

# MENCEGAH KORUPSI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Dr. IGM Nurdjana SIK, S.H. M.Hum

"Lembaga instansi Polri merupakan lembaga pelayanan publik yang tersebar dengan struktur kekuatan dan kemampuan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia bahkan telah menempatkan atase Kepolisian yang mengemban tugas pelayanan di beberapa Negara. Esensi tugas pelayanan publik bagi Polisi dengan para pejabat publik anggota Polri yang mengawaki adalah sesuai amanah Undang-Undang Kepolisian Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 pasal 13 meliputi "memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pelayanan terhadap masyarakat". Dalam konteks pelayanan publik, Polri tidak bisa terlepas dengan tantangan aktual dewasa ini yaitu masalah tindak pidana korupsi dalam pelayanan publik yang potensial melibatkan seluruh aparatur lembaga instansi bahkan swasta di pusat maupun daerah".

Pemberantasan di lingkungan lembaga, instansi pada tataran birokrasi termasuk legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan tugas utama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan dan Kepolisian yang telah ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan atau menurut prosedur sistem peradilan tindak pidana korupsi. Upaya percepatan pemberantasan korupsi, Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan instruksi Nomor 5 tahun 2004 yang menata ulang reformasi seluruh pemerintahan birokrasi dalam pelayanan publik telah menugaskan Menpan menyusun langkah-langkah reformasi dengan memperhatikan lebih serius pencegahan korupsi dalam pelayanan publik.

Bentuk korupsi dalam pelayanan publik perlu pemahaman bagi seluruh pejabat dan seluruh sumber daya manusia yang melaksanakan tugas aparatur pemerintahan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat sehingga tidak terjebak pada perbuatan tindak pidana korupsi atau dapat dicegah terjadinya perbuatan korupsi dengan



Dr. IGM. Nurdjana SIK, SH., M.Hum.

melakukan *plan of action* kinerja pencegahan secara intensif meliputi : sosialisasi pemahaman delik perbuatan tindak pidana korupsi, modus korupsi dalam pelayanan publik dan langkah-langkah teknis, strategi pencegahan.

#### Pemahaman Delik Korupsi

Hasil kajian tim KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang melalui supervisi dan sosialisasi di Yogyakarta bekerja sama dengan lembaga perguruan tinggi, instansi penegak hukum dan lembaga sosial masyarakat anti korupsi. Terdapat fenomena kurangnya pemahaman masyarakat tentang arti dan pengertian tindak pidana korupsi menurut rumusan delik korupsi di Indonesia. Sebagai perbandingan negara Singapura sering dijadikan model yang berhasil dalam pemberantasan korupsi, terdapat 32 kasus korupsi dengan isu utama "Menyuap (beribery) maka bagi petugas suatu pejabat publik apabila disuap pasti terlibat korupsi. Sedangkan hasil *money laundry, illegal logging, illegal meaning* tidak digolongkan korupsi. Sehingga Singapura menjadi aman dan surga bagi para koruptor serta sulit diekstradisi.

Sedangkan pemahaman dalam bentuk pengertian korupsi di Indonesia dari segi kaidah hukum yang normatif, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi pasal 2 ayat (1) dengan tegas perumusan deliknya adalah "Setiap

orang yang melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, yang dapat merugikan lembaga, negara atau perekonomian negara".

Secara logika hukum delik rumusan tindak pidana korupsi tersebut yang seharusnya dijadikan unsur utama untuk masyarakat pelaku koruptor atau menentukan seseorang atau korporasi apakah terlibat atau terjadi korupsi. Bahkan segera dapat diidentifikasi melalui suatu gelar perkara oleh tim penyidik dengan alternatif :

1. Jika memenuhi keempat unsur delik tersebut yang dilengkapi dengan pembuktian barang bukti, saksi, saksi ahli, dokumen bukti yang otentik dan sebagainya maka dapat ditetapkan terjadi kasus korupsi.
2. Jika hanya memiliki unsur melawan hukum, dalam arti tidak ada pelanggaran pidana seperti yang diatur dalam KUHP dan materiil pada undang-undang lainnya, maka dimungkinkan yang terjadi masalah perdata, pelanggaran hukum administrasi atau penyimpangan biasa yang terkait masalah keuangan dan ekonomi negara.
3. Jika unsur merugikan ekonomi dan keuangan negara tidak terpenuhi maka perbuatan melawan hukum tersebut dapat digolongkan perbuatan tindak pidana biasa atau kejahatan ekonomi lainnya.

