

# Strategi Pemberantasan Korupsi

***Corruption combat in Indonesia has been done since the last four decades. However, ineffectiveness of law enforcement resulted in dissatisfied corruption climate in Indonesia. Therefore, new government strategies to combat corruption should be initiated by collective willingness of all related components and not to give tolerance at all to the corruption actors.***

***Key words: Corruption, combat strategy.***

**Oleh Yogi Suwarno dan Deny Junanto (Ketua Tim Peneliti)**

**A. Rina Herawati, Widhi Novianto, Dadan Sidqul Anwar dan Evy Trisulo (Anggota Tim Peneliti)**

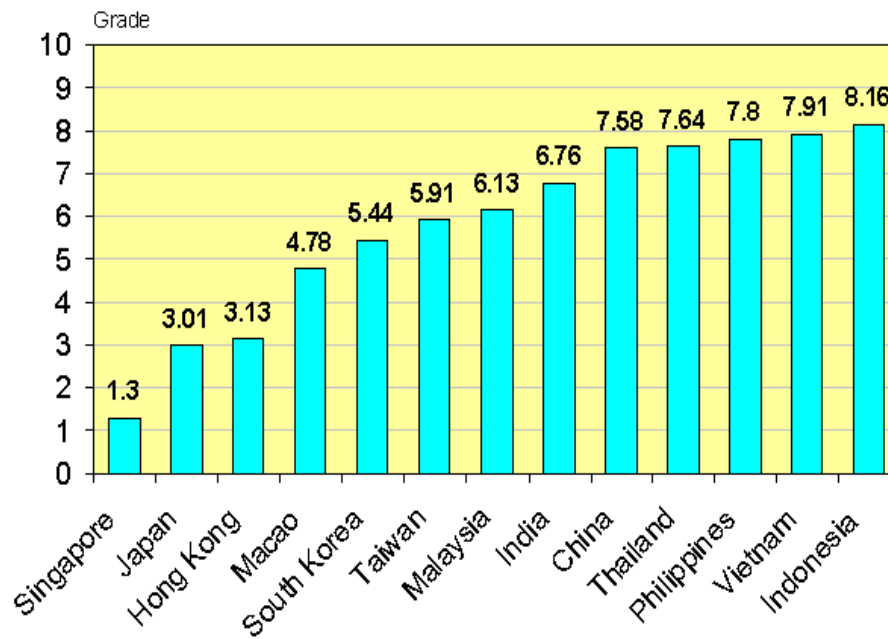
Salah satu isu yang paling krusial untuk dipecahkan oleh bangsa dan pemerintah Indonesia adalah masalah korupsi. Hal ini disebabkan semakin lama tindak pidana korupsi di Indonesia semakin sulit untuk diatasi. Maraknya korupsi di Indonesia disinyalir terjadi di semua bidang dan sektor pembangunan. Apalagi setelah ditetapkannya pelaksanaan otonomi daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, disinyalir korupsi terjadi bukan hanya pada tingkat pusat tetapi juga pada tingkat daerah dan bahkan menembus ke tingkat pemerintahan yang paling kecil di daerah.

Pemerintah Indonesia sebenarnya tidak tinggal diam dalam mengatasi praktek-praktek korupsi. Upaya pemerintah dilaksanakan melalui berbagai kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, pemerintah juga membentuk komisi-komisi yang berhubungan langsung dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Upaya pencegahan praktek korupsi juga dilakukan di lingkungan eksekutif atau penyelenggara negara, dimana masing-masing instansi memiliki *Internal Control Unit* (unit pengawas dan pengendali dalam instansi) yang berupa inspektorat. Fungsi inspektorat mengawasi dan memeriksa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di instansi masing-masing, terutama pengelolaan keuangan negara, agar kegiatan pembangunan berjalan secara efektif, efisien dan ekonomis sesuai sasaran. Di samping pengawasan internal, ada juga pengawasan dan pemeriksaan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).

Selain lembaga internal dan eksternal, lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga ikut berperan dalam melakukan pengawasan kegiatan pembangunan, terutama kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Beberapa LSM yang aktif dan gencar mengawasi dan melaporkan praktek korupsi yang dilakukan penyelenggara negara antara lain adalah *Indonesian Corruption Watch* (ICW), *Government Watch* (GOWA), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).

**Gambar 1: Peringkat Korupsi Beberapa Negara Asia Tahun 2006**



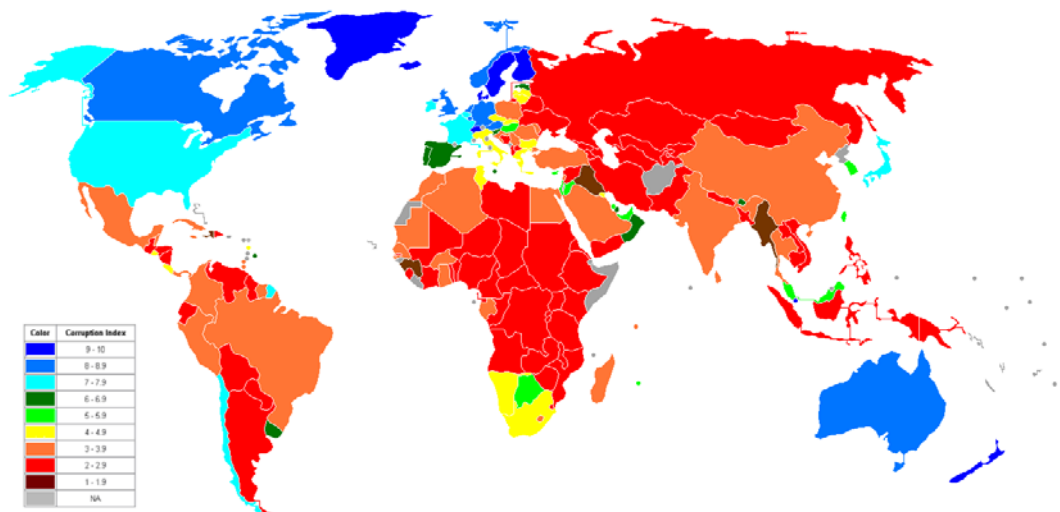
Sumber: PERC, *Corruption in Asia*, 2006

