

# Hukum Tata Pemerintahan dan Pencegahan Korupsi

Oleh: Hifdzil Alim \*

## Abstract

*Government free of corruption starting with government free of corruption as well. To create a clean government, should begin by establishing an anti-corruption policies, either the policy or the policy is at the center of that area. Errors in shaping government policy, will open the faucet corruption. The legislation of governance (HTP) and good governance (good governance) is believed to be directing policy for the benefit of the community and avoid corruption.*

## Abstrak

*Pemerintahan yang bebas dari korupsi dimulai dengan pemerintahan yang bebas dari korupsi pula. Untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, harus dimulai dengan membentuk kebijakan yang antikorupsi, baik kebijakan yang ada di pusat maupun kebijakan yang ada di daerah. Kesalahan dalam membentuk kebijakan oleh pemerintah, akan membuka kran korupsi. Penerapan hukum tata pemerintahan (HTP) dan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) diyakini dapat mengarahkan kebijakan agar bermanfaat bagi masyarakat dan terhindar dari tindak pidana korupsi.*

**Kata kunci:** hukum tata pemerintahan, good governance, korupsi

## A. Pendahuluan

Sudah tiga belas tahun pascabergulirnya era reformasi, birokrasi negara ini bergerak menuju perubahan. Beranjak dari kondisi di mana sebelumnya birokrasi dikendalikan oleh rezim yang otoriter, kemudian diharapkan beralih ke pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan tidak militeristik. Sebuah birokrasi yang diharapkan dapat memenuhi tujuan negara. Tujuan Negara Republik Indonesia dapat ditelusuri dalam pembukaan konstitusinya, UUD 1945. Ada empat tujuan yang dicantumkan. *Pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga*, mencerdaskan kehidupan bangsa. *Keempat*, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan tersebut diturunkan dari falsafah negara ini, yang menjunjung tinggi nilai ketuhanan yang maha esa, nilai kemanusiaan yang

---

\* Peneliti pada Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM. E-mail: hifdzil@yahoo.co.id

adil dan beradab, nilai persatuan, nilai permusyawaratan, dan nilai keadilan sosial.<sup>1</sup> Artinya, negara dan pemerintah harus mencapai tujuan negara dengan mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila, tidak boleh keluar dari kerangka Pancasila, apalagi mengingkarinya. Namun, dalam tataran praktis, ternyata idealisme yang diusung agar negara atau pemerintah mencapai tujuan negara dengan pijakan falsafah negara kerap tidak laku. Kondisi birokrasi pascareformasi ternyata semakin memburuk. Era reformasi yang sebelumnya diharapkan dapat membawa perubahan, lepas dari pemerintahan rezim otoriter, yang melakukan pelanggaran HAM, dan korup malah semakin memburuk.

Misalnya, korupsi birokrasi yang dahulu masih “malu-malu” dan “sembunyi-sembunyi”, sekarang sudah terdiaspora dan terbuka. Korupsi terjadi hampir di setiap sektor birokrasi. Tindak pidana korupsi telah merambah banyak sektor. Sepertinya tidak ada satu lingkup pun dalam tatanan pemerintahan negara ini yang tidak dijamah oleh korupsi. Tidak hanya itu, selain sektor korupsi yang banyak, ternyata pelaku korupsi juga beragam. Parahnya, pelaku atau aktor korupsi itu didominasi dari kalangan pejabat negara. Legislatif daerah dan eksekutif daerah mewakili banyaknya kelompok pejabat negara yang tersandung kasus korupsi.

