

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH PEJABAT NEGARA

A. Teori Kewenangan

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya, bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang, kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*) (Budihardjo, 1998, p. 35).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote macht* (Mulosudarmo, 1990, p. 30), sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (M. Hadjon, n.d., p. 1). Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial

dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:(Kantaprawira, 1998, p. 37)

1. Hukum;
2. Kewenangan (Wewenang);
3. Keadilan;
4. Kejujuran;
5. Kebijakbestarian; dan
6. Kebijakan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*), sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara (Budihardjo, 1998, p. 35).

Agar kekuasaan dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban (Kantaprawira, 1998, p. 39). Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari

luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik (M. Hadjon, n.d., p. 20).

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (Atmosudirdjo, 1994, p. 78).

Wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum (Efendie

Lotulung, 1994, p. 65). Berkaitan dengan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud mengutarakan bahwa: (Fachruddin, 2004, p. 4)

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang (Syafrudin, 2000, p. 22). Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *“onderdeel”* (bagian) tertentu saja dari kewenangan, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*) kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.

Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan (Manan, n.d., p. 1).

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Philipus M. Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu : pertama, kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*) (M. Hadjon, n.d., p. 112).

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat (Thalib Rasyid,

2006, p. 219). Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 atau Peraturan Perundang-Undangan lain, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat berasal dari pelimpahan. Berikut penjelasan berkenaan dengan pemberian kewenangan:

1) Atribusi

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan (Basuki Minarno, 2010, p. 70).

Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen, kewenangan ini adalah asli yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten (Brouwer & Schilder, 1998, p. 6).

2) Delegasi

Delegasi merupakan pengalihan kewenangan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Secara umum, delegasi harus memenuhi syarat-syarat antara lain: (M. Hadjon, n.d., p. 5)

- a) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepagawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

3) Mandat

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandate (Basuki Minarno, 2010, p. 75). Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat disebut “mandataris” yang bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat “mandans”. Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (Pemberi mandat).

Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidak efektifan penyelenggaraan pemerintahan, Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah

dimandatkan. Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tanggung jawab kewenangan tetap pada pemberi mandat.

Hukum digunakan untuk mewujudkan keteraturan dalam mencapai keadilan dan kepastian hukum, sehingga segala perbuatan masyarakat tidak boleh bertentangan dengan hukum. Parameter tujuan dan maksud pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialitas (*specialialiteitsbeginsel*). Asas ini dikembangkan oleh Mariette Kobussen dalam bukunya yang berjudul *De Vrijheid Van De Overheid*, secara substansial asas *specialialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Dalam hukum administrasi sudah lama dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah atau tujuan), penyimpangan atas asas ini maka melahirkan asas *detournement de pouvoir*. *Detournement de pouvoir* berasal dari kata *detourne* dan *pouvoir*. *Detourne* memiliki makna menyimpang, berputar, tidak langsung, mengambil jalan yang menyimpang untuk mencapai tujuan. Sedangkan *Detournement* memiliki makna menyimpang, pembelokan, penyelewengan, penggelapan. Sedangkan *Pouvoir* memiliki makna sebagai kemampuan, kekuasaan menurut hukum. (Mardzuki, 2012)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 17 menjelaskan mengenai Larangan Penyalahgunaan Wewenang yang didalamnya menyebutkan:

- (1) Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Penyalahgunaan wewenang dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) antara lain:(Hiariej, 2012)

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang;
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan

tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Kewenangan yang menimbulkan kekuasaan dapat dilaksanakan dengan baik maupun dengan sewenang-wenang, sebagaimana pernyataan Lord Acton "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*" yang memiliki makna suatu kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut. (Sanusi, 2009, p. 83) Korupsi dan kekuasaan diibaratkan sebagai dua sisi mata uang, yaitu korupsi selalu berjalan seiringan dengan adanya kekuasaan. (Sanusi, 2009, p. 83)