Dilihat dari upaya-upaya pemerintah dalam memberantas praktek korupsi di atas sepertinya sudah cukup memadai baik dilihat dari segi hukum dan peraturan perundang-undangan, komisi-komisi, lembaga pemeriksa baik internal maupun eksternal, bahkan keterlibatan LSM. Namun, kenyataannya praktek korupsi bukannya berkurang malah meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan Indonesia kembali dinilai sebagai negara paling terkorup di Asia pada awal tahun 2004 dan 2005 berdasarkan hasil survei dikalangan para pengusaha dan pebisnis oleh lembaga konsultan *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC). Hasil survei lembaga konsultan PERC yang berbasis di Hong Kong menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang paling korup di antara 12 negara Asia. Predikat negara terkorup diberikan karena nilai Indonesia hampir menyentuh angka mutlak 10 dengan skor 9,25 (nilai 10 merupakan nilai tertinggi atau terkorup). Pada tahun 2005, Indonesia masih termasuk dalam tiga teratas negara terkorup di Asia. Peringkat negara terkorup setelah Indonesia,

berdasarkan hasil survei yang dilakukan PERC, yaitu India (8,9), Vietnam (8,67), Thailand, Malaysia dan China berada pada posisi sejajar di peringkat keempat yang terbersih. Sebaliknya, negara yang terbersih tingkat korupsinya adalah Singapura (0,5) disusul Jepang (3,5), Hong Kong, Taiwan dan Korea Selatan.

Rentang skor dari nol sampai 10, di mana skor nol adalah mewakili posisi terbaik, sedangkan skor 10 merupakan posisi skor terburuk. Ini merupakan survei tahunan yang dilakukan oleh PERC untuk menilai kecenderungan korupsi di Asia dari tahun ke tahun. Dalam hal ini PERC bertanya kepada responden untuk menilai kondisi di mana mereka bekerja sekaligus juga untuk menilai kondisi negara asalnya masing-masing. Metode ini digunakan agar dapat menghasilkan data perbandingan antar negara (*cross-country comparison*), sehingga survei ini dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi bagaimana persepsi terhadap suatu negara berubah seiring waktu.

**Gambar 2: Peta Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Seluruh Dunia**



Sumber: *Transparency International (2006)*

Demikian pula dengan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2006 adalah 2,4 dan menempati urutan ke-130 dari 163 negara. Sebelumnya, pada tahun 2005 IPK Indonesia adalah 2,2, tahun 2004 (2,0) serta tahun 2003 (1,9). Hal ini menunjukkan bahwa penanganan kasus korupsi di Indonesia masih sangat lambat dan belum mampu membuat jera para koruptor. Gambar 2 merupakan pemetaan IPK seluruh negara yang dibedakan dalam warna. Biru adalah negara-negara yang tingkat korupsinya paling kecil (9-10). Merah tua merupakan negara dengan tingkat korupsi terparah (1-1,9). Sedangkan, warna-warna lain berada di antaranya (2-8,9) Namun sebagian besar negara-negara berkembang berada pada tingkat korupsi sedang sampai dengan parah (2-2,9), termasuk Indonesia (warna merah). Dari gambar di atas juga dapat diketahui bahwa gejala umum menunjukkan bahwa tingkat korupsi cenderung

berbanding lurus dengan tingkat kemakmuran suatu negara. Dalam peta tersebut, dapat diketahui bahwa Indonesia dengan sedikit negara di tingkat regional, serta dengan banyak negara di kawasan Afrika dan Amerika Latin tergolong rawan korupsi dengan indikasi IPK yang buruk.

Adapun China dan Thailand merupakan contoh negara yang mengesankan dalam mengubah reputasi negara yang bergelimang korupsi menjadi negara yang rendah korupsinya. India dan Vietnam juga mulai melakukan perbaikan melalui keinginan politik tinggi dalam mempersempit ruang korupsi. China selama satu dasawarsa terakhir melancarkan perang besar dengan korupsi. Para pejabat yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi tidak segan-segan dibawa ke tiang gantungan. Tindakan ini cukup efektif mengurangi praktek korupsi di kalangan pejabat. Sementara Thailand juga melakukan kampanye pemberantasan korupsi secara serius. Sektor perpajakan dan pengadilan yang dianggap rawan korupsi dan kolusi dijadikan prioritas dalam target kampanye melawan korupsi dan hasilnya mengesankan. Kemajuan dalam kampanye korupsi membawa dampak positif dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk kesanggupan membayar hutang luar negeri. Selama lima tahun Thailand mampu mencicil 50 milyar dollar AS utangnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka Pusat Kajian Administrasi Internasional Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia memandang perlu untuk melakukan kajian lebih jauh tentang strategi penanganan korupsi di negara-negara Asia Pasifik, sebagai bahan masukan untuk memperkuat (*revitalize*) penanganan korupsi yang diterapkan di Indonesia.