Yang membuat miris, pelaku korupsi dari kalangan pejabat negara itu, seharusnya menjadi contoh bagi kalangan publik dalam mencegah tindak pidana korupsi. Akan tetapi malah sebaliknya, mereka menasibkan diri menjadi kelompok yang sering berkecimpung di kubangan korupsi, melakukan kolusi, dan memupuk nepotisme. Perihal yang semestinya dihindari. Pada beberapa hal, korupsi di daerah, misalnya, kerap berawal dari kebijakan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah. Sebagai contoh, seringnya sektor pengadaan barang dan jasa serta pemerintahan daerah yang berkolaborasi dengan aktor legislatif daerah dan eksekutif daerah dalam “memupuk” tindak pidana korupsi ternyata menyandarkan pada alasan bahwa aturan dan kebijakan yang dibentuk mengundang korupsi untuk masuk.

## **B. Sekilas Hukum Tata Pemerintahan**

Hukum Tata Pemerintahan (HTP) dapat disebut dengan Hukum Administrasi Negara (HAN). Untuk membahas HAN, tak elok kiranya jika tidak membahas satu per satu definisi dari kata yang menyusun HAN,

---

<sup>1</sup> Nilai-nilai tersebut yang menjadi cerminan sikap bangsa Indonesia, nilai yang dijaga secara luhur. Negara Indonesia mematrikan nilai tersebut dalam lima sila, sehingga disebut Pancasila, yakni, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Sila Persatuan Indonesia, Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat dalam Kebijaksanaan Permusyawaratan Perwakilan, Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

yakni (i) administrasi, (ii) administrasi negara, dan (iii) HAN itu sendiri. Kata Administrasi dalam arti sempit bermakna segala kegiatan tulis-menulis dan atau semacamnya serta penyimpanan dan pengurusan masalah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka. Administrasi dalam arti sempit ini dapat dipersamakan dengan arti ketatausahaan.<sup>2</sup> Sedangkan administrasi negara, setidaknya, dimaknai tiga hal, yaitu:<sup>3</sup>

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau instansi politik (kenegaraan). Artinya meliputi organ yang berada di bawah pemerintah, mulai dari Presiden, Menteri (termasuk Sekjen, Dirjen, Irijen, Gubernur, Bupati, dan sebagainya) pokoknya semua organ yang menjalankan administrasi negara;
2. Sebagai fungsi atau sebagai aktifitas, yakni sebagai pemerintahan artinya sebagai kegiatan yang mengurus kepentingan negara; dan
3. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi segala tindakan aparatur negara dalam menjalankan undang-undang.

Jika arti administrasi diidentikkan dengan tata usaha, dan oleh karenanya administrasi negara dipersamakan dengan tata usaha negara, maka UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengaturnya sedemikian rupa. "Tata Usaha Negara (TUN) adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah."<sup>4</sup> Merunut pada ketentuan hukum yang memaparkan arti TUN itu, maka dalam kalimat yang lain, TUN dapat dimaknai sebagai proses menjalankan (menyelenggarakan) pemerintahan serta proses untuk menjembatani hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Tidak hanya berhenti di definisi TUN, perihal administrasi negara agar dapat mengikat, ia harus mempunyai baju hukum. Peraturan perundang-undangan menegaskan, "Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

---

<sup>2</sup> Lihat SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, cetakan kedua 2000, hal. 6.

<sup>3</sup> E. Utrecht memberikan definisi tentang administrasi negara, misalnya, sebagai *complex ambten/apparatt* atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada di bawah pimpinan pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan pengadilan dan badan legislatif. Periksa SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara...* hal. 7-8.

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”<sup>5</sup>

Dari pengertian yang digelar oleh peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat lima tonggak yang menopang KTUN, pertama, bahwa KTUN haruslah berbentuk penetapan yang tertulis. Kedua, penetapan tersebut diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Ketiga, penetapan itu mempunyai substansi sebuah tindakan hukum. Keempat, tindakan hukum dari penetapan itu mesti bersifat kongkret, individual, dan final. Kelima, penetapan atas tindakan hukum tersebut menimbulkan akibat hukum bagi subjek hukum.