Betapa pentingnya pemahaman hukum tentang arti dan pengertian tindak pidana korupsi menurut rumusan delik korupsi di Indonesia, sehingga dalam pencegahan korupsi sejak awal berkas kasus sudah dapat diklarifikasi dan penindakan atau dipastikan telah terjadi perbuatan tindak pidana korupsi dalam pelayanan publik. Sehingga dapat dicegah hasil proses penyelesaiannya sistem peradilan tindak pidana korupsi yang SP3, tergolong hanya pidana biasa, pelanggaran administrasi atau bebas sama sekali dari delik korupsi.

Guna mencegah perbuatan korupsi dalam pelayanan publik atau standar hasil yang dicapai para penegak hukum dalam pemberantasan korupsi akan tetap proporsional, profesional, dan lebih efektif, maka dalam proses kinerja para lembaga instansi pelayanan publik prioritas diperlukan langkah-langkah pencegahan :

**Pertama, Sosialisasi pemahaman delik korupsi.** Arti dan pengertian menurut rumusan hukum tindak pidana korupsi sesuai Undang-Undang Nomor 31 tahun 1991 pasal 2 ayat (1) yang membedakan antara korupsi dengan perbuatan pidana biasa atau pelanggaran hukum non pidana atau berbeda dengan

rumusan delik korupsi versi negara lain di dunia secara universal bentuk korupsi dalam pelayanan publik yang potensial korupsi di Indonesia sebagai berikut :

1. **Petit Corruption**

**Petit Corruption** atau dengan pola **extortion** sebagai korupsi kelas teri, dengan bentuk kasus delik pelayanan publik pada seluruh lembaga instansi, aparat pemerintah agar lebih mengenal atas kinerja sektor pelayanan publik yang potensial perbuatan korupsi yang dewasa ini masih meresahkan masyarakat antara lain : birokrasi perijinan, sektor perpajakan, bea cukai, penerimaan pegawai baru (*werving*), pengurusan retribusi, paspor, KTP, SIM, surat kelakuan baik, sertifikat tanah dan bentuk pelayanan kepada masyarakat lainnya yang meminta imbalan.

Bentuk korupsi seperti ini disebut "*Extortion* atau *Petit Corruption* dan oleh praktisi hukum sering disebut "*Public Corruption*" sebagai korupsi kelas teri dengan cara pungutan liar (*Pungli*) meskipun kalau dijumlah secara keseluruhan cukup besar, korupsi bentuk *extortion* atau meminta imbalan ini, paling mengganggu masyarakat sehingga terjadi pameo "*public servants*" Indonesia tidak lagi melayani masyarakat tetapi "*to be served by the public*" meminta dilayani oleh masyarakat (Awalodin Djamin, 2005 : 1). Hal ini sesuai dengan gebrakan pertama Kapolri Jenderal Polisi Drs. Bambang Hendarso Danuri, MM. adalah memberantas pungutan liar di lingkungan Kepolisian yang berharap anekdot "**masyarakat kehilangan kambing takut melapor ke Polisi karena bakal habis sapi**" benar-benar tidak terjadi lagi. Serta menegaskan "**Saya dan jajaran akan berusaha membuat Polisi yang semakin bersih dan dipercaya masyarakat**", segera akan membuka saluran kontak ke masyarakat melalui layanan pesan singkat (SMS) untuk memberikan akses informasi apabila mengetahui ada Polisi yang **pungli** atau berperilaku menyimpang "**Namun harus fakta, jangan mengarang cerita atau fitnah**" (Media Indonesia, 12 Oktober 2008, hal 1, kl. 3-5).

2. **Ethics in Government Corruption**

**Ethics in Government Corruption** atau dengan pola **Internal theft** yang tergolong kelas kakap. Korupsi pada *ethics in government* yaitu kerawanan unit-unit kerja pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara, APBN, APBD seperti korupsi pada unit kerja bertugas dibidang pengelolaan negara (*revenue learning units*) penerimaan pajak, bea dan cukai, Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) atau non pajak lainnya dengan cara pejabat unit kerja tersebut "memainkan" wewenangnya terhadap isi wajib pajak, PNBP, serta bea dan cukai.

