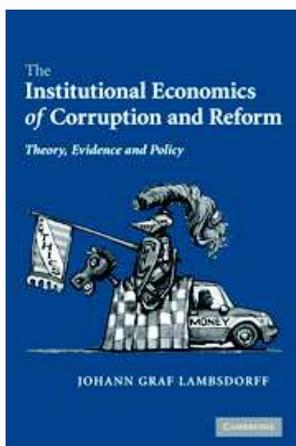


# The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy

**PERESENSI: HARIADI KARTODIHARDJO**

*Guru Besar Kebijakan Kehutanan—Institut Pertanian Bogor,  
Narasumber Tata Kelola Kehutanan dalam NKB Percepatan  
Pengukuhan Kawasan Hutan dan GNP-SDA 2016*

*hakabgr@gmail.com*



**The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy**

ISBN-10: 0-521-87275-8  
Cambridge University Press  
(2007)  
286 halaman

Dengan perkembangan korupsi yang tidak kunjung surut, gerakan anti-korupsi pada dasarnya menjadi upaya abadi masyarakat, dan upaya itu nampak tidak pernah cukup dicapai hanya dengan tindakan penindakan korupsi secara eksklusif.

Upaya mencegah korupsi sebagai gerakan memperbaiki perilaku calon pelakunya mempunyai lingkup sangat luas. Calon pelaku dapat siapa saja, meskipun biasanya difokuskan pada setiap orang yang mempunyai kewenangan dalam menentukan dan menjalankan kebijakan publik dan setiap orang yang mempunyai kekuasaan melalui uang, jaringan, maupun pengaruh, sehingga korupsi dapat dilakukan untuk kepentingannya. Penindakan pelaksanaan korupsi termasuk bagian dari pencegahan

itu sendiri, dengan asumsi bahwa penindakan dapat, secara tidak langsung, memperbaiki perilaku para calon penjahat korupsi secara perseorangan maupun kelompok. Namun demikian, di dalam suatu sistem atau tata-kelola yang buruk, asumsi tersebut seringkali tidak terpenuhi, karena kehidupan keseharian para calon penjahat korupsi berada dalam situasi dimana korupsi *feasible* dilakukan.

Buku berjudul “*The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*”, tahun 2007, karangan Johann Graff Lambsdorff, 286 halaman ini, menyediakan konsep dan argumen yang didasarkan oleh berbagai fakta—disajikan dalam 28 box, serta beberapa pendekatan yang perlu difikirkan kembali efektivitas penggunaannya. Ditunjukkan bagaimana pendekatan ekonomi kelembagaan (*institutional economics*) dapat digunakan untuk mengembangkan pemahaman lebih baik terhadap perilaku korup dan upaya pencegahannya. Pelaku korupsi dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti sifat oportunistis rekan-rekan kriminalnya serta upaya berbahaya memperoleh reputasi diantara rekan-rekannya itu, namun reputasi itu seringkali tidak dapat diandalkan. Situasi seperti itu mengilhami strategi baru memerangi korupsi melalui *invisible foot*—yang dilakukan dengan memanfaatkan kelemahan koruptor dan rekan-rekannya yang tidak dapat diandalkan yang berdampak melahirkan kejujuran dan tata kelola yang baik, walaupun tanpa adanya niat baik.

Konsep *invisible foot* diperkenalkan oleh Joseph Berliner (dengan istilah yang senada dengan *invisible hand* Adam Smith), yang menjelaskan mengapa inovasi sangat sulit dalam suatu sistem ekonomi yang terpusat atau monopolistik. Adam Smith mengajarkan bahwa kompetisi sebagai “tangan tak terlihat” memandu produksi ke dalam saluran kebutuhan sosial yang diinginkan masyarakat. Efek persaingan tidak hanya memotivasi pengusaha mencari keuntungan, tetapi perusahaan juga berupaya mengadopsi teknologi baru bagi proses produksinya. Penggunaan istilah “kaki tak terlihat” dimaksudkan agar upaya pencegahan korupsi dilakukan dengan inovasi memanfaatkan resiko pengkhianatan diantara kolega pelaku korup. Input bagi strategi pencegahan korupsi dapat digali melalui temuan-temuan yang terkait dengan ketidak-efektifan beberapa pelaksanaan penegakan dan pencegahan korupsi seperti penerapan hukuman, pelatihan dan insentif pencegahan korupsi, transparansi pelaksanaan kegiatan, serta pengaruh konflik kepentingan terhadap penerapan standar integritas.