## **A. Strategi Pemberantasan Korupsi**

Korupsi bukanlah merupakan barang yang baru dalam sejarah peradaban manusia. Fenomena ini telah dikenal dan menjadi bahan diskusi bahkan sejak 2000 tahun yang lalu ketika seorang Perdana Menteri Kerajaan India bernama Kautilya menulis buku berjudul "*Arthashastra*." Demikian pula dengan Dante yang pada tujuh abad silam juga menulis tentang korupsi (penyuapan) sebagai tindak kejahatan. Tidak ketinggalan Shakespeare juga menyinggung korupsi sebagai sebuah bentuk kejahatan. Sebuah ungkapan terkenal pada tahun 1887 mengenai korupsi dari sejarawan Inggris, Lord Acton, yaitu "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*." Pernyataan ini menegaskan bahwa korupsi berpotensi muncul di mana saja tanpa memandang ras, geografi, maupun kapasitas ekonomi.

Beberapa negara di Asia memiliki beragam istilah korupsi yang pengertiannya mendekati definisi korupsi. Di China, Hong Kong dan Taiwan, korupsi dikenal dengan nama *yum cha*, atau di India terkenal dengan istilah *baksheesh*, atau di Filipina dengan nama *lagay* dan di Indonesia atau Malaysia memiliki padanan kata yaitu *suap*. Semua istilah memiliki pengertian yang variatif, namun pada umumnya merujuk pada kegiatan ilegal yang berlaku di luar sistem formal. Tidak semua istilah ini secara spesifik mendefinisikan diri sebagai sebuah pengertian hukum dari praktek korupsi. Istilah-istilah ini juga

belum memberikan gambaran mendalam mengenai dampak luas dari praktek korupsi. Istilah lokal yang dianggap paling mendekati pengertian korupsi secara mendalam adalah yang berlaku di Thailand, yaitu istilah *gin muong*, yang secara literal berarti *nation eating*. Pengertian dari istilah ini menunjukkan adanya kerusakan yang luar biasa besar terhadap kehidupan suatu bangsa akibat dari adanya perilaku praktek korupsi.

Dalam norma umum di masyarakat maupun norma khusus semisal perundangan, istilah korupsi memiliki beragam pengertian. Perbedaan pengertian ini menyebabkan implikasi hukum dan sosial yang berbeda pula di masyarakat. Sebuah tindakan korupsi yang merugikan keuangan negara boleh jadi secara norma sosial dianggap oleh masyarakat sebagai tindakan wajar dan tidak melanggar. Ini karena pandangan dan pemahaman suatu masyarakat terhadap perbuatan korupsi berbeda dengan masyarakat lainnya. Oleh karenanya, suatu masyarakat dapat menilai suatu perbuatan termasuk dalam praktek korupsi, namun tidak demikian halnya dengan masyarakat lain, terlebih dalam masyarakat yang permisif dan patronialistik.

Terlepas dari perbedaan pemahaman ini, sebenarnya terdapat ciri khas/atribut yang melekat pada tindakan korupsi, yang membedakannya dengan yang lain. Dari segi bahasa, kata korupsi berasal dari bahasa latin yaitu *corruptio*. Kata ini sendiri memiliki kata kerja *corrumpere* yang berarti busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalikkan atau menyogok.

Dalam *Wordnet Princenton Education*, korupsi didefinisikan sebagai "*lack of integrity or honesty (especially susceptibility to bribery); use of a position of trust for dishonest gain.*" Selanjutnya, dalam Kamus Collins Cobuild arti dari kata *corrupt* adalah "*someone who is corrupt behaves in a way that is morally wrong, especially by doing dishonesty or illegal things in return for money or power.*" Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 597: 2001), korupsi adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dsb.) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.

Sementara itu dalam kesempatan diskusi dengan peneliti, Direktur *Transparency International India*, secara lebih sederhana mendefinisikan korupsi sebagai "*the use of public office for private gain*". Jadi segala tindakan penggunaan barang publik untuk kepentingan pribadi adalah termasuk kategori korupsi. *Transparency International* sendiri sebagai lembaga internasional yang sangat menaruh perhatian terhadap korupsi di negara-negara di dunia dan menyoroti korupsi yang dilakukan oleh birokrasi, mendefinisikan korupsi sebagai perilaku pejabat publik, baik politikus maupun pegawai negeri yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengan dirinya, dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Pengertian ini lebih dilatarbelakangi karena korupsi yang dilakukan oleh birokrasi memiliki dampak dan pengaruh negatif yang besar dan signifikan terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara nasional. Jika dibandingkan dengan korupsi yang dilakukan oleh para pelaku bisnis ataupun masyarakat.

Pendapat dari beberapa pakar mengenai korupsi juga dapat dijelaskan seperti Juniadi Suwanto (1997) menyatakan bahwa korupsi ialah tingkah laku atau tindakan seseorang atau lebih yang melanggar norma-norma yang berlaku dengan menggunakan dan/atau menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerimaan atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan/atau pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpanan uang atau kekayaan serta dalam perizinan dan/atau jasa lainnya dengan tujuan keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan dan/atau keuangan negara/masyarakat.

Sementara Brooks memberikan pengertian korupsi yaitu: “Dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi.” Selanjutnya Alfiler menyatakan bahwa korupsi adalah: “*Purposive behavior which may be deviation from an expected norm but is undertaken nevertheless with a view to attain materials or other rewards.*”

Bahkan Klitgaard membuat persamaan sederhana untuk menjelaskan pengertian korupsi sebagai berikut:

$$C = M + D - A$$

- C = *Corruption* / Korupsi
- M = *Monopoly* / Monopoli
- D = *Discretion* / Diskresi / keleluasaan
- A = *Accountability* / Akuntabilitas

Persamaan di atas menjelaskan bahwa korupsi hanya bisa terjadi apabila seseorang atau pihak tertentu mempunyai hak monopoli atas urusan tertentu serta ditunjang oleh diskresi atau keleluasaan dalam menggunakan kekuasaannya, sehingga cenderung menyalahgunakannya, namun lemah dalam hal pertanggung jawaban kepada publik (akuntabilitas).

