

Kebijakan Kriminal Pencegahan Korupsi Pelayanan Publik

Hariman Satria

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Kendari

hariman85antikorupsi@gmail.com

Abstract

The widespread of corruption in public services is not only triggered by its poor system but also by the moral vulnerability of the state officials. This study aims to give a comprehensive account of the prevention of corruption in public services, specifically in the criminal policy domain. The study presents normative legal research through statute and conceptual approaches. In line with the corruption issue, the government needs to take adequate and relevant strategies to eradicate corruption. They include adopting crime prevention theory such as situational crime prevention, enhancing ethical and professional employee culture through good corporate governance, imposing strict sanctions for unprofessional employees, maximizing incentives for professional employees, disseminating massive and systematic impact of corruption in natural resource sectors, implementing an integrated online-based licensing system, reforming the public service, and improving the license approval process.

Keywords: Criminal, Corruption, Public

Abstrak

Massifnya korupsi pelayanan publik selain dilatari oleh kelemahan sistem juga karena adanya kerawanan moral penyelenggara negara sehingga mesti dicegah. Penelitian ini ditujukan untuk menguraikan mengenai pencegahan korupsi pelayanan publik dalam optik kebijakan kriminal. Metode kajian menggunakan penelitian hukum normatif, melalui pendekatan undang-undang dan konseptual. Ada beberapa kebijakan yang mesti ditempuh oleh pemerintah guna mencegah korupsi pelayanan publik, yakni: mengadopsi teori pencegahan kejahatan, seperti *situational crime prevention*, memperkuat etika dan tata kelola birokrasi melalui *good corporate governance*, pemberian sanksi yang tegas bagi birokrat yang menerima gratifikasi dalam melaksanakan tugasnya, memberikan penghargaan kepada birokrat yang jujur, mensosialisasikan dampak korupsi SDA secara masif dan sistematis kepada masyarakat, membentuk sistem perizinan yang terpadu berbasis *online*, menata budaya pelayanan birokrasi, dan perbaikan batas waktu proses perizinan.

Kata Kunci: Kriminal, Korupsi, Publik

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kejahatan korupsi, masih menjadi persoalan serius di Indonesia. Hal ini tercermin dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) RI yang belum lama ini dirilis oleh *Transprancy Internasional* (TI). Menurut lembaga yang berpusat di London itu, IPK RI pada tahun 2019 adalah 40. Asumsinya, semakin besar angka IPK, maka negara tersebut dipersepsikan makin bersih dari korupsi. Sebaliknya, semakin kecil angka IPK suatu negara, maka menunjukkan semakin terjerembab-nya suatu negara dalam kubangan korupsi. Secara matematis, Indonesia berada di peringkat ke-85 dari 180 negara yang dikaji. Itu artinya, Indonesia hanya membaik 8 poin bila dibandingkan dengan IPK 2012.

Apabila ditelusuri lebih jauh, korupsi bertalian erat dengan aktifitas pemerintahan yang ikut mempengaruhi transformasi sosial, ekonomi dan politik. *Governance Indeks* Indonesia pada 2020 adalah 5,4 dari skala 0-10. Perlu diketahui, bahwa semakin tinggi skor indeks pemerintahan maka semakin baik pula capaian suatu negara. Terkait dengan itu, skala 5,4 yang dicapai Indonesia, menunjukkan masih berkutatnya negeri ini dengan kejahatan korupsi yang tak kunjung dapat diselesaikan. Alhasil, kebijakan mencegah dan memberantas korupsi dalam setiap periode pemerintahan bisa dikatakan jalan ditempat sebab sejak 2012, skor Indonesia pada indikator mengatasi korupsi stagnan dinilai 4. Dengan demikian, dalam konteks kejahatan korupsi—Indonesia konsisten di jalan yang salah.

Maraknya kejahatan korupsi sebagai *extra ordinary crime* membutuhkan upaya yang luar biasa (*extra ordinary measures*) guna mencegah dan memberantasnya. Keduanya ibarat dua sisi dari satu mata uang yang tidak terpisah-pisahkan satu

sama lain. Terlepas dari perdebatan panjang mengenai nawaitu dan cara antara pemerintah dengan DPR yang berkongsi mengubah UU KPK sehingga terkesan lebih mengarahkan KPK sebagai lembaga pencegah korupsi—kedua konsep tersebut diadopsi secara normatif dalam UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

Secara epistemologi, jenis korupsi yang acapkali ditemukan dalam lingkungan pemerintahan entah itu di pusat atau daerah adalah korupsi yang berkaitan dengan pelayanan publik. Dalam hal ini, kejahatan korupsi terjadi dalam lingkungan birokrasi atau unit layanannya. Hasil studi Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) tentang Tata Kelola Ekonomi Daerah Tahun 2018, menunjukkan bahwa korupsi pelayanan publik yang paling sering terjadi adalah perizinan atau izin usaha. Sebagian pelaku usaha menyatakan mengalami hambatan untuk mendapatkan izin usaha, seperti prosedur yang rumit, waktu yang lama, dan biaya yang tidak terduga. Dalam hal integritas kepala daerah, sepertiga pelaku usaha berpendapat bahwa bupati/walikota terlibat dalam aktivitas korupsi bagi kepentingan pribadinya. (KPPOD, 2018:5).

Temuan KPPOD tersebut, sejalan dengan survei penilaian integritas yang dilakukan oleh KPK pada 2018 yang lalu. Hasilnya, menunjukkan bahwa pelayanan publik menjadi tempat yang paling rawan dikorupsi karena dipengaruhi oleh budaya organisasi, sistem anti korupsi tiap instansi dan pengelolaan sumber daya manusia (KPK, 2018:17). Hasil survei tersebut juga menunjukkan bahwa pelayanan publik seperti perizinan menjadi lahan basah bagi

pelaku dengan modus gratifikasi atau suap termasuk melibatkan calo (KPK, 2018:18).

Adapun Satuan Kerja (Satker) di daerah yang rawan terjadi korupsi perizinan atau pelayanan publik adalah Energi dan Sumber Daya Mineral, Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu serta Badan Pertahanan Nasional (KPK, 2018:21). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sektor pelayanan publik menjadi wilayah yang sangat rawan disalahgunakan di suatu daerah.

Bertalian dengan itu, Indonesia Corruption Watch pada akhir tahun 2018 telah mengidentifikasi berbagai berbagai kasus korupsi pelayanan publik atau perizinan yang acapkali menjadi sasaran empuk para mafia birokrasi adalah izin usaha pertambangan, izin surat usaha pariwisata, tanda daftar pariwisata, izin usaha industri dan tanda daftar gudang. Selain itu, ada pula pengurusan surat izin mengemudi, perekaman KTP elektronik serta pengadaan barang dan jasa (ICW, 2018:21).