KTUN mesti penetapan tertulis. Tonggak ini mengindikasikan, KTUN bukanlah omongan, atau sabda dari penguasa, melainkan mesti ditulis, diketik, dan atau semacamnya. Pendek kata: walaupun seorang penguasa pemerintahan, memberikan instruksi lisan yang *ngalor-ngidul* untuk menyelenggarakan pemerintahan, tetap saja instruksi tersebut tidak dapat dilaksanakan. Sebab ia hanya sekadar perkataan, bukan tulisan. Lagipula, penetapan yang tertulis itu memudahkan untuk pembuktian.

Akan tetapi, hukum memberikan batasan bahwa tidak semua instruksi tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Negara sebagai KTUN. Penetapan tertulis lebih dimaksudkan pada substansi, bukan bentuk. Sebuah nota atau memo, misalnya, akan dapat dimasukkan sebagai KTUN apabila, pertama, jelas mencantumkan badan atau pejabat yang membuatnya. Kedua, jelas maksud dan tujuan dari memo itu. Ketiga, jelas juga pada siapa nota atau memo itu ditujukan serta ketentuan apa yang termuat di dalamnya.<sup>6</sup>

Berikutnya, yang dapat menerbitkan KTUN hanyalah badan atau pejabat Negara. Selain dua subjek itu, subjek yang lain tidak dapat menerbitkan KTUN. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, badan atau pejabat Negara adalah “badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>7</sup> Badan atau pejabat negara itu dapat berasal dari pusat atau daerah. Yang penting keduanya melaksanakan tindakan yang bersifat eksekutif dan bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menimbulkan hak dan kewajiban bagi pihak lain. Seperti dibahas sebelumnya, KTUN bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara lebih rinci, sumber untuk HAN berasal dari:

---

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat 3 UU Nomor 5 Tahun 1986.

<sup>6</sup> Lihat penjelasan Pasal 1 ayat 3 UU Nomor 5 Tahun 1986.

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986.

1. Undang-undang (hukum administrasi negara tertulis);
2. Praktik administrasi negara (hukum administrasi negara yang merupakan hukum kebiasaan);
3. Jurisprudensi; dan
4. Anggapan para ahli hukum administrasi negara.<sup>8</sup>

Ruang lingkup HTP sendiri, setidaknya, dibagi dalam hal (i) sarana untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat; (ii) mengatur cara-cara partisipasi warga negara; (iii) perlindungan hukum bagi masyarakat; (iv) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik.<sup>9</sup> Ruang lingkup tersebut memberikan ciri kepada HTP sebagai, pertama, *basic* pemberi kewenangan yang luas kepada administrasi negara. Kedua, membatasi administrasi negara itu sendiri. Ketiga, memberikan perlindungan kepada rakyat. Keempat, membebani rakyat dengan kewajiban.<sup>10</sup> HTP dengan ruang lingkungannya, tak ayal, menjadi satu dari sekian usaha untuk menciptakan pemerintahan yang bersih serta layak. Jelas, badan dan pejabat negara dibentuk guna mencapai tujuan negara, yakni, memenuhi kesejahteraan rakyat.

### C. Good Governance

Pemerintahan yang baik dengan landasan falsafah Pancasila adalah penawaran satu-satunya untuk mencapai tujuan menyejahterakan rakyat. Sebab, tanpa pemerintahan yang baik, mustahil kesejahteraan rakyat akan terpenuhi. Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling kontrol yang dilakukan oleh pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), atau *civil society* dan usahawan (*bussines*) yang berada di sektor swasta.<sup>11</sup> Pengertian ini sejalan dengan definisi *Good Governance* yang diperkenalkan oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan:

---

<sup>8</sup> Lihat pada E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cetakan keempat 1960, hal. 58.