Korupsi unit-unit kerja yang mengeluarkan

dana yang besar misalnya pada pengadaan barang dan jasa yang telah diatur dalam APBN, APBD bahkan dalam bentuk kredit ekspor oleh para pejabat yang berwenang dengan "**mark-up**" tanpa melalui tender. Model kasus seperti ini masih menjadi topik pemberitaan media pers tentang pembelian helikopter *scorpions*



Salah satu kegiatan work shop yang difasilitasi oleh Menpan dengan thema Pencegahan Korupsi dalam Pelayanan Publik.

oleh Gubernur NAD, pengadaan beras dari Vietnam oleh Kabulog dan berbagai proyek pembangunan fasilitas dan pengadaan material bermasalah korupsi.

3. **Gurita Corruption**

**Gurita Corruption** atau sebagai **distroyer economic corruption** adalah model korupsi yang paling berbahaya menghancurkan ekonomi Negara secara latent dan permanen. Lebih populer dengan sebutan "**distroyer economic state**" dan dikalangan masyarakat ada yang mengartikan dengan "**Gurita Corruption**" atau gendruwo / raksasa korupsi karena secara sistematis menggurita dan menjadi lingkaran setan (*vicious circle of corruption*) yang membuat kerugian negara sejumlah ratusan bahkan ribuan triliun rupiah dalam waktu 1 (satu) tahun.

Bentuk korupsi Gurita atau *the big of corruption* ini sangat terkait dengan pelayanan publik dalam bisnis global yang dilakukan oleh *national corporation* atau *international corporation* dimotori para konglomerat hitam.

Paling diminati oleh koruptor jenis ini melalui transaksi bisnis yang kolusif pada pengelolaan sumber daya alam seperti pertambangan: emas, tembaga, perak, nikel, minyak, gas bumi dan pasir. Material hasil tambang yang diolah ke luar negeri yang sulit di kontrol sehingga tidak transparan misalnya apakah ada yang menambang "uranium"? Juga pada pengelolaan sumber daya alam dengan modus "**new demention crime**", seperti *illegal logging*, *illegal meaning*, *businees collution* dan *illegal fishing* yang sulit diungkap karena dibungkus dengan globalisasi ekonomi, perdagangan bebas dengan berbagai cara *bussines of crime*, monopoli dan manipulasi.

Pengelolaan sumber daya kekayaan alam di Indonesia banyak yang tidak transparan, sarat dengan kepentingan para pihak yang merugikan ekonomi dan keuangan negara secara laten. Hasilnya pun sulit diaudit hanya sekitar 22 ½ % masuk kas negara dalam bentuk royalti dan pajak, sehingga APBN, APBD selalu kecil. Dampaknya sistem kesejahteraan aparat negara kecil, subsidi pada masyarakat kecil dan dukungan anggaran pengembangan sosial capital masyarakat tetap kecil. **Skenario korupsi jenis ini menyebabkan bangsa Indonesia dalam kemiskinan, pengangguran, mutu pendidikan menurun atau kebodohan meningkat, sesungguhnya bentuk gurita corruption adalah akar masalah korupsi atau akar semua permasalahan Bangsa dan Negara.** (Kwik Kian Gie, Kompas, 2004 : 4-6).

Kedua, **Konsisten penerapan anggaran berbasis kinerja**, Model pencegahan korupsi dalam pelayanan publik untuk mendukung pelaksanaan program kinerja pada tiap lembaga instansi pemerintah

dengan menerapkan secara konsisten anggaran berbasis kinerja. *Basic character* dari sistem ini, bahwa setiap rupiah dalam bentuk RKA-KL (Rencana Kerja Anggaran-Kementerian Lembaga) dalam bentuk DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) harus dipertanggung-jawabkan oleh pejabat publik selaku pengguna dan kuasa pengguna anggaran.

Sistem anggaran berbasis kinerja seperti ini, sangat lekat dengan filosofi bangsa Indonesia dalam budaya bangsa yaitu "*jer basuki mowo bea*" dengan pengertian setiap kinerja pasti memerlukan biaya, yang dipertanggung-jawabkan dengan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan) atau LRA (Laporan Realisasi Anggaran) pada DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) Satuan Kerja dengan pencapaian target hasil kinerja, produksi pelayanan yang berkualitas dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Implikasi anggaran berbasis kinerja ini, dapat memperkecil ruang gerak korupsi dalam pelayanan publik yaitu :

1. Meningkatkan sistem penganggaran yang bersentuhan langsung resiko ekonomi (*economic risk*) yang dihadapi pegawai pemerintahan antara lain : kenaikan gaji, tunjangan dan jaminan sosial ekonomi yang memberikan kesejahteraan pada keluarga. Dalam mata anggaran disebut kebutuhan Balanja Pegawai.
2. Meningkatkan biaya, sumber biaya atau biaya dukungan bekerja yang dalam mata anggaran disebut Belanja barang, dan pada istilah pencegahan korupsi disebut *political risk*, sehingga para pegawai dalam bekerja citranya menjadi positif, karena tidak perlu meminta partisipasi atau mencari biaya dengan pungutan secara ilegal.