Berangkat dari berbagai fakta di atas, dapat dikatakan bahwa salah satu tipe korupsi yang rentan terjadi adalah pelayanan publik khususnya menyangkut perizinan dalam segala variannya. Pelbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah tetapi hingga kini belum bisa menekan laju korupsi pelayanan publik. Dalam konteks itu, penelitian ini akan mengulas secara sistematis korupsi pelayanan publik yang dikorelasikan dengan suatu pendekatan kebijakan kriminal.

B. Permasalahan

Adapun permasalahan yang akan dijawab dalam kajian ini adalah bagaimana pencegahan korupsi pelayanan publik bila dilihat dari optik kebijakan kriminal?

C. Tujuan Kajian

Ada 2 tujuan kajian ini, yakni:

- 1) Secara teoritis yakni untuk memberikan uraian dan wacana yang utuh mengenai pencegahan korupsi pelayanan publik dalam optik kebijakan kriminal.
- 2) Secara praktis adalah agar dapat dijadikan sebagai referensi oleh berbagai pihak dalam mengkaji isu-isu pemberantasan korupsi dalam pelayanan publik.

D. Kajian Literatur

Secara teori, kajian literatur merupakan fondasi dalam menjelaskan variabel-variabel judul. Bertalian dengan itu, ada 3 variabel yang akan dijelaskan yakni sebagai berikut:

1. Konsep Mengenai Kebijakan Kriminal

Secara harfiah, kata kebijakan kriminal merupakan padanan kata politik kriminal, politik hukum pidana atau kebijakan legislatif yang seringkali digunakan oleh para ahli hukum pidana dan kriminologi dalam menjelaskan upaya pengendalian kejahatan di tengah-tengah masyarakat. Istilah-istilah tersebut pada dasarnya memiliki makna yang sama (Arief, 2010:v). Menurut Marc Ancel kebijakan kriminal merupakan *rational organization of the control of crime by society* (Ancel, 1965:209).

Pandangan yang tidak jauh berbeda dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels yang menyatakan bahwa *criminal policy is the rational organization of the social reactions to crime* (Hoefnagels, 1973:55). Merujuk dari kedua argumentasi tersebut, kebijakan kriminal sesungguhnya bertalian erat dengan upaya rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan atau sebagai sebagai rekasi masyarakat atas kejahatan. Dalam konteks itu, Hoefnagels menyebut *criminal policy* sebagai *a policy of*

designating human behavior as crime dan the science of crime prevention (Hoefnagels, 1973:57 & 100). Jadi, kebijakan kriminal menyangkut pula kebijakan yang mengarah pada perilaku orang sebagai kejahatan dan sebagai ilmu pengetahuan tentang pencegahan kejahatan.

Berkaitan dengan pencegahan kejahatan, Hoefnagels kembali menyatakan bahwa hal itu dapat ditempuh melalui tiga cara yaitu: (1) *criminal law application* atau penerapan hukum pidana. (2) *prevention without punishment* atau pencegahan tanpa pidana. (3) *influencing views of society on crime and punishment* atau mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan (Hoefnagels, 1973:56).

Pertanyaan kemudian adalah apakah yang dimaksud sebagai usaha rasional masyarakat dalam pengendalian kejahatan? Marjono Reksodiputro menyatakan bahwa usaha rasional yang dimaksud adalah memilih langkah yang tepat dengan sengaja dan sadar melalui pendekatan integral dalam mengendalikan kejahatan. Pendekatan integral ini bisa melalui sarana penal atau sarana non penal. Makna lain adalah sebagai upaya memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana dalam menanggulangi kejahatan dengan memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung bekerjanya hukum pidana dalam kenyataan (Reksodiputro, 2009:325).

Masih mengenai kebijakan kriminal—arahnya adalah merumuskan perundang-undangan pidana yang lebih baik, guna melindungi masyarakat dari kejahatan yang pada ujungnya dapat melahirkan kesejahteraan masyarakat. Secara gamblang dikatakan oleh Ancel, *the viewpoint of criminal law can be called an effort to make and formulate a good criminal law. This formulation aims to provide protection to the community (social*

defence) and to achieve social welfare (Ancel, 1965:6-7).

Pelaksanaan kebijakan kriminal tersebut, secara teori terdiri atas 3 tahap, yakni kebijakan formulasi, kebijakan aplikasi dan kebijakan eksekusi. Kebijakan formulasi merupakan tahap awal yang paling startegis dari keseluruhan perencanaan proses fungsionalisasi atau operasionalisasi hukum pidana. Tahap ini menjadi domain pihak legislatif untuk menetapkan dua hal utama yaitu penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar (Sudarto, 1983:152).

Selanjutnya kebijakan aplikasi adalah tahap pelaksanaan peraturan pidana oleh hakim. Kemudian, kebijakan eksekusi adalah dijatuhkannya pidana kepada seseorang yang dilaksanakan oleh kekuasaan administrasi. Secara dogmatik hukum, tahap pertama sering juga disebut sebagai tahap pemberian pidana *in abstracto*. Sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap pemberian pidana *in concreto* (Muladi & Arief, 1992:91-92).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa fokus kebijakan kriminal atau politik kriminal adalah menghasilkan suatu peraturan pidana yang memiliki daya guna sehingga dapat dimanfaatkan untuk pengendalian kejahatan. Cara ini, diharapkan pula, dapat melindungi masyarakat dari kejahatan, juga mampu mensejahterakan masyarakat. Secara sistematis, kebijakan kriminal bertumpu pada kebijakan formulasi pada tataran yang abstrak, serta aplikasi dan eksekusi pada tataran yang konkrit.

2. Hakikat Pencegahan Korupsi

Frasa pencegahan korupsi, bukanlah hal yang baru dalam studi pemberantasan korupsi. Istilah ini acapkali dipadankan dengan istilah lain yang tidak kalah pentingnya yakni pemberantasan tindak

pidana korupsi. Keduanya, memiliki posisi sentral dalam narasi pemberantasan korupsi di setiap negara termasuk Indonesia. Jeremy Pope menempatkan pencegahan korupsi dengan menekankan pada sistem integritas nasional yang di dalamnya dipengaruhi oleh beberapa variabel, misalnya: kemauan politik pemerintah, badan anti korupsi yang independen, kebebasan dan profesionalisme pers serta sistem peradilan yang imparial (2000:61).

Secara normatif, pencegahan korupsi disebutkan dalam Pasal 6 UU KPK pada Pasal 6 yang menegaskan bahwa KPK bertugas melakukan tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi tindak pidana korupsi. Kemudian dalam Pasal 7 peraturan *a quo*—menegaskan bahwa, guna melakukan pencegahan tersebut, KPK berwenang: a) melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan 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 kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Karakter pencegahan korupsi juga berkaitan dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN). Dalam peraturan *a quo*, implisit menekankan bahwa untuk mencegah korupsi maka perlu diadopsi asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN.