## LEMAHNYA EFEKTIFITAS PENCEGAHAN

Berdasarkan pendekatan ekonomi yang lebih menekankan pengaruh insentif terhadap perilaku, tindakan korupsi dapat dicegah apabila dampak penegakan hukum dapat menurunkan keuntungan atau manfaat marginal dan/atau meningkatkan korbanan atau biaya marjinal bagi para koruptor. Namun meskipun begitu, penjahat baru justru tidak berkurang oleh hukuman yang berat yang telah diterapkan bagi penjahat sebelumnya. Dengan kata lain, hukuman yang berat tidak memberikan efek jera bagi calon pelaku korupsi. Sementara itu, untuk mewujudkan peradilan yang berintegritas semakin hari semakin mahal.

Pendekatan lain anti-korupsi yang berfokus pada pencegahan juga mempunyai keterbatasan serupa. Misalnya, dalam kegiatan-kegiatan pelatihan etika dan pemberian insentif, mempunyai kelemahan ketika berhadapan dengan konflik kepentingan. Pelatihan etika dapat membantu mengembangkan transparansi pengendalian pemerintah terhadap swasta. Namun, pada saat yang sama, upaya mahal dan memakan waktu itu dapat berfungsi menyamarkan kepentingan yang sesungguhnya. Perusahaan-perusahaan swasta, misalnya, dapat berada dalam *prisoner dilemma* (satu bagian atau unit kerja menerapkan *code of conduct* anti-korupsi, tetapi di unit kerja lain justru menjalankan tugasnya dengan melakukan korupsi, dan kedua unit kerja itu seolah-olah tidak mempunyai hubungan komunikasi sebagai layaknya dua orang tahanan yang ditempatkan dalam kamar tanahan yang terpisah). Membayar mahal untuk “*lip service*” anti-korupsi dengan mengikuti pelatihan-pelatihan, tetapi pada saat yang sama perusahaannya mendapat untung dari kontrak yang korup. Pada akhirnya, pelatihan etika mungkin hanya menjadikan perusahaan mempunyai alasan resmi untuk dapat terbebas dari tanggung jawab, ketika karyawan mereka tertangkap melakukan korupsi. Pelatihan etika bagi birokrat dapat menghadapi persoalan yang sama.

Praktek penggunaan insentif sebagai alternatif pelatihan etika untuk mendorong kejujuran dalam birokrasi juga lemah mencapai sasaran. Birokrasi pemerintah tidak dapat diubah menjadi *profit center*, maka tidak ada surplus ekonomi terukur yang bisa berfungsi sebagai tolok ukur besaran remunerasi. Maka, skema insentif dalam birokrasi tidak memenuhi maksud resep insentif oleh para ekonom. Oleh karena itu, hanya insentif saja yang diterapkan, hampir tidak pernah cukup dapat mengendalikan perilaku penyuap, seperti yang disarankan dalam pemodelan *principal-agent*. Pemodelan ini

menggunakan dua aktor utama: *principal* (pemerintah; pemberi mandat) dan *agent* (pengusaha; yg diberi mandat). Keduanya mempunyai posisi berbeda dan *principal* cenderung tidak menguasai informasi daripada *agent* tentang obyek yang dimandatkan, sehingga secara intrinsik *agent* memperoleh *discretionary power*.

Realitasnya, skema insentif dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat apabila didukung faktor-faktor lain, seperti motivasi intrinsik (pengabdian) pegawai negeri, etika profesi, dan norma-norma anti-korupsi di masyarakat.

Instrumen lainnya yaitu keterbukaan informasi atau transparansi. Upaya mewujudkan transparansi menjadi prinsip penanggulangan korupsi, namun upaya peningkatan transparansi masih sangat terbatas. Fakta yang diungkap dalam buku ini menunjukkan bahwa keterbukaan informasi dalam administrasi pemerintahan dapat secara efektif membatasi kesewenang-wenangan yang diperlukan bagi transaksi korup. Demikian pula, pengembangan budaya transparansi di dalam perusahaan dapat menghambat pelaksanaan suap. Tetapi pelaksanaan konsep ini perlu disesuaikan pada detail-detailnya. Salah satu kekhawatiran bahwa transparansi justru dapat mendukung pemantauan kondisi internal di suatu lembaga oleh aktor-aktor korup.

Penyuap cenderung memilih lingkungan transparan karena memungkinkan bagi mereka menghindari oportunistik di kalangan pegawai negeri. Sebaliknya, birokrasi yang tidak transparan sekali waktu dapat mencegah korupsi, karena penyuap akan memiliki waktu yang sulit untuk menemukan orang yang tepat untuk bisa berkompromi, dan sulit untuk mengamati apakah yang disuap akan memenuhi janjinya dengan jujur. Maka, standar praktek transparansi diperlukan, misalnya dalam pengadaan barang publik, bahwa perlu dibatasi kapan transparansi dilakukan. Pada tahap awal, penawar lelang seharusnya tidak mengetahui penawaran yang masuk dari pesaing mereka. Kerahasiaan itu harus berlaku sampai semua tawaran dibuka bersama-sama. Alasannya bahwa “tawaran curang” akan terfasilitasi apabila transparansi dibuka pada tahap awal itu.

