogyakarta: Percetakan RI, 1965.

Gilissen, John dan Prof. Dr. Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum-Suatu Pengantar*,
disadur oleh F. Tengker., Cetakan Kelima, Bandung: Refika Aditama, 2011.

Handyaningrat, Soewarno, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*,
Jakarta: Gunung Agung, 1980.

Jupri, *KPK dan Korupsi Kekuasaan*, Malang, Pusat Kajian Inovasi pemerintahan
dan Kerjasama Antardaerah, 2016, hlm.4

Kansil, CST, *Hukum Tata Pemerintahan di Indonesia*, Cetakan Kesatu, Jakarta:
Ghalia Indonesia, 1985.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta, 2017.

Kelsen, Hans, *Essays in Legal and Moral Philosophy*, Translated by Peter Heath, Dordrecht/Boston: D. Ridel Publishing Company, 1973.

Kumorotomo, Wahyudi., *Etika Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008.

Latif, Abdul, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan ke 2. Jakarta : Prenada Media Group, 2016.

Listiyono Santoso, Dewi Meyriswati, dan Ilham Nur Alfian, *Korupsi dan Mentalitas: Kendala Kultural dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, 27 Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, 173, 176, 2014.

Listiyono Santoso dan Dewi Meyrasyawati, *Model Strategi Kebudayaan dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, 51 Jurnal Review Politik, 39, 2015.

Margono, *Azas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Maroni. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, Bandar Lampung : CV. Anugrah Utama Raharja (AURA). 2015.

Marzuki, Peter Mahmud, *Teori Hukum*, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana, 2020.

MD, Mahfud dan SF Marbun. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keenam, Yogyakarta: Liberty, 2011.

M. Hadjon, Philipus dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2012.

Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Cetakan Ketigabelas. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2019.

Argumentasi Hukum. Cetakan Kesembilan. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2020.

Miftah Thoha '*Netralitas Birokrasi di Indonesia*', dalam Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju (ed) *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta, SH, 1994.

Muhammad Asfar, *Implementasi Otonomi Daerah*, Surabaya: Pusdeham., 2001.

Muhamad Ngafifi, *Kemajuan Teknologi dan Pola Hidup Manusia dalam Perspektif Sosial Budaya*, 21 *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*, 41, 2014.

Muhtar Haboddin dan Muhammad Arjul. *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: UB Press, 2015.

Mohtar Mas'oeed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar. 1994.

Mohtar Mas'ood dan Yang Seung-Yoon, *Memahami Politik Korea*, Jogjakarta, UGM Press, 2005.

Nelson, Febby Mutiara, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Cetakan Kesatu, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. 2020.

Nirwanto, D . Andhi, *Azas Kekhususan Sistematis Bersyarat Dalam Hukum Pidana Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung : PT Alumni, 2015.

Phillipe Nonet and Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*. New York, Hagerstown, San Francisco, London. Harper colophon Books. Harper & Row Publisher, hal. 115.

Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

_____, *Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

_____, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.

Rato, Dominikus, *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Surabaya, 2010.

Rawls, John, *A theory of Justice*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2019.

Rodliyah dan Salim HS, *Hukum Pidana Khusus Unsur dan Sanksi Pidananya*, Cetakan Kedua, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019.

Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cimanggis Depok: Pena Mukti Media.

Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance, dan Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Penerbit Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2002.

Salim, HS. dan ES. Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.

Salman S, Otje dan Anthon Susanto, S.H., M.Hum., *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan membuka kembali*, Cetakan Kedelapan, Bandung: Refika Aditama, 2015.

Sally S. Simpson, *The Criminology of White-Collar Crime*, New York: Springer, 2009.

Santoso, Topo, *Hukum Pidana Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Satjipto Raharjo. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta. PT. Kompas Media Nusantara, hal. 12-13

Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1982, hlm. 160.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI-Press. 2007.

_____, *Pengantar Peneitian Hukum*, Depok: UI Publishing, 2020.

_____, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cetakan ke-11. PT. Raja Grafindo Persada. 2009.

_____, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ketujuh belas, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2015.