3. Konsep Mengenai Pelayanan Publik

Istilah pelayanan publik tidaklah dapat dilepaskan dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU pelayanan publik). Dalam peraturan *a quo*, pelayanan publik diarahkan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara normatif, definisi pelayanan publik diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU pelayanan publik, bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berangkat dari definisi tersebut, paling tidak ada 3 hal krusial yang mesti dijelaskan lebih jauh, yakni makna penyelenggara pelayanan publik, masyarakat dan lembaga yang memiliki otoritas dalam mengawasi pelayanan publik.

Pasal 1 angka 2 UU pelayanan publik menegaskan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dengan demikian, yang dimaksud sebagai penyelenggara pelayanan publik adalah penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk dengan tujuan memberikan pelayanan publik.

Secara teknis, pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik (Pasal 1 angka 5). Dalam melakukan pelayanan, petugas pelayanan publik mesti merujuk pada standar pelayanan yakni tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur (Pasal 1 angka 7).

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 6 ditegaskan bahwa masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan lembaga yang memiliki otoritas dalam pelayanan publik adalah ombudsman, yakni lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD (Pasal 1 angka 13 UU pelayanan publik).

Mengenai ombudsman selanjutnya diatur dalam UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman). Dalam peraturan *a quo*, disebutkan bahwa salah satu kewenangan ombudsman adalah menerima laporan masyarakat yang berkaitan dengan

maladministrasi. Dalam Pasal 1 angka 3 UU ombudsman disebutkan bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Kembali pada pelayanan publik, dengan merujuk pada Pasal 4 UU pelayanan publik, terdapat beberapa asas pelayanan publik, yakni: asas kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Asas-asas tersebut, diharapkan dapat dijadikan acuan oleh penyelenggara pelayanan publik sehingga dapat tercapai tujuan diadakannya pelayanan publik, yakni sebagai berikut:

1. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Masih mengenai pelayanan publik, sebagaimana telah penulis ulas di atas bahwa lembaga yang memiliki otoritas mengawasi pelayanan publik adalah ombudsman maka dalam menjalankan kewenangannya, lembaga ini bertumpu pada beberapa asas berikut: kepatutan; keadilan; non-diskriminasi; tidak memihak; akuntabilitas; keseimbangan; keterbukaan; dan kerahasiaan (Pasal 3 UU ombudsman).

Metode

Sebagai suatu karya ilmiah, kajian ini menggunakan metode penelitian. Morris L. Cohen dan Kent C. Olson mendefinisikan penelitian hukum sebagai *the process of identifying and retrieving information necessary to support legal decision-making* (Cohen & Olson, 1992:1). Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) atau doktrinal yang menggunakan bahan hukum sekunder. Untuk menjawab permasalahan, akan digunakan dua pendekatan yakni pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach* (Marzuki, 2014:95).

Pembahasan

1. Menerapkan Teori Pencegahan Kejahatan Terhadap Korupsi Pelayanan Publik.

Berbicara tentang pencegahan kejahatan sesungguhnya menjadi domain ilmu kriminologi. Demikian halnya dengan pencegahan korupsi pelayanan publik maka pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan kriminologi yang berada dalam bingkai kebijakan kriminal sehingga dapat diketahui akar masalahnya termasuk cara mengendalikannya (Knepper, 2007:4).

Edwin H. Sutherland dan Donald R. Cressey, menyatakan bahwa ada 3 cara mencegah kejahatan sebagai bagian dari kebijakan kriminal. (1) menjaga segregasi antara orang yang menunjukkan perilaku jahat dengan masyarakat di sekitarnya. (2)

mengintegrasikan warga menjadi masyarakat yang taat hukum. (3) mendefinisikan kembali situasi sosial masyarakat yang dapat mendorong terjadinya kejahatan (Sutherland & Cressey, 1955:629)

Menurut Steven P. Lab, pencegahan kejahatan dapat dibagi dalam 3 pendekatan yakni primer, sekunder dan tersier. (Lab, 2010:27). Pencegahan primer difokuskan pada pencegahan masyarakat yang dimulai dari lingkungan rumah tangga, tempat bekerja, hingga hubungannya dengan aktifitas di luar lingkungannya. Pencegahan sekunder, lebih condong pada upaya untuk mengidentifikasi dan memprediksi potensi terjadinya kejahatan dengan melihat realitas sosial. Sedangkan pencegahan tersier merupakan upaya untuk membuat semacam kesepakatan dengan pelaku tindak pidana agar tidak lagi mengulangi perbuatannya (Lab, 2010:28-29).

Bertolak dari doktrin tersebut, dapat dikatakan bahwa manakala berbicara tentang pencegahan kejahatan atau tindak pidana pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari faktor pendorongnya dan proses penegakan hukumnya—pasca kejahatan terjadi. Maka posisi aparat penegak hukum, peradilan yang efektif, dan hukum yang berwibawa dapat menjadi benteng kokoh untuk mencegah terulangnya kejahatan di masa depan. Selain itu, peran serta masyarakat dan upaya responsif dalam mengidentifikasi potensi kejahatan oleh aparat penegak hukum menjadi poin yang tidak kalah pentingnya (Satria, 2019:11).

Terkait dengan itu, Adam Graycar dan Tim Prenzler, menegaskan bahwa khusus pencegahan korupsi ada 2 teori kriminologi yang acapkali digunakan, yakni *situational crime prevention (SCP) and regulatory theory*. Perlu diketahui bahwa *SCP helps us understand how to examine and prevent corrupt events. Regulatory theory*

focuses on guardianship and supports a 'big gun' approach to corruption prevention (Graycar & Prenzler, 2013:70).

Graycar dan Prenzler selanjutnya menyatakan *situational crime prevention (SCP) has provided the most important framework internationally for developing effective crime-prevention strategies, and it can also be used for corruption prevention. It involves the introduction of measures designed to foreclose opportunities in the location - or situation - in which offences occur (Graycar & Prenzler, 2013:71).* Dengan demikian, SCP menawarkan kerangka kerja yang paling penting secara internasional dalam mengembangkan strategi pencegahan kejahatan yang efektif termasuk pencegahan korupsi.

Terdapat 4 komponen kerangka kerja yang menjadi acuan dalam pencegahan kejahatan menurut konsep SCP, yakni sebagai berikut: (1) *a theoretical foundation drawing principally upon routine activity and rational choice approaches; (2) a standard methodology based on the action research paradigm; (3) a set of opportunity-reducing techniques; and (4) a body of evaluated practice including studies of displacement (Graycar & Prenzler, 2013:72).*

Mengenai pengurangan peluang terjadinya kejahatan, ada 3 hal yang perlu dilakukan kata Graycar dan Prenzler yakni sebagai berikut: (1) *are directed at highly specific forms of crime, (2) involve the management, design or manipulation of the immediate environment in as systematic and permanent way as possible, (3) make crime more difficult and risky, or less rewarding and excusable as judged by a wide range of offenders (Graycar & Prenzler, 2013:72)*

Sehubungan dengan itu, Cornish dan Clarke telah memetakan beberapa teknik spesifik dalam mencegah pelbagai kejahatan termasuk korupsi, yang dikelompokkan dalam 5 tujuan, antara

lain: (1) *increase the effort. (2) increase the risks. (3) reduce the rewards. (4) reduce provocations. (5) remove excuses (Graycar & Prenzler, 2013:73).* Maka beberapa hal yang dapat dilakukan dalam mencegah kejahatan korupsi, misalnya: meningkatkan upaya pencegahan, analisis risiko, mengurangi imbalan, mengurangi penyebab dan menghapus pendorong terjadinya kejahatan korupsi.