Robert Klitgaard berhasil mengidentifikasi 3 penyebab terjadi korupsi, antara lain adalah kekuasaan yang eksklusif, diskresi yang diberikan kepada pemilik kewenangan, dan kurangnya akuntabilitas pemilik kewenang, selain 3 faktor tersebut, terdapat factor pendorong lain atau motivasi yang menyebabkan pejabat negara melakukan perbuatan kesewenang-wenangan, seperti lemahnya kontrol organisasi dan mentalitas pejabat negara. (Sanusi, 2009, p. 93) Perspektif pejabat publik yang menempatkan kekuasaan diatas segalanya sehingga mengesampingkan kepentingan publik dan mengutamakan kepentingan pribadi. (Santoso et al., 2014, p. 179) Maraknya kasus korupsi menandakan mentalitas buruk yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan. (Santoso et al., 2014, p. 176).

B. Etika dan Norma

Kata etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan kata moral berasal dari bahasa Latin *mos /mores* yang berarti cara hidup atau kebiasaan (Nuraeni, 2020, p. 3). Aristoteles menggunakan etika sebagai filsafat moral, yang artinya berbicara mengenai tindakan manusia, dalam etika tidak hanya berbicara mengenai kehendak perilaku manusia, tetapi mengenai mengenai kaidah dan motivasi manusia berperilaku (Nuraeni, 2020, p. 3). Di Indonesia sendiri etika sering diartikan dengan susila atau kesusilaan yang berarti pembuatan beradab sebagai akhlak manusia.

Etika membahas tentang masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, tentang persoalan penilaian baik dan buruk. Sebagaimana disampaikan oleh Abuddin Nata bahwa etika berhubungan dengan upaya untuk menentukan tingkah laku manusia (Astutik Haryati, 2015a, p. 30). Bertens merumuskan etika sebagai ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Atau dalam istilah modern, etika membahas tentang konvensi-konvensi sosial yang ditemukan dalam sebuah masyarakat (Astutik Haryati, 2015a, p. 30).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, dapat ditarik pokok makna dari etika. Pertama, nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pedoman bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah laku. Pengertian ini dipahami sebagai sistem nilai yang berfungsi dalam kehidupan manusia baik individual maupun kelompok..Kedua,

sebagai kumpulan asas atau nilai moral. Pengertian ini mengacu pada kode etik. Ketiga, sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk (Charris Zubair, 1980, p. 3).

Etika dalam perspektif ilmu dapat digunakan guna menyusun kode etik. Sehingga etika dapat disebut sebagai filsafat moral yang objek kajiannya adalah moralitas (Charris Zubair, 1980, p. 16). Etika merupakan sarana orientasi bagi usaha manusia untuk dapat menjawab sebuah pertanyaan fundamental berkenaan manusia hidup dan bertindak (Magnis Suseno, 1980, p. 13).⁹

Etika menyelidiki dasar semua norma moral. Etika juga dapat membantu manusia dalam mengambil sikap terhadap semua norma dari luar dan dari dalam, supaya manusia mencapai kesadaran moral yang otonom, sehingga pola kehidupannya tidak semata-mata mengikuti trend yang berkembang di masyarakat, melainkan mengerti secara sadar alasan setiap tindakan yang dilakukannya dalam kehidupan dan membantu manusia mempertanggungjawabkan setiap langkah yang dijalankannya (Astutik Haryati, 2015a, p. 33).

Kant memulai suatu pemikiran baru dalam bidang etika dimana ia melihat tindakan manusia absah secara moral apabila tindakan tersebut dilakukan berdasarkan kewajiban (duty) dan bukan akibat. Menurut Kant, tindakan yang terkesan baik bisa bergeser secara moral apabila dilakukan bukan berdasarkan rasa kewajiban melainkan pamrih yang dihasilkan. Perbuatan dinilai baik apabila dia dilakukan semata-mata karena hormat

terhadap hukum moral, yaitu kewajiban. Kant membedakan antara imperatif kategoris (bersifat langsung) dan imperatif hipotetis (bersifat dugaan) sebagai dua perintah moral yang berbeda.

Moral secara etimologis berasal dari bahasa Latin yang memiliki makna adat kebiasaan (Magnis Suseno, 1980, p. 14). Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) moral memiliki makna ajaran berkenaan baik buruk yang dapat diterima secara umum (Bahasa, 2008). Pada dasarnya moral adalah ajaran yang merupakan hasil produk dari budaya dan agama.