Selesai acara persentasi dan diskusi work shop dengan makalah Pencegahan Korupsi dalam Pelayanan Publik.

### Kurikulum Anti Korupsi

Strategi yang perlu dikembangkan dalam pencegahan korupsi pada pelayanan publik adalah melalui pembangunan sistem pendidikan nasional dengan menambahkan program pendidikan khusus tentang materi bahan pelajaran tentang korupsi guna membentuk masyarakat maju dan kuat yang berwawasan anti korupsi. Sehingga akan tercipta karakter masyarakat yang *rationality, sense of developmen, sense of productivity, Sense for improved institution and attitudes, sense for national consolidation, political democracy* (Sukardika, 2004:158). Maka membenahi

sumber daya manusia yang potensial dengan ancaman virus korupsi sangat ditentukan oleh peranan pendidikan dengan para cendekiawan, para guru, dosen, para orang tua dan tokoh masyarakat pendidik lainnya.

Bagi masyarakat yang masih anomali tentang korupsi, secara mendasar perlu dicermati, bagaimana membenahi karakter Bangsa menjadi anti korupsi, pada lembaga pendidikan formal negeri atau swasta, serta lembaga pendidikan keagamaan seperti pesantren, seminari dan lain sebagainya. Ditanamkan pemahaman kejahatan korupsi sejak dini mulai dari TK, SD, SMP, SLA sampai perguruan tinggi termasuk pada semua strata lembaga pendidikan kedinasan di lingkungan lembaga/ instansi atau pemerintahan, TNI dan Polri yaitu dengan kurikulum khusus atau materi bahan pelajaran tentang korupsi, disesuaikan dengan kondisi psikologis peserta didik dan pertumbuhan anak atau para siswa dan mahasiswa. Demikian pula penerapan pengetahuan tentang korupsi dalam bentuk bahan pencerahan bagi masyarakat pemahaman tentang korupsi yang diberlakukan di lingkungan masyarakat sektor pendidikan non formal mulai dari lingkungan keluarga, RT, RW, Desa/ Kelurahan dan organisasi masyarakat; organisasi kepemudaan, pramuka, karang taruna serta berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) lainnya.

Misi yang hendak dicapai dari sistem pendidikan dengan kurikulum yang berbasis anti korupsi; menegakan disiplin bangsa dan budi pekerti, ketaatan pada ketentuan, serta kepatuhan atas norma-norma hukum yang ditanamkan dalam jiwa anak-anak atau anak bangsa sejak dini sampai yang memiliki mental model anti korupsi (*out put*), sehingga secara gradual pencegahan korupsi dalam pelayanan publik akan menjadi efektif (*out come*).

### Fakta Integritas

Salah satu pelaksanaan pencegahan korupsi dalam segala sektor kegiatan pelayanan publik disamping kontrol BPK dan deteksi/ penyelidikan langsung yang aktif dilakukan oleh para penegak hukum tindak pidana korupsi KPK, Kepolisian, Kejaksaan dan lembaga anti korupsi yang lain yang peduli korupsi, maka diperlukan komitmen yang kuat

pada seluruh pejabat publik, aparat pemerintah dari pusat sampai daerah dalam bentuk "fakta integritas" dengan menyatakan:

- Berperan secara pro-aktif dalam upaya-upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, serta tidak melibatkan diri dalam perbuatan tercela;
- Melaksanakan Fakta Integritas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Propinsi Daerah berdasarkan Modul Fakta Integritas yang telah ditetapkan;
- Menghimbau seluruh anggota dan alat kelengkapan DPRD Propinsi untuk memandatangani Fakta Integritas dan melaksanakan secara konsisten serta berkesinambungan;
- Melibatkan Forum Pemantau Independen yang berasal dari masyarakat dalam pelaksanaan Fakta Integritas;
- Melindungi saksi atau pelapor pelanggaran pelaksanaan Fakta Integritas di lingkungan Pemerintah Propinsi;
- Bila saya melanggar hal-hal tersebut di atas, saya siap menghadapi segala konsekuensinya.