Berangkat dari pemikiran Graycar dan Prenzler di atas, *situasional crime prevention* sesungguhnya dapat digunakan juga untuk mencegah terjadinya korupsi dalam pelayanan publik. Dalam hal ini, melalui konsep SCP kita dapat memahami dan mengupayakan mengenai cara mencegah terjadinya korupsi. Untuk itu, beberapa acuan pencegahan kejahatan yang ditawarkan dalam SCP menarik untuk diterapkan, misalnya: *pertama*, memperhatikan kebiasaan aktifitas rutin birokrasi dalam memberi layanan publik. Kebiasaan tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi respons dan cara kerja birokrasi ketika dihadapkan dengan pelayanan.

Kedua, menganalisis cara berpikir pegawai birokrasi dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Dipercaya bahwa paradigma dalam birokrasi ikut mempengaruhi kualitas pelayanan. Semakin modern dan berintegritas paradigmanya maka akan semakin baik pula tindakan pelayanan yang diberikan. *Ketiga*, mencegah atau memperkecil peluang bagi pegawai birokrasi yang memungkinkan mereka melakukan tindakan korup, seperti menerima imbalan dalam bentuk uang atau barang pada saat memberi pelayanan kepada masyarakat. Salah satu cara yang perlu ditempuh adalah perbaikan sistem pelayanan publik melalui *electronic public service*.

Berkaitan dengan poin ketiga tersebut, guna memperkecil peluang

korupsi pelayanan publik maka dapat dilakukan beberapa langkah berikut: *pertama*, perlu ditelaah lebih dalam mengenai kecenderungan praktik koruptif dalam suatu instansi birokrasi ketika memberi pelayanan publik. Hasil telaah tersebut kemudian dapat dijadikan dasar dalam mengambil *policy* agar mencegah semakin maraknya praktik korupsi di lingkungan birokrasi. Jika masalahnya adalah adanya kerawanan moral (*moral hazard*) pegawai birokrasi yang gemar menerima gratifikasi atau justru memeras masyarakat melalui pelayanan maka kebijakan yang dibangun mesti spesifik pada kerawanan moral tersebut.

Kedua, perlu dibangun pula suatu lingkungan kerja yang sehat dalam suatu instansi birokrasi atau korporasi dengan cara yang sistematis dan terencana. Lingkungan kerja yang sehat adalah memastikan pegawai birokrasi atau petugas layanan publik berada dalam sistem lingkungan yang secara bersama-sama menghindari perilaku koruptif. Dalam konteks ini, integritas atasan dalam suatu instansi mesti menjadi patron bagi pegawai yang ada di bawahnya. Jika ini dapat dilakukan maka secara perlahan akan ada gerakan massif dalam internal birokrasi yang menolak pelbagai perilaku koruptif.

Ketiga, berkaitan dengan poin kedua—perlu dilakukan pula sistem *punishment* yang mampu memberi efek jera kepada pegawai birokrasi yang acapkali menyalahgunakan kewenangannya ketika memberi layanan publik. *Punishment* tersebut mesti keras dan tegas sehingga mampu menakutkan pegawai birokrasi yang rentan tindakan koruptif pada saat melakukan tugasnya. Ketika hal itu dapat dilakukan maka pegawai birokrasi akan berhati-hati dalam memberi pelayanan sebab resiko

akan tindakan menyimpang sudah dapat dibayangkan oleh pelaku.

Keempat, selain memperkuat *punishment*, kebijakan lain yang perlu ditempuh dalam sistem birokrasi adalah memperkuat sistem *reward* kepada pegawai birokrasi yang menjaga dirinya dari praktik koruptif ketika memberi pelayanan. Dalam hal ini pegawai yang berintegritas diberi *reward* misalnya promosi karir sedangkan yang berbuat curang atau manipulatif, diberi sanksi tegas misalnya demosi atau pemecatan.

Uraian yang tidak kalah pentingnya mengenai pencegahan korupsi pelayanan publik adalah seperti kata Cornish dan Clarke yang menitikberatkan pada beberapa poin penting, yakni: *pertama*, memperkuat pencegahan korupsi melalui sistem birokrasi yang kredibel. Sistem ini, mampu mendeteksi secara dini perilaku birokrasi yang mudah terpengaruh dengan tindakan koruptif pada saat memberi pelayanan, misalnya membuka pengaduan secara elektronik dari masyarakat kepada atasan dari suatu instansi birokrasi yang pegawainya telah melakukan tindakan yang manipulatif atau koruptif.

Kedua, melakukan analisis resiko terhadap lingkungan birokrasi yang rentan terpapar praktik koruptif. Analisis ini, akan berfokus pada kebijakan internal birokrasi dalam pelayanan publik. Dalam hal ini, kebijakan yang tidak kredibel dapat mempengaruhi perilaku pegawai dalam suatu organisasi. *Ketiga*, imbalan dalam pelayanan publik melalui masyarakat mesti dihapus sebab hal itu dapat merusak integritas pegawai birokrasi. *Keempat*, memperkuat nilai moral dan etika birokrasi sehingga dapat membedakan perbuatan baik atau buruk secara konsisten.

Berkaitan dengan teori pencegahan kejahatan yang dikemukakan oleh Lab di atas, bila ditarik hubungannya dengan

korupsi pelayanan publik maka pencegahan primer diarahkan pada pencegahan yang dimulai dari lingkungan rumah tangga, tempat bekerja hingga ke masyarakat luas. Sistem integritas mesti dimulai dari dalam rumah tangga sampai kemudian berkembang ke tengah-tengah masyarakat. Intinya, integritas mesti dibawa dari rumah ke lingkungan kerja atau tempat lainnya sebab dapat mempengaruhi lingkungan sosial seseorang. Sedangkan pencegahan sekunder, fokusnya mengidentifikasi dan memprediksi potensi terjadinya kejahatan korupsi pelayanan publik melalui perbaikan sistem birokrasi.

Masih mengenai teori pencegahan kejahatan yang dikemukakan oleh Graycar dan Prenzler—selain SCP, teori lainnya adalah *regulatory theory*. Teori ini pada intinya menekankan bahwa korupsi terjadi karena aturan yang kurang jelas atau tumpang tindih sehingga memungkinkan penyalahgunaan oleh birokrasi atau aparat penegak hukum (Graycar & Prenzler, 2013:74). Dalam konteks itu, terjadilah apa yang disebut sebagai *illegal corruption* yaitu korupsi yang dilakukan dengan cara salah menerapkan peraturan hukum (Kapardis, 2016:40). Kondisi ini secara ilmiah dianggap sebagai “kegagalan regulasi”.