_____, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Kelimabelas, Depok: Rajawali Pers, 2018.

Suadi, Amran, *Filsafat Keadilan Biological Justice dan Praktikny dalam Putusan Hakim*, Cetakan Kesatu, Jakarta: Prenada Media Group, 2020.

Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Edisi 1, Cetakan Ke-3, Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2020.

Syarifuddin, H.M., *Filsafat Keadilan Biological Justice dan Praktikny Dalam Putusan Hakim*, Cetakan Kesatu, Jakarta: Kencana, 2020.

Titon Slamet Kurnia, et.al., *E-Government dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, 462 Masalah-Masalah Hukum, 173, 2017.

Waldo, Dwight, *Pengantar Study Administration* terjemahan Slamet W. Admosudarmo, Jakarta: Tjemerlang, 1971.

W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 1990.

Yuyun Purbokusuma, M Baiquni, dan Arief Akhyat, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Provinsi DIY*, Jaogjakarta, Kemitraan dan DIY, 2005.

Peraturan Perundang-undangan :

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No.82, TLN No.5234, Tahun 2011.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Internet :

KBBI, diakses dari <http://kbbi.web.id/korupsi>, pada tanggal 26 Agustus 2021.

Data KPK 2018 *Statistik Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Jenis Perkara Jenis Perkara*, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>, diakses 18 Januari 2023.

Dwi Prihatni Amrih Rahayu dan Dyah Setyaningrum, *Supra* No. 21, hlm. 445.

Dedi Haryadi 'Mengkloning Artidjo' *Kompas*, 24 September 2016.

Di akses dari <https://kemendikbud.go.id/entri/rekonstruksi> pada tanggal 23 Agustus 2021 pukul 23.30 WIB.

Pengelola Nama Domain Internet Indonesia (Pandi), Nama Doain, <https://pandi.id/statistik/> diakses 18 Januari, 2023.

<https://www.kemenkopmk.go.id/RB/profil>.di akses tgl. 25 Agustus 2022.

<https://pdfs.semanticscholar.org/114c/d0781d084ec48398c63a93306386dbaf7b68.pdf>, diakses 18 Januari 2023.

Penulis artikel Hukum Online, *Modus Korupsi, Pengadaan, Sebelum dan Sesudah Perpres* 52/2010,

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57723197ac42e/modus-korupsi-pengadaan--sebelum-dan-sesudah-perpres-54-2010>, diakses 18 Januari 2023.

Rustam Aji, *Hacker Bantu Menangkan Proyek Rp 10 Miliar*, <http://jateng.tribunnews.com/2016/05/09/hacker-bantu-menangkan-proyek-rp-10-miliar>, diakses 18 Januari 2023

Lain-lain :

Materi Ajar Metodologi Penelitian Hukum Disertasi, yang disampaikan oleh Dr. Maryanto, S.H., M.H. di perkuliahan yang dikutip oleh Haryo Kusumastito.

Materi Ajar Teori Hukum Disertasi, disampaikan oleh Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum., diperkuliahan pada hari Sabtu tanggal 3 Juli 2021.

Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 449/Pid.B/2002 PN.Jkt.Pst tanggal 4 September 2002 yang dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Putusan No. 171/Pid/2002/PT.DKI Tanggal 17 Januari 2003 dan selanjutnya kedua putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung R.I. dalam putusan No. 572k/Pid/2003 tanggal 12 Februari 2004.

A. Brueckner, *E-Government: Best Practices for Digital Government*, *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*, 2005, hlm. 16-17.

Anis Mashdurohatun dkk., (2017), *Tindak Pidana Korporasi Dalam Perspektif Kebijakan Formulasi Hukum Pidana*, *Jurnal Hukum Khaira Ummah*. Vol. 12. No. 4.

Anis Mashdurohatun dkk., (2017), *Penyidikan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Dengan Pemberatan Di Polda Jateng*, *Jurnal Hukum Khaira Ummah*. Vol. 12. No. 4.

Anis Mashdurohatun, (2018), *Urgensi Dewan Kehormatan Notaris Dalam Penegakan Kode Etik Notaris Di Kabupaten Pati*, *Jurnal Akta*, Vol.5, No.1.

Amos Avny, *SWOT Analysis of e-Government*, 46, *Annals of University of Bucharest, Economic and Administrative Series*, Nr.1, 46, 2007.