<sup>9</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, cetakan pertama 2004, hal. 16. Sebagai perbandingan, untuk ciri administrasi Negara sendiri (bukan hukum administrasi Negara) sebagai berikut, pertama, administrasi negara adalah kegiatan yang tidak bisa dihindari. Kedua, administrasi Negara memerlukan adanya kepatuhan. Ketiga, administrasi Negara mempunyai prioritas. Keempat, administrasi Negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas. Kelima, pimpinan teratas dari administrasi Negara bersifat politis. Keenam, pelaksanaan administrasi Negara sangat sulit diukur. Ketujuh, administrasi Negara memendam banyak harapan. Baca Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1984, hal. 48-51.

<sup>10</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*...hal. 17.

<sup>11</sup> Lihat Ambar Teguh Sulistyani (ed), *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, cetakan pertama 2004, hal. 21.

“Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*).

Dalam konteks *Good Governance*, pemerintah ditempatkan sebagai katalisator atau fasilitator, sementara tugas untuk memajukan pembangunan terletak pada semua komponen Negara, meliputi dunia usaha dan masyarakat. Kehadiran *Good Governance* ditandai oleh terbentuknya “kemitraan” antara pemerintah dengan masyarakat, organisasi politik, organisasi massa, LSM, dunia usaha, individu secara luas guna terciptanya manajemen pembangunan yang bertanggung jawab.<sup>12</sup>

Beberapa prinsip pemerintahan yang baik menjadi patokan bagi badan atau pejabat (administrasi) negara untuk membentuk aturan hukum (HAN) yang baik sebagai instrumen awal mencapai kesejahteraan rakyat—yang notabene menjadi tujuan negara (badan atau pejabat negara). Selain harus baik, pemerintah juga harus bersih (*clean government*). Penyelenggaraan pemerintah yang bersih, setidaknya harus memenuhi asas sebagai berikut, (i) asas kepastian hukum; (ii) asas tertib penyelenggara negara; (iii) asas kepentingan umum; (iv) asas keterbukaan; (v) asas proporsionalitas, seimbang antara hak dan kewajiban dari penyelenggara Negara; (vi) asas profesionalitas; dan (vii) asas akuntabilitas.<sup>13</sup>

#### **D. Hukum Tata Pemerintahan, Good Governance, Pencegahan Korupsi**

Sebagaimana hipotesis pada lembaran-lembaran awal makalah ini, bahwa ketentuan HTP ternyata, sedikit-banyak, menjadi pemicu terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh badan atau pejabat publik. Oleh karena itu, HTP mesti ditata sedemikian rupa agar tidak menjadi pintu masuk bagi tindak pidana korupsi. Salah satunya dengan menata sistem administrasi pemerintahan agar memasukkan didalamnya falsafah Pancasila.<sup>14</sup> Pemerintahan mesti dilaksanakan dengan seminimal mungkin

---

<sup>12</sup> Periksa Ambar Teguh Sulistiyani (ed), *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia...* hal. 21.

<sup>13</sup> Baca Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menujudkan Pemerintahan yang Bersih...* hal. 65-66.

<sup>14</sup> Zainal Arifin Mochtar dalam makalahnya, *Rencana Strategis Pengembangan Hukum Administrasi Negara*, (belum diterbitkan) menulis, setidaknya, permasalahan dalam HAN yang perlu dibenahi untuk mengatasi permasalahan aktual pemerintahan adalah, (i) memperbaiki hubungan pusat dan daerah; (ii) memperbaiki birokrasi dan sistem kepegawaian; (iii) menata sistem administrasi pemerintahan; (iv) menata sistem pengawasan dan lembaga pengawas; (v) merapikan rezim peraturan dan ketetapan; (vi)

menghindarkannya dari tindak pidana korupsi. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan, *pertama*, mengenalkan dan memasukkan efek jera (efek pemaksa) dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur administrasi negara. Anggapan yang mengatakan bahwa sebuah kebijakan pemerintah tidak dapat dipidana semestinya diperbarui. Sudah saatnya, kebijakan pemerintah yang sewenang-wenang dapat dibebani tanggung jawab hukum (dapat dipertanggungjawabkan).