Kegagalan regulasi pada dasarnya merupakan masalah serius dan dapat memicu terjadinya kejahatan korupsi. Kegagalan yang dimaksud adalah kekuatan hukum suatu regulasi yang tidak memenuhi prinsip kejelasan dan ketegasan, sumber daya dan integritas pembentuk undang-undang yang kurang dipercaya, budaya penghormatan kelembagaan, pembentuk undang-undang yang terkooptasi oleh industri melalui korporasi—termasuk melalui persahabatan berbagi personel, serta penyuaipan. Ditegaskan oleh Maria Krambia-Kapardis, *regulatory failure has been a recurring theme. Explanations*

include inadequate legal powers, inadequate resourcing of regulators, institutional cultures of deference and ‘capture’ of regulators by regulated industries – including through friendships, sharing of personnel and bribery (Kapardis, 2016:41). Ketika itu terjadi maka suatu peraturan dianggap menemui kegagalan.

Grabosky dan Braithwaite, mencatat berbagai tipologi kekusutan regulasi termasuk pihak-pihak yang mengakibatkan kegagalan regulasi tersebut, antara lain: (1) *conciliators* adalah menghindari penuntutan dan berusaha meningkatkan kepatuhan dengan cara memfasilitasi dialog atau kesepakatan bersama antara pengadu dan korporasi publik yang dituduh. (2) *token enforcers* ialah dilakukan penuntutan kepada pelaku korupsi tetapi desainnya bahwa penuntutan tersebut akan menghasilkan hukuman ringan dan sedikit efek jera (3) *inspectorat diagnostic* adalah lembaga pemerintah yang melakukan pengawasan ala kadarnya yakni sekedar menggugurkan kewajiban karena terjebak dalam perangkap atasan (Graycar & Prenzler, 2013:75).

Selaras dengan ulasan tersebut, Graycar & Prenzler menyebut ada dua karakteristik regulasi, yakni *smart regulation* dan *responsive regulation*. Dalam konteks *smart regulation*, suatu regulasi disusun oleh pembentuk undang-undang dengan cara mengesampingkan berbagai kepentingan politik sehingga menghasilkan peraturan yang dapat ditegakkan (*enforceable*). Sedangkan *responsive regulation* adalah peraturan dibuat sebagai respon atas situasi masyarakat yang terganggu karena kejahatan, seperti korupsi (2013:75).

Berangkat dari uraian mengenai teori regulasi tersebut, kaitannya dengan korupsi pelayanan publik—untuk mencegahnya maka diperlukan peraturan yang memiliki kejelasan (*lex certa*) dan ketegasan (*lex stricta*) sehingga tidak mudah disalahgunakan dalam praktiknya. Ketentuan mengenai pelayanan publik, misalnya aturan dalam perizinan perlu disederhanakan, diperjelas dan dipertegas. Melalui cara yang demikian, pembentuk undang-undang secara sadar telah

mengarahkan peraturan yang dibuatnya mengikuti model *responsive regulation* dan *smart regulation*. Kedua bentuk karakter peraturan ini akan dengan mudah dipatuhi masyarakat dan birokrasi sehingga dapat meminimalisir terjadinya korupsi pelayanan publik.

2. Memperkuat Etika Birokrasi

Pintu masuk terjadinya korupsi pelayanan publik adalah melalui maladministrasi. Istilah ini diterjemahkan dari kata *maladministration* (Inggris) berarti *insufficient, weak or dishonest administration* (Curzon & Richards, 2007:365). Jadi maladministrasi menunjukkan administrasi yang lemah atau tidak jujur sehingga tidak cukup dipercaya. Secara normatif, maladministrasi disebutkan secara tegas dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman, bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Apabila diperhatikan ada beberapa makna dari maladministrasi tersebut, yakni: *pertama*, perilaku atau perbuatan melawan hukum. *Kedua*, melampaui wewenang. *Ketiga*, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari pemberian wewenang tersebut. *Keempat*, kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Kelima*, perbuatan dilakukan oleh penyelenggara negara atau pemerintahan. *Keenam*, maladministrasi tersebut menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil. Merujuk pada makna maladministrasi tersebut, eksplisit dapat dikatakan bahwa munculnya maladministrasi bermula dari etika atau moral penyelenggara negara atau birokrasi pemerintah. Mengapa demikian? Hal ini tidak terlepas dari arti harfiah kata maladministrasi yang artinya administrasi

yang lemah atau tidak jujur. Ketika dinyatakan tidak jujur maka hal itu menunjukkan rendahnya moralitas birokrasi atau penyelenggara negara sehingga memberikan kerugian kepada masyarakat.

Oleh karena itu, dapat ditegaskan bahwa membahas mengenai korupsi pelayanan publik, tentu tidak terlepas dari maladministrasi yang hulunya adalah menyangkut standar moral birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Sehingga makin tinggi moralitas birokrasi maka pelayanan publik juga makin baik, sebaliknya jika moral birokrasi lemah maka pelayanan akan buruk dengan sendirinya. Atas dasar itulah pada bagian ini penulis akan mengulas mengenai pentingnya upaya memperkuat etika birokrasi. Dalam studi filsafat hukum, standar moral acapkali disebut sebagai nilai moral atau etika. Baik moral maupun etika, keduanya merupakan bagian dari filsafat nilai (Shidarta, 2009:5).

Idealnya, sikap moral penyelenggara negara atau birokrasi pelayan publik mesti terjaga sehingga dapat dijadikan patokan bagi masyarakat umum (Shidarta, 2009:1). Secara etimologis, etika berasal dari bahasa Yunani kuno, *ethos* artinya adat, kebiasaan, akhlak, watak dan perasaan. Kata *ethos* itu sendiri merujuk dari kata jamak *ta thea* artinya adalah adat kebiasaan (Bertens, 2004:4). Jadi bila dilihat dari asal usul katanya, etika dapat diartikan sebagai ilmu tentang adat kebiasaan atau akhlak.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), etika dimaknai dalam 3 hal, yakni: *pertama*, ilmu tentang apa yang baik atau apa yang buruk dan mengenai hak serta kewajiban moral. *Kedua*, kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak. *Ketiga*, asas perilaku yang menjadi pedoman (KBBI, 2015:1490).

Masih mengenai etika, Franz Magnis Suseno menyatakan, etika merupakan orientasi bagi usaha manusia untuk menjawab suatu pertanyaan yang paling fundamental: bagaimana saya harus hidup

dan bertindak? Jawaban atas pertanyaan tersebut, bisa saja berbeda-beda tetapi etika akan membantu kita mencari orientasi. Tujuannya agar manusia tidak hidup dengan cara ikut-ikutan saja, melainkan agar kita dapat mengerti sendiri mengapa kita mesti bersikap begini atau begitu? Singkatnya, dapat ditegaskan bahwa etika dapat membantu manusia agar mau dan mampu mempertanggungjawabkan kehidupannya (Suseno, 2017:13).