Constructivist believe that researches individually and collectively construct the meaning of the phenomena under investigation. Abbas Tashakkory dan Charles Teddlie. *Foudations of Mixed Methods Research Integrating Quantitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences* (California: Sage Publications, Inc, 2009.

Dwi Prihatni Amrih Rahayu dan Dyah Setyaningrum, “*Pengaruh Tata Kelola dan E-Government terhadap Korupsi*”, *Ekuitas: Jurnal Ekonomi dan Keuangan*, 445, 2017.

Donald Meiklejohn, *Book Reviews What is Justice? By Hans Kelsen. Berkeley: University of California Press, 1957, The University of Chicago Law Review, Vol. 25, 1958.*

Global Centre for Public Service Excellence, From Old Public Administration to the New Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP.

G. Udo, *Privacy Security Concerns as Major Barriers for e-Commerce: A Survey Study, 94 Information Management & Computer Security, 165, 2001.*

Hisham Abdelsalam, dkk, *Success and Failure of Local E-Government Projects: Lessons Learned from Egypt.*

Igif G. Prihanto, *A Comparative Study on The e-Government Development of United Nations Member States to Support The e-Government Development in Indonesia, 152 IPTEK-KOM, 160, 161, 2013.*

J. Bertot, et.al, *Using ICTs to create a culture of transparency: E-Government and Social Media as openness and anti-corruption tools for societies, Government Information Quarterly, 2010.*

“Legislation, in the large sense of the word, is every legal rule established by direct action of governmental organs.” Nikolai M. Korkunov, General Theory of Law, english Translation by W.G. Hastings, Second Edition (New York: The Macmillan Company, 1922.

Listiyono Santoso dan Dewi Meyrasyawati, *Model Strategi Kebudayaan Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, 51 Jurnal Review Politik, 22, 30, 2015.

Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003.

M. Alshehri, S. Drew, *Implementation of e-Government: Advantages and Challenges*, Brisbane, 2007.

M. Asgarkhani, *Digital Government and Its Effectiveness in Public Management Reform*, Public Management review, 2005.

Milton Cowan, *Arabic-English Dictionary, The HansWehr Dictionary of Modern Written Arabic*, Third Edition (Itacha, New York: Spoken Language Services Inc, 1976.

M. Piatkowski, *Can information and communication technologies make a difference in the development of transition economies?* Information Technologies and International Development, 2006.

NOIE, *e-Government Benefits Study, Commonwealth of Australia*, Canberra, 3-11, 2003.

RECONSTRUCTION. Act of constructing again. It presupposes the nonexistence of the thing to be reconstructed. Henry Campbel, M.A., *Blaack's Law*

Dictionary, Revised Fourth Edition (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1968.

Reconstruction, new way of organizing. P.H. Collin, *English Law Dictionary*, Middlesex: Peter collin Publishing Ltd. 1986.

S. Basu, *E-Government and Developing Countries: An Overview*, International Review of Law Computers and Technology, 109-133, 2004.

S. Bhatnagar, Central Vigilance Commision Website: *A Bold Anticorruption experiment*, World Bank, Washington DC, 2001.

Sri Endah Wahyuningsih, (2014), *Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Materiel Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa*. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 1 (1), 22

Sri Endah Wahyuningsih, (2017), *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Mati Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, *Jurnal Khaira Ummah*, 12 (4), 953.

Sri Endah Wahyuningsih, (2017), *Penegakan Hukum Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Hubungannya Dengan Perbuatan Pidana*, *Jurnal Khaira Ummah*, 12 (3), 574.

Sri Endah Wahyuningsih, (2020), *Fungsi Dan Peran Hakim Pengawas Dan Pengamat Di Wilayah Hukum Pengadilan Negeri Kudus*, *KONFERENSI ILMIAH MAHASISWA UNISSULA (KIMU) 4*, 506.

Sri Endah Wahyuningsih, (2017), *Proses Penyidikan Dan Penuntutan Tindak Pidana Pencurian Yang Dilakukan Oleh Anak Diwilayah Kabupaten Semarang*, Jurnal Hukum Khaira Ummah, 12 (3) 678.



LAMPIRAN