Abuddin Nata mengartikan moral sebagai istilah untuk menentukan batas-batas dari sifat, perangai, kehendak, pendapat, atau perbuatan yang dapat dikatakan benar, salah, baik dan buruk (Astutik Haryati, 2015a, p. 38). moral lebih mengacu pada suatu nilai atau sistem hidup berlaku di masyarakat, dan mereka berkeyakinan apabila dilaksanakan, dapat mengantarkan mereka pada kebahagiaan dan ketentraman hidup. Sedangkan etika sebagai sebuah ilmu tentang moralitas membahas tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas. Dengan kata lain, etika merupakan ilmu yang menyelidiki tingkah laku moral, yakni sebuah refleksi kritis, metodis, dan sistematis tentang tingkah laku manusia, sejauh berkaitan dengan norma atau dari sudut pandang baik dan buruk.

C. Hukum dan Moral Imanuel Kant

Moral secara etimologis berasal dari bahasa Latin yang memiliki makna adat kebiasaan (Magnis Suseno, 1980, p. 14). Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) moral memiliki makna ajaran berkenaan baik buruk yang dapat diterima secara umum (Bahasa, 2008). Pada dasarnya moral adalah ajaran yang merupakan hasil produk dari budaya dan agama. Moral adalah suatu ajaran wejangan-wejangan, patokan-patokan, kumpulan peraturan baik lisan maupun tertulis tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar menjadi manusia yang baik.

Moral adalah kata hati, suara hati, perasaan, suatu prinsip, yang a priori, absolut. Perasaan yang menentukan tidak dapat dielakan, menentukan ini benar atau salah. Kita boleh saja tawar menawar, tetapi perasaan itu tetap saja pada posisinya. Kata hati itu adalah suatu *catagorical imperatif*, perintah tanpa syarat yang ada dalam kesadaran kita. Perintah itu ialah perintah untuk berbuat sesuai dengan keinginan universal, yaitu hukum kewajaran (Duran, 1959, p. 276).

Black's Law Dictionary mendefinisikan *moral absolutism* sebagai “*the view that a person's action can always properly be seen as right or wrong, regardless of the situation or the consequences*” yang memiliki makna bahwa tindakan seseorang dapat selalu dan selayaknya dilihat sebagai baik atau tidak baik, selalu bergantung pada situasi atau konsekuensasikonsekuensinya. Sedangkan yang dimaksud dengan *moral*

obligation didefinisikan sebagai “*a duty that is based only on one’s conscience and that is not legally enforceable*” yang memiliki arti sebagai suatu tugas (tanggungjawab) yang didasarkan pada suatu kesadaran (hati nurani) dan bukan pada apa yang dapat dilaksanakan secara legal. Dalam hukum, terdapat suatu moralitas hukum yang spesifik, yang terdiri atas pencerminan pendapat-pendapat moral yang terdapat dalam masyarakat pada umumnya dan yang dikembangkan dalam praktek di bidang hukum dan yang terikat dalam lembaga-lembaga dan ajaran-ajaran hukum.

Menurut Immanuel Kant moralitas (*Moralitat/Sittlichkeit*) adalah kesesuaian sikap dan perbuatan dengan norma atau hukum batiniah, yakni apa yang di pandang sebagai kewajiban. Moralitas akan tercapai apabila mentaati hukum lahiriah bukan lantaran hal itu membawa akibat yang menguntungkan atau lantaran takut pada kuasa sang pemberi hukum, melainkan menyadari sendiri bahwa hukum itu merupakan kewajiban.

Moralitas sendiri oleh Kant dibedakan menjadi dua, yaitu moralitas heteronom dan moralitas otonom. Moralitas heteronom adalah sikap dimana kewajiban ditaati dan dilaksanakan bukan karena sesuatu yang berasal dari kehendak si pelaku sendiri, melainkan karena sesuatu yang berasal di luar kehendak pelaku tersebut. Sikap ini menurut Kant menghancurkan nilai moral. Menurut Kant tidak ada yang lebih mengerikan daripada tindakan seseorang yang harus takluk kepada kehendak pihak lain (Tjahjadi, 1991, p. 48).