Beberapa pengertian di atas menyoroiti korupsi sebagai perilaku merugikan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa pihak dan tidak secara eksplisit disebutkan apakah dari unsur birokrasi, swasta, maupun masyarakat. Karena pada dasarnya tindakan korupsi bukan saja terjadi di sektor pemerintahan tetapi juga dalam dunia bisnis dan bahkan dalam masyarakat. Dari beberapa pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa korupsi bukan saja dilakukan oleh kalangan birokrat, tetapi juga kalangan di luar birokrasi. Arti maupun pendefinisian tindakan korupsi juga memiliki berbagai sudut pandang yang cukup berbeda. Namun demikian, suatu tindakan dapat dikategorikan korupsi – siapa pun pelakunya – apabila memenuhi unsur-unsur:

1. Suatu pengkhianatan terhadap kepercayaan.
2. Penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta atau masyarakat umumnya.
3. Dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan khusus.
4. Dilakukan dengan rahasia, kecuali dengan keadaan dimana orang-orang berkuasa atau bawahannya menganggapnya tidak perlu.
5. Melibatkan lebih dari satu orang atau pihak.
6. Adanya kewajiban dan keuntungan bersama dalam bentuk uang atau yang lain.
7. Terpusatnya kegiatan (korupsi) pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya.
8. Adanya usaha untuk menutupi perbuatan korup dalam bentuk-bentuk pengesahan hukum.
9. Menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi.

Tim peneliti menyimpulkan bahwa korupsi dapat diartikan sebagai tindakan dan perilaku yang menyimpang atau melanggar aturan, norma, dan etika dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dimiliki, mengingkari amanat yang diemban untuk kepentingan memperkaya diri sendiri, kerabat ataupun orang lain. Studi yang dilakukan oleh *Transparency International Indonesia* menunjukkan bahwa praktek-praktek korupsi dapat diidentifikasi meliputi: (1) manipulasi uang negara; (2) praktek suap dan pemerasan; (3) politik uang; dan (4) kolusi bisnis.

Pada dasarnya praktek korupsi dapat dikenal dalam berbagai bentuk umum yaitu: (1) *bribery* (penyuapan); (2) *embezzlement* (penggelapan/pencurian); (3) *fraud* (penipuan); (4) *extortion* (pemerasan); dan (5) *favouritism* (favoritisme). Kelima bentuk ini secara konsep seringkali overlapping satu sama lain, di mana masing-masing istilah digunakan secara bergantian. Untuk lebih mudah dalam membedakan satu konsep dengan yang lainnya, Amundsen (2000) menjelaskan masing-masing pengertian konsep secara detail. Penyuapan didefinisikan sebagai "*Bribery is the payment (in money or kind) that is given or taken in a corrupt relationship*" (Amundsen, 2000: 2). Jadi penyuapan adalah pembayaran (dalam bentuk uang atau sejenisnya) yang diberikan atau diambil dalam hubungan korupsi. Sehingga esensi korupsi dalam konteks penyuapan adalah baik tindakan membayar maupun menerima suap.

Beberapa istilah yang memiliki kesamaan arti dengan penyuapan adalah *kickbacks, gratuities, baksheesh, sweeteners, pay-offs, speed money, grease money*. Jenis-jenis penyuapan ini adalah pembayaran untuk memuluskan atau mempermudah urusan, terutama ketika harus melewati proses birokrasi formal. Dengan penyuapan ini pula maka kepentingan perusahaan atau bisnis dapat dibantu oleh politik, dan menghindari tagihan pajak serta peraturan mengikat lainnya, atau memonopoli pasar, ijin ekspor/impur dsb. Lebih lanjut

Amundsen menjelaskan bahwa penyuaipan ini juga dapat berbentuk pajak informal, ketika petugas terkait meminta biaya tambahan (*under-the-table payments*) atau mengharapkan hadiah dari klien, serta bentuk donasi bagi pejabat atau petugas terkait.

Sedangkan penggelapan atau *embezzlement* didefinisikan sebagai "*embezzlement is theft of public resources by public officials, which is another form of misappropriation of public funds*" (Amundsen, 2000, 3). Jadi, ini merupakan tindakan kejahatan menggelapkan atau mencuri uang rakyat yang dilakukan oleh pegawai pemerintah atau aparat birokrasi. Penggelapan ini juga bisa dilakukan oleh pegawai di sektor swasta. Adapun *fraud* atau penipuan diartikan sebagai "*fraud is an economic crime that involves some kind of trickery, swindle or deceit*" (Amundsen, 2000: 3). *Fraud* adalah kejahatan ekonomi yang berwujud kebohongan, penipuan, dan perilaku tidak jujur. Jenis korupsi ini merupakan kejahatan ekonomi yang terorganisir dan melibatkan pejabat. Dari segi tingkatan kejahatan, istilah *fraud* ini merupakan istilah yang lebih populer dan juga istilah hukum yang lebih luas dibandingkan dengan *bribery* dan *embezzlement*. Dengan kata lain *fraud* relatif lebih berbahaya dan berskala lebih luas dibanding kedua jenis korupsi sebelumnya. Kerjasama antar pejabat/instansi dalam menutupi satu hal kepada publik yang berhak mengetahuinya merupakan contoh dari jenis kejahatan ini.