Pernyataan pejabat ini sebagai kalimat politik, berakibat moral, janji dan sumpah jabatan dengan pernyataan sikap yang jelas dihadapan hati nurani dan Tuhan Yang Maha Kuasa. Mencegah dan menjamin rencana kerja dan anggaran lembaga instansi: dengan penetapan kinerja untuk berjanji melaksanakan pelayanan publik yang transparan tidak korupsi, termasuk untuk tidak kolusi dalam transaksi bisnis, Pengelolaan sumber daya alam, yang merupakan sumber kerugian terbesar keuangan dan ekonomi negara oleh pihak asing sehingga APBN/APBD tetap kecil. Sehingga menjadi akar permasalahan korupsi yang menyengsarakan rakyat banyak.

Selama ini pemberantasan korupsi hanya ditekankan pada tindakan radikal pemberantasan korupsi (represif) yang seharusnya didahului dengan tindakan mencegah korupsi (preventif) atau tindakan radikal meniadakan korupsi dengan mencabut semua akar yang menyebabkan korupsi. Maka, mencegah korupsi dalam pelayanan publik merupakan agenda reformasi yang prioritas untuk membangun kepercayaan (*trust building*) masyarakat bagi seluruh aparat pemerintah pengemban fungsi pelayanan publik.

Hal ini menjadi salah satu tantangan pengabdian pejabat publik dengan partisipasi semua pihak eksekutif, legislatif, yudikatif termasuk lembaga penegak hukum, swasta, dan LSM serta seluruh lapisan masyarakat dalam mengamankan ekonomi dan sumber daya kekayaan alam Bangsa Indonesia. Sesuai amanah yang diatur sistem ekonomi Indonesia menurut pasal 33 UUD 1945 ayat (2) bahwa "bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia" bukan untuk menjadi obyek monopoli dan manipulasi bagi kepentingan pribadi atau *corporasi* dengan cara korupsi.

(Esensi Desertasi Penulis : Kabag Dalqar Roprograr Sderembang Polri mantan KabagSerse Tipikor Polda Jateng/ DIY)\*\*\*

Model pencegahan dengan perbaikan *economic risk* dan *political risk* sangat efektif dalam pencegahan korupsi di Singapura atau sebagai langkah pertama dalam menindak dan menurunkan trend korupsi.

**Ketiga, Mewaspada modus korupsi dalam pelayanan publik**, yang populer dewasa ini menurut Tosi Kit Anti Korupsi yang dikembangkan sejak tahun 2002 oleh Badan PBB dibawah naungan *Center of International Crime Prevention (CICP)* yang mempublikasikan terdapat berbagai modus korupsi dalam pelayanan suap atau sogok semua level korupsi kelas teri, kakap dan gurita yaitu : pemberian suap atau sogok (*beribery*), penggelapan (*emberzlemeit*), pemalsuan (*fraud*), pemerasan (*extortion*), penyalahgunaan jabatan dan wewenang (*abuse of power*), pertentangan kepentingan memiliki usaha sendiri (*internal trading*), pilih kasih (*favoritism*), menerima komisi (*commission*), nepotisme (*nepotism*), kontribusi atau gratifikasi dengan pemberian illegal (*illegal contribution*).

Dalam menentukan bahwa modus tersebut memenuhi delik korupsi maka perlu diuji dengan rumusan korupsi yang diatur menurut Undang-Undang No. 31 tahun 1999 pasal 2 ayat (1) mulai dari unsur melawan hukum sampai dengan kategori kerugian ekonomi dan keuangan Negara, sehingga makin menjadi valid yang memenuhi unsur delik korupsi atau bukan korupsi.

**Keempat, Komitmen Pengawasan dan Fakta Integritas**, dalam pencegahan korupsi pada pelayanan publik, lembaga Menpan menjadi sentra kendali meningkatkan kerjasama pengawasan dengan lembaga pemerintah non departemen yaitu Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Kepegawaian Negeri (BKN), badan Pengawas Keuangan Negara dan Pembangunan (BPKP) bahkan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK) dan Arsip Nasional disertai dengan peningkatan pengawasan fungsional oleh Lembaga Pengawas atau inspektorat yang terjalin dari pusat sampai daerah mulai dari Irjen Departemen, TNI, Irwasum Polri, Deputi Pengawas Menpan dengan mengintensifkan peran dan kemampuan auditor para Irwasda, Bawasda dengan terget program kinerja mencegah dan meminimalisir kebocoran keuangan negara dan kerugian ekonomi negara akibat perbuatan unit kerja yang potensial korupsi.