Walaupun kegiatan anti-korupsi saat ini sebagian besar menggunakan hasil dari praktek-praktek terbaik, namun belum diketahui sejauh mana pendekatan tersebut dapat mengklaim validitasnya secara global. Dalam sistem integritas anti-korupsi, misalnya, sering disarankan untuk mewujudkan aspek akuntabilitas, pengawasan, dan pelaporan. Tetapi baru diketahui sedikit apakah penjahat mungkin mencari celah dalam sistem baru yang diwujudkan itu, termasuk melemahkan upaya-upaya itu. Sebagai contoh, suatu

inisiatif bertujuan untuk meningkatkan transparansi pendapatan bagi industri ekstraktif dan pemerintah sebagai tuan rumah di mana ekstraksi berlangsung. Pertanyaannya, apakah penyuaipan tetap dilakukan dalam bentuk yang berbeda. Perusahaan dengan maksud kriminal akan melibatkan agen lokal, anak perusahaan, atau desain *joint-venture* agar dapat menyampaikan keuntungan bagi politisi lokal. Sistem integritas itu terbukti dapat mudah disalah-gunakan. Alih-alih menghindari korupsi, sistem baru mungkin hanya memaksa para penjahat untuk membenahi kegiatan mereka. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih menjanjikan untuk memerangi korupsi memerlukan analisis lebih rinci mengenai kegiatan kriminal. Alih-alih membayangkan penerapan berbasis *benchmark* integritas, diagnosis harus fokus di mana korupsi paling umum terjadi dan bagaimana transaksi korup diatur dan dilaksanakan. Desain kelembagaan tertentu yang digunakan untuk melaksanakan transaksi korup harus menjadi inti dari analisis.

## MEMANFAATKAN SIFAT DASAR DAN KEPENTINGAN KORUPTOR

Pelaku korupsi dianggap bukan hanya tidak berkomitmen melayani masyarakat, tetapi juga tidak mempunyai hubungan timbal-balik secara kredibel dengan rekan-rekan sesama koruptor. Itu berarti kesediaan mereka untuk menerima suap menghadapkan mereka pada situasi ketidak-pastian. Pendekatan umum pencegahan korupsi, oleh karena itu, dapat dijalankan oleh mereka yang menjadi bagian dari pelaku korupsi, untuk dapat mendorong pengkhianatan di antara pihak yang korup, mengacaukan perjanjian korup, untuk melarang kontrak yang akan diberlakukan secara hukum, untuk menghambat operasi perantara korup, dan untuk menemukan cara lebih jelas menghilangkan resiko adanya konflik kepentingan. Dalam pendekatan ini, aktor yang berpotensi korup harus dicegah agar tidak melakukan tindakan kriminal sehingga dapat tetap menjalankan peranannya itu.

Maka, pencegahan korupsi lebih dari sekedar menciptakan rasa takut terhadap ancaman atas penderitaan akibat sanksi hukum, melainkan mencakup juga resiko ditipu oleh teman sendiri, termasuk ancaman menjadi tercela. Dalam hal ini, pencegahan yang dikenakan dengan sangat kaku dapat menjadi bumerang di mana hal itu akan memaksa mitra korup menjadi bersepakat untuk diam. Menghukum

pegawai negeri yang sudah menerima suap dan hadiah secara ketat justru dapat meningkatkan bukannya mengurangi korupsi. Dalam prakteknya, hukuman itu menempatkan para birokrat korup itu pada belas kasihan oleh penyuapnya setelah terjadinya “penyimpangan kecil” itu, dan pintu tetap terbuka untuk penyimpangan lebih besar pada hubungan-hubungan berikutnya. Berbagai realitas menunjukkan bahwa seseorang pejabat publik yang berada pada situasi dibelas-kasihani setelah menerima sejumlah uang dari penyuap itu, meskipun ia telah menyelesaikan transaksinya dengan penyuap, hubungan keduanya tidak berhenti begitu saja, mereka akan tetap terjebak dalam hubungan korup sesudahnya.