Bentuk korupsi lainnya adalah *extortion* atau pemerasan yang didefinisikan sebagai "*extortion is money and other resources extracted by the use of coercion, violence or the threats to use force*" (Amundsen, 2000: 4). Korupsi dalam bentuk pemerasan adalah jenis korupsi yang melibatkan aparat yang melakukan pemaksaan atau pendekatan koersif untuk mendapatkan keuntungan sebagai imbal jasa atas pelayanan yang diberikan. Pemerasan ini dapat berbentuk "*from below*" atau "*from above*". Sedangkan yang dimaksud dengan "*from above*" adalah jenis pemerasan yang dilakukan oleh aparat pemberi layanan terhadap warga

Hukum internasional yang berhubungan langsung dengan penanganan korupsi, termasuk yang berlaku untuk wilayah Asia Pasifik dan Asia Tenggara adalah :

1. *Anti Corruption Action Plan for Asia and the Pacific Action Plan* (Konferensi Tokyo 2001).
2. *MoU on Cooperation for Preventing and Combating Corruption 2004* (Singapura, Indonesia, Brunei, Malaysia).
3. *The United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC).
4. *The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC).

Dalam hal ratifikasi UNCAC, sebagai bentuk komitmen Indonesia dalam memerangi korupsi di hadapan masyarakat internasional, Indonesia perlu melakukan harmonisasi perundangan yang masih terdapat kesenjangan dan perbedaan substantif. Dalam analisa terbatas yang dilakukan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia, terdapat beberapa substansi istilah yang memerlukan klarifikasi dalam perundangan Indonesia, untuk menyesuaikan dengan klausul

yang berlaku dalam UNCAC. Beberapa contoh kesenjangan istilah dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel 1: Perbandingan Beberapa Istilah dalam Perundangan Indonesia dengan UNCAC**

No	Istilah	Hukum Positif Indonesia	UNCAC
1	Pejabat Publik	Dikenal istilah 1. PNS 2. Pejabat Negara 3. Penyelenggara Negara 4. Pejabat Administrasi Pemerintahan 5. Pejabat Tata Usaha Negara	Dalam UNCAC, yang termasuk dengan pejabat publik adalah 1. eksekutif, legislatif, administratif dan yudisial 2. setiap orang yang melaksanakan fungsi publik 3. setiap orang yang ditetapkan sebagai pejabat publik
2	Kekayaan	Unsur harta kekayaan (UU No. 23/2003 perubahan atas pasal 1 UU No. 15/2002): 1. Benda bergerak atau tidak bergerak 2. Berwujud atau tidak berwujud	Ada unsur kekayaan yang nyata atau tidak nyata, serta termasuk dokumen dan instrumen yang mendukung kekayaan tersebut.

*Sumber: Diolah dari MTI, 2006.*

Di tingkat nasional pun, Indonesia sudah mempunyai instrumen hukum yang secara eksplisit menggunakan istilah korupsi dalam pasal-pasalnya. Dalam hal ini beberapa peraturan perundangan yang telah berlaku antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, khususnya pasal 21 dan pasal 5 (ayat 1)
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana
3. Ketetapan MPR Nomor XI Tahun 1998
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
7. Dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) tahun 2001 berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK)
9. Dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 juncto Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

Dengan banyaknya peraturan perundangan yang telah dan sedang diterapkan, maka seyogyanya pemberantasan korupsi di Indonesia harus mulai menemukan arah yang tepat. Indonesia, akan membuka celah dalam

penerapan hukum. Sehingga perlu rumusan dan indikator baku untuk menentukan definisi dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

## **B. Metode Penelitian**

Kajian/penelitian strategi penanganan korupsi di Indonesia, menggunakan metode deskriptif komparatif. Metode tersebut dipilih karena kajian ini akan mendeskripsikan obyek penelitian yaitu penanganan korupsi di Indonesia. Kajian ini bertujuan untuk menyampaikan, menganalisis, mengklasifikasi, dan membandingkan strategi penanganan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah.

Rangkaian kegiatan yang dilakukan terkait dengan kajian, antara lain adalah melakukan observasi awal, mencari sumber informasi yang berkaitan dengan topik strategi penanganan korupsi, menyusun riset desain, melakukan pengumpulan data lapangan, menganalisis data dan informasi yang diperoleh dari lapangan, serta menyajikannya di dalam sebuah laporan kajian.

Teknik pengumpulan data yang diadopsi dalam kajian ini adalah melalui studi literatur, dokumentasi, dan *focus group discussion* (FGD). Teknik ini memiliki kelebihan untuk memperoleh data dan informasi yang bersifat kualitatif. Instrumen penelitian yang digunakan adalah panduan wawancara (*interview guidelines*) yang digunakan pada saat pencarian data lapangan. Panduan wawancara tersebut meliputi indikator-indikator atau besaran-besaran yang menjadi fokus dalam kajian strategi penanganan korupsi. FGD dilakukan dengan mengundang para ahli/pakar yang terkait penerapan strategi penanganan korupsi untuk memperoleh data dan informasi empirik dari pengalaman negara-negara yang berhasil atau pun gagal menangani korupsi.

Setelah dilakukan pengumpulan data lapangan, maka data tersebut diolah dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena diperlukan analisis yang lebih mendalam untuk dapat mengungkap latar belakang sesungguhnya dari fenomena-fenomena yang sedang diteliti atau dikaji. Dalam hal ini fenomena tersebut adalah strategi penanganan korupsi. Pemikiran logis (*professional judgement*), induksi dan evaluasi juga digunakan dalam pemberantasan korupsi.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

Korupsi yang terjadi dalam birokrasi tentunya mendapat perhatian dan penekanan tersendiri dalam kajian ini. Karena pada kasus korupsi, birokrasi atau pemerintah memiliki peranan ganda yaitu sebagai pelaku dan pemberantas korupsi itu sendiri. Sementara dunia usaha dan masyarakat berperan sebagai pelaku dan korban. Kasus-kasus korupsi yang menjadi sorotan banyak pihak baik dalam maupun luar negeri adalah korupsi yang terjadi di tubuh birokrasi. Selain berakibat luas dan destruktif terhadap pembangunan ekonomi serta masyarakat secara umum, korupsi dalam birokrasi pada umumnya berskala luas dengan jumlah (nominal) yang besar

dan melibatkan pejabat negara, elit politik maupun pegawai negeri. Sedangkan, kasus-kasus korupsi pada sektor bisnis, pada umumnya berskala kecil dan hanya berdampak pada perusahaannya sendiri.