*Kedua*, birokrasi (badan dan pejabat negara) mesti didorong untuk bersikap netral. Dalam hal ini, netral dari setiap pengaruh politik, kelompok politik, dan pengaruh pengusaha, dan pengaruh-pengaruh lainnya di luar ketentuan yang digariskan. Sikap netral penting untuk ditekankan karena sudah bukan rahasia: birokrasi sering melakukan rekayasa dengan kekuasaan politik atau pemilik modal untuk menggarong uang negara (di pusat dan di daerah).

*Ketiga*, melaksanakan pengawasan partisipatif. Selayaknya pejabat negara yang menerbitkan ketetapan harus mau diawasi. Pengawasan terhadap itu dapat ditempuh dengan cara, menggelar jaring aspirasi masyarakat sebelum ketetapan diterbitkan. Sehingga, ketetapan yang diterbitkan oleh pejabat negara bersubstansi kepentingan rakyat, bukan kepentingan golongan, bukan kepentingan elit politik, serta bukan kepentingan pemangku modal.

## **E. Kesimpulan**

Sekali lagi, bahwa pemerintahan yang baik dan bersih, pemerintahan nirkorupsi, adalah prasyarat bagi suatu pemerintahan yang dapat menghadirkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Oleh karena itu, salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk menggapai kesejahteraan rakyat tersebut adalah dengan membentuk HTP yang memenuhi muatan, *pertama*, dapat secara adil mengatur dan mengendalikan masyarakat. *Kedua*, memungkinkan warga masyarakat berpartisipasi dalam mengawal dan mengawasi pemerintahan. *Ketiga*, menciptakan aturan hukum yang melindungi masyarakat. *Keempat*, menetapkan norma fundamental sebagai patokan filosofis dan teknis bagi bekerjanya birokrasi.

Di samping itu, muatan HTP juga mesti dimaksimalkan untuk menghindari tindak pidana korupsi. Salah satunya adalah menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, layak, dan bersih. Sehingga, perbuatan tercela pemerintah, seperti, perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overbeidsdaad*), perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatig*), perbuatan yang tidak tepat (*onjuist*), perbuatan yang tidak bermanfaat (*ondoelmatig*), dan perbuatan menyalahgunakan wewenang

---

mengatur *judicial review* di Pengadilan Tata Usaha Negara; serta (vii) menata keuangan negara dan pembendaharaan negara.

*(détournement de pouvoir)* tidak bisa masuk ke birokrasi. Dan, seterusnya dapat terwujud birokrasi yang dapat memberikan pelayanan prima ke rakyat. Terakhir, untuk semakin menguatkan badan dan pejabat negara yang pro-rakyat tanpa korupsi, salah satu hal yang perlu dibenahi adalah menata sistem administrasi pemerintahan dan menegakkan efek pidana bagi setiap kebijakan pemerintah yang sewenang-wenang. Bila demikian, niscaya HTP akan dapat menjadi langkah awal mencegah korupsi dan kesejahteraan rakyat—sebagai tujuan negara—dapat tercapai.



### Daftar Pustaka

- Effendi, Sofian. *Reformasi Birokrasi*, ceramah pada *Re-Entry Workshop Strategic Management of Local Authorities*. Diselenggarakan oleh Badan Diklat Depdagri. 21 Juli 2000.
- Fahmal, Muin. Cetakan pertama 2006. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press.
- Koentjoro, Diana Halim. Cetakan pertama 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD. Cetakan kedua 2000. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Rencana Strategis Pengembangan Hukum Administrasi Negara*. (Makalah tidak diterbitkan).
- Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indones*. Yogyakarta: Penerbit LIBERTY.
- Sulistiyani, Ambar Teguh (ed). Cetakan pertama 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusi*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Supeno, Hadi. Cetakan pertama 2009. *Korupsi di Daerah: Kesaksian, Pengalaman, dan Pengakuan*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