Moralitas otonom adalah kesadaran manusia akan kewajibannya yang ia taati sebagai sesuatu yang dikendaki nya sendiri karena diyakini sangat baik (Tjahjadi, 1991, p. 48). Di dalam moralitas otonom orang mengikuti dan menerima hukum lahiriah bukan lantaran mau mencapai tujuan yang diinginkan atau lantaran takut kepada pemberi hukum itu, melainkan karena dijadikan kewajiban sendiri berkat nilainya yang baik. Bagi Kant moralitas otonom merupakan prinsip moralitas tertinggi, sebab jelas berkaitan dengan kebebasan. Kebebasan merupakan hal yang hakiki dari tindakan rasional manusia.

Moralitas bukanlah suatu doktrin tentang bagaimana kita mencapai kebahagiaan, melainkan bagaimana kita dapat membuat diri kita layak mencapai kebahagiaan. Kant memulai suatu pemikiran baru dalam bidang etika dimana ia melihat tindakan manusia absah secara moral apabila tindakan tersebut dilakukan berdasarkan kewajiban (*duty*) dan bukan akibat (Tjahjadi, 1991, p. 50). Menurut Kant, tindakan yang terkesan baik bisa bergeser secara moral apabila dilakukan bukan berdasarkan rasa kewajiban melainkan pamrih yang dihasilkan. Perbuatan dinilai baik apabila dia dilakukan semata-mata karena hormat terhadap hukum moral, yaitu kewajiban. Kant membedakan antara *imperatif kategoris* (bersifat langsung) dan *imperatif hipotetis* (bersifat dugaan) sebagai dua perintah moral yang berbeda (Tjahjadi, 1991, p. 48). Dalam buku *Grundlegung* Kant mengatakan bahwa satu-satunya hal yang baik tanpa pengecualian adalah “kehendak baik”. Akan tetapi, baik disini tidak bersifat

mutlak. Semuanya akan menjadi tidak baik apabila disalahgunakan oleh orang yang berkehendak jahat. Maka itu, menurut Kant hanyalah kehendak baik yang bersifat baik secara mutlak, terlepas dari berbagai hal termasuk tujuan yang akan dicapai.

Kant menegaskan bahwa suatu tindakan yang dilakukan berdasarkan kewajiban itu memiliki nilai moralnya dari prinsip formal atau *maxim formal*. Seseorang dikatakan baik secara moral apabila ia menerima (atau menolak) *maxime material* yang sesuai (atau bertentangan) dengan *maxime formal*, yang menghendaki agar tindakan dilakukan demi kewajiban itu sendiri (Tjahjadi, 1991, p. 4). *Maxime Formal* dibedakan dari *Maxime Material*. *Maxime Material* adalah kaidah atau prinsip subjektif yang memerintahkan orang untuk melakukan perbuatan tertentu demi mencapai tujuan tertentu. Sedangkan *Maxime Formal* adalah *maxime* yang memerintahkan kita melakukan begitu saja kewajiban kita apapun wujud kewajiban tersebut.

Kant berpendapat bahwa manusia baru bersikap moral sungguh-sungguh apabila mematuhi kewajiban moralnya karena sikap hormat terhadap hukum moral. Misalnya, manusia tidak berbohong, bukan karena akibat tindakan tersebut menguntungkan baginya, melainkan karena berbohong itu bertentangan dengan hukum moral. Manusia wajib berkata benar, entah itu membawa keuntungan entah kerugian. (Sudarminta, 2002, p. 137) Kant sangat menekankan pelaksanaan kewajiban moral dilakukan demi tugas sendiri bukan demi kepentingan lain.