Merujuk dari penjelasan tersebut, K. Bertens mendefinisikan etika dalam tiga bentuk, yakni: (1) kata etika bisa dipakai dalam arti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. (2) etika dapat diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai moral. Artinya, hal ini berhubungan dengan kode etik. (3) etika adalah ilmu tentang apa yang baik atau buruk (Bertens, 2004:6).

Sementara itu, kata moral berasal dari bahasa Latin *mos* atau *mores* yang berarti kebiasaan atau adat. Jadi makna kata moral sama dengan etika, seperti yang telah diulas di atas. Moral dapat didefinisikan sebagai nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok masyarakat dalam mengatur tingkah lakunya (Bertens, 2004:7). Dalam kosa kata lain, moral merupakan acuan dalam menentukan baik buruknya manusia sebagai manusia. Untuk itu, dibutuhkan norma moral sebagai tolak ukur dalam menentukan benar-tidaknya sikap atau tindakan seseorang (Suseno, 2016:19).

Perlu pula ditekankan bahwa kata moral bertalian dengan 3 kata lain, yaitu sebagai berikut: *pertama*, moralitas artinya adalah segi moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik atau buruknya suatu perbuatan. *Kedua*, amoral, berasal dari kata *unconcerned with, out of*

the sphere of moral, non-moral (Inggris). Sehingga *amoral* dapat diartikan sebagai sesuatu yang tidak berhubungan dengan konteks moral atau di luar suasana etis. Sederhananya, kata amoral diartikan sebagai suatu perilaku yang netral dari sudut moral atau tidak mempunyai relevansi etis. *Ketiga*, *immoral*, juga berasal dari bahasa Inggris, dijelaskan sebagai *opposed to morality; morally evil*. Jadi *immoral* artinya adalah bertentangan dengan moralitas yang baik. Bisa juga dikatakan, sebagai perbuatan yang secara moral buruk atau tidak etis (Bertens, 2004:6-7).

Kembali pada masalah etika, di dalamnya terdapat beberapa teori, antara lain antara lain: (1) idealisme rasionalitas yang beranggapan bahwa rasio atau akal budi manusialah yang mengenal norma-norma dalam bersikap dan berperilaku. Jadi rasiolah yang memberi pengertian tentang mana perilaku yang baik atau buruk. (Shidarta, 2009:57). (2) egoisme etis dan psikologis. Egoisme etis menekankan, bahwa tolak ukur mengenai baik buruknya suatu perilaku seseorang adalah kewajiban untuk mengusahakan kebahagiaan atau kepentingannya di atas kepentingan orang lain. Sedangkan egoisme psikologis, meyakini bahwa semua orang bertindak hanya untuk kepentingan dirinya belaka (Suseno, 2009:102-103).

Perlu diketahui bahwa baik egoisme etis maupun psikologis melahirkan salah satu bentuk perilaku, seperti hedonisme bahwa kenikmatan merupakan kebaikan yang paling berharga dalam hidup manusia. Ukuran baik buruknya suatu sikap atau perilaku adalah sejauh mana sikap atau perilaku tersebut dapat memberikan kenikmatan bagi diri pribadi.

Bertolak dari uraian mengenai etika di atas—dapatlah ditegaskan, bahwa ia berkaitan erat dengan moralitas manusia. Dalam hal ini seperti yang dikatakan oleh

Hans Kelsen, *morals as regulation of internal behavior* (Kelsen, 2008:60). Itu artinya, etika merupakan bidang ilmu yang memfokuskan dirinya pada tingkah laku manusia yang berkaitan dengan moralitas. Sehubungan dengan itu, Suseno menyatakan bahwa agar etika terjaga dengan baik maka moralitas mesti memperhatikan tiga prinsip dasar, yaitu:

Pertama, sikap yang baik. Bahwa sikap yang dituntut dari seseorang hubungannya dengan orang lain adalah sikap yang positif dan baik. *Kedua*, keadilan. Bahwa setiap orang mesti mendapatkan perlakuan yang sama terhadap semua orang dalam situasi yang sama. *Ketiga*, menghormati diri sendiri. Bahwa setiap orang seharusnya wajib memperlakukan dirinya sebagai sesuatu yang bernilai bagi dirinya sendiri, seperti menjaga martabat atau kehormatannya (Suseno, 2016:136).

Memperhatikan beberapa argumentasi mengenai etika dan moral di atas—jika dihubungkan dengan karakter birokrasi atau pegawai negeri yang menimbulkan korupsi pelayanan publik melalui maladministrasi, dapat dibaca sebagai perilaku yang bertentangan dengan etika dan moral. Dalam hal ini, korupsi pelayanan publik bisa disebut sebagai perilaku yang sifatnya immoral yakni bertentangan dengan moralitas yang baik atau sebagai perbuatan yang secara moral buruk atau tidak etis. Mengapa dikatakan demikian? Apabila dilihat dari sudut substansi etika, korupsi pelayanan publik jelas-jelas merupakan perbuatan yang cenderung mengarah pada egoisme baik itu sifatnya etis maupun psikologis. Dalam konteks itu, pelaku korupsi pelayanan publik telah mempertontonkan secara jernih perilaku individual yang hanya mementingkan kebahagiaan pribadi, keluarga atau kroninya, ketimbang kepentingan masyarakat.

Dalam sudut pandang lainnya, pelaku korupsi pelayanan publik dapat saja distimulasi oleh sifat yang disebut hedonisme adalah hanya mencari kenikmatan dalam hidup sebagai pribadi tanpa ada pegangan nilai moral bahwa perbuatan tersebut dapat merugikan masyarakat. Ketika penyelenggara negara diganggu oleh perilaku hedonisme, maka ia hanya akan mengejar kebahagiaan atau kepentingan materi atau lahiriah semata tanpa memperhatikan lagi kepentingan rohaniah. Kebahagiaannya ditentukan oleh seberapa banyak materi yang ia peroleh. Konsekuensi dari perilaku yang demikian adalah munculnya keinginan hidup bermewah-mewahan tanpa didukung oleh etos kerja dan kejujuran yang kuat.

Apabila dikorelasikan dengan nilai-nilai anti korupsi, hedonisme yang menjadi cikal bakal munculnya korupsi pelayanan publik—tidak saja bertentangan dengan nilai etos kerja tetapi juga bertolak belakang dengan nilai kejujuran, kepedulian, tanggungjawab, kesederhanaan dan keadilan. Dalam konteks kejujuran, penyelenggara negara yang terlibat dalam korupsi pelayanan publik tentu saja telah menyembunyikan perilaku buruk yang telah dilakukannya berupa tindakan menerima uang atau barang dari masyarakat atau perorangan yang sedang berurusan dengan lembaga pelayanan publik padahal ia mengetahui bahwa perbuatan yang demikian merupakan tindakan yang tidak patut dilakukan. Tegasnya, birokrasi atau pejabat yang berperilaku demikian, telah melanggar prinsip kejujuran dalam menjalankan tugas atau kewajibannya.