Di Indonesia, untuk kategori manipulasi uang negara, sektor yang paling korup ialah pengadaan barang dan jasa mencakup konstruksi, pekerjaan umum, perlengkapan militer, dan barang jasa pemerintah. Untuk kasus suap dan pemerasan, korupsi terbesar terjadi di kepolisian, sektor peradilan, pajak dan bea cukai, serta sektor perijinan. Korupsi juga terjadi di kalangan politisi (anggota DPR dan partai politik), serta pada praktek kolusi dalam bisnis. Untuk kasus kolusi bisnis, korupsi terbesar terjadi di tubuh militer, kepolisian, dan pegawai pemerintah lewat koperasi dan yayasan. Dari segi aktornya, pelaku korupsi terbagi menjadi aparat pemerintah, pelaku sektor bisnis, dan warga masyarakat. Secara tradisional, pelaku korupsi biasanya hanya menyangkut pemerintah atau aparat birokrasi dengan warga. Namun demikian, kecenderungan saat ini menunjukkan adanya peningkatan kontribusi atas tingkatan korupsi dari pelaku di sektor bisnis.

Biasanya kasus korupsi selalu melibatkan dua pihak, yaitu aparat (yang menerima suap) dan warga (yang memberi suap). Namun demikian dalam kaca mata hukum, penggelapan juga merupakan tindakan pidana korupsi, walaupun jenis korupsi ini tidak melibatkan warga masyarakat secara langsung, karena penggelepan hanya dilakukan oleh satu pihak saja, yaitu aparat. Penggelapan adalah salah satu bentuk korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang menjadi modus korupsi di negara paling korup, melibatkan pemegang kekuasaan hak monopoli. Kasus penggelapan paling banyak ditemukan adalah dalam bentuk memproteksi kepentingan bisnis mereka dengan menggunakan kekuatan politik. Di beberapa negara lain modus yang terjadi seperti upaya menasionalisasi perusahaan asing, hak properti dan hak monopoli, serta mendistribusikannya ke kelompok/golongan yang dekat dengan kekuasaan.

Namun demikian, pada kenyataannya keberadaan instrumen hukum ini tidak lantas mempermudah penegakan hukum. Persoalan mandeknya pemberantasan korupsi di Indonesia ternyata bersifat lebih kompleks, yaitu tidak hanya menyangkut konten kebijakan dan penataan peraturan perundangan yang mengatur mengenai pemberantasan korupsi itu sendiri, namun juga faktor-faktor lain yang berpengaruh langsung pada rantai perumusan kebijakan itu sendiri. Itikad politik yang kuat perlu menjadi landasan agar kebijakan pemberantasan korupsi mendapat legitimasi yang cukup dan efektif, namun sayangnya *political will* masih lemah. Hal ini diindikasikan ketika penegakan hukum atas tindak pidana korupsi yang melibatkan kelompok elit dan nama besar akan sangat sulit dilakukan.

Pemberantasan korupsi merupakan salah satu agenda penting dari pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Bahkan pemberantasan korupsi juga merupakan agenda di tingkat regional dan internasional. Ini dibuktikan dengan banyaknya lembaga-lembaga internasional yang turut menegaskan komitmennya untuk bersama-sama

memerangi korupsi. Salah satu penghambat kesejahteraan negara berkembang pun disinyalir akibat dari praktek korupsi yang eksekutif, baik yang melibatkan aparat di sektor publik, maupun yang melibatkan masyarakat yang lebih luas. Indikasi tetap maraknya praktek korupsi di negara ini dapat terlihat dari tidak kunjung membaiknya angka persepsi korupsi. Beberapa survei yang dilakukan oleh lembaga independen internasional lainnya juga membuktikan fakta yang sama, walaupun dengan bahasa, instrumen atau pendekatan yang berbeda. Situasi ini jelas memprihatinkan banyak pihak.

Upaya pemberantasan korupsi melibatkan semua pihak, semua sektor dan seluruh komponen perumus kebijakan baik itu pemerintah dan penyelenggara negara lainnya, tidak terkecuali anggota masyarakat secara umum. Hal ini karena praktek korupsi bukan merupakan monopoli perilaku dari pegawai atau pejabat pemerintah saja, tetapi merupakan justru perilaku kolektif yang melibatkan hampir semua unsur dalam masyarakat. Sederhananya, *supply* tidak akan terjadi kalau tidak ada *demand*. Praktek korupsi hanya mungkin terjadi apabila sistem formal memberi celah/pelempang ke arah sana, selain didukung oleh perilaku *stakeholder* dan *shareholder* yang komplementer.

Pendekatan *carrot and stick* adalah salah satu pendekatan yang memandang penanganan korupsi secara hitam putih. Walaupun sangat kaku dalam implementasi, namun seringkali efektif untuk menciptakan iklim kondusif dalam penegakkan disiplin aparat. Dengan pendekatan kesejahteraan sebagaimana yang diterapkan di Singapura, maka aparat tidak diberi peluang untuk mencari pembenaran atas tindak pidana korupsi yang dilakukannya. Pendapatan bersih (*net take home pay*) yang layak diharapkan mampu memberikan garansi perilaku yang positif para aparat dan menghindari segala bentuk penyimpangan. Pendekatan *stick* diharapkan akan menimbulkan efek jera yang hebat pada para pelaku korupsi. Singapura dan China telah menunjukkan praktek ini dengan tingkat keberhasilan yang diakui.