Kebanyakan metode praktis untuk anti-korupsi berasal dari kenyataan-kenyataan tersebut. Beberapa pendekatan yang bermanfaat untuk menghalangi suap misalnya, dilakukan dengan membina pembisik (*whistleblower*) melalui regulasi, membuat situasi sulit bagi perantara dalam transaksi korup, serta kekebalan atau insentif moneter bagi informan. Salah satu strategi yang berasal dari konsep tersebut berkaitan dengan desain hukuman/legal, yaitu bahwa hukuman harus menghindari atau jangan merusak stabilitas hubungan korup yang sudah ada. Alih-alih menandai titik awal dari karir seseorang yang korup, mereka harus dirancang sehingga dapat mendorong menjadi oportunistis dan menjadi pembisik handal.

Aktivis anti-korupsi sering memulai kampanye mereka dengan mencoba membentuk koalisi yang lebih luas dan mencari kolaborator. Tetapi dengan siapa hal itu dilakukan? Apakah hanya aktivis masyarakat sipil, moralis, idealis, atau imam-imam yang dapat dipercaya? Dinyatakan dalam buku ini, kesediaan terlibat dalam tindakan anti-korupsi dapat berbalik melawan kelompok anti korupsi itu. Maka, sesungguhnya, tidak ada yang dapat dikecualikan ketika membentuk koalisi anti-korupsi. Pegawai negeri, bahkan ketika tergoda untuk menerima suap, dapat memiliki kepentingan dalam melakukan tindakan jujur. Orang-orang bisnis mungkin ingin bergabung dengan inisiatif anti korupsi. Tidak hanya membantu mereka mengatasi masalah *prisoner dilemma*, mungkin juga menjadi strategi memaksimalkan keuntungan, karena komitmen terlihat anti korupsi dapat menurunkan ajakan suap dan para pegawainya tidak lagi didorong untuk mengkhianati perusahaan mereka sendiri.

Pelobi mungkin tidak suka korupsi, karena membatasi kapasitas dan reputasi mereka untuk mencari dukungan bagi kepentingan kliennya. Juga perantara mungkin ingin mencari aturan yang mengikat, yang melarang keterlibatan mereka dalam pelaksanaan

suap, sehingga dapat membatasi hanya bekerja untuk perusahaan-perusahaan yang jujur dan terbebas dari kegiatan kriminal. Bahkan penguasa kleptokratis mungkin ingin terlibat gerakan anti-korupsi dan mereka bersedia mengekang peluang korupsi bagi mereka sendiri. Hal itu analog dengan bos mafia yang melegalkan bisnis mereka sebagai strategi untuk menghindari bahaya bagi keturunan mereka. Penguasa totaliter harus mencari cara berkomitmen untuk kebijakan yang terbuka, yang berbeda dengan reputasi mereka yang secara konstan melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Singkatnya, gerakan anti-korupsi dapat menemukan dukungan beragam di masyarakat pada waktu dan konteks secara tepat.

## PENUTUP

Uraian di atas menunjukkan bahwa strategi penindakan dan pencegahan tidak dapat dipisahkan. Secara keseluruhan, strategi pemberantasan korupsi seperti strategi dalam olahraga yudo. Alih-alih secara terus terang menolak tindakan pidana, seseorang harus menggunakan kelemahan penjahat untuk membusukkannya. Alih-alih menyatakan kebijakan toleransi nol terhadap korupsi, harus diakui bahwa ketidak-sempurnaan perilaku manusia akan selalu ada. Alih-alih menuntut integritas mutlak, yang terpenting dalam memerangi korupsi adalah menggunakan seni memanfaatkan ketidak-sempurnaan (dalam situasi korup) untuk memenangkan pertempurannya.

Kekuatan pemikiran ekonomi dari gagasan *invisible hand* yang mana perilaku kompetisi (pencari keuntungan pribadi) dapat menghasilkan kebajikan yang membimbing perilaku untuk melayani kebutuhan masyarakat. Mungkinkah hal itu dapat berlaku di lingkungan politik dan administrasi? Dapatkah gerakan anti-korupsi berkembang tanpa ada niat baik? Akankah gerakan anti-korupsi macet apabila berfokus pada sanksi moral dan dapat merugikan kebebasan sipil?

Perlawanan terhadap korupsi sejauh ini nampak belum terdapat mekanisme sekuat *invisible hand* tersebut. Apabila kondisi positif terjadi, hal itu hanyalah kegagalan aktor korup membuat janji kredibel kepada kolega-koleganya. Risiko pengkhianatan dapat berjalan seperti *invisible foot* sebagaimana diuraikan di atas. Prinsip itu memotivasi kita bahwa manusia pada umumnya berusaha menjauhkan diri dari korupsi dan menjalankan kebebasan sipil secara bertanggung-jawab apabila dilingkupi oleh tata kelola yang baik