Masih mengenai kejujuran, ontologi—hal itu berkaitan dengan sifat amanah atau dapat dipercayanya seseorang atas kewajiban atau jabatan yang diberikan kepadanya. Dalam konteks agama Islam, Allah SWT berfirman: “Hai

orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.” (QS Al Anfal: 27). Tekstualitas Al Quran tersebut kemudian dijelaskan lebih jauh dalam beberapa hadis Rasulullah SAW antara lain: Dari Abdullah Ibn Uma, Muhammad SAW bersabda: “Allah melaknat orang yang menyuap dan orang yang menerima suap.” Hadis lain menyatakan bahwa, dari Usamah Ibn Malik, Muhammad SAW bersabda: “Hadiah itu dapat menghilangkan pendengaran, menutup hati dan penglihatan.”

Selain itu, korupsi pelayanan publik yang dilatari oleh perilaku hedonisme, tentu saja dapat disebut sebagai konkritisasi dari sikapnya yang individual sehingga tidak memiliki kepedulian terhadap sesama. Pada saat masyarakat lain sedang mengalami himpitan ekonomi, pelaku korupsi pelayanan publik justru menunjukkan sifat individualisme berupa kenikmatan pribadi tanpa memedulikan lagi kepentingan khalayak. Tanpa adanya kepedulian, maka sulit bagi siapapun untuk dimintai tanggung jawab.

Perilaku yang tidak memedulikan kepentingan orang lain atau mendahulukan kepentingannya ketimbang kepentingan umum juga dianggap sebagai perilaku yang bertolak belakang dengan nilai-nilai agama salah satunya agama Islam. Hal ini dapat dilihat dalam firman Allah berikut: “Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat dosa), padahal kamu mengetahui.” (QS. Al Baqarah: 188).

Sedangkan mengenai nilai antikorupsi berupa etos kerja dan kesederhanaan, hal ini memiliki korelasi positif satu sama lain. Pekerja keras akan memperoleh kebahagiaan materiil sesuai dengan proporsinya sedangkan orang yang melakukan korupsi pelayanan publik justru menunjukkan bahwa birokrasi atau penyelenggara negara yang demikian, tidak memiliki etos kerja tetapi ingin memperoleh berbagai macam kemewahan dalam hidupnya.

Terakhir mengenai nilai keadilan, jika merujuk pada ajaran yang dikemukakan oleh Suseno, pelaku korupsi pelayanan publik menganggap keadilan hanya sebatas kepentingan dirinya sendiri tanpa memperhatikan pelanggaran terhadap hak-hak orang lain atau masyarakat pada umumnya. Intinya, birokrasi yang melakukan korupsi pelayanan publik telah menunjukkan perilaku yang tidak adil sehingga pada titik itulah, ia telah melakukan tindakan yang tidak etis dan immoral.

Dengan demikian, dapat penulis tegaskan bahwa untuk mencegah terjadinya korupsi pelayanan publik yang hulunya adalah maladministrasi maka pegawai pemerintah atau birokrasi mesti diperkuat nilai etika dan moralnya sehingga dapat secara jelas membedakan perbuatan yang baik atau buruk atau bermoral atau immoral. Tidak mencampuradukan antara kepentingan pribadi dan kepentingan publik. Ketika itu dapat dilakukan maka pegawai birokrasi tersebut tengah menunjukkan perilaku yang adil dan bijaksana. Jika perilaku ini dipertahankan maka korupsi pelayanan publik akan sulit terjadi. Sebab kepatuhan kepada peraturan bukan karena perintah atasan atau takut mendapatkan sanksi dari negara tetapi memang didorong oleh kesadaran pribadi bahwa tindakan yang

manipulatif dan korup bertentangan dengan nilai moral.

3. Desain Peta Rawan Korupsi Perizinan, Khusus Sektor SDA

Sebelum lebih jauh penulis mengulas mengenai korupsi perizinan di sektor Sumber Daya Alam (SDA) terlebih dahulu akan dijelaskan makna SDA secara normatif. Pasal 1 butir 9 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menegaskan bahwa SDA adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan non-hayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Korupsi perizinan di bidang SDA adalah salah satu episentrum dari maraknya korupsi pelayanan publik yang terjadi di Indonesia. Pada industri berbasis SDA, seperti pertambangan, perkebunan, dan kehutanan misalnya, potensi korupsi sangat mungkin terjadi di sepanjang rantai proses ekstraksi. Dalam hal ini, korupsi terjadi sejak proses alih fungsi lahan, prosedur dan proses perizinan, pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, penjualan atau ekspor hasil produksi/penebangan, kepatuhan pembayaran pajak, reboisasi, maupun perencanaan serta pengalokasian dana rehabilitasi lingkungan pascatambang.

Bertalian dengan itu, terdapat modus operandi yang acapkali digunakan dalam korupsi pelayanan publik berupa perizinan, misalnya adanya suap atau *kick-back*. Hal ini dapat ditemui dalam beberapa kasus yang sedang atau telah ditangani oleh KPK. Kasus pengurusan izin alih fungsi lahan di Kabupaten Buol yang menyeret Amran Batalipu. Kemudian, kasus izin eksplorasi dan produksi industri pertambangan di Sulawesi Tenggara yang menyeret Nur Alam ke hotel prodeo. Dalam kedua kasus tersebut, berdasarkan fakta

persidangan terungkap jelas bahwa proses perizinan disesaki oleh praktik korupsi berupa suap atau gratifikasi dari korporasi ke gubernur/bupati.

Kasus yang cenderung masih baru dan sedang tahap penanganan oleh KPK adalah dugaan korupsi perizinan yang dilakukan oleh mantan Bupati Konwe Utara Aswad Sulaiman. Selain beberapa kasus yang telah penulis sebutkan di atas, masih ada perkara korupsi perizinan yang lain, misalnya: dugaan pengemplangan pajak perusahaan batubara, kejahatan pencucian uang (*money laundering*) yang melibatkan pejabat di SKK Migas, modus *mark-up* bioremediasi. Merujuk dari beberapa fakta di atas, pertanyaan kemudian adalah bagaimana cara mencegah korupsi pelayanan publik di sektor SDA tersebut? Jawaban atas pertanyaan ini akan penulis ulas pada bagian di bawah ini.

Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, menurut penulis ada 4 upaya yang dapat dilakukan guna mencegah korupsi pelayanan publik khusus perizinan di sektor SDA, yakni sebagai berikut: (1) mensosialisasikan dampak korupsi di sektor SDA secara sistematis dan massif. Menurut Kurniadi, ada 5 dampak yang ditimbulkan dari korupsi sektor SDA yakni: (a) dampak ekonomi meliputi lesunya pertumbuhan ekonomi karena pengelolaan sumber daya alam hanya dikuasai pihak-pihak tertentu terutama yang dekat dengan penguasa dan menurunnya pendapatan negara dari sektor pajak.