Kebijakan terkait lain yang menjadi alternatif di luar kebijakan sektor adalah menyangkut reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi ini tidak bisa hanya sebatas jargon seperti yang selama ini banyak terjadi. Reformasi lebih banyak menjadi wacana di forum-forum terbatas (elitis dan eksklusif) yang tidak berdampak langsung kepada perubahan konkrit. Reformasi birokrasi harus menjadi pengungkit (*leverage*) dalam strategi pemberantasan korupsi, karena merupakan fondasi penting dalam penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN.

Persoalan dalam pengejawantahan reformasi ini adalah dalam penerjemahannya ke dalam kebijakan. Banyaknya sektor yang menjadi objek reformasi menyebabkan pendekatan yang dilakukan tidak terintegrasi secara baik. Parsialitas menjadi karakter dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi ini. Perlu adanya upaya menyangkut optimasi kementerian dan LPND, melalui kebijakan kelmebagaan, sumber daya aparat, dan kapasitas kelembagaan yang tidak tumpang tindih. Terkait dengan reformasi birokrasi dan prinsip *carrot and stick* di atas, maka struktur penggajian memerlukan pembenahan

serius. Struktur yang bersandar pada merit system boleh jadi mampu memberikan jaminan kesejahteraan yang adil dan proporsional.

Ketiga alternatif kebijakan di atas memerlukan *effort* dan dana yang luar biasa besar. Salah satu alternatif lain yang ditawarkan oleh Kwik Kian Gie adalah dengan cara bertahap. Kesejahteraan yang layak tetap diberikan pada level elit di instansi pemerintah, sehingga asumsinya tidak akan terjadi korupsi di level atas. Sementara aparat pada level bawah, "dibiarkan" untuk melakukan korupsi pada level kecil, yang secara nominal tidak terlalu signifikan. Namun secara bertahap, setelah kemampuan keuangan memungkinkan, maka kesejahteraan aparat di tingkat bawah juga harus ditingkatkan. Untuk mengawal pendekatan ini, maka *reward and punishment* harus tetap ditegakkan.

#### **D. Kesimpulan**

Kasus korupsi yang menjadi sorotan adalah korupsi yang terjadi di tubuh birokrasi. Korupsi di tubuh birokrasi mempunyai dampak yang luas dan destruktif terhadap pembangunan ekonomi serta masyarakat secara umum. Korupsi dalam birokrasi pada umumnya berskala luas dengan jumlah (nominal) yang besar dan melibatkan pejabat negara, elit politik maupun pegawai negeri. Sedangkan, kasus-kasus korupsi pada sektor bisnis, pada umumnya berskala kecil dan hanya berdampak pada perusahaannya sendiri.

Untuk kategori manipulasi uang negara, sektor yang paling korup ialah pengadaan barang dan jasa mencakup konstruksi, pekerjaan umum, perlengkapan militer, dan barang jasa pemerintah. Untuk kasus suap dan pemerasan, korupsi terbesar terjadi di kepolisian, sektor peradilan, pajak dan bea cukai, serta sektor perijinan. Korupsi juga terjadi di kalangan politisi (anggota DPR dan partai politik), serta pada praktek kolusi dalam bisnis. Untuk kasus kolusi bisnis, korupsi terbesar terjadi di tubuh militer, kepolisian, dan pegawai pemerintah lewat koperasi dan yayasan.

Dari segi aktornya, pelaku korupsi terbagi menjadi aparat pemerintah, pelaku sektor bisnis, dan warga masyarakat. Secara tradisional, pelaku korupsi biasanya hanya menyangkut pemerintah atau aparat birokrasi dengan warga. Namun demikian, kecenderungan saat ini menunjukkan adanya peningkatan kontribusi atas tingkatan korupsi dari pelaku di sektor bisnis.

Strategi pemberantasan didahului oleh adanya itikad kolektif, yaitu semacam *willingness* dari semua pihak untuk bersama-sama tidak memberikan toleransi sedikitpun terhadap perilaku korupsi. Selama ini praktek korupsi dianggap sesuatu yang wajar terjadi. Padahal perilaku korupsi harus dicitrakan dan diperlakukan sebagai perilaku kriminal, sama halnya dengan tindak kriminal lainnya yang memerlukan penanganan secara hukum.

Dalam mewujudkan sebuah strategi yang efektif, dibutuhkan pemenuhan prasyarat, yaitu: (1) Didorong oleh keinginan politik serta komitmen yg kuat dan muncul dari kesadaran sendiri; (2) Menyeluruh dan seimbang; (3) Sesuai dengan kebutuhan, ada target, dan berkesinambungan; (4) Berdasarkan pada

sumber daya dan kapasitas yang tersedia; (5) Terukur; dan (6) Transparan dan bebas dari konflik kepentingan.

Berkenaan dengan *political will* serta komitmen yang harus dibangun, maka perlu menegaskan kembali *political will* pemerintah, diantaranya melalui: (1) Penyempurnaan UU Anti Korupsi yang lebih komprehensif; (2) Kontrak politik yang dibuat pejabat publik; (3) Pembuatan aturan dan kode etik PNS; (4) Pembuatan pakta integritas; dan (5) Penyederhanaan birokrasi.

Penyempurnaan UU Anti Korupsi ini selain untuk menjawab dinamika dan perkembangan kualitas kasus korupsi, juga untuk menyesuaikan dengan instrumen hukum internasional. Saat ini isu korupsi tidak lagi dibatasi sekat-sekat negara, namun telah berkembang menjadi isu regional bahkan internasional. Hal ini tidak lepas dari praktek korupsi yang melibatkan perputaran dan pemindahan uang lintas negara.