Kemurnian motivasi pelaksanaan kewajiban merupakan ciri pokok tindakan moral dan kemurnian motivasi ini tampak dari sikap menaati kewajiban moral demi hormat terhadap hukum atau norma yang mengatur tingkah lakunya, bukan demi alasan lain. Setiap orang mesti bertindak tidak hanya sesuai dengan tugas dan kewajibannya, tetapi juga demi tugas dan kewajibannya tersebut. (Sudarminta, 2002, p. 137) Sebagaimana adagium yang dikemukakan oleh Imanuel Kant, yaitu *Coelum stellatum supra me, lex moralis intra me* yang memiliki makna langit yang berbintang di atasku, dan hukum moral dalam diriku. (Tjahjadi, 1991, p. 5)

Formulasi utama dari hukum moral, antara lain. Pertama, *Formula of Universal Law*; “Bertindaklah sesuai dengan maxim yang pada saat yang sama, hendak anda jadikan hukum universal”, dengan variannya “bertindaklah seolah-olah maxim anda akan menjadi kehendak anda melalui hukum alam universal”. Kedua, *Formula of Humanity*, “Bertindaklah sedemikian rupa sehingga anda memperlakukan manusia selalu sebagai tujuan dan tidak sebagai alat belaka, baik perihal pribadi anda sendiri, maupun perihal pribadi orang lain”. Ketiga, *Formula of Autonomy*, “gagasan kehendak setiap rasional menjadi kehendak memberikan hukum universal”. (Fawaid, 2012, p. 6)

D. Good Governance

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan

masalahmasalah publik. Dalam konsep *governance*, Pemerintah hanya menjadi salah satu *actor* dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran Pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas (Hetifa, 2003, p. 1)

Istilah *good governance* berasal dari induk bahasa Eropa, Latin yaitu *Gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *Govern* yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarah), atau *rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan.

Good Governance merupakan kerangka konsep filosofis, teoritis dan analisis yang sangat berguna sebagai landasan untuk membenahi ideologi, paradigma, kultur dan manajemen pemerintahan (manajemen publik). (Duadji, 2012) Konsep *good governance* ini bukan hanya ditujukan sebatas orientasi internal organisatoris, melainkan juga pada aspek eksternal, *output*, *outcome*, dan *impact*, yaitu upaya mewujudkan kemakmuran yang berkeadilan dan adil berkemakmuran bagi rakyatnya sebagai parameter dari penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki kinerja tinggi. Disamping itu pula gagasan ini tentu juga bersinggungan dengan keinginan untuk meningkatkan daya saing dan inovasi aparatur publik baik di tingkat local, nasional maupun ditingkat global.

Penyelenggaran Pemerintahan perlu dilaksanakan dengan prinsip baik dan bersih (*good and clean governance*). Prinsip *good governance* memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintah perlu dilakukan secara amanah, pengelolaan yang baik dan bertanggungjawab sehingga secara sempit dapat pula mengartikan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) (Ubaedillah, 2015, p. 209). *Good governance* menjamin adanya proses kesejajaran serta keseimbangan peran dalam mengontrol yang dilakukan oleh pemerintah, rakyat, dan pengusaha (Ridwan & Sodik Sudrajat, 2009, p. 82).

John Healey dan Mark Robinson menyatakan bahwa *good governance* merupakan sebuah pengelolaan negara yang berimplikasi kepada perumusan kebijakan yang berefek pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Ubaedillah, 2015, p. 209). Prinsip *good governance* pula berimplikasi pada prinsip akuntabel, transparan, partisipatif, keterbukaan, dan berbasis kepada penguatan serta penegakan hukum.

United Nation Development Programme menyatakan bahwa ciri-ciri dari *good governance* antara lain: (Hetifa, 2003, p. 3)

- a) Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil;
- b) Menjamin adanya supremasi hukum;
- c) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat; dan

- d) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan bahwa ada 9 (Sembilan) aspek dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), antara lain: (Rosyada, 2000, p. 182)

1) Partisipasi

Partisipasi antara masyarakat dalam proses Pemerintahan sangatlah dibutuhkan, karena tanpa adanya partisipasi masyarakat, Pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang tanpa memperhatikan apa yang dibutuhkan masyarakat.

2) Penegakan Hukum

Bilamana tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan maka akan menimbulkan kekacauan. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhiinya. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintahan dengan seoptimal mungkin.