(b) dampak sosial dan kemiskinan masyarakat antara lain mahalnya harga jasa dan pelayanan publik, pengentasan kemiskinan berjalan lambat karena aset daerah tidak merata pemanfaatannya, demoralisasi. (c) Dampak runtuhnya otoritas pemerintah meliputi matinya etika sosial dan politik, peraturan dan perundangan tidak efektif, birokrasi tidak

efisien. (d) dampak terhadap politik dan demokrasi meliputi kurang adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, munculnya pemimpin yang korup. (e) dampak kerusakan lingkungan antara lain menurunnya kualitas lingkungan dan menurunnya kualitas hidup (Yuwanto, 2016:28).

(2) sistem perizinan yang terpadu. Dalam konteks ini—perizinan dilihat dalam optik yang saling terkoneksi antara instansi sehingga menghasilkan suatu kebijakan perizinan yang terpadu. Dalam hal perizinan di sektor SDA, mesti ada koneksi antara izin membangun, izin tata ruang (bangunan), izin lingkungan, izin eksplorasi sampai pada izin produksi. Termasuk pula izin usaha industri dan tanda daftar gudang.

Koneksi tersebut terbangun antar instansi atau lembaga sehingga akan kelihatan alur proses perizinan yang diajukan oleh orang perseorangan atau korporasi sehingga dapat dideteksi lebih dini potensi kecurangan yang berujung pada suap, gratifikasi atau *kick-back*. Khusus sektor usaha yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup maka perlu ditambah rantai perizinannya yakni dengan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

(3) memperbaiki budaya pelayanan birokrasi. Maraknya korupsi perizinan salah satunya dipengaruhi oleh pelayanan birokrasi yang rentan disalahgunakan oleh segelintir kalangan. Dalam hal ini, pelayanan yang sifatnya manual atau *online* dikelola oleh pegawai yang memiliki kerawanan moral (*moral hazard*) akan dengan mudah mewujudkan terjadinya korupsi pelayanan publik. Budaya pelayanan birokrasi mesti mengadopsi secara tegas prinsip *good corporate*

governance sehingga dapat dihindari sedini mungkin praktik curang di lingkungan kerja birokrasi.

(4) tenggat waktu proses perizinan. Dalam pelayanan publik tahapan yang paling krusial adalah tenggat waktu proses perizinan dimulai hingga diberikan kepada yang berhak. Pada titik ini, dibutuhkan sistem yang memadai dalam suatu instansi atau antara instansi pemerintah mengenai kejelasan tenggat waktu perizinan. Sebab hal ini akan dengan mudah disalahgunakan oleh pegawai suatu instansi terhadap pihak yang mengurus perizinan. Tenggat waktu tersebut sebaiknya dikelola secara *online* sehingga setiap orang atau korporasi dapat dengan mudah mengetahui berapa lama izin yang dibutuhkannya pada setiap instansi. Hal ini terasa sangat penting sebab dalam perspektif dunia korporasi atau bisnis ketepatan dan akurasi suatu proses administratif akan mempengaruhi sektor usaha dari korporasi tersebut.

Penutup

Terdapat beberapa kesimpulan dalam naskah ini, yakni sebagai berikut: (1) menjamurnya korupsi pelayanan publik selain dilatari oleh kelemahan sistem juga dipengaruhi oleh rendahnya integritas birokrat. (2) pencegahan korupsi pelayanan publik dalam optik kebijakan kriminal mesti diarahkan pada perbaikan sistem dan tata kelola pelayanan publik dengan mengacu pada prinsip *good corporate governance*. (3) memberikan sanksi pidana yang tegas bagi birokrat yang menerima gratifikasi pada saat melaksanakan tugasnya. (4) memberikan penghargaan kepada birokrat yang jujur.

(5) menerapkan teori pencegahan kejahatan, seperti *situational crime prevention*. (6) khusus pencegahan korupsi pelayanan publik, seperti perizinan di sektor SDA, ada 4 hal yang mesti dilakukan yaitu: (a) mensosialisasikan dampak

korupsi SDA secara massif dan sistematis kepada masyarakat. (b) membentuk sistem perizinan yang terpadu berbasis *online*. (c) memperbaiki budaya pelayanan birokrasi. (d) perbaikan batas waktu proses perizinan.

Referensi

- Ancel, Marc. (1965). *Social Deffence: A Modern Approach to Criminal Problems*, (With Forward by Leon Radzinowicz-Translated by J. Wilson). Routledge & Kegan Paul. London.
- Bertens, K. (2004). *Etika*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Curzon, L.B & Richards P.H. (2007). *The Longman Dictionary of Law*. Perason Longman. London
- Graycar, Adam dan Prenzler, Tim. (2013). *Understanding and Preventing Corruption*. Palgrave Macmillan. London
- Hoefnagels, G. Peter. (1969) *The Other Side of Criminology: An Inversion of The Concept of Crime*. Springer Bussines Media. Deventer Holand.
- Indonesia Corruption Watch. (2018). *Annual Report*. ICW. Jakarta
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. (2015). PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Kapardis, Maria Krambia. (2016). *Corporate Fraud and Corruption: A Holistic Approach to Preventing Financial Crises*. Palgrave Macmillan. London
- Kelsen, Hans. (2008). *Pure Theory of Law (Revised Edition)*. The Lawbook Exchange Ltd. New Jersey.
- Knepper, Paul. (2007). *Criminology and Social Policy*. Sage Publication. London
- Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (2018). *Survei Penilaian Integritas 2018*. KPK. Jakarta.
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. (2018). *Tata Kelola Ekonomi Daerah: Survei Pemeringkatan 32 Ibukota Provinsi di Indonesia*. KPPOD. Jakarta
- L. Cohen, Moris & Olson, Kent C. (1992). *Legal Research*. West Thompson Publishing Company. New York.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2016). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Muladi dan Arief, Barda Nawawi. (1992). *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana (Edisi Revisi)*. Alumni. Bandung.
- P. Lab, Steven. (2010). *Crime Prevention: Approaches, Practices, and Evaluations*. Lexis Nexis Group. New York
- Pope, Jeremy. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*. Transparency International. London
- Reksodiputro, Marjono. (2009) *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*. Komisi Hukum Nasional. Jakarta
- Satria, Hariman. (2019). Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Integritas*, 5 (1), 5-6.
- Shidarta. (2009). *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*. Refika Aditama. Bandung.
- Sudarto, (1983). *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan*

Hukum Pidana. Sinar Baru.
Bandung

Suseno, Frans Magnis. (2016). *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral.* PT Kanisius. Yogyakarta.

Sutherland, Edwin H dan Cressey. Donald R. (1955). *Principle of*

Criminology. J.B. Lippincot
Company. Chicago-New York.

Yuwanto, Listyo. (2016). Kinerja Penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan Kepercayaan Terhadap Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Integritas*, 2 (1), 28-29.