## E. Rekomendasi

Strategi pemberantasan korupsi harus bersifat menyeluruh dan seimbang. Ini berarti bahwa strategi pemberantasan yang parsial dan tidak komprehensif tidak dapat menyelesaikan masalah secara tuntas. Strategi pemberantasan korupsi harus dilakukan secara adil, dan tidak ada istilah “tebang pilih” dalam memberantas korupsi. Selain itu, upaya pencegahan (*ex ante*) harus lebih digalakkan, antara lain melalui: (1) Menumbuhkan kesadaran masyarakat (public awareness) mengenai dampak destruktif dari korupsi, khususnya bagi PNS; (2) Pendidikan anti korupsi; (3) Sosialisasi tindak pidana korupsi melalui media cetak & elektronik; (4) Perbaikan remunerasi PNS.

Adapun upaya penindakan (*ex post facto*) harus memberikan efek jera, baik secara hukum, maupu sosial. Selama ini pelaku korupsi, walaupun dapat dijerat dengan hukum dan dipidana penjara ataupun denda, namun tidak pernah mendapatkan sanksi sosial. Efek jera seperti: (1) Hukuman yang berat ditambah dengan denda yang jumlahnya signifikan; (2) Pengembalian hasil korupsi kepada negara; dan (3) Tidak menutup kemungkinan, penyidikan dilakukan kepada keluarga atau kerabat pelaku korupsi.

Strategi pemberantasan korupsi harus sesuai kebutuhan, target, dan berkesinambungan. Strategi yang berlebihan akan menghadirkan inefisiensi sistem dan pemborosan sumber daya. Dengan penetapan target, maka strategi pemberantasan korupsi akan lebih terarah, dan dapat dijaga kesinambungannya. Dalam hal ini perlu adanya komisi anti korupsi di daerah (misalnya KPK berdasarkan wilayah) yang independen dan permanen (bukan *ad hoc*). Selain itu strategi pemberantasan korupsi haruslah berdasarkan sumber daya dan kapasitas. Dengan mengabaikan sumber daya dan kapasitas yang tersedia, maka strategi ini akan sulit untuk diimplementasikan, karena daya dukung yang tidak seimbang. Dalam hal ini kualitas SDM dan kapasitasnya harus dapat ditingkatkan, terutama di bidang penegakan hukum dalam hal penanganan korupsi. Peningkatan kapasitas ini juga dilakukan melalui jalan membuka kerjasama internasional.

Keterukuran strategi merupakan hal yang tidak bisa dikesampingkan. Salah satu caranya yaitu membuat mekanisme pengawasan dan evaluasi atas setiap tahapan pemberantasan korupsi dalam periode waktu tertentu secara berkala. Selain itu juga, dalam rangka penyusunan strategi yang terukur, perlu untuk melakukan survei mengenai kepuasan masyarakat atas usaha pemberantasan korupsi yang telah dilakukan pemerintahan.

Sebuah strategi pemberantasan memerlukan prinsip transparan dan bebas konflik kepentingan. Transparansi membuka akses publik terhadap sistem yang berlaku, sehingga terjadi mekanisme penyeimbang. Warga masyarakat mempunyai hak dasar untuk turut serta menjadi bagian dari strategi pemberantasan korupsi. Saat ini optimalisasi penggunaan teknologi informasi di sektor pemerintah dapat membantu untuk memfasilitasinya. Strategi pemberantasan juga harus bebas kepentingan golongan maupun individu, sehingga pada prosesnya tidak ada keberpihakan yang tidak seimbang. Semua strategi berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku dan objektif. Instrumen strategi pemberantasan lain yang menjadi bagian dari elemen masyarakat adalah pers. Transparansi dapat difasilitasi dengan baik dengan adanya dukungan media massa yang memainkan peranannya secara kuat. Dengan adanya kebebasan pers, maka kontrol masyarakat dapat semakin ditingkatkan lagi.

---

*Yogi Suwarno, SIP, MA. adalah Dosen Tetap STIA LAN Jakarta, Peneliti pada Pusat Kajian Administrasi Internasional LAN RI.*

Email: [yogi@pkai.org](mailto:yogi@pkai.org)

## **Daftar Pustaka**

- ADB/OECD. "Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific." *Self Assessment Report Singapore*.
- Amundsen, Inge. 2000. *Corruption: Definitions and Concepts*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- CBI Academy. 2007. *Anti-Corruption Laws in India*. Ghaziabad: Law Publications.
- Drielsma, Hankes. 2004. "Successful Anti-Corruption Strategies Around the Globe." *A Report for Lok Satta*, Makalah Online.
- Ferdinandus, Lefianna Hartati. 2006. *Korupsi dan Permasalahannya: Singapura Sebagai Studi Kasus*. Singapura: KBRI.
- GTZ. 2005. "Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level: A Practical Guide." Eschborn: GTZ.
- ICAC. 2004. *Ethical Leadership in Action: Handbook for Senior Managers in the Civil Service*. Hong Kong.
- ICAC. 2004. *Sample Guide on Conduct and Discipline*. Hongkong.
- ICAC. 2005. *2005 Annual Report*. Hong Kong.

- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. *Identification of Gap between Laws/ Regulations of the Republic of Indonesia and the United Nations Convention Against Corruption*. Jakarta: KPK.
- Langseth, Petter. 1999. "Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption." Paper disajikan pada konferensi ISPAC tentang Responding to the Challenge of Corruption. Milan.
- Political & Economic Risk Consultancy-PERC. 2006. "Corruption in Asia." *Asian Intelligence*. Hong Kong.
- Sondhi, Sunil. 2000. "Combating Corruption in India." Paper for the XVIII World Congress of International Political Science Association. Quebec City, Canada.
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures." *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4.
- TI India. 2007. "Corruption in Trucking Operations in India." New Delhi: Shriram Group, MDRA & TI India.
-