3) Transparansi

Keterbukaan publik (transparansi) menjadi penting dalam melaksanakan segala bentuk kebijakan dan tindakan-tindakan Pemerintah guna kesejahteraan masyarakat.

4) Responsif

Pemerintah perlu responsive bergerak cepat untuk melakukan analisa dan bertindak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di masyarakat.

5) Konsensus

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama untuk mufakat.

6) Keadilan

Proses pengelolaan Pemerintahan yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau staf yang terintimidasi dan tidak memperoleh apa yang menjadi hak dan kewajibannya.

7) Efektifitas

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat

menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga.

8) Akuntabilitas

Akuntabilitas sangat penting dalam menjalankan roda Pemerintahan, Pejabat Publik yang baik harus bisa mempertanggungjawabkan apa yang diperbuatnya.

9) Visi Strategi

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang.

Menurut Rewansyah, terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), antara lain:(Rewansyah, 2010, p. 99)

1) Asas Kepastian Hukum

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa segala tindakan harus mengutamakan atau berlandaskan hukum.

2) Asas tertib penyelenggaraan negara

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan negara harus dilaksanakan sesacara tersusun terstruktur sistematis.

3) Asas Kepentingan umum

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa penyelenggaraan negara harus mendahulukan kesejahteraan umum atau masyarakat secara aspiratif.

4) Asas keterbukaan

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa penyelenggaraan negara dilakukan secara terbuka kepada masyarakat dengan benar, jujur, dan tidak diskriminatif.

5) Asas proporsionalitas

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa penyelenggaraan negara dilakukan secara seimbang antara hak dan kewajiban beserta wewenang.

6) Asas profesionalitas

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan keahlian dan berpegang kepada kode etik serta Peraturan Perundang-Undangan.

7) Asas akuntabilitas

Berdasarkan asas ini dimaksudkan bahwa penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Secara sederhana Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) menyatakan bahwa tujuan dari *good governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan. (Jubaedah, 2007) *Good governance* lebih menekankan kepada proses,

sistem, prosedur, peraturan yang formal maupun informal yang menata suatu organisasi atau lembaga dimana aturan yang ada harus diterapkan dan ditaati. Selain itu *good governance* lebih diarahkan kepada peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemakaian sumber daya yang sejalan dengan tujuan organisasi atau lembaga.

E. Korupsi

Korupsi secara terminology berasal dari bahasa Latin, yaitu *corruption* atau *corruptus* yang kemudian diadopsi menjadi *corruption* (Inggris) dan *corruptie* (Belanda). (Hamzah, 2007, p. 4) Secara harfiah, korupsi didefinisikan sebagai kejahatan, kebusukan, atau ketidak jujuran atau perbuatan buruk. (Hartanti, 2005, p. 8) Korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat, dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatannya.

Scott dan Lubis berpandangan bahwa korupsi merupakan tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut, sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela. (Nurdjana, 2009, p. 15) Robert Klitgaard berpandangan

bahwa korupsi memiliki kekhasan bagi pejabat negara, yaitu menggunakan jabatannya untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, korupsi tidak terbatas kepada adanya kerugian keuangan negara sebagaimana definisi korupsi yang ada pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Benveniste mengategorikan korupsi sebagai berikut: (Suyatno, 2005, p. 17)

1. Discretionary corruption, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya sah, bukanlah praktek-praktek yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
2. Illegal corruption, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu.
3. Mercenary corruption, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
4. Ideological corruption, ialah jenis korupsi illegal maupun discretionary yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok.

Syed Hussein berpendapat bahwa praktik korupsi meliputi ciri-ciri, antara lain sebagai berikut: (Hartanti, 2005)

1. Selalu melibatkan lebih dari satu orang;
2. Pada umumnya dilakukan dengan penuh kerahasiaan;
3. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik;
4. Dengan berbagai macam aksi berlindung dibalik pembenaran hukum;
5. Mereka yang terlibat menginginkan keputusan yang tegas dan mampu mempengaruhi keputusan;
6. Mengandung penipuan baik pada badan publik ataupun masyarakat umum;
7. Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan;