

Politik, Patronase dan
Pengadaan

JOHANES DANANG WIDYOYOKO

Pembuktian Kesalahan
Korporasi dalam
Tindak Pidana Korupsi

HARIMAN SATRIA

Eksistensi Pemberantasan
Korupsi dalam Perjanjian
Investasi Internasional di
Indonesia

HESTI WIDYANINGRUM

Vulnerabilities of Indonesia's
Extractive Industry to Illicit
Financial Flows

JIMMY DANIEL BERLIANTO OLEY,
YERIKHO SETYO ADI

Hak Angket DPR, KPK dan
Pemberantasan Korupsi

MEI SUSANTO

Performance Management in
Anti-Corruption Authorities:
Indonesian and Swedish Cases

ORYZA SATIVA, CHRISTOS DASKALAKIS

Korupsi Berjamaah: Konsensus
Sosial atas Gratifikasi dan Suap

SUPENI ANGGRAENI MAPUASARI,
HADI MAHMUDAH

Formularium Nasional
(FORNAS) dan *e-Catalogue*
Obat Sebagai Upaya Pencegahan
Korupsi dalam Tata Kelola Obat
Jaminan Kesehatan Nasional
(JKN)

SYAHDU WINDA

Korporasi Indonesia Melawan
Korupsi:
Strategi Pencegahan

DWI SISKA SUSANTI, NADIA SARAH,
NURINDAH HILIMI

A Dilemma between Firm
Survivability and Business Ethic
in Indonesia

ARI KUNCORO

Pertanggungjawaban Pidana
Partai Politik sebagai Badan
Hukum dalam Tindak Pidana
Korupsi

MARIA SILVYA E. WANGGA

CALL FOR PAPERS

Digagas dan terbit pertama kali di tahun 2015, Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** lahir untuk merespons kebutuhan para *stakeholder* antikorupsi terutama akademisi dan peneliti, yang membutuhkan wadah untuk mengkomunikasikan hasil penelitian atau kajian ilmiahnya. KPK memahami potensi besar para mahasiswa, akademisi dan peneliti yang mampu melahirkan pemikiran dan gagasan yang segar. Latar belakang keilmuan yang dimiliki masyarakat akademik, sudah selajaknya dapat menjadi bekal untuk menciptakan karya ilmiah yang mencerahkan.

Untuk Volume 5, Nomor 1, Tahun 2019, Jurnal Antikorupsi **INTEGRITAS** mencari artikel atau tulisan dengan subjek sebagai berikut:

1. Kajian teoretis dan konseptual mengenai persoalan korupsi dan pemberantasan korupsi
2. Hasil penelitian empiris dengan tema "Pemilihan Umum dan Pemberantasan Korupsi"
3. Eksaminasi Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

SYARAT DAN KETENTUAN

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original, hasil pemikiran atau hasil riset empiris dan tidak mengandung unsur plagiarisme
2. Artikel yang dikirim belum pernah dipublikasikan sebagian atau seluruhnya di jurnal lain, media cetak, buku, *hand out*, atau seminar
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia, terdiri dari 5.000-8.000 kata maksimal 20 halaman (dalam format Word)
4. Hak penerbitan dan publikasi atas artikel yang terpilih menjadi hak milik Komisi Pemberantasan Korupsi
5. Penulis hanya mengirimkan artikel dalam file Word (.doc, .docx atau .rtf) melalui *Open Journal System* <https://jurnal.kpk.go.id>

PEDOMAN PENULISAN

1. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*)
2. Abstrak/sinopsis tidak lebih dari 250v kata. Ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris), diikuti dengan sedikitnya 4 kata kunci (*keywords*).
3. Daftar Pustaka memuat sumber yang dikutip di dalam penulisan artikel. Hanya sumber yang diacu yang dimuat dalam daftar referensi ini.
4. Informasi pedoman penulisan secara lengkap dapat diakses melalui tautan berikut: <https://jurnal.kpk.go.id>

DEADLINE 30 MARET 2019

melalui online submission <https://jurnal.kpk.go.id>

BIDANG KAJIAN

Mengingat kajian terkait Korupsi ini multidisipliner, maka Call for Papers ini tidak membatasi bidang kajian. Namun periset dapat menyajikan sesuai bidang keahliannya, yang di antaranya adalah:

Kajian **Ilmu Hukum** termasuk: Hukum Pidana; Hukum Administrasi Negara; Hukum Tata Negara; Hukum Perdata (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Ekonomi** termasuk: Ekonomi Makro/Mikro (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Administrasi** termasuk: Administrasi Negara/Publik; Administrasi Bisnis; Administrasi Pembangunan; Otonomi Daerah; Pelayanan Publik; Kebijakan Publik; Good Corporate Governance (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Moneter/Fiskal/Perbankan; Kemiskinan/Industri/Ketenagakerjaan (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Kesejahteraan Sosial;** Ilmu Antropologi (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Sosiologi, Politik serta Antropologi:** Ilmu Sosiologi; Ilmu Politik; Ilmu Kriminologi (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Kesejahteraan Sosial;** Ilmu Antropologi (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Manajemen** termasuk: Operasional; Keuangan/Pasar Modal; Sumberdaya Manusia (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Ilmu Akuntansi** termasuk: Akuntansi Keuangan; Akuntansi Manajemen; Akuntansi Pemerintahan; Auditing (yang terkait dengan korupsi Sumber Daya Alam)

Kajian **Sains dan Teknologi** termasuk: Sistem Informasi, Teknik Informatika, Teknik Komputer, Teknologi Informasi dan lain-lain

Volume 4 Nomor 2, Desember 2018

INTEGRITAS

J U R N A L A N T I K O R U P S I

Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah jurnal ilmiah berkala yang memuat artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual di bidang ilmu pengetahuan antikorupsi. Jurnal diterbitkan 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

Diterbitkan oleh:

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

Jalan Kuningan Persada Kav. 4 Jakarta 12950

Telp: (021) 2557 8300

e-mail: jurnal.integritas@kpk.go.id

Website: www.jurnal.kpk.go.id

p-ISSN: 2477-118X e-ISSN: 2615-7977

Editor in Chief

Laode M. Syarif, S.H., L.LM, Ph.D

Editorial Assistant

Budi Prasetyo, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Febri Diansyah, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Galuh Ayu Puspita, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Isnaini, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Lufti Avianto, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Editorial Board

Aida Ratna Zulaiha, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Ahmad Khoirul Umam, M.AGV, Ph.D, *Universitas Paramadina*

Anis Wijayanti, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Dedi Hartono, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Deni Rifky Purwana, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Didik Mulyanto, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Feri Amsari, S.H., M.H., LLM., *Universitas Andalas*

Epakartika, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Faisal, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Hendi Yogi Prabowo, S.E., M.forAccy, Ph.D, *Universitas Islam Indonesia*

Luthfi Ganna Sukardi, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Niken Ariati, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Sari Angraeni, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Sulistiyanto, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Syahdu Winda, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Wahyu Dewantoro Susilo, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Reviewer

Dr. B. Herry Priyono, *Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara*

Budi Santoso, S.H, L.LM, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Prof. Dr. Hibnu Nugroho S.H., M.H., *Universitas Jenderal Soedirman*

Mohammad Tsani Annafari, S.Si, M.Sc, Ph.D, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait S.H., M.Li., *Universitas Sumatera Utara*

Dr.Eng. Sarwono Sutikno, CISA,CISSP,CISM, *Komisi Pemberantasan Korupsi*

Drs. Suwarsono Muhammad, M.A., *Universitas Islam Indonesia*

Tulisan yang dimuat dalam Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS adalah pendapat dan analisis pribadi dari para penulis, dan tidak mewakili pandangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	v
Politik, Patronase dan Pengadaan.....	1
<i>Johanes Danang Widoyoko</i>	
Pembuktian Kesalahan Korporasi dalam Tindak Pidana Korupsi.....	25
<i>Hariman Satria</i>	
Eksistensi Pemberantasan Korupsi dalam Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia	55
<i>Hesti Widyaningrum</i>	
Vulnerabilities of Indonesia's Extractive Industry to Illicit Financial Flows	75
<i>Jimmy Daniel Berlianto Oley, Yerikho Setyo Adi</i>	
Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi	99
<i>Mei Susanto</i>	
Performance Management in Anti-Corruption Authorities: Indonesian and Swedish Cases	129
<i>Oryza Sativa, Christos Daskalakis</i>	
Korupsi Berjamaah: Konsensus Sosial atas Gratifikasi dan Suap	159
<i>Supeni Anggraeni Mapuasari, Hadi Mahmudah</i>	
Formularium Nasional (FORNAS) dan <i>e-Catalogue</i> Obat Sebagai Upaya Pencegahan Korupsi dalam Tata Kelola Obat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).....	177
<i>Syahdu Winda</i>	
Korporasi Indonesia Melawan Korupsi: Strategi Pencegahan.....	207
<i>Dwi Siska Susanti, Nadia Sarah, Nurindah Hilimi</i>	

A Dilemma between Firm Survivability and Business Ethic
in Indonesia..... 233
Ari Kuncoro

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum
dalam Tindak Pidana Korupsi.....255
Maria Silvy E. Wangga

Melawan Stigma “Penegak Hukum Selalu Tertinggal”

Dalam ilmu kriminologi dan literatur hukum, kita sering menjumpai *idiom* atau ungkapan bahasa Belanda yang berbunyi “*achter de feiten aanlopen*” yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan menjadi “*lag behind events*” atau dalam bahasa Indonesia berarti “*tertinggal dari peristiwa/kenyataan*”. Dalam dunia hukum tertulis sering kita menjumpai ungkapan “*het recht hinkt achter de feiten aan*” (*the law lags behind the facts*) yang dapat diterjemahkan dengan bebas bahwa “hukum selalu tertatih-tatih mengejar perkembangan zaman”.

Kenyataan empiris di atas sangat menghantui para penegak hukum dari masa kemasa karena *modus operandi* kejahatan berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan kemajuan teknologi yang pesat, sedangkan hukum dan aparatnya seakan-akan jalan di tempat dan tak kuasa mengejar kenyataan sosial baru. Oleh karena itu, sejago apapun aparat penegak hukum, biasanya terlambat dalam mengantisipasi dan memberantas modus-modus baru kejahatan.

Khusus untuk kejahatan kerah putih (*white collar crimes*) seperti korupsi dan pencucian uang (*money laundering*) bahkan jauh lebih kompleks lagi untuk memberantasnya karena para pelakunya adalah orang-orang yang berpengaruh secara politik dan ekonomi atau dikenal dengan julukan *politically exposed persons* (PEPs). Orang-orang yang masuk dalam kategori ini jauh lebih lihai dan cerdik dalam memanfaatkan jaringan yang mereka miliki untuk memfasilitasi kejahatan-kejahatan mereka dan pada akhirnya akan mengakibatkan kerugian besar pada negara dan kemanusiaan.

Namun demikian, tidak berarti bahwa hukum tidak dapat difungsikan untuk membentuk masyarakat yang diinginkan, karena menurut **Roscoe Pound** hukum dapat juga dimanfaatkan sebagai alat untuk merekayasa masyarakat (*law is a tool of social engineering*).

Dalam konteks inilah para penulis berupaya untuk memanfaatkan hukum/kebijakan yang ada untuk merekayasa masyarakat Indonesia agar terbebas dari korupsi di masa yang akan datang. Perlu diingat bahwa salah satu perwujudan hukum/kebijakan yang bercita-cita untuk menciptakan masyarakat sejahtera dan terbebas dari korupsi adalah upaya-upaya pencegahan korupsi yang dikerjakan oleh pemerintah, masyarakat sipil, dan dunia usaha.

Oleh karena itu, artikel-artikel yang termuat dalam **Jurnal Integritas Volume 4 Nomor 2 Desember 2018** dapat dikategorikan dalam dua kelompok besar yakni: yang bersifat pencegahan (*preventive*) dan yang bersifat penindakan (*curative*). Para kontributor edisi kali ini mengangkat tema yang beragam tapi dapat dikelompokkan dalam pencegahan, penindakan, dan artikel yang secara khusus membahas ‘*corruptors fight back*’ dalam bentuk analisis hak angket yang ditujukan kepada KPK sebagai lembaga independen.

Untuk jelasnya, berikut ini saya tampilkan pokok-pokok pikiran dari masing-masing artikel yang tertuang dalam edisi kali ini, yang diawali dengan kajian khusus mengenai “**Politik Patronase dan Pengadaan**” dengan mengambil studi kasus pengadaan “**Proyek Wisma Atlet**” yang ditulis seorang kandidat doktor dari *Australian National University* **Johanes Danang Widoyoko**. Dalam kajiannya, penulis menjelaskan bahwa walaupun penggunaan *e-procurement* banyak direkomendasikan oleh para pegiat anti-korupsi dan masyarakat internasional, penulis melihat bahwa *e-procurement* belum mampu mencegah korupsi pengadaan barang dan jasa di Indonesia karena praktik korupsi bertransformasi ke dalam bentuk baru dan menyesuaikan dengan peraturan pengadaan yang telah direformasi. Penulis berkesimpulan bahwa persoalan terbesar tidak terletak pada sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah tapi justru terletak di dalam patronase politik sebagai strategi utama untuk membangun dan memelihara basis sosial. Oleh karena itu penulis berpendapat bahwa pencegahan korupsi di Indonesia harus melakukan dua hal sekaligus, yakni: (i) memperbaiki sistem *e-procurement*, dan (ii) menghilangkan patronase politik yang merusak sendi-sendi demokrasi negeri.

Artikel kedua yang tak kalah menariknya adalah ditulis oleh **Hariman Satria** (Universitas Muhammadiyah Kendari) yang

membahas “**Pembuktian Kesalahan Korporasi dalam Tindak Pidana Korupsi**”. Artikel ini menyoroti penerapan tanggung jawab pidana korporasi dalam dua kasus korupsi yang telah diputus pengadilan, yakni kasus *PT Giri Jaladhi Wana* dan kasus *PT Cakrawala Nusa Dimensi*. Dari kedua kasus ini, penulis melihat bahwa dalam rangka menilai suatu perusahaan melakukan tindak pidana korupsi, majelis hakim yang menyidangkan perkara ini berpendapat bahwa ‘kejahatan’ yang dilakukan pengurus kedua perusahaan tersebut diatribusikan juga sebagai ‘kejahatan’ yang dilakukan oleh perusahaan. Dalam dua kasus ini, menurut pengamatan penulis bahwa majelis hakim memakai ‘*identification theory*’ dalam menentukan suatu korporasi dapat bertanggung jawab secara pidana atau tidak.

Penulis juga mengingatkan agar penegak hukum, khususnya KPK tidak ragu-ragu dalam menjerat korporasi dalam tindak pidana korupsi karena UU Tipikor dan UU TPPU telah mengaturnya dan pada saat yang sama kekosongan ‘hukum acara’ dalam menindak suatu korporasi telah diisi dengan hadirnya *PERMA No 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi*. Hal lain yang perlu diingat oleh penegak hukum ialah bahwa *PERMA No. 13 tahun 2016* tidak hanya mengenal ‘*identification theory*’ tapi juga mengakui ‘*vicarious liability theory*’ sehingga penegak hukum memiliki ‘senjata’ yang lengkap untuk menjerat korporasi yang nakal.

Berbeda dengan dua artikel sebelumnya, **Hesti Widyaningrum** (Universitas Bhayangkara) menulis ‘**Eksistensi Pemberantasan Korupsi dalam Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia**’. Menurut Widyaningrum, model perjanjian investasi yang sedang berlangsung sekarang tidak menguntungkan karena dianggap dapat menimbulkan kerugian negara yang besar jika investornya tidak jujur dan berperilaku korup. Hal seperti ini dapat dilihat pada kasus Bank Century, dimana investornya Hesham Talaat M. Al-Warraaq pernah menggugat Pemerintah Republik Indonesia pada arbitrase internasional, padahal yang bersangkutan telah melarikan uang negara dan tidak kooperatif serta melarikan diri dalam pemeriksaan di KPK yang akhirnya divonis secara *in absentia* oleh pengadilan Indonesia karena melarikan uang dari Bank Indonesia. Hal ini terjadi karena model perjanjian investasi yang sekarang memberikan hak pada investor untuk menggugat negara di arbitrase internasional sesuai dengan klausula perjanjian

investasi, sedang negara tidak memiliki hak untuk menggugat yang bersangkutan pada arbitrase internasional.

Untuk mencegah hal tersebut terjadi lagi, penulis mengusulkan agar dalam setiap perjanjian investasi internasional perlu mencantumkan klausula pelarangan tindak pidana korupsi dalam kegiatan pra, pasca maupun dalam perpanjangan perjanjian investasi internasional sebagaimana yang dilakukan India dalam model *Bilateral Investment Treaty* (BIT) mereka. Hal ini perlu dilakukan agar kejadian seperti kasus investasi Bank Century tidak terjadi lagi di masa yang akan datang.

Masih berhubungan dengan investasi, artikel yang ditulis oleh duo **Jimmy Daniel Berlianto Oley** (SMERU Research Institute), **Yerikho Setyo Adi** (Universitas Gajah Mada) membahas secara khusus “**Kerentanan Industri Ekstraktif Indonesia dari Peredaran Uang Haram**” yang dalam naskah Inggrisnya berjudul “*Vulnerabilities of Indonesia’s Extractive Industry to Illicit Financial Flows*”. Artikel yang ditulis dalam bahasa Inggris ini bertujuan untuk menjelaskan kerentanan tata kelola industri ekstraktif di Indonesia terhadap *illicit financial flows*. Kedua penulis mengingatkan bahwa industri ekstraktif sangat rentan dari peredaran uang ‘haram’ sehingga menimbulkan kerawanan terjadinya korupsi. Pada rentan tahun 2004-2013, Global Financial Integrity (GFI) bahkan memasukkan Indonesia dalam 10 negara berkembang dengan nilai *illicit financial flows* tertinggi.

Kedua penulis mengemukakan bahwa terdapat dua penyebab utama terjadinya *illicit financial flows* pada industri ekstraktif, yakni: (i) dipicu oleh perilaku *rent-seeking*, dan (ii) dinamika harga komoditas. Disamping itu, penulis juga menemukan tiga sumber peraturan yang rentan untuk mengakomodasi perilaku *rent-seeking* yaitu: (i) pengumpulan data pendapatan yang berbeda, (ii) *arm’s length measurement* pada penegakan yang rentan, dan (iii) skema *cost recovery*. Selain itu kebijakan desentralisasi pengelolaan sumber daya alam di Indonesia juga memperlebar kemungkinan bagi terjadinya *illicit financial flows*.

Berbeda dengan sejumlah artikel sebelumnya, **Mei Susanto** (Universitas Padjadjaran) menulis soal “**Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi**”. Artikel ini mempermasalahkan apakah KPK sebagai lembaga independen dapat dijadikan obyek angket oleh DPR? Penulis berpendapat bahwa keputusan Hakim

Konstitusi tidak tepat menempatkan KPK sebagai obyek hak angket DPR disebabkan pertimbangannya tidak konsisten, karena MK menempatkan KPK berada di ranah eksekutif, tapi pada saat yang sama juga masih diakui sebagai lembaga independen dalam melaksanakan tugas-tugas penindakannya.

Hakim-hakim MK juga tidak menjelaskan dengan tuntas soal makna “hal penting, strategis, dan berdampak luas” sebagai kriteria yang dipergunakannya hak angket oleh DPR. Oleh karena itu, penulis beranggapan bahwa putusan MK berimplikasi pada terganggunya status independen KPK dan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksektif dapat merintangangi dan mempolitisasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani KPK.

Hal yang tak kalah menariknya adalah artikel yang disumbangkan oleh **Oriza Sativa** dan **Christos Daskalakis** dari (Universitas Lund Swedia) yang berjudul “**Performance Management in Anti-Corruption Authorities: Indonesian and Swedish Case**”. Artikel yang berbahasa Inggris ini berupaya membandingkan tata cara pengukuran keberhasilan dalam manajemen lembaga anti-korupsi dengan mengambil KPK-RI dan *Swedish National Anti-Corruption Unit* (SNACU) sebagai sampel. Setelah membandingkan kedua lembaga tersebut, penulis menemukan bahwa kedua lembaga ini memiliki sistem manajemen kinerja dan pengukuran kinerja yang sangat berbeda. Hal ini dapat dilihat dari penggunaan indikator kinerja dan fungsinya pada pengendalian manajemen serta pengaturan target, evaluasi kinerja, dan penghargaan. Penulis juga menemukan bahwa SNACU tidak menggunakan *Key Performance Indicators* (KPI) yang ketat dan hanya diukur secara informal, tapi KPK-RI memiliki 21 KPI yang diatur secara formal dalam mengukur *performance management* di KPK.

Dari perbandingan lembaga anti-korupsi, kita berpindah pada fenomena ala Indonesia “**Korupsi Berjamaah: Konsensus Sosial atas Gratifikasi dan Suap**” yang ditulis oleh penulis yang berasal dari dua universitas: **Supeni Anggraeni Mapuasari** (President University) dan **Hadi Mahmudah** (Universitas Islam Empat Lima). Artikel ini dipicu banyaknya wakil rakyat yang melakukan korupsi berjamaah dan tertangkap oleh KPK. Fenomena langka tersebut memotivasi kedua penulis untuk mengeksplorasi kajian teoritis tentang masifnya tindak pidana korupsi suap dan gratifikasi dari sudut pandang konsensus sosial. Kedua penulis

menggunakan berbagai perspektif teori (*issue contingent model*, *theory of delinquency*, dan teori *fraud triangle*), dalam menguraikan motivasi intrinsik pelaku dan dukungan lingkungan yang semakin menambah intensitas terjadinya suap dan gratifikasi.

Mereka menemukan bahwa secara teoritis, persepsi lingkungan atas kelaziman suap dan gratifikasi sangat berpengaruh pada pengambilan keputusan etis terutama saat individu mengalami dilema etika. Ketika seseorang mengalami dilema etika, keputusan untuk menerima hal yang tidak baik membutuhkan proses pengolahan kognisi, sehingga yang bersangkutan dapat menetralisasi rasa bersalahnya dan merasionalisasi keputusannya. Sesuai dengan teori yang ada, kejahatan pada dasarnya tidak serta merta muncul dari pemikiran internal, tetapi muncul dari pembelajaran yang didapat dari lingkungan. Artikel ini berhasil menjabarkan dengan baik detail temuan-temuan ilmiah akan peran konsensus sosial dalam menyuburkan suap dan gratifikasi dari berbagai perspektif teori, sehingga diharapkan dapat memberi sumbangsih teoretis dalam memahami masifnya korupsi di Indonesia.

Yang tak kalah pentingnya, edisi kali ini juga menampilkan artikel yang dibangun dari penelitian KPK sendiri di bidang tata kelola obat nasional. **Sahdu Winda** dari Direktorat Litbang KPK membahas secara khusus “**Formularium Nasional (FORNAS) dan e-Catalogue Obat Sebagai Upaya Pencegahan Korupsi dalam Tata Kelola Obat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)**”. Hadirnya penelitian ini dilatarbelakangi buruknya tata kelola obat nasional, sehingga KPK merasa terpanggil untuk melakukan kajian khusus yang hasilnya dapat dinikmati dalam artikel ini.

Perlu diingat bahwa dalam era JKN, tata kelola obat harus menerapkan kendali mutu dan kendali biaya melalui penetapan Formularium Nasional (FORNAS) sebagai kendali mutu dan *e-catalogue* obat sebagai kendali harga. KPK percaya bahwa FORNAS dan *e-catalogue* diharapkan dapat menghentikan praktik korupsi dalam pemberian resep dan pengadaan obat, karena melalui FORNAS, telah dipilih obat-obatan yang bermutu dan *cost effective*. Penggunaan obat pun diatur untuk setiap tingkat fasilitas kesehatan untuk menghindari penggunaan obat yang tidak rasional. Kondisi ini diharapkan dapat mengurangi korupsi dengan menghilangkan praktik suap/gratifikasi dalam persepsian obat oleh perusahaan farmasi.

Di sisi lain, pengadaan obat yang selama ini menjadi objek korupsi, ditutup melalui sistem *e-catalogue* sehingga obat yang dibutuhkan telah dilelang dan dinegosiasikan dengan harga terbaik oleh LKPP untuk kemudian ditayangkan pada *e-catalogue*. Diharapkan dengan berfungsinya FORNAS dan *e-catalogue*, fasilitas kesehatan dapat melaksanakan belanja obat secara langsung dengan mudah dan transparan tanpa perlu lagi melakukan proses lelang yang sangat berpotensi korupsi. Namun demikian, ternyata dalam proses penerapan FORNAS dan *e-catalogue* sebagai kendali mutu, kendali biaya, dan alat pencegahan korupsi masih ditemukan permasalahan korupsi sehingga tujuannya belum tercapai secara maksimal. Hal-hal yang ditemukan di lapangan adalah (i) ketidaksesuaian obat di FORNAS dengan obat yang tayang di *e-catalogue*, (ii) perbedaan daftar obat di FORNAS dengan Panduan Praktik Klinik (PPK), (iii) belum adanya aturan yang mengatur minimal kesesuaian FORNAS pada formularium Rumah Sakit, (iv) keterlambatan proses tayang obat di *e-catalogue*, serta (v) kelemahan pada aplikasi *e-catalogue*. Temuan-temuan tersebut adalah rangkaian permasalahan yang masih menghambat FORNAS dan *e-catalogue* menjadi solusi pencegahan korupsi di tata kelola obat JKN. Oleh karena itu, KPK meminta semua instansi terkait, khususnya Kementerian Kesehatan dan LKPP untuk segera melakukan perbaikan dengan penyusunan aturan yang mendorong kepatuhan implementasi FORNAS pada setiap tingkat fasilitas kesehatan dan pemenuhan item obat FORNAS dalam *e-catalogue*, serta penanyangan obat FORNAS tepat waktu di *e-catalogue*.

Artikel berikut masih berhubungan dengan upaya pencegahan korupsi pada sektor swasta khususnya yang dilakukan oleh korporasi. Trio **Dwi Siska Susanti, Nadia Sarah, dan Nurinda Hilimi** (Sustain Mitra Juang Mandiri) berkolaborasi menulis “**Korporasi Indonesia Melawan Korupsi: Strategi Pencegahan**”. Artikel ini perlu dipareasiasi secara khusus karena masih sangat sedikit yang menulis soal pencegahan korupsi pada korporasi, padahal berdasarkan data penanganan kasus tindak pidana korupsi maupun berbagai survei dan penelitian terkini menunjukkan bahwa pihak swasta atau korporasi di Indonesia tidak hanya sebagai korban dari sistem yang korup, namun juga menjadi pelaku korupsi itu sendiri. Oleh karenanya, korporasi merupakan salah satu pihak yang seharusnya turut berperan serta dalam melakukan upaya pencegahan korupsi.

Penerapan praktik pencegahan korupsi oleh internal korporasi telah jamak dilakukan di beberapa negara maju, sehingga tidak ada alasan bagi korporasi di Indonesia untuk tidak memperbaiki tata kelola mereka. Oleh karena itu, artikel ini memiliki nilai penting karena KPK sedang gencar-gencarnya melakukan program pencegahan korupsi pada korporasi-korporasi di Indonesia agar dapat bersaing pada skala global. Perlu diingat bahwa, masa depan korporasi yang bersandar pada 'kedekatan hubungan' dan perbuatan curang tidak akan ada tempatnya di Indonesia dan dapat dipastikan tidak dapat bersaing di masa mendatang. Akhirnya, para penulis berharap bahwa tulisan ini bertujuan untuk memperkaya kajian mengenai strategi pencegahan korupsi di sektor swasta/korporasi dan dapat berkontribusi pada pencegahan korupsi secara nasional.

Masih berhubungan dengan dunia usaha dan korporasi, **Ari Kuncoro** (Universitas Indonesia) menulis "**A Dilemma between Firm Survivability and Business Ethic in Indonesia**" karena dia melihat adanya *dilemma* dalam mempertahankan etika bisnis di Indonesia. Perlu diingat bahwa tujuan utama suatu unit usaha di mata para pemegang saham, manajemen, dan karyawan adalah keberlanjutan usaha dan keuntungan ekonomi. Namun demikian, dalam kenyataannya lingkungan usaha tidak selalu ramah sehingga menimbulkan keinginan untuk mengesampingkan peraturan dan etika demi mengejar keuntungan ekonomi. Lingkungan yang tidak selalu ramah tersebut dapat berasal dari regulasi yang sering berubah, pelayanan yang memakan waktu lama, atau sikap pejabat yang sengaja mempersulit karena dia mencari rente uang pelicin dan lain-lain.

Kenyataan seperti di atas, kadang mendorong dunia usaha yang tidak kuat komitmennya tergoda untuk menyuap karena resikonya dianggap tidak terlalu besar dibanding keuntungan ekonomi yang akan didapat. Namun demikian, penulis artikel ini menyampaikan bahwa suap akan merusak efisiensi, menambah biaya, dan dianggap sebagai perbuatan illegal. Intinya suap akan membebani perusahaan dan jika tertangkap oleh penegak hukum akan sangat merugikan perusahaan.

Sebagai artikel terakhir, edisi kali ini menurunkan artikel yang masih dianggap 'kontroversi' baik di Indonesia maupun di negara lain, karena **Maria Silvy E. Wangga** (Universitas Trisakti) menulis "**Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Sebagai**

Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi". Penulis tergelitik hatinya untuk menulis topik ini karena dia menyaksikan banyak pelaku korupsi yang berasal dari partai politik (*elected official*) bahkan menduduki jumlah terbesar dibanding penyelenggara negara lainnya. Penulis melihat bahwa partai politik di Indonesia tidak berfungsi maksimal sebagai perwakilan masyarakat karena sebagian dari mereka mengkhianati tugas dan mandat yang dipercayakan masyarakat kepada mereka.

Penulis berpendapat bahwa dalam rangka memperbaiki tata kelola partai politik, para penegak hukum harus berani untuk menjerat partai politik untuk bertanggung jawab secara pidana jika kadernya melakukan tindak pidana. Apalagi jika perbuatan tersebut dapat menguntungkan secara ekonomi pada partai politik yang diwakilinya. Namun demikian, penulis juga menyadari bahwa landasan hukum pidana yang dimiliki oleh Indonesia pada saat ini masih belum solid dan masih akan menimbulkan perdebatan jika partai politik dimintai pertanggungjawaban pidana jika kader mereka terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, penulis berharap kiranya DPR segera mengesahkan R-KUHP karena dalam R-KUHP telah mengatur dan mengakui doktrin *vicarious liability* sehingga dapat dimanfaatkan oleh aparat penegak hukum untuk menjerat partai politik untuk bertanggung jawab secara pidana.

Dengan melihat kekayaan ide dan gagasan yang tertuang dalam sejumlah artikel edisi kali ini, **Jurnal Integritas** optimis bahwa korupsi yang menggurita di negeri ini dapat kita berantas jika pemerintah, masyarakat sipil, dan dunia usaha mampu bekerja sama dan bahu membahu untuk bergotong royong mengeroyok korupsi dan koruptor yang merusak negeri. **Jurnal Integritas** juga optimis bahwa stigma 'penegak hukum selalu tertinggal' dapat kita hapuskan jika aparat penegak hukum kita memiliki '*forward looking*' dan upaya-upaya pencegahan korupsi kita berjalan dengan baik. Semoga cita-cita tersebut dapat kita wujudkan, demi negeri, demi kemanusiaan.

Salam Anti-Korupsi

Laode M. Syarif

Pemimpin Redaksi

Politik, Patronase dan Pengadaan

STUDI KASUS KORUPSI PROYEK WISMA ATLET

JOHANES DANANG WIDOYOKO

Australian National University

danang@antikorupsi.org

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Pemerintah dan lembaga-lembaga internasional merekomendasikan menggunakan *electronic procurement* sebagai strategi untuk memberans korupsi. Akan tetapi, berdasarkan telaah atas kasus korupsi kontemporer, reformasi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak mampu menghentikan korupsi. Alih-alih terkontrol, korupsi justru bertransformasi ke dalam bentuk baru menyesuaikan dengan peraturan pengadaan yang telah direformasi. Dengan mengkaji kasus korupsi dalam pembangunan wisma atlet serta meneliti aspek historis dalam aturan pengadaan barang dan jasa di Indonesia, saya berpendapat persoalan terbesar justru terletak di dalam patronase politik sebagai strategi utama untuk membangun dan memelihara basis sosial. Reformasi dalam pengadaan barang dan jasa, serta pemberantasan korupsi, tidak memadai untuk mengatasi persoalan tersebut.

Kata-kata kunci: korupsi, reformasi, lelang-el, patronase, perburuan rente

ABSTRACT

The government and international institutions encourage to use electronic procurement as a strategy to curb corruption. However, based on the contemporary corruption case in Indonesia, reform in public procurement is unable to stop corruption. Instead of curbed, corruption transforms into a new form that adherence to the reformed regulation in public procurement. Examining the corruption case in the construction of athlete housing and investigating the historical aspect of public procurement in Indonesia, I argue that the fundamental problem lies in the political patronage as the main strategy of political leaders to build and to maintain their social base. Reform in public procurement, as well as anti-corruption measures, are insufficient to address the problem.

Keywords: *corruption, reform, e-procurement, patronage, rent-seeking*

A. PENDAHULUAN

Dalam pertemuan dengan Kepala Daerah 24 Oktober 2017 di Jakarta, Presiden Joko Widodo (Jokowi) menjanjikan kebijakan agar Kepala Daerah tidak ditangkap KPK. Pertemuan itu diselenggarakan ketika sejumlah Kepala Daerah ditangkap oleh KPK melalui Operasi Tangkap Tangan (OTT). “Kita bangun *e-planning, e-budgeting, e-procurement*. Sistem akan mengurangi dan menghilangkan OTT” (Stefanie, 2017), demikian ringkasan kebijakan yang dijanjikan Presiden Jokowi. Tetapi, seperti yang diberitakan oleh media massa, Kepala Daerah yang hadir dalam pertemuan itu merasa tidak puas. Mungkin para Kepala Daerah berharap Presiden Jokowi bisa menghentikan KPK melakukan OTT. Apalagi pada saat itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tengah gencar menyerang KPK melalui hak angket setelah KPK membongkar kasus korupsi KTP elektronik dan menetapkan Ketua DPR Setya Novanto sebagai tersangka.

Kebijakan yang dijanjikan oleh Presiden Jokowi bukan hal baru. Bahkan aturan pengadaan barang dan jasa juga telah mengatur soal pengadaan elektronik (*e-procurement* atau *lelang-el*). Sedangkan *e-planning* dan *e-budgeting* (*anggaran-el*) juga telah diterapkan oleh sejumlah pemerintah daerah, seperti Kota Surabaya, Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (Pemprov DKI) Jakarta dan

beberapa daerah lainnya. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) juga telah membuat *platform* lelang-el sejak 2008 dan seluruh Pemerintah Daerah dan lembaga-lembaga negara telah melaksanakannya. Mungkin itu yang membuat Kepala Daerah kecewa, karena tidak ada yang baru dari kebijakan Presiden Jokowi dan KPK juga tidak berhenti melakukan OTT dan menangkap para Kepala Daerah yang melakukan korupsi. Ironisnya, sehari setelah pertemuan Kepala Daerah dengan Presiden Jokowi itu, Bupati Ngawi ditangkap oleh KPK dalam sebuah OTT karena menerima suap.

Janji kebijakan pencegahan korupsi yang dilakukan oleh Presiden dan kekecewaan Kepala Daerah itu menjadi titik pangkal dari tulisan ini. Seperti dikatakan oleh Presiden Jokowi, dengan menerapkan berbagai kebijakan seperti lelang-el dan anggaran-el, korupsi tidak perlu terjadi dan KPK tidak akan menangkap lagi Kepala Daerah. Namun demikian, korupsi terus dilakukan meskipun banyak Bupati, Walikota dan Gubernur telah ditangkap oleh KPK. Kondisi ini menunjukkan ada persoalan besar dalam pengelolaan pemerintahan daerah, khususnya dalam anggaran dan pengadaan barang dan jasa.

Berangkat dari persoalan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, saya¹ mengajukan pertanyaan, mengapa berbagai inovasi dalam pengadaan barang dan jasa gagal menghentikan praktik korupsi? Dalam tulisan ini, saya tidak hendak menambah berbagai inovasi baru dalam pengadaan barang dan jasa untuk mencegah korupsi. Saya justru tertarik untuk melihat lebih dalam lagi dengan merunut sejarah praktik pengadaan di Indonesia dan menelisik keterbatasan reformasi dalam pengadaan barang dan jasa. Menurut hemat saya, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa sesungguhnya adalah keberlanjutan dari praktik patronase dalam ekonomi dan politik di Indonesia yang terus bertahan. Patronase ini tidak mungkin diselesaikan melalui inovasi dalam pengadaan barang dan jasa, melainkan melalui perubahan mendasar di bidang politik. Namun demikian, bukan berarti reformasi dan inovasi dalam pengadaan barang dan jasa tidak penting. Apa yang dilakukan oleh LKPP adalah hal yang sangat penting, tetapi tidak mungkin menyerahkan beban besar kepada LKPP untuk mengatasi persoalan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa yang sesungguhnya berakar dalam politik Indonesia.

1 Penulis adalah Kandidat Ph.D pada Department of Political and Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University.

Untuk menjawab pertanyaan di atas, tulisan ini terbagi ke dalam beberapa bagian. Bagian pertama, saya akan mulai dengan mendiskusikan dimensi sejarah dalam pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Bagian kedua, saya akan memaparkan reformasi dan berbagai inovasi dalam pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Berikutnya, pada bagian ketiga, saya akan menguraikan kasus korupsi kontemporer dalam pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Secara khusus, tulisan ini akan mendiskusikan kasus korupsi Wisma Atlet, serta beberapa kasus korupsi lain, yang melibatkan mantan Bendahara Partai Demokrat Muhammad Nazaruddin. Terakhir adalah kesimpulan yang akan merangkum temuan dan analisis serta mendiskusikan sejumlah kemungkinan dan peluang untuk melakukan perubahan.

B. PEMBAHASAN

1. Dimensi historis dalam pengadaan

Pengadaan barang dan jasa adalah kebijakan sentral dalam distribusi sumber daya publik dan terkait erat dengan kekuasaan serta berbagai kepentingan ekonomi politik yang menyertainya. Dengan demikian, pengadaan bukan hanya sekadar kebijakan administrasi sumber daya dan anggaran publik, tetapi juga bagaimana kekuasaan diraih dan dipertahankan.

Menengok sejarah ekonomi politik Indonesia, praktik distribusi sumber daya melalui skema patron-klien sudah sejak lama dilakukan. Edward Aspinall mendefinisikan patronase sebagai “distribusi sumber daya material untuk tujuan tertentu dan memberikan manfaat politik, dan secara khusus, sumber daya material didistribusikan melalui jaringan klientelistik yang berbasis pada relasi kekuasaan personal” (Aspinall, 2013). Paul Hutchcroft mendefinisikan klientelisme sebagai relasi kekuasaan personal dengan status sosial yang lebih tinggi (patron) dengan mereka yang memiliki status sosial lebih rendah (klien) dalam ikatan timbal balik (Hutchcroft, 2014). Dalam skema patron-klien, politisi memiliki otoritas untuk mengalokasikan dan mendistribusikan sumber daya kepada pemilih dan pengusaha melalui relasi personal dan subjektif, bukan melalui aturan yang objektif, adil dan terbuka. Sebagai imbalan, pemilih memberikan dukungan politik dan pengusaha memberikan dukungan finansial untuk politisi.

Pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto menggunakan regulasi pengadaan bukan sekadar mengatur soal tender. Kebijakan soal pengadaan juga bukan hanya stimulus untuk mendorong partisipasi yang lebih besar dari sektor swasta di bidang ekonomi. Regulasi pengadaan barang dan jasa secara politik bisa dilihat sebagai bagian penting dari strategi Presiden Soeharto untuk memperluas basis dukungan politik sehingga akhirnya rezim Orde Baru bisa berkuasa lebih dari tiga dekade.

Pada masa-masa awal Orde Baru, pemerintah menikmati kenaikan harga minyak dan gas di pasar global yang memberikan dana besar kepada pemerintah melalui Pertamina untuk membiayai pembangunan. Sebagai perusahaan milik negara, Pertamina tidak hanya membiayai berbagai proyek-proyek resmi pemerintah, tetapi juga berbagai keperluan elit politik pada masa itu. Akibatnya, meskipun memiliki dana dalam jumlah besar, akhirnya Pertamina nyaris bangkrut pada tahun 1975 karena tidak mampu membayar utang-utang jangka pendeknya (Crouch, 2007 (1978), p. 277).

Jatuhnya harga migas pada awal dekade 80-an memaksa pemerintah mencari sumber-sumber pendanaan lain, terutama pajak dari sektor swasta (MacIntyre, 1991; Shin, 1991; Wie, 2002). Dalam konteks ini, pemerintah membuat aturan pengadaan barang dan jasa. Satu aturan penting adalah Keppres No.14/1979 yang kemudian diperbarui dengan Keppres No.10/1980 dan Keppres No. 14A/1980. Regulasi pengadaan barang dan jasa di Indonesia bukan hanya bertujuan untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta. Pada saat yang sama, aturan pengadaan barang dan jasa juga diikuti dengan upaya Soeharto untuk memperluas basis dukungan kekuasaannya, di luar pendukung tradisional, yakni militer dan konglomerat Tionghoa (Pangaribuan, 1995; Winters, 1996). Dengan kontrol atas pengadaan pemerintah, Presiden Soeharto berhasil menggalang dukungan yang lebih besar, terutama dari pengusaha pribumi.

Persaingan memperebutkan kontrol atas pengadaan barang dan jasa juga mencerminkan kontestasi di lingkaran dalam kekuasaan Soeharto. Ada tiga kelompok utama pendukung Soeharto yang mengusung kebijakan ekonomi yang bertentangan (Pangaribuan, 1995). Pertama, Ali Moertopo dan Centre for Strategic and International Studies (CSIS) yang didukung oleh konglomerat Tionghoa. Kelompok ini berpandangan negara perlu memberikan dukungan kepada kapitalis domestik. Bagi kelompok ini, kapitalis

domestik adalah konglomerat Tionghoa yang perlu didukung agar menjadi motor bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Kelompok kedua adalah para ekonom yang mengelola kebijakan makro-ekonomi Indonesia. Kelompok ini mendorong liberalisasi ekonomi Indonesia. Hanya melalui perdagangan yang terbuka dan kompetitif, Indonesia akan menikmati pertumbuhan ekonomi. Para ekonom di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Departemen Keuangan ini resisten terhadap berbagai kebijakan yang melindungi pengusaha Indonesia. Bagi kelompok ini, kebijakan proteksi hanya transisi yang bersifat sementara sebelum Indonesia melakukan liberalisasi ekonominya.

Kelompok ketiga adalah Sekretariat Negara (Setneg) yang mendorong partisipasi lebih besar dari pengusaha pribumi dalam perekonomian Indonesia. Kelompok ini berkeinginan untuk mengurangi dominasi konglomerat Tionghoa dalam perekonomian Indonesia dengan memunculkan pengusaha-pengusaha besar pribumi. Karena Presiden Soeharto ingin memperluas basis sosial pendukungnya, tidak hanya tentara dan konglomerat Tionghoa, ia memberikan kewenangan besar kepada Setneg dalam pengadaan pemerintah.

Peran yang besar dari Setneg tampak dalam Keppres 10/1980. Melalui aturan ini, Setneg mengkoordinasi sebuah panitia yang terdiri dari perwakilan dari berbagai departemen. Panitia yang dikenal dengan Tim Keppres 10 ini mengkoordinasi seluruh pengadaan pemerintah pusat untuk belanja di atas Rp. 50 juta. Dalam perkembangannya, kewenangan Tim Keppres 10 ditambah dengan mengkoordinasi seluruh pengadaan di BUMN dan pemerintah daerah. Pada tahun 1985, Tim Keppres 10 diperluas lagi kewenangannya untuk mengontrol belanja pertahanan dan keamanan. Karena besarnya kewenangan dalam pengadaan, Tim Keppres 10 menjelma menjadi salah satu lembaga negara yang sangat besar pengaruhnya saat itu karena mengontrol sebagian besar belanja pemerintah (Winters, 1996, p. 185). Munculnya Setneg dan Tim Keppres 10 merupakan awal dari munculnya oligarki di Indonesia, salah satu terminologi penting dalam studi politik Indonesia kontemporer (Ford & Pepinsky, 2014; Robison & Hadiz, 2004; Winters, 2011). Oligarki yang muncul dan dibesarkan oleh Orde Baru kemudian mampu bertahan dan kembali mendominasi ekonomi politik Indonesia pasca Orde Baru. Beberapa pengusaha besar pribumi seperti Aburizal Bakrie, Jusuf Kalla dan

Siswono Yudhohusodo adalah para konglomerat yang mendapatkan dukungan dari Sekretariat Negara dan kemudian bukan hanya mampu bertahan, tetapi menjadi oligarki yang dominan dalam politik kontemporer Indonesia

Berangkat dari perubahan aturan tender pemerintah dan besarnya peran Setneg dan Tim Keppres 10, maka pengadaan barang dan jasa adalah instrumen penting bagi patronase politik Orde Baru. Melalui aturan pengadaan, Soeharto memperluas jaringan patronasinya, yang merentang dari tingkat nasional hingga ke tingkat lokal (Hadiz, 2010). Melalui regulasi pengadaan barang dan jasa, Presiden Soeharto akhirnya mampu memperluas basis dukungan, terutama dari pengusaha pribumi yang menjadi kontraktor pemerintah, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Kentalnya aspek patronase dalam regulasi pengadaan bisa dilihat pada berbagai aturan dalam pengadaan barang dan jasa, terutama soal perlindungan terhadap perusahaan kecil dan menengah serta perusahaan pribumi. Meskipun pada akhirnya terminologi soal pribumi dihapus dan diganti dengan perusahaan kecil, karena protes dari pengusaha Tionghoa, praktik perlindungan kepada perusahaan lokal sangat jelas diatur dalam pengadaan masa Orde Baru. Aturan-aturan itu misalnya, untuk pengadaan hingga Rp500 juta, akan diberikan kepada perusahaan-perusahaan lokal, dari kabupaten dan kota setempat. Bila perusahaan lokal tidak ada, maka proyek akan diberikan kepada perusahaan lain yang berada di dalam provinsi yang sama. Atas nama perlindungan terhadap perusahaan kecil dan menengah, proyek di bawah Rp50 juta dialokasikan untuk perusahaan dari kabupaten setempat. Aspek lain dari patronase adalah diberikannya peluang bagi perusahaan lokal untuk menawar lebih 10% di atas penawaran perusahaan dari luar (Muhaimin, 1991, p. 210).

Bila ditarik mundur ke belakang, praktik distribusi sumber daya melalui jaringan patronase juga marak dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Salah satu contohnya adalah program Benteng yang memberikan proteksi kepada pengusaha pribumi agar bisa bersaing dengan pengusaha Tionghoa dan perusahaan-perusahaan Belanda yang mendominasi perekonomian Indonesia pada saat itu. Program Benteng pertama kali digulirkan pada masa kabinet Wilopo 1952-1953 (Juwono, 2016, p. Chapter 2). Pemerintah memberikan konsesi impor kepada sejumlah perusahaan

milik pengusaha pribumi. Alih-alih melakukan impor sendiri, para pengusaha itu justru menjual lisensi kepada perusahaan Tionghoa. Pada masa itu dikenal istilah Ali-Baba, di mana “Ali” merujuk pengusaha pribumi yang mendapatkan lisensi dan “Baba” merujuk pada pengusaha Tionghoa yang pada akhirnya melakukan impor.

Edward Aspinall menggunakan terminologi “proyek” untuk menganalisis keberlanjutan praktik patronase di Indonesia (Aspinall, 2013). Setelah Indonesia merdeka hingga sebelum Orde Baru, “proyek” atau patronase disalurkan melalui politik aliran. Di dalam politik aliran terjalin relasi patron-klien untuk distribusi sumber daya material. Naiknya Presiden Soeharto ke panggung kekuasaan tidak mengubah relasi itu. Pemerintah Orde Baru justru mengalihkan distribusi sumber daya dari aliran ke negara. Soeharto berhasil membangun “klientelisme yang tersentralisasi, dengan distribusi patronase ke bawah melalui model seperti struktur piramida yang berpusat, di pucuknya, pada istana Presiden” (Aspinall, 2013, p. 34). Pasca Orde Baru, Aspinall menyebut situasi Indonesia sebagai klientelisme yang terdesentralisasi (Aspinall, 2013, p. 35). Sementara para peneliti yang membangun teori kartel menyebutnya sebagai demokrasi kolusif karena partai politik dan elit berkoalisi untuk tujuan pragmatis, yakni akses terhadap sumber daya dan proyek, meskipun mereka berasal dari tradisi dan ideologi politik yang berseberangan (Ambardi, 2012; Slater, 2004, 2018).

Melihat sejarah pengadaan di Indonesia, tampak jelas bagaimana praktik tender proyek-proyek pemerintah terkait dengan patronase politik. Alokasi sumber daya publik dilakukan bukan melalui pertimbangan teknis kapasitas dan kompetensi melainkan melalui jaringan patronase. Pejabat publik menjadi penjaga pintu gerbang sumber daya publik yang menggunakan pengaruhnya untuk mengalokasikan barang dan jasa kepada perusahaan-perusahaan tertentu. Sebagai imbalan, perusahaan-perusahaan itu memberikan sebagian keuntungan material kepada pejabat publik tersebut.

2. Reformasi pengadaan dan keberlanjutan patronase

Ketika menghadapi krisis finansial pada tahun 1997, pemerintah Indonesia meminta dukungan dari lembaga-lembaga keuangan internasional di bawah koordinasi International Monetary Fund (IMF). Tetapi bantuan itu mensyaratkan sejumlah paket reformasi kebijakan, salah satunya pemberantasan korupsi dan praktik perburuan rente, terutama dalam pengadaan barang dan jasa

pemerintah. Berangkat dari paradigma neo-liberal yang hendak mengurangi peran pemerintah dan mendorong partisipasi sektor swasta, reformasi dalam pengadaan barang dan jasa menyediakan kerangka hukum untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi di dalam tender yang dipandang efektif mencegah korupsi dan sekaligus meningkatkan efektivitas belanja pemerintah.

Meskipun berbagai peraturan pengadaan barang dan jasa telah direvisi dan Indonesia mengadopsi berbagai inovasi terbaru dalam tender pemerintah, faktanya praktik korupsi terus berjalan. Persoalannya bukan karena peraturan kurang jelas atau pelaksana pengadaan tidak memahami regulasi barang dan jasa. Masalah mendasar adalah praktik patronase yang terus berjalan dan berubah mengikuti perubahan dan reformasi dalam tender pemerintah.

Sebagai persyaratan bantuan untuk menghadapi krisis ekonomi tahun 1997, IMF mendorong Indonesia untuk melakukan reformasi melalui paket reformasi program penyesuaian struktural (Structural Adjustment Program). Kebijakan yang populer dikenal juga dengan reformasi neo-liberal itu terdiri dari tiga strategi utama, yakni liberalisasi, privatisasi dan deregulasi (Khan, 2006). Tujuan utama dari reformasi adalah mendorong partisipasi sektor swasta dalam ekonomi. Hal ini dapat dipahami karena pada saat krisis, pemerintah tidak memiliki cukup pendanaan untuk pembangunan. Dalam konteks ini, peran sektor swasta diharapkan semakin besar menggantikan pemerintah.

Dalam perspektif makro, reformasi yang didorong oleh lembaga keuangan internasional itu merupakan proyek transformasi menuju negara regulator (Jayasuriya, 2005). Reformasi neo-liberal sering juga disebut dengan *regulatory state reform*. Dalam negara regulator, peran negara akan dikurangi dengan menyerahkan berbagai kewajibannya dalam pelayanan publik kepada sektor swasta. Negara fokus pada tugas inti sebagai regulator, yakni membuat aturan dan melakukan pengawasan untuk memastikan peraturan dipatuhi.

Peran negara dalam negara regulator juga berubah, dari tugas utama memungut pajak dan belanja menjadi mengatur (Majone, 1997). Untuk menjalankan fungsinya sebagai pengatur, negara kemudian membentuk lembaga-lembaga independen sebagai pengawas untuk memastikan seluruh pihak, baik sektor swasta, masyarakat sipil, juga pemerintah sendiri, mematuhi aturan yang berlaku.

Perubahan negara yang lebih mengambil peran sebagai pengatur dan fokus pada tata kelola, tampak dalam reformasi pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Regulasi tender pemerintah memberikan kerangka hukum bagi partisipasi sektor swasta serta mengatur bagaimana sumber daya publik didistribusikan. Selain itu, regulasi juga mengatur negara dengan rinci bagaimana mendistribusikan sumber daya publik melalui mekanisme tender yang adil dan objektif. Sebagai badan yang mengatur pengadaan barang dan jasa, dibentuk lembaga semi independen, karena terpisah dari kementerian dan lembaga pemerintah lain, yakni Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Michael Buehler menyatakan, reformasi kelembagaan dalam pengadaan barang dan jasa secara umum memiliki tiga tujuan besar (Buehler, 2012). Pertama, mendorong transparansi untuk membuka peluang seluas-luasnya bagi kontraktor agar berpartisipasi di dalam tender. Praktik sebelumnya, pengadaan didominasi oleh kontraktor tertentu, terutama yang memiliki kedekatan dengan pemegang kekuasaan. Dengan transparansi, lelang barang dan jasa pemerintah akan terbuka bagi semua kontraktor. Iklan di media massa serta tender online akan membuka kesempatan, bahkan bagi kontraktor yang berasal dari daerah lain. Dalam konteks ini, transparansi berkontribusi untuk meningkatkan kompetisi di dalam pengadaan. Kedua, meningkatkan kompetisi di dalam penyediaan barang dan jasa. Dalam pengadaan yang kompetitif, maka pemerintah akan mendapatkan penawaran terbaik dengan harga yang paling murah. Ketiga, memberikan kerangka hukum untuk menjatuhkan hukuman atas praktik kolusi di dalam tender pemerintah. Pada masa Orde Baru, pengadaan barang dan jasa adalah salah satu lokasi bagi praktik-praktik korupsi. Dengan membuat aturan dan prosedur yang jelas, maka pelanggaran aturan, misalnya praktik kolusi, akan memudahkan penegak hukum untuk melakukan penuntutan.

Reformasi dalam pengadaan barang dan jasa terus berkembang mengikuti perkembangan teknologi. Salah satu trend adalah membuat sistem online, terutama anggaran-el dan lelang-el, yang dipercaya mampu mengurangi praktik korupsi. Berbagai studi yang telah dilakukan oleh akademisi dan peneliti menunjukkan sejumlah manfaat dalam pengadaan barang dan jasa. Penerapan lelang-el membuat pemerintah lebih akuntabel, tender bisa dilakukan lebih cepat dan pemerintah bisa menghemat anggaran (Moon, 2005). Beberapa

penulis lain juga menyimpulkan pentingnya penerapan lelang-el untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas yang pada akhirnya akan menurunkan korupsi (Neupane, Soar, Vaidya, & Yong, 2012; Sohail & Cavill, 2008). Dengan membandingkan pengadaan barang dan jasa pemerintah di India dan Indonesia, Sean Lewis-Faupel dkk menyimpulkan pengadaan barang dan jasa di Indonesia berhasil mempercepat proses tender serta membuka peluang bagi pengusaha di luar daerah untuk turut berpartisipasi (Lewis-Faupel, Neggers, Olken, & Pande, 2016). Dengan memperhatikan manfaat dari reformasi dalam pengadaan barang dan jasa serta penerapan inovasi terbaru seperti lelang-el, maka pemerintah Indonesia secara umum melakukan reformasi yang “memenuhi seluruh kriteria dari standar internasional dalam praktik dalam pengadaan pemerintah” (Buehler, 2012, p. 8).

Pasca krisis dan jatuhnya rezim Orde Baru, Keputusan Presiden (Keppres) No. 18/2000 menjadi tonggak penting dalam regulasi pengadaan barang dan jasa. Salah satu pasal penting dalam aturan ini adalah keharusan bagi pemerintah untuk melakukan tender dalam seluruh pengadaan barang dan jasa. Pengecualian, yakni penunjukan langsung, hanya bisa dilakukan apabila memenuhi berbagai kriteria dan syarat yang ketat dan diatur dengan jelas. Secara umum, penunjukan langsung hanya diperbolehkan dalam kondisi darurat seperti bencana alam, pekerjaan terkait pertahanan dan keamanan negara yang perlu dirahasiakan, pekerjaan kecil, barang-barang tertentu yang produsennya terbatas serta berbagai kondisi lain yang didefinisikan dengan jelas dan ketat.

Pada tahun 2003, pemerintah memperbarui regulasi pengadaan dengan Keppres No. 80/2003. Salah satu isi penting dari Keppres ini adalah pembentukan LKPP untuk merumuskan kebijakan dan regulasi pengadaan barang dan jasa pemerintah. Aturan penting lain dalam Keppres 80/2003 adalah dihapuskannya syarat keanggotaan kontraktor dalam asosiasi bisnis tertentu. Kontraktor dalam aturan ini boleh menjadi anggota asosiasi bisnis apa pun. Pada masa lalu, sebagai bagian dari strategi kooptasi politik Orde Baru, Soeharto mewajibkan seluruh organisasi dan profesi bergabung dalam wadah tunggal. Untuk sektor swasta, seluruh sektor harus bergabung ke dalam asosiasi bisnis yang menjadi anggota Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN).

Pemerintah terus melakukan perubahan aturan pengadaan, berikutnya melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 tahun

2010. Salah satu aturan baru yang diperkenalkan dalam Keppres ini adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang menggantikan istilah Pimpinan Proyek (Pimpro). Aturan ini terkait dengan sertifikasi PPK. Seluruh PNS bisa menjadi pelaksana tender bila telah mengantongi sertifikat yang dikeluarkan oleh LKPP. Aturan sertifikasi ini membuat pengadaan barang dan jasa tidak terkendala lagi hanya karena pelaksana tidak memahami aturan. Selain itu, soal sertifikasi juga memberikan jaminan kepada pelaksana tender agar tidak membuat kesalahan administrasi yang seringkali bisa berujung pada hukuman pidana.

Pada tahun 2012, pemerintah kembali melakukan sejumlah revisi atas peraturan sebelumnya. Melalui Perpres No.70/2012, pemerintah mendorong digunakannya katalog elektronik (*E-catalogue* atau katalog-el) yang merupakan bagian dari skema *electronic purchasing* (*e-purchasing* atau pembelian-el) untuk belanja pemerintah. Dengan katalog-el, badan-badan pemerintah tidak perlu lagi melakukan tender karena proses tender sudah dilakukan oleh LKPP. Katalog-el pada dasarnya adalah jawaban terhadap kritik dan keluhan bahwa reformasi dalam tender justru membuat pengadaan pemerintah prosesnya semakin lambat karena semakin banyaknya aturan dan prosedur yang harus dipenuhi.

Kebijakan penting melalui Peraturan Presiden No. 70 tahun 2012 ini adalah pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) di setiap kementerian, lembaga dan pemerintah daerah. ULP akan menjadi pusat pengadaan sehingga pemerintah mendapatkan harga yang standar dalam seluruh pengadaan barang dan jasa. Tabel 1 di bawah ini memberikan gambaran umum tentang perubahan regulasi dalam pengadaan barang dan jasa pasca Orde Baru.

Tabel 1. Ringkasan beberapa aturan penting dalam regulasi pengadaan di Indonesia

REGULASI	POIN-POIN PENTING
Keppres No.18/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan dan syarat penunjukan langsung • Pengelolaan proyek oleh lembaga pemerintah sendiri atau swakelola
Keppres No.80/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Pengumuman lelang di koran lokal dan nasional serta di website. • Pembentukan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP).

REGULASI	POIN-POIN PENTING
Perpres No.54/2010	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan tentang kontes untuk pengadaan produk-produk kreatif seperti desain seni, perangkat lunak komputer dan sebagainya. • Persetujuan Menteri Keuangan untuk proyek tahun jamak di atas Rp. 10 miliar. • Persyaratan sertifikasi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk memimpin tender.
Perpres No.70/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan katalog elektronik (katalog-el) • Pembentukan ULP di setiap badan dan lembaga pemerintah, di tingkat nasional maupun lokal. • Tender mendahului anggaran.
Perpres No.16/2018	<ul style="list-style-type: none"> • Penyederhanaan regulasi. Aturan teknis diatur melalui peraturan Ketua LKPP. • Pekerjaan terintegrasi dan konsolidasi. • Pengaturan kerja sama pemerintah dengan civil society (ormas) dan pengadaan untuk kegiatan penelitian.

Meskipun pemerintah terus melakukan reformasi dalam pengadaan barang dan jasa, praktik korupsi terus dilakukan dan bukan sekadar penyimpangan dalam tender. Lebih dari itu, praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa sesungguhnya adalah muara dari persekongkolan korup yang dirancang oleh politisi, birokrasi dan pengusaha sejak tahap perencanaan proyek dan pembahasan anggaran. Dengan demikian, praktik korupsi dalam tender bukan sekadar persoalan dalam administrasi dalam pembelian barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah. Lebih dalam lagi, korupsi dalam tender sesungguhnya adalah wujud nyata dari praktik patronase politik yang terus bertahan melampaui perubahan rezim politik dan berbagai upaya reformasi.

Dalam skema patron-klien, politisi di Indonesia berperan sebagai patron yang akan mendistribusikan sumber daya politik kepada klien-kliennya. Selain para pemilih di daerah pemilihannya, klien politisi adalah para pengusaha, terutama yang mengandalkan bisnis dari proyek-proyek pemerintah, konsesi dan berbagai dukungan serta fasilitas pemerintah. Dalam relasi klientelistik, maka pengusaha dan pemilih memberikan imbalan kepada politisi berupa dukungan suara dalam Pemilu maupun dukungan finansial. Meskipun rezim politik datang dan pergi silih berganti, praktik patronase tetap dilestarikan. Berbagai upaya reformasi juga tidak mengubah karakter dasar patronase di dalam politik di Indonesia.

Alih-alih melakukan perubahan, yang dilakukan oleh para politisi adalah melakukan modifikasi strategi dan cara-cara mereka melakukan distribusi sumber daya agar tidak melanggar aturan tender terbaru. Dalam studinya di Kota Kupang, Sylvia Tidey

menunjukkan bagaimana panitia tender, bekerja sama dengan kontraktor, merancang agar tender tampak baik dan sesuai dengan aturan (Tidey, 2012). Meskipun penelitiannya hanya fokus pada korupsi birokrasi dan mengabaikan peran politisi di balik manipulasi tender, Sylvia Tidey mampu menunjukkan dengan baik bagaimana manipulasi tender dilakukan sehingga tampak sesuai dengan regulasi pengadaan barang dan jasa. Tujuannya agar lembaga pengawasan, terutama penegak hukum tidak ikut “masuk” dan meminta “bagian” dalam pesta pora korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. Dengan perkembangannya, praktik korupsi dalam tender terus mengalami perubahan seiring dengan berbagai reformasi yang digulirkan oleh pemerintah.

Dalam skema manipulasi tender itu, peran politisi sangat penting, terutama untuk memastikan proyek mendapatkan anggaran dari APBN/APBD. Politisi berkepentingan dengan anggaran dan tender karena kebutuhan dana-dana politik. Meskipun hukum dan peraturan sudah dibuat untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas donasi politik, praktiknya tidak banyak kasus pelanggaran dana kampanye yang terungkap. Bahkan secara mendasar, aturan soal pendanaan partai politik dan kandidat dirancang untuk gagal sejak awal (Mietzner, 2015). Semakin kecilnya dana subsidi dari pemerintah malah membuat partai politik dan politisi semakin giat mencari sumber-sumber dana lain untuk membiayai aktivitas politik dan kampanye yang semakin mahal (Mietzner, 2007). Salah satu sumber dana yang paling besar tentu saja adalah perburuan rente dari anggaran negara yang dilakukan dengan memanipulasi tender. Dalam konteks ini, patronase mampu bertahan dari berbagai upaya reformasi, baik reformasi pendanaan politik maupun reformasi dalam pengelolaan keuangan publik serta pengadaan barang dan jasa.

Menutup bagian ini, pemerintah telah menerapkan dan terus memperbarui kebijakan reformasi dalam pengadaan barang dan jasa. Secara umum, reformasi itu memberikan kerangka hukum guna mengurangi peran pemerintah dan pada saat yang sama mendorong partisipasi peran swasta yang lebih besar. Dengan kerangka hukum yang jelas, pemerintah diharapkan mendapatkan manfaat terbaik dengan harga termurah melalui tender yang kompetitif. Akan tetapi, praktik patronase yang mampu bertahan membuat reformasi tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Bahkan dalam kasus-kasus korupsi mutakhir, tidak ada pelanggaran hukum yang

kasat mata dalam tender pemerintah. Seluruh tender dan distribusi sumber daya publik telah dilakukan mengikuti aturan pengadaan yang telah direformasi. Untuk melihat lebih jelas lagi bagaimana praktik patronase dilakukan, dalam bagian berikut ini saya akan mendeskripsikan kasus korupsi yang dilakukan oleh Muhammad Nazaruddin yang berhasil memanipulasi tender untuk mendapatkan proyek-proyek pemerintah.

3. Korupsi proyek Wisma Atlet

Satu kasus korupsi yang bisa memberikan gambaran yang jelas tentang praktik patronase adalah berbagai kasus korupsi Wisma Atlet, dan berbagai kasus lain, yang dilakukan oleh Muhammad Nazaruddin. Ia adalah mantan Bendahara Partai Demokrat dan anggota DPR yang bertugas mengatur distribusi sumber daya publik untuk membiayai kegiatan politik Partai Demokrat. Kedudukannya sebagai anggota Badan Anggaran DPR memberikan akses kepada Nazaruddin untuk mengatur rente dari proyek-proyek pemerintah. Dari sekian banyak kasus, tulisan ini akan mengulas pembangunan Wisma Atlet yang sudah terbongkar dan sebagian pelakunya sudah dijebloskan ke penjara. Meskipun dalam pelelangan Kementerian Pemuda dan Olah Raga belum menerapkan lelang-el, tetapi peraturan yang dipergunakan telah mengikuti aturan terbaru yang telah direformasi. Kasus ini memberikan gambaran yang cukup lengkap untuk menunjukkan manipulasi tender sesungguhnya adalah mata rantai dari perburuan rente yang telah dirancang sejak penyusunan anggaran dan perencanaan proyek. Ironisnya, penerapan lelang-el tidak mampu menghentikan Nazaruddin, yang telah mendekam di penjara, untuk kembali memanipulasi tender dan memburu rente dari proyek-proyek pemerintah.

Salah satu kasus Nazaruddin yang paling jelas adalah korupsi dalam pembangunan Wisma Atlet di Hambalang dan Palembang. Untuk memanipulasi tender, Nazaruddin mendirikan sejumlah perusahaan, tercatat paling tidak dia terafiliasi dengan 37 perusahaan dan “meminjam” 20 perusahaan lain yang bergerak di jasa konstruksi di Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemuda dan Olah Raga dan berbagai proyek dari lembaga negara lainnya (Septian, Kristanti, Fabiana, & Pramono, 2012). Selain di sektor konstruksi, bisnis Nazaruddin juga merambah ke pengadaan batu bara untuk pembangkit listrik serta berbagai sektor bisnis lainnya. Kelompok perusahaan itu dikenal dengan Group Permai. Nazaruddin menempatkan nama para

pegawainya sebagai Direktur atau Komisaris di dalam perusahaan-perusahaan itu.

Sejatinya, Group Permai bukan kontraktor pemerintah atau perusahaan yang fokus pada sektor-sektor itu. Lebih tepatnya, Group Permai adalah sekelompok perusahaan yang bergerak untuk mencari rente dari proyek-proyek pemerintah. Group Permai memiliki akses untuk mencari rente karena peran Nazaruddin sebagai anggota Badan Anggaran di DPR dan sekaligus salah satu elit Partai Demokrat. Peran itu memberikan akses kepada Nazaruddin untuk mengetahui proyek-proyek yang diusulkan oleh Kementerian guna mendapatkan pendanaan dari APBN. Perannya sebagai anggota Badan Anggaran membuat Nazaruddin mampu meloloskan atau menolak usulan dari lembaga-lembaga pemerintah. Ia juga berperan memberikan informasi kepada perusahaan lain, termasuk BUMN, tentang proyek-proyek konstruksi. Selain itu, sebagai anggota Badan Anggaran yang terlibat dalam pembahasan proyek-proyek pemerintah, Nazaruddin juga memiliki akses langsung ke birokrasi yang mengelola proyek. Bahkan Nazaruddin bisa mengakses langsung Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) seperti dalam kasus pembangunan Wisma Atlet. Akses langsung ke PPK membuat Nazaruddin mampu mengatur tender meskipun pemerintah sudah menerapkan lelang-el.

Agar proyek yang diincar oleh Nazaruddin tidak jatuh ke perusahaan lain, maka ia merekayasa tender. Nazaruddin telah menempatkan perusahaan-perusahaan sebagai pemenang dan perusahaan lain sebagai pendamping. Keberadaan perusahaan pendamping ini merupakan persyaratan penting agar tender tampak “sempurna” untuk mengurangi risiko komplain atau protes dari perusahaan yang kalah. Dalam kasus korupsi pembangunan Wisma Atlet di Palembang, Nazaruddin menggunakan PT Duta Graha Indah Tbk (DGI). Sedangkan untuk pembangunan wisma serupa di Hambalang, Bogor, Nazaruddin menggunakan BUMN, yakni Kerja Sama Operasi PT Adhi Karya-PT Wijaya Karya. Dalam proyek ini, Nazaruddin mengambil peran sebagai calo yang menghubungkan kontraktor dengan birokrasi, selain berperan besar memastikan proyek mendapatkan anggaran dalam pembahasan di DPR. Kasus ini kemudian terungkap saat KPK menangkap Mindo Rosalina Manullang, salah satu staf kepercayaan Nazaruddin, bersama dengan Muhamad El Idris dari PT Duta Graha Indah Tbk, ketika tengah mengantar uang suap untuk Wafid Muharam, Sekretaris Kementerian Pemuda dan Olah Raga (Aryanto, Febiana, Septian, & Sianipar, 2011).

Seandainya KPK tidak berhasil membongkar penyyuapan melalui OTT, barangkali kasus ini tidak akan pernah terbongkar. Nazaruddin sudah merancang sedemikian rupa dengan memilih pemenang proyek dan mencari perusahaan dan BUMN lain sebagai 'pendamping' seperti PT Nindya Karya, PT Pembangunan Perumahan, dan sebagainya. Sebagai pendamping, perusahaan-perusahaan itu hanya diminta menyiapkan kelengkapan administrasi, sedangkan seluruh dokumen penawaran dibuat oleh PT DGI (Gabrillin, 2017). Baik PT Duta Graha Indah maupun BUMN lain adalah perusahaan terkemuka di sektor konstruksi di Indonesia. Tender proyek besar dimenangi oleh perusahaan besar yang mengalahkan perusahaan besar lainnya, tentu tidak ada yang mencurigakan, apalagi tidak ada kesalahan prosedur di balik manipulasi tender itu.

Manipulasi tender itu dilakukan untuk menjadi alibi bahwa proses pengadaan barang dan jasa telah dilakukan oleh pemerintah memenuhi aturan yang berlaku. Selain untuk menghindari protes dari kontraktor yang kalah, tender yang tampak 'sempurna' itu juga diperlukan untuk mencegah penegak hukum turut mengambil bagian dari 'kue' korupsi (Tidey, 2012). Bila ada laporan kasus korupsi dan pelanggaran prosedur yang diduga merugikan keuangan negara, penegak hukum akan sigap untuk melakukan investigasi. Seringkali, investigasi itu berhenti di tengah jalan karena penegak hukum pada dasarnya justru hendak mendapatkan bagian dari kasus korupsi tersebut.

Kasus Wisma Atlet itu juga memberikan informasi menarik tentang penggunaan uang hasil korupsi. Penghasilan Nazaruddin sebagai anggota DPR tentu cukup untuk membiayai kehidupannya. Kasus ini memberikan bukti bahwa korupsi dilakukan tidak untuk sekadar untuk memperkaya diri sendiri dan juga bukan karena pelakunya tidak bermoral. Nazaruddin memerlukan uang dalam jumlah besar dari praktik korupsi untuk membangun jaringan patronase politik di dalam Partai Demokrat. Ia menggunakan sebagian besar uang dari rente proyek tersebut untuk membiayai upaya Anas Urbaningrum dalam pemilihan ketua partai dalam Kongres Partai Demokrat di Bandung 2010. Dalam persidangan terungkap bagaimana Nazaruddin membagi-bagikan uang sebesar USD 5.000–10.000 untuk setiap Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrat. Karena pemilihan dilakukan dua tahap, maka uang yang dikeluarkan membengkak hingga mencapai USD 15.000 untuk kurang lebih 320 DPC (Khaerudin, 2012). Selain membiayai akomodasi dan berbagai keperluan delegasi

yang memberikan dukungan, Nazaruddin juga memberikan total 400 telepon pintar, merk Blackberry yang sangat populer saat itu, untuk pengurus partai yang mendukung Anas Urbaningrum (Maharani, 2014a). Dalam dakwaan jaksa KPK, Nazaruddin mengumpulkan uang hingga mencapai Rp. 30 miliar dan USD 8 juta untuk pemenangan Anas Urbaningrum (Khaerudin, 2012). Uang sebesar itu ternyata bukan dari proyek pembangunan Wisma Atlet saja. Nazaruddin juga menjarah uang publik dari proyek-proyek lain, seperti belakangan terungkap proyek KTP elektronik yang mangkrak (Gabrilin, 2018) dan berbagai proyek konstruksi lainnya seperti proyek pembangunan rumah sakit Universitas Udayana, Bali (Belarminus, 2017).

Pembagian uang untuk para pengurus partai dari DPC Partai Demokrat menunjukkan bagaimana uang korupsi tidak lagi dipergunakan untuk sekedar membiayai kebutuhan hidup para pelaku. Uang itu juga tidak dipergunakan untuk kampanye partai politik dalam Pemilu. Uang itu dipergunakan untuk membeli suara dalam kongres internal partai politik. Kasus ini bukan sekedar membeli suara. Lebih dalam lagi, kasus ini adalah upaya yang dilakukan oleh Anas Urbaningrum dengan didukung oleh Muhammad Nazaruddin serta sejumlah politisi lainnya untuk membangun patronase baru di dalam Partai Demokrat. Anas Urbaningrum sejatinya bukan kandidat yang mendapatkan dukungan dari Susilo Bambang Yudhoyono. Pembelian suara itu adalah strategi Anas untuk membangun patronase di dalam partai yang bukan hanya berguna untuk menduduki jabatan Ketua Partai, tetapi juga berbagai jabatan publik lainnya kelak. Dengan patronase itu, Anas Urbaningrum hendak membangun basis sosial untuk posisi politis lain yang lebih strategis. Nazaruddin bahkan sudah merancang Anas akan menjadi kandidat Presiden Republik Indonesia di masa mendatang, bukan hanya ketua partai politik (Maharani, 2014b).

Deskripsi kasus korupsi yang melibatkan Nazaruddin menunjukkan bagaimana reformasi dalam tender pemerintah gagal memberantas korupsi dan kolusi. Meskipun aturan terus-menerus diperbaiki dan pengawasan diperketat, praktik korupsi terus menjadi persoalan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dalam kasus pembangunan Wisma Atlet, tampak korupsi dalam tender adalah kelanjutan dari perburuan rente yang telah dirancang sejak perencanaan anggaran. Tender hanya menjadi formalitas agar memenuhi aturan yang telah direformasi.

Lalu bagaimana setelah inovasi dalam tender diterapkan, terutama setelah penerapan lelang-el? Sayangnya, penerapan teknologi tidak menghilangkan praktik korupsi. Nazaruddin yang telah mendekam di dalam penjara masih terus mampu mengatur proyek-proyek pemerintah menggunakan metode yang hampir sama tetapi menggunakan lelang-el (Septian et al., 2013). Fakta ini menunjukkan problem korupsi dalam tender sulit diatasi jika hanya melokalisasi persoalannya pada saat tender dan melepaskannya dari konteks besar patronase ekonomi-politik.

C. PENUTUP

Reformasi dalam pengadaan barang dan jasa pada dasarnya adalah bagian dari reformasi neo-liberal yang disyaratkan oleh IMF. Untuk keluar dari krisis finansial tahun 1997, Indonesia harus melakukan reformasi ekonomi, salah satunya dengan menghilangkan praktik perburuan rente dalam distribusi sumber daya publik. Maka regulasi pengadaan barang dan jasa diperbaiki oleh pemerintah untuk mendorong transparansi dan kompetisi. Dalam perkembangannya, regulasi pengadaan terus-menerus diperbaharui untuk mencegah rente dalam pengadaan.

Dari berbagai kasus korupsi yang terungkap dan berbagai studi dalam pengadaan barang dan jasa, persoalannya ternyata tidak sederhana. Dengan mendorong transparansi dan kompetisi tidak otomatis praktik perburuan rente berhenti. Justru sebaliknya, praktik memburu rente mengalami perubahan menyesuaikan dengan aturan terbaru. Dalam kasus pembangunan Wisma Atlet, tampak jelas bagaimana tender sudah dimanipulasi sejak awal sehingga terkesan sesuai dengan aturan. Persoalan mendasarnya adalah patronase ekonomi politik. Para pejabat publik menggunakan pengaruhnya untuk menyalurkan sumber daya publik ke perusahaan dengan skema patron-klien. Patronase ini tidak dilakukan pada tahap tender. Relasi patronase ini menempatkan tender pada posisi hilir dari rantai patronase panjang yang dimulai sejak perencanaan anggaran. Jadi persoalan besarnya justru pada proses perencanaan dan perumusan anggaran yang melibatkan politisi, birokrasi dan pengusaha. Sementara banyak reformasi hanya dilakukan pada tender, yang sesungguhnya berada pada tahap akhir dari rantai patronase tadi. Reformasi juga banyak dilakukan dengan pendekatan teknokratis padahal persoalannya sangat politis.

Demikian juga inovasi baru berbasis teknologi, seperti penerapan lelang-el. Meskipun lelang dilakukan secara online dan meminimalkan tatap muka antara panitia lelang dengan kontraktor, kasus korupsi dan manipulasi tender tetap bisa dilakukan. Bahkan Muhammad Nazaruddin yang tengah menjalani hukuman penjara malah bisa kembali mengatur dan memanipulasi lelang yang telah dilakukan secara online itu.

Berangkat dari mendalamnya persoalan patronase dalam distribusi sumber daya publik, maka reformasi pengadaan barang dan jasa serta penerapan teknologi terbaru dalam pengadaan barang dan jasa tidak mungkin menyelesaikan persoalan korupsi. Karena besarnya persoalan di balik praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, maka LKPP sesungguhnya hanya satu bagian penting. Bagian lain yang tidak kalah pentingnya adalah KPK dan juga Komisi Pemilihan Umum serta Badan Pengawas Pemilu yang harus mengupayakan pencegahan korupsi dalam pengaturan dana politik.

D. REFERENSI

- Ambardi, K. (2012). *Mengungkap Politik Kartel. Studi tentang Sistem Keparintaan di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG & Lembaga Survei Indonesia.
- Aryanto, Y. T., Febiana, F., Septian, A., & Sianipar, T. (2011). Mandi Uap Dua Kolega. *Majalah Tempo*, 1 Agustus.
- Aspinall, E. (2013). A Nation in Fragments. Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies*, 45(1), 27-54.
- Belarminus, R. (2017). Mantan Dirut PT DGI Dituntut 7 Tahun Penjara dalam Dua Perkara Korupsi. Retrieved 4 Juni 2018, from Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/30/16544801/mantan-dirut-pt-dgi-dituntut-7-tahun-penjara-dalam-dua-perkara-korupsi>.
- Buehler, M. (2012). Public Procurement Reform in Indonesian Provinces and Districts: The Historical Institutional Context and Lessons Learned from Analytical Work. Retrieved 26 April 2018 https://www.researchgate.net/publication/305682995_Public_Procurement_Reform_in_Indonesian_Provinces_and_Districts_The_Historical_Institutional_Context_and_Lessons_Learned_from_Analytical_Work_Jakarta_WBOJ

- Crouch, H. (2007 (1978)). *The Army and Politics in Indonesia*. Singapore: Equinox.
- Ford, M., & Pepinsky, T. B. (2014). *Beyond Oligarchy. Wealth, Power and Contemporary Indonesian Politics*. Ithaca: Cornell University.
- Gabrilin, A. (2017). PT DGI Kendalikan Tiga Kontraktor BUMN dalam Dua Proyek Pemerintah. Retrieved 4 Juni 2018 <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/23/14463951/pt-dgi-kendalikan-tiga-kontraktor-bumn-dalam-dua-proyek-pemerintah>
- Gabrilin, A. (2018). Menurut Nazaruddin, Catatan Pembagian Uang Korupsi Dibahas di Ruang Ketua Fraksi Demokrat. Retrieved 4 Juni 2018 <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/19/15375721/menurut-nazaruddin-catatan-pembagian-uang-korupsi-e-ktp-dibahas-di-ruangan>
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*. California: Stanford University Press.
- Hutchcroft, P. D. (2014). Linking Capital and Countryside. Patronage and Clientelism in Japan, Thailand and the Philippines. In D. A. Brun & L. Diamond (Eds.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkin University Press.
- Jayasuriya, K. (2005). Beyond institutional fetishism: From the developmental to the regulatory state. *New Political Economy*, 10(3), 381-387.
- Juwono, V. (2016). Berantas Korupsi: A Political History of Governance Reform and Anti-corruption Initiatives in Indonesia 1945-2014. *PhD thesis, The London School of Economics and Political Science*.
- Khaerudin. (2012). Tiap DPC Partai Demokrat Dapat 10.000-15.000 Dollar AS. Retrieved 4 Juni 2018 <https://edukasi.kompas.com/read/2012/02/03/23281115/tiap.dpc.partai.demokrat.dapat.10.000-15.000.dollar.as>.
- Khan, M. H. (2006). Corruption and Governance. In J. K. Sundaram & B. Fine (Eds.), *The New Development Economics. After the Washington Consensus*. New Delhi: Zed Books & Tulika Books.
- Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A., & Pande, R. (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American*

- Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258-283.
- Maharani, D. (2014a). Saksi Mengaku Diminta Nazaruddin Sediakan 400 BlackBerry untuk Kongres Demokrat. Retrieved 4 Juni 2018 <https://nasional.kompas.com/read/2014/07/17/14142861/Saksi.Mengaku.Diminta.Nazaruddin.Sediakan.400.BlackBerry.untuk.Kongres.Demokrat>
- Maharani, D. (2014b). Yulianis Sebut Diperintah Nazaruddin Bawa Uang untuk Kongres Demokrat. Retrieved 4 Juni 2018 <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/14/17274531/Yulianis.Sebut.Diperintah.Nazaruddin.Bawa.Uang.untuk.Kongres.Demokrat>.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequence of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- Mietzner, M. (2007). Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption. *Contemporary Southeast Asia*, 29(2), 238-263.
- Mietzner, M. (2015). Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 47(4), 587-610.
- Moon, M. J. (2005). E-procurement Management in State Governments: Diffusion of E-procurement Practices and Its Determinants. *Journal of Public Procurement*, 5(1), 54-72.
- Muhaimin, Y. A. (1991). *Bisnis dan Politik. Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.
- Neupane, A., Soar, J., Vaidya, K., & Yong, J. (2012). *Role of Public E-procurement Technology to Reduce Corruption in Government Procurement*. Paper presented at the 2012 International Public Procurement Conference, Seattle, Washington.
- Pangaribuan, R. (1995). *The Indonesia State Secretariat 1945-1993*. Perth: Asia Research Centre, Murdoch University.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganizing Power in Indonesia. The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. London: Routledge.
- Septian, A., Alfiyah, N., Rizki, M., Nafi, M., Paraqbueq, R., & Listy, D. L. (2013). Cara Nazar Jadi Orang Terkaya. *Majalah Tempo*, 16 June.
- Septian, A., Kristanti, A., Fabiana, F., & Pramono. (2012). Brankas Mengalir Sampai Jauh. *Majalah Tempo*, 12 Februari.

- Slater, D. (2004). Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition. *Indonesia*, 78, 61-92.
- Slater, D. (2018). Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition. *Journal of East Asian Studies*, 18, 23-46.
- Sohail, M., & Cavill, S. (2008). Accountability to Prevent Corruption in Construction Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 134(9), 729-738.
- Stefanie, C. (2017). Jokowi akan Terbitkan Perpres Cegah OTT, Kepala Daerah Lesu. Retrieved 20 Mei 2018 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171024155458-32-250656/jokowi-akan-terbitkan-perpres-cegah-ott-kepala-daerah-lesu>
- Tidey, S. (2012). Performing the State. Everyday practices, corruption and reciprocity in Middle Indonesian civil service. *PhD thesis, University of Amsterdam*.
- Wie, T. K. (2002). The Soeharto era and after: stability, development and crisis, 1966-2000. In H. Dick, V. J. Houben, J. T. Lindblad, & T. K. Wie (Eds.), *The Emergence of A National Economy*. Sydney: Allen&Unwin.
- Winters, J. A. (1996). *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peraturan

- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Intansi Pemerintah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pembuktian Kesalahan Korporasi dalam Tindak Pidana Korupsi

HARIMAN SATRIA

Universitas Muhammadiyah Kendari

hariman85antikorupsi@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Di Indonesia ada 2 putusan pengadilan terkait dengan pemidanaan korporasi dalam tindak pidana korupsi yakni Putusan PT GJW dan Putusan PT CND. Dalam kedua putusan itu, kesalahan (*mens rea*) korporasi dinyatakan terbukti sehingga dikenai pertanggungjawaban pidana. Kajian ini difokuskan pada cara pembuktian kesalahan korporasi dalam tindak pidana korupsi. Untuk mengurai permasalahan maka kajian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan dua pendekatan yakni pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, dalam menentukan kesalahan korporasi, menitikberatkan pada kesalahan yang dilakukan oleh pengurus korporasi, seperti direktur. Sehingga kesalahan direktur adalah juga sebagai kesalahan korporasi. *Kedua*, bila dikaitkan dengan teori pertanggungjawaban pidana korporasi maka majelis hakim pada dua perkara korupsi tersebut telah mengadopsi teori identifikasi. *Ketiga*, perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara dan dilakukan

oleh direktur sebagai pengurus dianggap sama dengan yang dilakukan oleh korporasi. *Keempat*, mengenai sanksi pidana pokok, dalam dua putusan *a quo* adalah sama yakni pidana denda. *Kelima*, dalam putusan PT GJW selain pidana pokok, korporasi juga masih dikenai pidana tambahan berupa penutupan seluruh atau sebagian perusahaan. Sedangkan dalam putusan PT CND tidak ada sama sekali sanksi pidana tambahan yang dikenakan kepada terdakwa. *Keenam*, kedua putusan tersebut, tidak memuat pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti, padahal sebagaimana diketahui bahwa salah satu cara memulihkan kerugian keuangan negara adalah melalui pidana pembayaran uang pengganti.

Kata Kunci: *Pembuktian, Kesalahan Korporasi, Tindak Pidana Korupsi.*

ABSTRACT

In Indonesia there are 2 court decisions related to the punishment of corporation crimes in corruption, namely the Decision of PT GJW and the Decision of PT CND. In both decisions, the corporation mens rea is proven to be subject to criminal accountability. This study focuses on ways to prove corporation mens rea in corruption. To unravel the problem, this study uses a normative research method with two approaches namely the case approach and the conceptual approach. The results of the study: first, determining corporation mens rea, focus on mistakes made by corporation administrators, such as directors, so that the director's mistake is also a corporation mistake. Second, if it related to the corporate criminal liability theory, in the two corruption cases has adopted the theory of identification. Third, acts against the law that are detrimental to state finances and carried out by directors as administrators are considered the same as those carried out by corporations. Fourth, regarding the principal penalties, in two sentences is the same, namely fine. Fifth, in the decision of PT GJW the corporation is still subject to additional penalties in the form of closing all or part of the company. Whereas in the decision of PT CND, there is no additional penalties imposed on the defendant. Sixth, both of those decisions, do not contain additional penalties in the form of substitute money payments, even though as is known that one way to recover losses in state finances is through the payment of compensation.

Keywords: *Evidence, Corporation Mens Rea, Corruption.*

A. PENDAHULUAN

Pada saat ini eksistensi korporasi dirasa semakin penting dan strategis, selain dapat membantu perputaran roda ekonomi, korporasi juga telah menjangkau hampir semua ranah kehidupan. Di Indonesia, korporasi bergerak di berbagai bidang, misalnya pendidikan, sosial, jasa konstruksi, pengangkutan dan komunikasi. Dalam konteks ini, korporasi mampu menciptakan lapangan kerja dan mengurangi pengangguran (Satria, 2017:14). Selain dampak positif, korporasi juga berdampak negatif terlibat dalam berbagai kejahatan, misalnya korupsi dan pencucian uang. Kehadiran korporasi ibarat pisau bermata dua, di satu sisi ia berdampak positif tetapi disisi lain ia juga berdampak negatif (Amrullah, 2018:6).

Peran korporasi dalam tindak pidana korupsi, dijelaskan oleh Francis Fukuyama: *the corruption wreaking havoc in these countries is a direct consequence of the behaviour of multinational companies based in rich industrialized countries that don't hesitate to hand out generous bribery* (Fukuyama, 2014:82-83). Uraian Fukuyama bersesuaian dengan Simon dan Eitzen, bahwa permasalahan korupsi antara negara yang dilakukan oleh korporasi raksasa dalam usaha menyuap melibatkan tokoh birokrat atau penguasa di negara bersangkutan, jadi bukan kaum politisi saja. Dikatakan bahwa kejahatan korupsi yang dilakukan oleh korporasi dapat diibaratkan layaknya penyakit kanker yang jika tidak ditangani dini, akan merusak seluruh kerangka dan struktur serta moralitas dari suatu masyarakat (Sahetapy, 2002:40-42).

Di berbagai negara telah diatur dalam sistem hukum pidananya ihwal korporasi sebagai subjek delik sehingga dapat dikenai pertanggungjawaban pidana (Fisse dan Braithwaite, 1993:12). Di Indonesia mengenai hal ini diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU antikorupsi). Peraturan untuk memidana korporasi yang melakukan tindak pidana korupsi. Sejak diundangkannya peraturan antikorupsi tersebut, tercatat hanya ada 4 korporasi yang diproses pidana. Satu korporasi yakni PT Nusa Konstruksi Engineering dtersangkakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2017. Sedangkan 3 korporasi dituntut pidana yakni: *pertama*, PT Girijaladhiwana dalam Putusan No. 812/Pid.Sus/2010/PN. BJM). *Kedua*, PT Cakrawala Nusadimensi dalam Putusan No.

65/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Bdg. *Ketiga*, PT Indosat Mega Media dalam putusan No. 01/Pid.Sus/2013/PN.JKT. PST. Ketiga putusan tersebut mengulas pembuktian kesalahan (*mens rea*) korporasi sehingga dikenai pertanggungjawaban pidana. Dalam kajian ini hanya akan diulas 2 putusan yakni Putusan PT Girijaladhi Wana dan PT Cakrawala Nusa Dimensi.

1. Rumusan Masalah

Merujuk pada uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dicari dan ditemukan jawabannya adalah bagaimanakah cara perumusan kesalahan korporasi dalam tindak pidana korupsi sehingga dimintai pertanggungjawaban pidana?

2. Tujuan Kajian

Adapun tujuan kajian ini adalah untuk memberikan wacana yang utuh mengenai pembuktian kesalahan korporasi dalam tindak pidana korupsi yang dikonstruksi dari putusan pengadilan sebagai jurisprudensi. Kajian ini diharapkan mampu menstimulasi perumusan kesalahan korporasi secara normatif yang seharusnya dimuat dalam peraturan antikorupsi Indonesia ke depan.

3. Metode Penelitian

Morris L. Cohen dan Kent C. Olson mendefinisikan penelitian hukum sebagai *the process of identifying and retrieving information necessary to support legal decision-making* (Cohen & Olson, 1992:1). Berangkat dari pemikiran Cohen tersebut, maka usulan penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative law research*). Untuk menjawab masalah dalam kajian ini, penulis menggunakan dua metode pendekatan. *Pertama*, pendekatan kasus (*case approach*, bertolak pada *ratio decidendi* yaitu alasan hukum yang digunakan oleh hakim sampai pada putusannya (McLeod, 1999:144). *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) bertolak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pemahaman terhadap pandangan dan doktrin tersebut dapat menjadi sandaran dalam membangun dan memecahkan permasalahan penelitian (Marzuki, 2014:95).

4. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan baik secara elektronik maupun cetak, bahwa paling tidak ada 3 penelitian dalam bentuk lain tetapi memiliki korelasi dengan kajian penulis yakni sebagai berikut:

- a. Penelitian yang dilakukan Lakso Anindito, mengambil judul: Lingkup Tindak Pidana Korupsi dan Pembuktian Kesalahan Dalam Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia, Inggris dan Perancis, Jurnal Integritas Vol 03 Nomor 1 Maret 2017, Jakarta.
- b. Penelitian yang dilakukan Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM, mengambil judul: Pemidanaan Korporasi Atas Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Pukat Korupsi Fakultas Hukum UGM, 2013, Yogyakarta.
- c. Penelitian yang dilakukan oleh Bettina Yahya, dengan judul: Pembuktian Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan Oleh Korporasi Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara, Disertasi Pada Fakultas Hukum UGM, 2017, Yogyakarta.

KERANGKA TEORI

a. Konsep Tentang Pembuktian

Berbicara tentang pembuktian maka fokusnya pada tiga hal penting yakni terminologi pembuktian; parameter pembuktian dan alat-alat bukti dalam hukum acara pidana Indonesia. *PERTAMA*, terminologi pembuktian. W.J.S. Poerwadarminta mengatakan bahwa kata pembuktian berasal dari suku kata bukti yang artinya sesuatu hal yang cukup untuk memperlihatkan kebenaran suatu peristiwa. Sedangkan pembuktian berarti perbuatan atau cara membuktikan (Poerwadarminta, 1990:184). Dalam bahasa Belanda, bukti disebut sebagai *bewijs (evidence)* berarti hal yang menunjukkan kebenaran yang diajukan oleh penuntut umum atau terdakwa untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan. Sedangkan pembuktian disebut sebagai *proof* yang artinya penetapan kesalahan terdakwa berdasarkan alat bukti, baik yang ditentukan oleh undang-undang maupun di luar undang-undang (Hamzah, 2008:68). Bukti menyangkut hal yang menunjukkan kebenaran tentang suatu peristiwa sedangkan pembuktian (*proof*) menyangkut perbuatan atau cara membuktikan melalui alat-alat bukti (*evidence*).

Bertalian dengan itu Ian Dennis mengatakan *evidence is information to provides grounds for belief that a particular fact or set of fact is true. Proof is a term with a variable meaning. In legal discourses it may refer to outcome of the process of evaluating evidence and drawing inferences from it, or it may be used more widely to refer to the process itself and/or to the evidence which is being evaluated* (Dennis, 2007:3-4).

Sedangkan Henry Campbell Black mendefinisikan *proof* sebagai *the effect of evidence or the establishment of a fact by evidence* (Campbell Black, 1968:1380). *Proof* pada dasarnya menyangkut tentang pembuktian artinya bagaimana alat-alat bukti (*evidence*) digunakan.

KEDUA, parameter pembuktian. Menurut Eddy O.S. Hiariej, terdapat enam hal yang berhubungan dengan parameter pembuktian. Pertama, *bewijstheorie*. Kedua, *bewijsmiddelen*. Ketiga, *bewijsvoering*. Keempat, *bewijslast*. Kelima, *bewijskracht*. Keenam, *bewijsminimum* (Hiariej, 2012:15-26). *Bewijstheorie* adalah teori pembuktian yang dipakai sebagai dasar pembuktian oleh hakim di pengadilan. Perspektif doktrin, teori pembuktian terbagi atas empat hal. *Pertama, positief wettelijk bewijstheorie* yaitu pembuktian menurut undang-undang secara positif. Bambang Poernomo mengatakan bahwa pembuktian undang-undang secara positif berarti pembuktian yang sangat bergantung kepada alat-alat bukti sebagaimana disebut secara limitatif dalam undang-undang tanpa diperlukan keyakinan hakim (Poernomo, 1993:40).

Kedua, conviction in time atau pembuktian menurut keyakinan hakim melulu dimaknai sebagai sistem pembuktian yang menekankan bahwa hakim dapat menjatuhkan putusan berdasarkan keyakinan belaka dengan tidak terikat oleh suatu peraturan (Harahap, 2000:799). *Ketiga, conviction rasionee* adalah pembuktian berdasarkan keyakinan hakim dengan pertimbangan yang logis berarti menempatkan hakim dalam mengambil keputusan selain berdasarkan keyakinannya juga harus didukung oleh fakta-fakta hukum yang logis. (Harahap:2000:299). *Keempat, negatief wettelijk bewijstheorie* adalah hakim dalam memutuskan bersalah tidaknya terdakwa selain berdasarkan pada alat-alat bukti yang ditentukan secara limitatif oleh undang-undang juga harus diikuti

oleh keyakinan hakim. Model pembuktian yang demikian, sejalan dengan teori pembuktian yang digunakan dalam Pasal 183 KUHAP menegaskan bahwa hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.

KETIGA, alat-alat bukti dalam hukum acara pidana. Pembahasan tentang alat bukti pada dasarnya berhubungan dengan *bewijsmiddelen* yakni alat-alat bukti yang digunakan untuk membuktikan telah terjadinya suatu peristiwa pidana. Dalam hukum acara pidana Indonesia ketentuan tentang alat bukti diatur dalam Pasal 184 KUHAP yaitu sebagai berikut : pertama, keterangan saksi – Pasal 185. *Kedua*, keterangan ahli – Pasal 186. *Ketiga*, surat – Pasal 187. *Keempat*, petunjuk – Pasal 188. *Kelima*, keterangan terdakwa – Pasal 189. Khusus mengenai bukti petunjuk, ada perluasan dalam Pasal 26A UU UU Tipikor yakni alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, diterima, dikirim atau disimpan secara elektronik atau dengan alat optik serta bukti dokumen yang dapat dilihat, dibaca atau di dengar.

b. Konsep Tentang Kesalahan dalam Hukum Pidana.

Masalah kesalahan sesungguhnya bertalian erat dengan asas tiada pidana tanpa kesalahan atau biasa disebut dengan prinsip *geen straf zonder schuld/keine straf ohne schuld*. Kesalahan tidak hanya sebagai dasar dipertanggungjawabkannya pembuat/pelaku, tetapi tidak adanya kesalahan juga menjadi dasar tidak dipertanggungjawabkannya pelaku. Ditegaskan Andrew Asworth dan Jeremy Horder, *the principle that a person should not be allowed to take advantage of any defence or partial defence to criminal liability if the relevant condition or circumstance were brought by his or her own fault* (Asworth dan Horder, 2013:159).

Jan Rummelink mengatakan, bahwa kesalahan sebagai dasar pencelaan yang ditujukan oleh masyarakat, menggunakan standar etis yang berlaku pada waktu tertentu terhadap orang yang melakukan perilaku menyimpang sebenarnya dapat dihindari (Rummelink, 2003:142). Bambang Poernomo dengan mengutip pendapat E. Mezger, mengatakan bahwa kesalahan bertalian dengan tiga hal, yaitu kemampuan bertanggungjawab; adanya bentuk kesalahan yang berupa kesengajaan dan *culpa*; tidak ada alasan penghapus kesalahan

(Poernomo, 1993:137). Intinya kata Mezger kesalahan selalu melekat pada orang yang berbuat salah sebagaimana adagium *facinus quos inquinat aequat* (Sudarto, 2007:88).

Menurut Vos, kesalahan memiliki tiga pengertian. *Pertama*, kemampuan bertanggung jawab orang yang melakukan perbuatan. *Kedua*, hubungan batin tertentu dari orang yang berbuat, yang perbuatannya itu dapat berupa kesengajaan atau kealpaan. *Ketiga*, tidak terdapat alasan yang menghapus pertanggungjawaban bagi si pembuat atas perbuatannya itu (Poernomo, 1993:137). Atas pendapat Vos tersebut, D. Schaffmeister, *et.all*, menyimpulkan, bahwa kesalahan berhubungan dengan dua hal. *Pertama*, kesalahan dipakai sebagai syarat umum untuk dapat dipidananya perbuatan di samping sifat melawan hukum (dapat dicela). *Kedua*, kesalahan dipakai untuk bagian khusus rumusan delik sebagai sinonim dari sifat tidak berhati-hati (Schaffmeister, 1995:85).

Secara doktrinal ada dua bentuk kesalahan yaitu kesengajaan dan kealpaan. Ihwal definisi kesengajaan dikenal dua teori yakni teori kehendak (*wilstheorie*) yang dipelopori oleh von Hippel dari Gottingen, Jerman dan Simons di Belanda. Teori lain adalah teori membayangkan (*voorstellingstheorie*) diperkenalkan oleh Frank, guru besar di Tubingen Jerman tahun 1910. Mendapat sokongan kuat dari von Listz di Jerman dan van Hamel di Belanda (Moeljatno, 2008:185). Dalam tulisan ini hanya dijelaskan 4 (empat) bentuk yang sering diulas oleh Eddy O.S. Hiarij, yakni:

Pertama, kesengajaan sebagai maksud. *Kedua*, kesengajaan sebagai kepastian. *Ketiga*, kesengajaan sebagai kemungkinan. *Keempat*, *dolus eventualis*. Kesengajaan sebagai maksud (*opzet als oogmerk*) adalah kesengajaan untuk mencapai suatu tujuan. Artinya motivasi seseorang melakukan perbuatan, tindakan dan akibatnya benar-benar terwujud. Sedangkan kesengajaan sebagai kepastian atau keharusan (*opzet bij noodzakelijkheids of zekerheidsbewustzijn*) adalah kesengajaan yang menimbulkan dua akibat. Akibat pertama dikehendaki oleh palaku sedangkan akibat kedua tidak dikehendaki namun pasti terjadi. Tipe kesengajaan selanjutnya adalah kesengajaan sebagai kemungkinan. Artinya kadang kala suatu kesengajaan menimbulkan akibat yang tidak pasti terjadi namun merupakan suatu kemungkinan. Tipe kesengajaan yang terakhir adalah *dolus eventualis* atau

kesengajaan bersyarat yaitu seseorang melakukan perbuatan namun sama sekali tidak menghendaki akibatnya. Jika akibat yang tidak dikehendaki itu timbul, maka orang tersebut harus berani memikul risikonya (Hiariej, 2016:166).

Bentuk kesalahan yang lain adalah kealpaan (*culpa*). Adagium latin mengatakan *imperetia culpa anumeratur*, artinya kealpaan adalah kesalahan. Pendapat lain perihal *culpa* dikemukakan oleh Noyon dan Langemeijer sebagaimana dikutip oleh Eddy O.S. Hiariej, bahwa ada tiga hal yang terkandung dalam kealpaan.

Pertama, kesalahan meliputi pengertian yang sangat luas di luar kesengajaan. *Kedua*, dalam kesengajaan ada kehendak, sedangkan dalam kealpaan tidak ada kehendak. *Ketiga*, kata *schuld* dalam literatur hukum Belanda dapat diartikan sebagai kesalahan dan dapat juga diartikan sebagai kealpaan. Kesalahan dalam pengertian yang luas meliputi kesengajaan (*dohus*) dan kealpaan (*culpa*), sedangkan dalam pengertian yang sempit, kesalahan dapat diartikan sebagai *culpa* atau kealpaan (Hiariej, 2016:189).

Pembedaan kesengajaan dengan kealpaan kemudian dilakukan oleh Jan Remmelink yang berkata bahwa *dohus* dan *culpa* adalah dua kutub yang berseberangan. Pelaku *dohus* menghendaki akibat yang diancamkan pidana, sedangkan pelaku *culpa* tidak menghendaki akibat yang dianggap tidak pantas oleh perundang-undangan (Remmelink, 2003:179). Van Hamel mengatakan terkait dengan jenis *culpa*, ada dua bentuk yaitu *culpa lata* dan *culpa levis*. *Culpa lata* adalah kealpaan yang memberatkan, sedangkan *culpa levis* adalah kealpaan yang meringankan. Selain kedua jenis *culpa* ini, ada pula dikenal kealpaan yang disadari (*bewuste culpa*) dan kealpaan yang tidak disadari atau *onbewuste culpa* (Moeljatno, 2008:219).

c. Konsep Tentang Pertanggungjawaban Pidana Korporasi.

Secara etimologis, kata korporasi berasal dari bahasa latin, *corporatio*. Kata ini berasal dari bahasa latin yang lebih tua yakni *corporare*. *Corporare* sendiri berasal dari kata *corpus* yang berarti memberikan badan atau membadankan (Stone, 2005:17). Dari kata *corporatio* diterjemahkan ke berbagai bahasa di Eropa, seperti *corporatie* (Belanda), *corporation* (Inggris), *corporation* (Jerman).

Kata *corporatie* (Belanda) akhirnya diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi korporasi. Thomas W. Dunfee mendefinisikan korporasi sebagai *personae fictie, latin for fictitious legal persons entities which the law treat, in most cases, as being separate and distinct from the shareholders who own them* (Sjawie, 2013:32).

Awalnya gagasan pertanggungjawaban pidana korporasi mengalami penolakan dengan berpegang pada asas *universitas delinquere non potest* artinya korporasi tidak dapat dipidana. Asas *societes delinqere non potest* artinya korporasi tidak mungkin melakukan tindak pidana, yang sangat dipengaruhi oleh ajaran Friedrich Carl von Savigny. Savigny berpendapat bahwa badan hukum hanyalah suatu fiksi saja (*persona ficta; legal fiction*). Bahwa kepribadian hukum sebagai kesatuan dengan manusia hanya khayalan semata. Kepribadian sebenarnya hanya ada pada manusia (Remmeling, 2003:272).

Sementara itu, D. Schafmeister, *et.all* menyebutkan bahwa proses penerimaan korporasi sebagai subjek hukum pidana terbagi dalam tiga tahap. *Pertama*, yaitu sejak KUHP dibentuk tahun 1886. Pada tahap ini ditandai dengan usaha-usaha agar perbuatan pidana yang dilakukan badan hukum, dibatasi pada perorangan (*naturalijek persoon*). *Kedua*, pasca Perang Dunia I. Pada tahap ini dalam undang-undang telah ditentukan bahwa suatu perbuatan pidana dapat dilakukan oleh korporasi namun tanggung jawab untuk itu masih menjadi beban dari pengurus atau anggota pimpinan dari badan hukum tersebut. *Ketiga*, pada waktu dan sesudah Perang Dunia II, tanggung jawab pidana langsung dari korporasi dianut juga (Schaffmeister, *et.all*, 1995:274-276).

Pengakuan korporasi sebagai subjek hukum pidana, berikut tahapan pertanggungjawabannya yang dikemukakan oleh Schaffmeister *et.all*, dapat kita simpulkan bahwa korporasi dapat melakukan kejahatan, karena ia mulai diakui sebagai subjek hukum sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Pertanyaan kemudian adalah apakah kejahatan korporasi itu? Sally S. Simpson, mengatakan *corporate crime is type of white collar crime* (Simpson, 2005:6). Demikian pula John Braithwaite, mengatakan bahwa *corporate crime is the conduct of a corporation, or of employees acting on behalf of a corporation, which is prescribed and punishable by law* (Braithwaite, 1984:6)

Secara teoritis dikenal tiga prototipe kejahatan korporasi. *Pertama*, *crimes for corporation* adalah kejahatan untuk korporasi. *Kedua*, *crimes against corporation* artinya kejahatan terhadap korporasi. *Ketiga*, *criminal corporations* artinya korporasi yang sejak semula dibentuk untuk melakukan kejahatan (Simpson & Weisburd, 2009:3). Pada dasarnya, ada lima teori pertanggungjawaban pidana korporasi yakni: *Pertama*, teori identifikasi (*identification theory*) disebut dengan *direct corporate criminal liability*. Menurut teori ini korporasi bisa melakukan sejumlah delik secara langsung melalui pengurus yang berhubungan erat dengan korporasi, bertindak untuk dan atas nama korporasi sehingga dipandang sebagai korporasi itu sendiri (Reid, 1995:53).

Kedua, *strict liability*. Smith dan Brian Hogan, mendefinisikan *strict liability* sebagai *crimes which do not require intention, recklessness or even negligent or more element in the actus reus* (Smith & Hogan, 1998:79). Intinya *strict liability* diartikan sebagai pertanggungjawaban yang ketat menurut undang-undang tanpa memandang siapa yang melakukan kesalahan. *Ketiga*, *vicarious liability*. Ajaran ini erat hubungannya dengan *doctrine of respondeat superior* yaitu adanya hubungan antara *master* dan *servant* atau antara *principal* dan *agent*. Hubungan itu kemudian dikuatkan oleh adagium yang berbunyi *qui facit per alium facit per se* artinya seseorang yang berbuat melalui orang lain dianggap dia sendiri yang melakukan perbuatan itu (Sjadeini, 2006:84). Hal ini sejalan dengan pendapat Wayne R. LaFave, *vicarious liability is one wherein one person, though without personal fault, is more liable for the conduct of another* (LaFave, 2003:224). Dengan demikian doktrin ini merupakan pengecualian pertanggungjawaban individu yang dianut dalam hukum pidana berdasarkan adagium *nemo punitur pro alieno delicto* artinya: tidak ada seorang pun yang dihukum karena perbuatan orang lain.

Keempat, teori agregasi. Ajaran ini menekankan bahwa semua perbuatan dan semua unsur mental (*mens rea*) dari berbagai orang yang terkait secara relevan dalam lingkungan perusahaan dianggap dilakukan oleh satu orang saja. (Clarkson & Keating, 2007:242-260). *Kelima*, doktrin *corporate cultural model* atau model budaya kerja. Doktrin ini berasal dari KUHP Australia: *corporate culture is an attitude, policy, rule, course of conduct or practice existing within the body corporate generally or within the area of the body*

corporate in which the relevant activities take places. (Article 51:4). Intinya adalah kebijakan badan hukum mempengaruhi cara kerja badan hukum tersebut.

d. Konsep Tentang Tindak Pidana Korupsi

Secara etimologis, korupsi berasal dari bahasa latin, *corruptio* atau menurut *webstudent dictionary* adalah *corruptus*. Dijelaskan bahwa *corruptio* berasal dari suatu kata latin yang lebih tua yaitu *corumpere* dan turun dalam berbagai bahasa di eropa, seperti Inggris: *corruption, corrupt*; Perancis: *corruption*; dan Belanda yaitu *corruptie (korrupctie)*. Dapat diduga kata korupsi yang digunakan di Indonesia saat ini berasal dari bahasa Belanda yang kemudian diadopsi atau diterima ke dalam bahasa Indonesia yaitu “korupsi” (Hamzah, 2007:4). Secara harfiah kata-kata tersebut berarti, kebusukan, keburukan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah. Secara tegas diuraikan dalam *The lexicon Webster dictionary, corruption (L. corruption) The act of corrupting or the state of being corrupt; putrefactive; decomposition. Putrid matter; moral perversion; depravity; perversion of integrity; corrupt or dishonest, proceedings; bribery; perversion from a state of purity; debasement, as of a language; a debased from of a word* (Hamzah, 2007:5).

Sementara itu Sanford H. Kadish, mengartikan korupsi hubungannya dengan penyuapan: *corruption is the act or practice of benefiting a person in order to betray a trust or to perform a duty meant to be performed freely, bribery occurs relation to a public official and, derivatively, in private transaction* (Kadish, 1983:119). Istilah dan arti kata korupsi akhirnya diterima dalam perbendaharaan kata Bahasa Indonesia yang oleh Poerwadarminta, kata korupsi dimaknai sebagai perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya (Poerwadarminta, 1990:616).

Dalam UU antikorupsi Indonesia, tidak memberikan definisi yang pasti dan ketat mengenai pengertian korupsi. Peraturan tersebut hanya mengkualifikasikan 30 perbuatan yang kemudian disebut sebagai tindak pidana korupsi. Diantara 30 perbuatan tersebut dikenal beberapa tipe korupsi, misalnya korupsi perbuatan curang, korupsi gratifikasi, korupsi penyuapan, korupsi menyalahgunakan wewenang dan korupsi karena perbuatan melawan hukum (Satria,

2017:93)). UNCAC 2003 yang kemudian diratifikasi melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC 2003 tidak memberikan definisi yang *strict* tentang korupsi. Namun dalam konvensi ini telah menyebutkan ragam perbuatan yang dapat dikualifikasi sebagai korupsi.

Pertama, Bribery of national public official atau penyuapan pejabat-pejabat publik nasional. *Kedua, bribery of foreign public officials and official of public international organizations* atau penyuapan pejabat-pejabat publik asing dan pejabat-pejabat dari organisasi internasional publik. *Ketiga, embezzlement, misappropriation or other diversion of property by public official* atau penggelapan, penyelewengan atau pengalihan kekayaan dengan cara lain oleh pejabat publik. *Keempat, trading in influence* atau memperdagangkan pengaruh. *Kelima, abuse of function* atau penyalahgunaan fungsi. *Keenam, illicit enrichment* atau memperkaya diri secara tidak sah. *Ketujuh, bribery in the privat sector* atau penyuapan pada sektor swasta. *Kedelapan, embezzlement of property in the privat sector* atau penggelapan kekayaan dalam sektor swasta. *Kesembilan, laundering of proceeds of crime* atau pencucian hasil kejahatan. *Kesepuluh, concealment* atau menyembunyian. *Kesebelas, obstruction of justice* atau perbuatan menghalang-halangi proses peradilan (UNODC, 2003:17-21).

B. PEMBAHASAN

1. Kajian terhadap Putusan PT Giri Jaladhi Wana (PT GJW)

Perlu penulis sampaikan bahwa PT.GJW dituntut pidana sesudah adanya putusan Mahkamah Agung dalam tingkat Kasasi No.936.K/Pid.Sus/2009 tanggal 25 Mei 2009 yang sudah berkekuatan hukum tetap yang menjatuhkan putusan bersalah serta mempidana terhadap 4 (empat) terdakwa selaku pengurus korporasi PT.GJW yaitu Direktur Utama (Stephanus Widagdo), Direktur (Bonafacius Tjiptomo Subekti), mantan Walikota Banjarmasin (Midfai Yabani), dan Kepala Dinas Pasar Kota Banjarmasin (Edwan Nizar).

Kasus yang melibatkan PT GJW bermula dari kontrak dengan Pemerintah Kota Banjarmasin mengenai pembangunan Pasar Sentra Antasari pada tahun 1998. Penandatanganan kontrak dilakukan Direktur Utama PT GJW bernama Stevanus Widagdo, No. 003/

GJW/VII/1998 tentang kontrak bagi tempat usaha dalam rangka pembangunan pasar Sentra Antasari Kota Banjarmasin. Sedangkan pemerintah Kota Banjarmasin diwakili oleh H. Sadjoko selaku Walikota Banjarmasin. Dalam perkembangannya PT GJW diduga melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara atau daerah Kota Banjarmasin. Tindak pidana korupsi tersebut dilakukan oleh PT GJW melalui beberapa penyimpangan kontrak antara lain:

- a. PT GJW diwajibkan membangun Pasar Sentra Antasari dengan fasilitas penunjang sejumlah 5.145 unit tetapi PT GJW malah membangun sebanyak 6.045 unit sehingga ada penambahan sekitar 900 unit dan dijual dengan harga Rp. 16.691.713,- yang hasil penjualannya tidak disetorkan ke kas daerah Kota Banjarmasin.
- b. PT GJW juga tidak pernah memberikan pertanggungjawaban secara tertulis mengenai pengelolaan Pasar Sentra Antasari kepada Walikota Banjarmasin.
- c. PT GJW tidak pernah membayar atau menyetorkan biaya pengelolaan Pasar Sentra Antasari ke Kas Daerah Kota Banjarmasin.
- d. Selain itu, PT GJW juga berusaha sedemikian rupa untuk menutupi atau mengelabui pemerintah Kota Banjarmasin mengenai keuntungan yang diperoleh dari hasil pengelolaan Pasar Sentra Antasari, sehingga laporannya selalu merugi.

Atas perbuatan tersebut, PT GJW diduga telah merugikan keuangan negara sebanyak Rp.7.332.361.000,- oleh karenanya PT GJW dituntut pidana denda oleh JPU sebesar Rp. 1.300.000.000,- majelis hakim kemudian menjatuhkan pidana denda, sebesar Rp. 1.300.000.000. Selain pidana denda PT GJW juga dikenai pidana tambahan berupa penutupan sementara perusahaan selama 6 bulan. Dijatuhkannya pidana denda dan pidana tambahan kepada PT GJW menunjukkan bahwa majelis hakim meyakini bahwa PT GJW patut dicela atau disalahkan (*mens rea*) atas perbuatannya yang merugikan keuangan negara. Oleh karena itu penting dilihat bagaimana majelis hakim merangkai fakta yang kemudian sampai pada kesimpulan bahwa PT GJW memang bersalah atas tindak pidana korupsi yang dilakukannya.

Rangkaian kesalahan PT GJW dapat dilihat pada *ratio decidendi*

atau pertimbangan hukum majelis hakim dalam putusan No. 812/Pid.Sus/2010/PN. BJM. Dari pertimbangan hukum majelis hakim, penulis akan memfokuskan pada konstruksi fakta persidangan yang mengarah pada kesimpulan bahwa PT GJW memang memiliki kesalahan (*mens rea*) sehingga harus dituntut pidana guna dimintai pertanggungjawaban pidana. Artinya bahwa perbuatan PT GJW selain telah memenuhi rumusan delik (*actus reus*), terpenuhi unsur kesalahan (*mens rea*) sehingga harus dikenai pertanggungjawaban pidana. Adapun rangkaian kesalahan PT GJW sehingga dikenai pertanggungjawaban pidana adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa PT GJW telah mengikat diri dalam suatu kontrak dengan Pemerintah Kota Banjarmasin untuk pembangunan Pasar Sentra Antasari yang diwakili oleh Direktur Utama bernama Stevanus Widagdo. Tindakan Direktur Utama dalam menandatangani kontrak adalah sama saja dengan tindakan yang dilakukan oleh PT GJW.
- b. Dalam melaksanakan kontrak tersebut, Direktur Utama dan Direktur yang bernama Bonafacius Tjiptomo Subekti sebagai perwakilan PT GJW telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan cara membangun 6.045 unit rumah toko, los dan kios padahal yang tertera dalam kontrak hanya berjumlah 5145 unit. Artinya terdapat penambahan 900 unit oleh PT GJW sehingga mempengaruhi jumlah pendapatan yang diterima oleh PT GJW. Namun demikian pendapatan tersebut tidak disetorkan oleh PT GJW ke kas daerah Kota Banjarmasin sehingga terjadi kerugian negara dalam jumlah yang signifikan.
- c. PT GJW melalui Direktur Utama bernama Stevanus Widagdo dan direktur Bonafacius Tjiptomo Subekti telah dengan sengaja tidak membayar uang pengelolaan Pasar Sentra Antasari kepada kas daerah pemerintah Kota Banjarmasin. Selain itu Stevanus Widagdo berulang kali memberikan keterangan yang tidak benar kepada pemerintah Kota Banjarmasin yang menyatakan seolah-olah PT GJW mengalami kerugian secara terus menerus padahal kenyataannya tidak demikian.
- d. PT GJW melalui Stevanus Widagdo dan Bonafacius Tjiptomo Subekti juga melakukan berbagai macam kecurangan dan penyimpangan bertalian dengan penggunaan fasilitas kredit modal kerja dari PT Bank Mandiri Tbk. Diantaranya PT

GJW tetap mengajukan fasilitas kredit meskipun kontraknya telah diandendum sebanyak 3 kali. PT GJW telah memberi informasi yang tidak benar kepada Bank Mandiri Tbk.

- e. PT GJW dengan sengaja tidak membayar kewajiban kepada pemerintah Kota Banjarmasin berupa uang retribusi, penggantian uang sewa, pembayaran pelunasan kredit yang jumlahnya mencapai Rp. 6.750.000.000,- namun demikian PT GJW hanya membayar Rp. 1.000.000.000,- sehingga negara dalam hal ini pemerintah Kota Banjarmasin, dirugikan sebanyak Rp. 5.750.000.000,- padahal PT GJW telah memperoleh hasil penjualan rumah toko, los, warung dan kios sebanyak Rp. 64.579.000.000,-
- f. Atas perbuatan tersebut, PT GJW dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor. Untuk itu PT GJW harus dikenai sanksi pidana sebagai bentuk pertanggungjawaban pidana atas perbuatannya.

Merujuk pada uraian tersebut, analisis penulis adalah bahwa penuntutan kepada PT GJW yang diwakili oleh Stevanus Widagdo selaku Direktur Utama dan Bonafacius Tjiptomo Subekti selaku direktur telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (3) UU Tipikor. Dalam ketentuan *a quo*, ditegaskan bahwa dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus. *In casu a quo* diwakili oleh Stevanus Widagdo selaku direktur utama dan Bonafacius Tjiptomo Subekti selaku direktur.

Selanjutnya mengenai penentuan kesalahan (*mens rea*) PT GJW. Majelis hakim dalam putusan *a quo* secara eksplisit menekankan bahwa kesalahan direktur utama dan direktur PT GJW yang secara melawan hukum melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan kontrak yang ditandatangani antara PT GJW dan pemerintah Kota Banjarmasin sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara dalam jumlah miliaran rupiah adalah kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada PT GJW selaku korporasi. Dalam hal ini tindakan melawan hukum direktur utama sebagai salah satu elemen tindak pidana korupsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 20 UU Tipikor adalah sama dengan tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh PT GJW.

Dalam hal ini, Stevanus Widagdo dan Bonafacius Tjiptomo Subekti selaku personel pengendali korporasi (*directing mind and will*) adalah pengurus yang dianggap identik dengan PT GJW. Sehingga tindakannya dianggap sebagai tindakan PT GJW itu sendiri. Termasuk ketika Stevanus Widagdo secara melawan hukum melakukan tindak pidana korupsi pada pembangunan Pasar Sentra Antasari Banjarmasin. Tindakan korupsi ini kemudian dipertanggungjawabkan kepada PT GJW selaku korporasi. Dalam membuktikan kesalahan PT GJW, majelis hakim menitikberatkan pada kesalahan direktur utamanya yakni Stevanus Widagdo. Atas dasar itulah Dominik Brodowski *et.all* mengatakan bahwa *the act and state of mind of the person are the acts and state of mind of the corporation* (Brodowski *et.all*, 2014:211).

Apabila dilihat secara normatif, cara penentuan kesalahan korporasi dalam perkara tersebut, sejalan dengan ketentuan dalam pada Pasal 20 ayat (2) UU Tipikor. Penentuan kesalahan korporasi dalam tindak pidana korupsi adalah berpatokan pada kesalahan yang dilakukan oleh pengurus korporasi. Kesalahan terjadi ketika tindak pidana dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkup korporasi tersebut, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Peraturan *a quo*, secara implisit mengadopsi 2 teori penting dalam pertanggungjawaban pidana korporasi yakni teori identifikasi (*identification theory*), pada farasa “apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubungan lain”. Selain itu, peraturan *a quo* juga mengadopsi teori agregasi (*aggregation theory*), dalam frasa “apabila tindakan tersebut dilakukan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama”. Bertalian dengan pemidanaan terhadap PT GJW, maka dapat penulis tegaskan bahwa penuntutan dan pemidanaan kepada Stevanus Widagdo sebagai direktur utama PT GJW dan Bonafacius T. Subekti selaku direktur seperti memberi penegasan bahwa majelis hakim mengadopsi kedua teori tersebut.

Menarik diulas adalah mengenai sanksi pidana denda kepada PT GJW sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Dalam putusan *a quo*, karena PT GJW terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara maka dijatuhi pidana denda sebesar Rp. 1.300.000.000,-. Jumlah ini tentu masih lebih sedikit ketimbang kerugian negara yang ditaksir mencapai Rp.7.332.361.000,-.

Dalam kosa kata lain, jumlah sanksi pidana denda tersebut masih belum maksimal, padahal salah satu cara mengembalikan kerugian keuangan negara adalah melalui pidana denda. Mengenai pidana denda dalam tindak pidana korupsi, rujukan normatifnya adalah dalam Pasal 20 ayat (6) UU Tipikor, yang menegaskan bahwa pidana pokok yang dapat dijatuhkan kepada korporasi hanya pidana denda, dengan ketentuan maksimum pidana ditambah 1/3. Maka pidana denda kepada PT GJW masih mungkin dikenakan secara maksimal sesuai dengan peraturan *a quo*, misalnya dengan penambahan 1/3 dari jumlah pidana denda yang diancamkan, sehingga pengembalian kerugian negara dalam hal ini dapat maksimal.

Masalah lain bertalian dengan pidana denda kepada PT GJW adalah tidak ada alternatif pidana kurungan ketika PT GJW tidak mampu membayar pidana denda. Seharusnya JPU menuntut PT GJW dengan pidana denda subsider pidana kurungan. Pidana kurungan tidak dapat dikenakan kepada PT GJW sebab ia korporasi yang pada hakikatnya tidak mungkin dikenai pidana perampasan kemerdekaan. Pidana kurungan dapat dikenakan kepada Stevanus Widagdo sebagai *directing mind and will* atau personel pengendali PT GJW ketika korporasi tidak mampu membayar pidana denda yang dikenakan. Alternatif lain jika PT GJW tidak mampu membayar pidana denda adalah memberi kewenangan pada JPU menyita aset atau harta kekayaan PT GJW guna dilelang tetapi jumlahnya sama dengan pidana denda yang dijatuhkan. Sehingga kerugian keuangan negara dapat dipulihkan secara maksimal (*restitutio in integrum*).

Masalah lain yang penulis kritik dalam putusan *a quo* bertalian dengan pembuktian kesalahan PT GJW adalah mengenai tidak diterapkannya sanksi pidana pembayaran uang pengganti kepada PT GJW. Padahal dakwaan dan tuntutan JPU dalam perkara *a quo* menyertakan sanksi pembayaran uang pengganti. Namun demikian majelis hakim memutuskan tidak memberikan sanksi pidana pembayaran uang pengganti kepada PT GJW. Terdapat sikap kontradiktif antara tuntutan dakwaan dan tuntutan JPU dengan putusan hakim. Seharusnya majelis hakim ikut menjatuhkan pidana pembayaran uang pengganti kepada PT GJW. Apalagi Pasal 18 huruf b UU Tipikor memberi dasar hukum yang kuat. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. PT GJW pun dapat dikenai pidana pembayaran uang pengganti sebagai pidana

tambahan, sehingga pengembalian kerugian negara dapat terlaksana maksimal.

Demikian juga mengenai pidana tambahan berupa penutupan sementara waktu PT GJW selama 6 bulan. Sanksi ini terkesan tanggung sebab jika merujuk pada Pasal 18 huruf c UU Tipikor, lamanya sanksi adalah maksimal 1 tahun. Artinya JPU hanya menuntut sanksi pidana tambahan kepada PT GJW dengan ancaman pidana yang masih rendah. Seharusnya dengan memperhitungkan kerugian keuangan negara dan memberikan efek jera kepada PT GJW sebagai korporasi, maka sanksi penutupan perusahaan seharusnya menggunakan tuntutan maksimal 1 tahun.

2. Kajian Terhadap Putusan PT Cakrawala Nusa Dimensi (PT CND)

Kasus tindak pidana korupsi lain yang menarik juga dianalisis adalah mengenai perkara yang melibatkan PT Cakrawala Nusa Dimensi (PT CND) dalam putusan No. 65/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Bdg. Secara singkat posisi kasusnya adalah sebagai berikut:

Kasus ini bermula dari permohonan PT CND kepada Walikota Bekasi untuk pembangunan perumahan atas nama PT CND seluas 4500 Ha di Kec Mustikajaya Bantargebang Kota Bekasi. Atas permohonan tersebut, Walikota Bekasi menerbitkan Surat Keputusan No. 591/Kep.162-Bipem/V/2007 tanggal 16 Mei 2007. Dengan keluarnya keputusan ini maka PT CND melakukan pembebasan lahan untuk digunakan sebagai perumahan yang dikelola oleh PT CND. Dalam proses pembebasan lahan ada tanah seluas 10.882 M² milik pemerintah Kota Bekasi yang diperoleh dari PT Sentosa Birunusa yang juga dibeli dari pemilik asal. PT CND kemudian melakukan tukar guling dengan Pemerintah Kota Bekasi yang mana tanah milik PT CND seluas 16.500 M² yang terletak di Sumur Batu, ditukar dengan tanah milik Pemerintah Bekasi yang terletak di TPU. Sehingga PT CND telah memiliki hak atas tanah yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah Kota Bekasi.

Atas perolehan dan penguasaan tanah tersebut, PT CND kemudian membuka 120 tanah kavling, PT CND juga berhasil menjual 72 unit rumah kepada konsumen dengan keuntungan yang ditaksir mencapai Rp. 2. 640.834.536,-. Dalam proses penguasaan dan pengembangan tanah PT CND tersebut diduga terjadi penyimpangan, maka dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan

(BPKP). Kesimpulannya adalah tindakan PT CND telah menimbulkan terjadinya kerugian keuangan negara sebesar Rp. 4. 189.570.000., Perbuatan CND yang sudah mengetahui bahwa tanah seluas 10.882M² adalah aset pemerintah kota bekasi, akan tetapi PT CND tetap menandatangani surat-surat pelepasan hak sehingga seakan-akan telah menerima pelepasan hak atas tanah seluas 10.882M² dari pemiliknya. Perbuatan tersebut tentu merupakan suatu tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

Untuk mengurai keterlibatan PT CND sehingga dikenai tuntutan pidana oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) maka penulis akan mengulas pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) majelis hakim sehingga sampai pada kesimpulan bahwa PT CND memang dapat dicela atau disalahkan (*mens rea*) atas perbuatannya sehingga dapat dikenai pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*). Pemidanaan kepada PT CND disebabkan adanya perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara dan perbuatan itu dapat disalahkan kepada PT CND sebagai pelaku tindak pidana korupsi.

Penulis akan berfokus pada *ratio decidendi* yang mengarah pada terbuktinya kesalahan PT CND sehingga dapat dikenai pertanggungjawaban pidana. Pertimbangan hukum adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2007 terdakwa PT.CND memiliki susunan pengurus berdasarkan berdasarkan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa Perseroan pada tanggal 15 April 2002 dan Akta Notaris dalam Akta nomor 2 tanggal 6 Mei 2002 dengan Direktur YUDI WIJAYA
- b. Bahwa pada tahun 2013 terdakwa PT. CND selaku pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor : 576/Sumur Batu, Surat Ukur Nomor : 57/Sumur Batu/2014 tanggal 17 Juli 2014, NIB.10.26.06.04.10520 diwakili oleh Yudi Wijaya selaku Direktur, mengajukan permohonan pemisahan dan penerbitan SHGB No. 576 ke BPN Kota Bekasi untuk diterbitkan SHGB sebanyak 172 bidang. Selanjutnya atas permohonan tersebut BPN Kota Bekasi menerbitkan 172 SHGB No. 834 s/d No. 1.005 dengan total luas tanah seluruhnya 9.168 M² yang tercatat pada buku tanah HGB No. 576.
- c. Bahwa PT CND selaku korporasi bersama-sama dengan

Gatot Sutejo mengatur secara sepihak pemindahan tanah hak milik seluas 10.882M². Padahal tanah tersebut adalah aset Pemerintah Kota Bekasi, akan tetapi PT CND tetap menandatangani surat-surat pelepasan hak sehingga seakan-akan telah menerima pelepasan hak atas tanah seluas 10.882M² dari pemiliknya. Perbuatan ini dilakukan oleh PT CND yang bekerja sama dengan Gatot Sutejo. Perbuatan tersebut tentu merupakan suatu tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

- d. Bahwa atas perolehan dan penguasaan tanah milik Pemerintah Kota Bekasi seluas 10.882 M² tersebut terdakwa PT.CND telah membuka 120 (seratus dua puluh) tanah Kavling dan dari jumlah dimaksud telah terbangun 79 (tujuh puluh sembilan) unit rumah komersial, yang dari jumlah unit rumah komersial terbangun dimaksud terdakwa PT. CND telah menjual 72 (tujuh puluh dua) unit rumah kepada konsumen
- e. Bahwa perbuatan terdakwa PT. CND tersebut, bertentangan dengan:
 - 1). UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Pasal 45 Ayat 2 mengatur pemindahtanganan barang milik daerah/negara dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD” .
 - 2). PP No. 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 46 Ayat 2 Huruf a mengatur pemindahtanganan barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 untuk tanah dan/atau bangunan, dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD.
 - 3). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 58 Ayat (1) Huruf a mengatur pemindahtanganan barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk tanah dan/atau bangunan.
- f. Bahwa perbuatan PT CND yang bekerja sama dengan Gatot Sutejo secara nyata telah menimbulkan kerugian keuangan

negara sebesar Rp. 4.189.570.000,- Oleh karena itu, perbuatan PT CND tersebut melanggar Pasal 2 ayat (1) Jo Pasal 18 Jo Pasal 20 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.

- g.. Bahwa Terdakwa PT CND dalam persidangan ini diwakili oleh YUDI WIJAYA selaku Direktur PT CND berdasarkan Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa PT. CND, Akta Nomor 2 tanggal 06 Mei 2002, Notaris Titi Indrasari, SH. Berdasarkan anggaran perseroan Pasal 12 Akta No. 38 tanggal 18 Januari 2008, YUDI WIJAYA selaku Direktur antara lain berhak mewakili perseroan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian;
- h.. Atas perbuatannya PT CND dijatuhi pidana denda sebesar Rp 700.000.000,- dengan ketentuan jika tidak membayar denda tersebut dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan sejak putusan berkekuatan hukum tetap, maka harta benda PT CND dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk membayar denda tersebut.

Berdasarkan pertimbangan hukum majelis dalam putusan *a quo*, penulis berkesimpulan: *pertama*, majelis hakim meyakini bahwa PT CND bersama-sama dengan Gatot Sutedjo adalah pelaku tindak pidana korupsi dengan motif tukar guling sertifikat tanah milik padahal tanah tersebut bukanlah milik PT CND melainkan milik pemerintah Kota Bekasi sehingga perbuatan PT CND tersebut merugikan keuangan negara. Majelis hakim secara eksplisit mengakui bahwa korporasi dapat saja melakukan tindak pidana korupsi melalui pengurus atau direktur utamanya. Konstruksi demikian sesungguhnya tidaklah keliru sebab sejak awal UU Tipikor telah mengenal korporasi sebagai subjek delik. Hal ini ada dalam rumusan Pasal 1 ayat 3 yang menekankan bahwa setiap orang adalah orang perseorangan atau korporasi.

Kedua, model penuntutan yang dilakukan oleh JPU kepada PT CND yang diwakili oleh direktur utamanya adalah konstruksi hukum yang juga tidak keliru. Secara normatif UU Tipikor menegaskan bahwa dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus. Sehingga ketika JPU akan menuntut pidana terhadap korporasi yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana korupsi maka dapat diwakili oleh

pengurus korporasi tersebut, misalnya direktur sebagai personel pengendali dalam korporasi. Sayangnya dalam UU antikorupsi tidak menyebutkan dengan jelas indikator pengurus dari suatu korporasi. Untuk memecahkan masalah ini, dalam Pasal 1 butir 10 PERMA No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Oleh Korporasi, dijelaskan bahwa ada 3 kategori pengurus korporasi yakni sebagai berikut:

- a. Organ yang mengoperasikan korporasi sesuai dengan anggaran dasar korporasi tersebut.
- b. Mereka yang tidak berwenang membuat keputusan dalam korporasi tetapi dalam kenyataannya mampu mengendalikan atau mempengaruhi kebijakan korporasi.
- c. Mereka yang turut memutuskan kebijakan dalam korporasi yang kemudian keputusan itu dikualifikasi sebagai tindak pidana.

Salah satu pendorong munculnya gagasan kategorisasi pengurus korporasi tersebut adalah karena korporasi hanya dapat bertindak melalui pengurusnya mulai dari tingkat yang paling tinggi seperti direktur utama hingga karyawan biasa. Secara gamblang mengenai hal ini dikemukakan oleh Low Jeffries Jr dan Bonnie, *a corporation can only act through its agents* (Huda, 2008:213).

Ketiga, dalam menentukan kesalahan korporasi, majelis hakim menitikberatkan pada perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh pengurus yakni direktur utama. Sehingga tindakan melawan hukum direktur kemudian diasosiasikan menjadi tindakan melawan hukum PT CND selaku korporasi. *In qasu a quo*, direktur utama PT CND yang melakukan tukar guling tanah bersertifikat, milik pemerintah Kota Bekasi sehingga seakan-akan menjadi miliknya yang merugikan keuangan negara atau daerah Kota Bekasi. Perbuatan itu dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi. Korupsi yang dilakukan oleh direktur utama yang bertindak untuk dan atas nama korporasi dianggap sebagai tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh korporasi (PT CND) itu sendiri sehingga PT CND harus dikenai pertanggungjawaban pidana.

Mengenai rangkaian kesalahan dapat dilihat pada beberapa pertimbangan hukum majelis hakim seperti yang penulis uraikan di atas. Yudi Wijaya selaku direktur PT CND yang melakukan perbuatan melawan hukum dalam tukar guling tanah milik pemerintah Kota Bekasi sehingga menimbulkan kerugian negara adalah perbuatan

yang dianggap dilakukan oleh PT CND. Artinya bahwa PT CND mengizinkan direktur melakukan perbuatan demikian. Corak pandang seperti ini hampir sama dengan pandangan hakim Denning dalam perkara *Bolton Engineering Co Ltd v. Graham & Sons Ltd* di Amerika Serikat, *director and managers who represent the directing and will of the company and control what it does. The state of mind of these managers ide the state of mind of the company andi is treated by the law as such* (Cremona, 1989:65).

Keempat, mengenai pidana pokok berupa denda. Majelis hakim dalam amar putusannya menjatuhkan pidana denda kepada PT CND sejumlah Rp. 700.000.000,- Apabila dicermati, maka jumlah pidana denda tersebut tidak jauh berbeda dengan tuntutan JPU yakni sebesar Rp. 800.000.000,- Jumlah ini masih terpaut jauh nilainya bila dibandingkan dengan kerugian negara yang ditaksir mencapai Rp. 4. 189.570.000,- Dengan demikian, putusan *a quo* belum mencerminkan upaya mengembalikan kerugian keuangan negara akibat perbuatan terdakwa PT CND. Idealnya tuntutan JPU mengikuti nilai kerugian negara yang ditimbulkan ketika mengkonstruksi tuntutan pidana kepada PT CND sehingga majelis hakim pun akan menjatuhkan pidana yang maksimal.

Kelima, ihwal tidak dikenakannya pidana tambahan kepada PT CND. Dalam menangani perkara yang melibatkan korporasi, salah satu hal yang paling krusial adalah mengenai pidana tambahan kepada korporasi. Hal ini dirasa sangat penting sebab dapat membantu memulihkan kerugian keuangan negara atau dapat juga memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana. Dalam Pasal 18 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah diatur mengenai pidana tambahan terhadap korporasi, misalnya: perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud, termasuk barang yang tidak bergerak; pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi; dan penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 tahun; serta pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan sebagian keuntungan tertentu.

Sehingga ketika JPU tidak menuntut pidana tambahan kepada PT CND. Majelis hakim pun tidak mengambil terobosan dengan cara mengenakan sanksi pidana tambahan kepada PT CND. Padahal ada sanksi yang tersedia dan berguna bagi PT CND misalnya: penutupan

seluruh atau sebagian perusahaan atau pidana pembayaran uang pengganti. Dengan cara ini selain memulihkan kerugian keuangan negara, juga dapat memberikan efek jera baik kepada PT CND maupun korporasi lain yang ingin melakukan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian kedua putusan tersebut, penulis berpandangan bahwa dalam putusan PT GJW dikatakan sebagai suatu karya pengadilan yang berani dan bertanggungjawab. Sebab sejak UU Tipikor diberlakukan, belum ada satu korporasi pun yang dikenai tuntutan pidana, kecuali dalam putusan PT GJW tahun 2010. Hal ini dapat dimaklumi sebab salah satu hambatan dalam menuntut korporasi adalah masih terpakunya aparat penegak hukum dengan asas *geen straf zonder schuld* atau tiada pidana tanpa kesalahan. Asas ini akan sulit diterapkan kepada korporasi sebab korporasi tidak memiliki kalbu atau akal sebagaimana halnya manusia. Dalam konteks suatu perseroan, penentuan kesalahan korporasi sangat mudah diidentifikasi yakni melalui kesalahan direksi atau dewan komisaris sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Padahal kesalahan atau *mens rea* adalah bagian yang paling elementer ketika berbicara mengenai pertanggungjawaban pidana, selain elemen *actus reus* atau perbuatan lahirnya. Namun demikian, dengan adanya UU antikorupsi dan perturan lain di luar KUHP yang telah mengakui korporasi sebagai subjek delik termasuk pengaturan pertanggungjawaban pidananya maka hal itu seharusnya tidak lagi menjadi hambatan serius. Kondisi terkini Mahkamah Agung telah mengeluarkan PERMA No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Oleh Korporasi. Lebih teknis lagi, Kejaksaan Agung bahkan menerbitkan Surat Edaran No. 36 Tahun 2009 perihal korporasi sebagai tersangka/terdakwa dalam tindak pidana korupsi.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan uraian terhadap dua putusan di atas mengani pembuktian kesalahan korporasi maka, ada beberapa poin penting sebagai kesimpulan. *Pertama*, putusan PT GJW adalah karya monumental pengadilan yang mampu memidana korporasi sehingga dapat dijadikan sebagai yurisprudensi bagi pengadilan lain yang

menangani keterlibatan korporasi dalam tindak pidana korupsi. *Kedua*, dalam menentukan kesalahan korporasi, kedua putusan tersebut menitikberatkan pada kesalahan yang dilakukan oleh pengurus korporasi, seperti direktur. Kesalahan direktur adalah juga sebagai kesalahan korporasi. *Ketiga*, dikaitkan dengan teori pertanggungjawaban pidana korporasi maka majelis hakim pada dua perkara korupsi tersebut telah mengadopsi teori identifikasi. *Keempat*, perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara dan dilakukan direktur sebagai pengurus dianggap sama dengan yang dilakukan korporasi.

Kelima, mengenai sanksi pidana pokok, dalam dua putusan *a quo* adalah sama yakni pidana denda. *Keenam*, mengenai sanksi pidana tambahan ada perbedaan. Dalam putusan PT GJW selain pidana pokok, korporasi juga masih dikenai pidana tambahan berupa penutupan seluruh atau sebagian perusahaan. Sedangkan dalam putusan PT CND tidak ada sama sekali sanksi pidana tambahan yang dikenakan kepada terdakwa. *Ketujuh*, kedua putusan tersebut, tidak memuat pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti, padahal sebagaimana diketahui bahwa salah satu cara memulihkan kerugian keuangan negara adalah melalui pidana pembayaran uang pengganti.

2. Saran

Adapun saran yang dapat penulis sampaikan dalam kajian ini adalah sebagai berikut: *pertama*, aparat penegak hukum khususnya KPK seharusnya tidak perlu ragu menersangkakan atau menuntut pidana korporasi yang terlibat dalam tindak pidana korupsi sebab selain sudah diatur dalam UU Tipikor, sudah diatur juga dalam 2 peraturan tekni yakni PERMA No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana Oleh Korporasi dan SE Jaksa Agung No. 36 Tahun 2009 perihal Korporasi sebagai tersangka/terdakwa dalam tindak pidana korupsi. *Kedua*, MA, Kejagung dan KPK secara rutin memberi pelatihan kepada penyidik, penuntut dan hakimnya agar lebih memahami penuntutan kepada korporasi. *Ketiga*, pemerintah merevisi UU antikorupsi dengan mereformulasi ketentuan proses pertanggungjawaban pidana korporasi dalam tindak pidana korupsi secara detail.

D. REFERENSI

- Amrullah, M.A. 2018. *Perkembangan Kejahatan Korporasi: Dampak dan Permasalahan Hukumnya*. Kencana Pernada Media Group. Jakarta.
- Asworth, A dan Horder, J. 2013. *Principle of Criminal Law*. Cambridge University Press. New York.
- Black, C.H. 1968. *Blacks Law Dictionary: Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence Ancient and Modern*. West Publishing. New York.
- Braithwaite, J. 1994. *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. Routledge and Kegan Paul. London.
- Brodowski, Espinoza, M and Tiedemann K. 2014. *Regulating Corporate Criminal Liability*. Springer Heidelberg. New York
- Cohen, M.L dan Olson, K.C. 1992. *Legal Research*. West Thompson Publishing. New York.
- Clarkson dan Keating. 2007. *Criminal Law: Text and Material*. Sweet and Maxwell. London.
- Cremona, M. 1989. *Criminal Law*. Macmillan Education Ltd. London.
- Dennis, I. 2007. *The Law of Evidence*. Sweet and Maxwell. London.
- Fisse, B and Braithwaite, J. 2013. *Corporations, Crime and Accountability*. Cambridge University Press. New York.
- Fukuyama, F. 2014. *Political Order and Political Decay: From The Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar Straus & Giroux. New York.
- Hamzah, A. 2007. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Harhap, M.Y. 2000. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Hiariej, E. O.S. 2012. *Teori dan Hukum Pembuktian*. Erlangga. Jakarta.
- _____. 2014. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Cahya Atma Pustaka. Yogyakarta.
- Huda, C. 2008. *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*. Kencana Pernada Media Group. Jakarta.

- Kadish, S.H. 1983. *Encyclopedia of Crime and Justice (Vol 1)*. The Free Press Macmillan Publisher. New York.
- Lafave, W.R. 2010. *Principle of Criminal Law*. West A Thomson Bussines. New York.
- Marzuki, P.M. 2014. *Penelitian Hukum*. Kencana Pernada Media Group. Jakarta.
- Mcleod, T.I. 1999. *Legal Theory*. Macmillan. London.
- Moeljatno. 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Poernomo, B. 1993. *Pokok-Pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia dalam UU RI No. 8 Tahun 1981*. Liberty. Yogyakarta
- _____ 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Poerwadarminta, W.J.S. 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Reid, S.T. 1995. *Criminal Law*. Prentice Hall. New Jersey.
- Rommelink, J. 2003. *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Sahetapy, J.E. 2002. *Kejahatan Korporasi*. Refika Aditama. Bandung.
- Satria, H. 2017. *Penerapan Pidana Tambahan dalam Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Pada Tindak Pidana Lingkungan Hidup*. Jurnal Yudisial 10 (2): 155-171.
- Schaffmeister, D, Keijzer, N, dan Sutorius, E.P.H. 1995. *Hukum Pidana (Diterjemahkan oleh J.E. Sahetapy)*. Liberty. Yogyakarta.
- Simpson, S.S. 2005. *Corporate Crime, Law and Social Control*. Cambridge University Press. New York.
- Simpson, S.S dan Weisburd, D. 2009. *The Criminology of White Collar Crime*. Springer. New York.
- Sjahdeini, S.R. 2017. *Ajaran Pidana: Tindak Pidana Korporasi dan Seluk Beluknya*. Kencana Pernada Media Group. Jakarta.
- Sjawie, H.F. 2013. *Direksi Perseroan Terbatas serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Smith, J.C dan Hogan, B. 1998. *Criminal Law*. Butterworths. London.

Stone, J.R. 2005. *Dictionary of Latin Quotations*. Routledge. London and New York.

Sudarto. 2007. *Hukum dan Hukum Pidana*. Alumni. Bandung.

Eksistensi Pemberantasan Korupsi dalam Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia

HESTI WIDYANINGRUM

Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

hestiwidyaningrum01@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Perjanjian Investasi Internasional justru dapat melemahkan eksistensi penegakan hukum di Indonesia atas pemberantasan korupsi. Baiknya, Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia, perlu mencantumkan pelarangan tindak pidana korupsi dalam kegiatan pra, pasca maupun perpanjangan perjanjian investasi internasional sebagaimana yang dilakukan India dalam model *Bilateral Investment Treaty* (BIT) mereka. Selain itu, investor dapat menggugat negara atas penegakan hukum korupsi terhadapnya, melalui celah hukum dalam konten *fair and Equitable Treatment* (FET) dengan alasan “*denial of justice.*” Apalagi konten *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS) *mechanism* semakin menguatkan posisi investor di Arbitrase Internasional, karena hanya Investor

dapat menggugat negara dengan ganti rugi hingga miliaran dollar. Akibatnya, kerugian negara menjadi 2 (dua) kali lipat, kerugian yang timbul akibat tindakan korupsi yang dilakukan pelakunya dan biaya perkara di Arbitrase Internasional. Demikian, sebaiknya Indonesia juga segera mengadopsi konsep FET dalam Indonesia-New Model BIT dimana konten ini membatasi investor untuk menggugat negara sekalipun penegakan hukum pidana.

Kata Kunci: Eksistensi, Pemberantasan Korupsi, Perjanjian Investasi Internasional, Indonesia.

ABSTRACT

The International Investment Agreements can actually weaken the existence of law enforcement in Indonesia over the eradication of corruption. Surely, an International Investment Agreements in Indonesia should include a prohibition of corruption in pre, post and International Investment Agreements as India did in their model Bilateral Investment Treaty (BIT). In addition, investors can sue State for corruption law enforcement against him, through legal gap in fair n Equitable Treatment (FET) content on the grounds of “denial of justice.” Futhermore, investor-State Dispute Settlement (ISDS) mechanism content further strengthens investors positions in International Arbitration, because only investors can sue countries with compensation of up to billions of dollars. As a result, State losses become 2 (two) times, the losses incurred by the act of corruption committed by the defendant and the cost of the case in International Arbitration. Similarly, Indonesia should also immediately adopt the FET concept in the Indonesia-New Model BIT where this content limits investors to sue State even in criminal law enforcement.

Keywords: Existence, Eradication of Corruption, International Investment Agreements, Indonesia

A. PENDAHULUAN

Awalnya, korupsi dianggap sangat merugikan investor karena gugatan investor sering kali ditolak oleh Arbitrase Internasional, dengan dalih karena perjanjian investasi yang tercemar korupsi dianggap sebagai perjanjian ilegal sehingga Arbitrase Internasional dianggap sebagai “*Safe Harbour*” bagi negara tuan rumah (*host state*) untuk membantah gugatan investor (Cao, 2017: 18).

Sebaliknya, jika dilihat sebenarnya bukan hanya investor yang dirugikan, tetapi negara tuan rumah (*Host State*) lebih dirugikan lagi oleh korupsi. Dimana kegiatan investasi yang tercemar korupsi oleh investor itu sendiri, justru dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan di Arbitrase Internasional ketika *Host State* menegakkan hukumnya terhadap investor yang melakukan tindak pidana korupsi di negara tersebut.

Seperti yang dilakukan oleh Alwarraq terhadap pemerintah Indonesia dengan tuntutan sebesar 19, 8 juta US dollar atau setara dengan 1,3 triliun rupiah di Arbitrase Internasional pada tahun 2011 silam dengan dalih putusan *in Absentia* Pengadilan Tindak Pidana Korupsi terhadapnya menimbulkan kerugian terhadapnya (*Alwarraq V Indonesia Final Award, 2011*). Munculnya gugatan Alwarraq tersebut, didasari dengan adanya *Agreement On Promotion, Protection And Guarantee Of Investments Among Member States Of The Organisation Of The Islamic Conference*.

Kedua hal yang kontradiktif ini, menunjukkan bahwa sebenarnya Perjanjian Investasi Internasional dapat merugikan kedua belah pihak jika terjadi korupsi di dalam kegiatan investasi tersebut. Apalagi situasi ini makin mengkhawatirkan bagi Indonesia khususnya, dimana hampir semua Perjanjian Investasi Internasional yang ada di Indonesia sejak tahun 1960-an hingga saat ini tercatat masih memiliki sekitar 43 Perjanjian Investasi Bilateral (*Bilateral Investment Treaties*) yang masih efektif dan baru ditandatangani (UNCTAD, 2018). Kesemua perjanjian tersebut memilih penyelesaian sengkata di Arbitrase Internasional termasuk juga perjanjian multilateral seperti perdagangan bebas (*Free Trade Agreement*) Seperti ACFTA (*Asean-China Free Trade Agreement*), ASEAN-FTA (*ASEAN Free Trade Agreement*), dan negosiasi perjanjian yang masih berlangsung oleh Indonesia dalam EU-CEPA (*Europe Union Comprehensive Partnership Agreement*) dan RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) sampai saat ini (Retno, 2018: 15).

Kondisi ini semakin dilematis, satu sisi pemberantasan korupsi diperlukan, karena korupsi selama ini merupakan kendala dalam peningkatan investasi melalui Perjanjian Investasi internasional (Pusat Kebijakan Regional dan Bilateral Kementerian Keuangan RI, 2012: 13). Hal ini karena investasi asing saat ini masih sangat berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dimana investasi asing masih mendominasi di Indonesia, sebesar 58,8% dari

total investasi dan meningkat sebesar 11,8% dari tahun 2017 sehingga tembus 185,3 triliun rupiah dan mampu meningkatkan industri nasional sebesar 38% (BKPM, 2018: 5).

Disatu sisi yang lain, Investor asing sendiri justru mengingkari pemberantasan korupsi itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada tindakan Alwarraq yang tidak kooperatif terhadap penegakan hukum pemberantasan korupsi. Dimana sejak Alwarraq menjadi daftar pencarian orang bulan Desember 2008 yang berkaitan dengan kasus korupsi Bank Century hingga proses peradilan tahun 2010, Alwarraq tidak pernah hadir sampai akhirnya Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengadilinya dengan peradilan *In Absentia* dalam putusan Nomor: 339/ Pid. B/ 2010/ PN.JKT.PST yang menyatakan Hesham Alwarraq bersalah melakukan tindak pidana korupsi dan pencucian uang yang dihukum penjara selama 15 tahun dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 3.115.899.000.000

Ini adalah kosekuensi atas perbuatannya menyalahgunakan kewenangan selaku pemegang saham mayoritas Bank Century melalui Perusahaan First Gulf Asia Holdings Limited dengan menjual Surat-Surat Berharga (SSB) yang tidak sehat/macet kepada perusahaan investasi di luar negeri sehingga berakibat pada kondisi keuangan Bank Century yang memburuk dan mengalami kesulitan untuk dilakukan likuidasi. Ditambah hasil penjualan surat-surat berharga tersebut tidak ditempatkan sebagai milik Bank Century melainkan pada perusahaan milik pribadinya, First Gulf Asia Holdings Limited sehingga penempatan ini tidak diketahui oleh Bank Century. Akibatnya, Bank Century masuk dalam kategori bank gagal yang berdampak sistemik sehingga negara melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mengambil langkah dengan memberikan dana Penyertaan Modal Sementara (PMS). Perbuatan Al-Waaraq ini mengakibatkan negara mengalami kerugian sebesar Rp. 3.115.899.000.000.

Sayangnya, penegakan hukum dalam rangka pemberantasan korupsi ini justru menjadi umpan balik bagi Alwarraq mengajukan gugatannya di Arbitrase Internasional melalui Perjanjian Investasi Internasional (Alwarraq V. Indonesia *Final Award*, 2011). Ringkasnya, adanya Perjanjian Investasi Internasional justru membuat negara tuan rumah berpotensi tidak mampu menegakkan hukum nasionalnya sendiri (Johnson dan Volkov, 2013: 49).

Kontradiksi ini yang mendorong penulis ingin mengkaji mengenai persoalan keberadaan Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia

terhadap pemberantasan Korupsi. Hal ini yang kemudian menjadi dasar Penulis dalam membuat kajian ini dengan judul “Eksistensi Pemberantasan Korupsi dalam Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia.”

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka fokus permasalahan dalam kajian ini, yakni:

- a. Bagaimana eksistensi pemberantasan korupsi dengan adanya Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia?
- b. Apa sajakah hal-hal yang menjadi dasar gugatan oleh investor yang berpotensi melemahkan eksistensi pemberantasan korupsi melalui Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia ke depan?

2. Tujuan Kajian

Penulisan ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis hubungan adanya Perjanjian Investasi Internasional di Indonesia dengan eksistensi pemberantasan korupsi.
- b. Mengetahui dan menganalisis adanya celah hukum dalam Perjanjian Investasi Internasional sebagai dasar gugatan investor atas penegakan hukum pemberantasan korupsi di Indonesia sehingga memperlemah pemberantasan korupsi.

3. Metode Penelitian

Pada penulisan ini, Penulis memilih menggunakan metode penelitian normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual, Perundang-undangan, kasus, dan *Comparative Law Study* dengan India dan Indonesia *Model BIT (Bilateral Investment Treaty)*.

Kerangka Teori

Pada penulisan ini, ada 2 (dua) teori yang digunakan Penulis sebagai landasan dasar kajian dalam penulisan ini, pertama asas teritorial, dimana pemberlakuan hukum pidana terhadap setiap orang yang melakukan tindak pidana di suatu wilayah tempat berlaku hukum tersebut (Hamzah, 2008: 64). Kedua, asas *Par in Parem Non Hebet Imperium*, mengandung makna pelarangan penerapan yuridiksi antar negara yang berdaulat terhadap negara lain, terkecuali

pada badan atau pribadi yang lebih rendah kedudukannya dari negara tersebut (Parthiana, 1990: 320).

B. PEMBAHASAN

1. Perjanjian Investasi Internasional berpotensi melemahkan Eksistensi Pemberantasan korupsi di Indonesia

Menurut laporan OECD (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*) bahwa 1% peningkatan korupsi akan mengurangi pertumbuhan ekonomi sebesar 0.73% dan akibat korupsi berdampak pada penambahan biaya 10% dalam bisnis (Makhlouf, 2016:36). Oleh karena itu, korupsi sangat merugikan baik bagi negara tuan rumah dan investor dalam kegiatan dunia bisnisnya. Tentu, ini salah satu alasan dibentuknya The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) 2003 dan disahkan oleh negara-negara untuk mencegah timbulnya kerugian akibat korupsi yang terjadi (Cao: 2017: 7).

Sayangnya, meski UNCAC sudah diberlakukan seluruh dunia, namun korupsi masih saja menimbulkan masalah dalam dunia bisnis, khususnya Investasi. Menurut laporan Indonesian Corruption Watch (Kompas, 2012) sektor yang paling tinggi korupsinya adalah investasi. Akibatnya, investor tidak jarang untuk mencari keadilan di Arbitrase internasional daripada di pengadilan domestik suatu negara. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor di antaranya proses pengambilan keputusan lebih independen, imparial, dan tepat waktu (Widyana, 2011: 252-253) hingga dapat menarik kembali wewenang Arbiter jika terindikasi melakukan tindakan koruptif (Abdurrasyid, 2011: 77-82).

Namun, apa yang terjadi justru sebaliknya. Diawali kasus yang pertama kali muncul, pada tahun 1963 mengenai gugatan seorang teknisi Argentina yang bekerja di perusahaan Inggris, namun gugatan yang diajukan oleh teknisi tersebut ditolak oleh hakim bernama Lagergren dikarenakan ketika perjanjian yang dibuat tercemar oleh tindakan korupsi, tidak dapat dijadikan *legal standing* dalam pengajuan gugatan di Arbitrase Internasional (Martin, 2002: 3). Hal yang sama juga terjadi dalam putusan *Word Duty Free V. Kenya* (ICSID Case No. ARB/00/7a, 2006) dan *Metal Tech V. Uzbekistan* (ICSID Case No. ARB/10/3, 2013). Ilegalnya perjanjian tersebut didasari karena korupsi merupakan tindakan yang bertentangan dengan

kepentingan publik Internasional¹. Hal ini sejalan dengan *Article 16 UNCAC 2003* yang telah mewajibkan pejabat asing, termasuk Arbiter untuk tidak bertindak apabila berkaitan dengan kejahatan korupsi di dalam suatu gugatan yang diajukan oleh investor yang terlibat kasus korupsi di negara tuan rumah.

Sayangnya, tidak semua Arbiter berlaku demikian. Ada sebagian Arbiter menganggap kewenangan Arbiter hanya terbatas pada penyelesaian kepentingan kedua belah pihak, artinya Arbiter tidak dapat melihat aspek lain walaupun gugatan yang diajukan oleh investor sekaligus juga pelaku perkara korupsi². Semisal dalam putusan *Niko Resource V. Bangladesh (ICSID Case No. ARB/10/18)* dimana Arbiter memenangkan pihak Niko Resource walaupun secara nyata Niko Resource adalah terpidana korupsi di negara Bangladesh (Reeder, 2016: 315). Kasus di Bangladesh ini juga dialami oleh Indonesia, dimana Arbitrase Internasional tetap menerima gugatan Alwarraq yang sekaligus terpidana korupsi dalam peradilan *In Absentia* di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tahun 2011 silam. Kedua situasi ini mengisyaratkan terjadi perbedaan perspektif terhadap Arbiter ketika menangani suatu sengketa yang berkaitan dengan kasus korupsi.

Situasi ini justru membuat negara tuan rumah semakin dilematis, karena gugatan investor yang sekaligus sebagai pelaku tindak pidana korupsi di negara tuan rumah tidak selamanya ditolak oleh Arbitrase

-
- 1 Pendapat Richard Kreindler, bahwa *"illegality contentions going to the nullity of the main contract... even if initiated by the tribunal itself, should normally be deemed to fall within the terms of the submission to arbitration... [as] it has a core relevance to... public policy... [and] should be seen as necessarily falling within the terms of virtually any submission to arbitration... a tribunal-initiated investigation of illegality is not tantamount to ultra petita [as] [t]he tribunal comes to a legal conclusion as to the validity of the main contract, the claims under that contract... or the unmeritoriousness of the claims due to the invalidity of the contract... The Tribunal's decision following on such self-initiated investigation can 'fit' into the claims and... defences already made."* yang dikutip oleh Michael Hwang and Kevin Lim, "Corruption in Arbitration, Law and Reality," *Corruption in Arbitration, Law and Reality. Asian International Arbitration Journal (AIAJ)*, Volume 8 No. 1 Tahun 2012, hal. 68, (http://www.arbitration-icca.org/media/4/97929640279647/media013261720320840corruption_in_arbitration_paper_draft_248.pdf, diakses tanggal 26 Mei 2018)
 - 2 Tran Bao Cao, "Proving Corruption Allegation...." *Op. Cit.*, hal. 13-17. Tulisan ini menerangkan bahwa ketika korupsi dijadikan bagian dalam sengketa, maka putusannya pun tergantung pada prespektif Arbiter. Jika kewajibannya kepada publik, maka dapat menjadi bagian dalam sengketa dalam rangka memerangi korupsi sebagai *internasional public policy*. Namun, jika kewajibannya kepada para pihak, maka korupsi tidak dapat menjadi bagian dalam sengketa, karena itu tergantung pada kebutuhan pihak-pihak.

Internasional sehingga tidak selamanya sejalan dengan kehendak negara tuan rumah dalam upaya pemberantasan korupsi yang terjadi di negaranya.

Pasalnya, penyelesaian sengketa melalui Arbitrase Internasional memiliki kelemahan tersendiri dimana hukum yang berlaku bukanlah hukum negara tuan rumah melainkan hukum dimana Lembaga Arbitrase Internasional atau hukum yang dipilih oleh para pihak (Adolf, 2015: 142). Sebagaimana merujuk pada asas *Pacta Sunt Servanda*.³

Semisal, ketika Perjanjian Investasi Internasional memilih penyelesaian sengketa di Arbitrase Internasional menurut ICSID (International Centre For Settlement of Investment Disputes) *Convention* di Wasington, maupun UNCITRAL (United Nations Commission International Trade Law) *Model Law* di Perancis, maka otomatis yang berlaku bukan hukum nasional kita. (Nugroho, 2015: 30-328). Tentunya, negara tidak memiliki yuridiksi lagi dalam menegakkan hukum di negaranya sendiri, jika investor membawanya sengketa tersebut di Arbitrase Internasional (Adolf, 2014: 209).

Situasi ini yang dapat dimanfaatkan oleh investor, sama seperti yang dilakukan oleh Alwarraq ketika menggugat Indonesia melalui klausul yang tercantum dalam *Article 17 Agreement On Promotion, Protection And Guarantee Of Investments Among Member States Of The Organisation Of The Islamic Conference*, dimana para pihak dapat menyelesaikan sengketa di Arbitrase Internasional (ICSID Case No. ARB/11/13, 2011).

Klausul ini dijadikan celah bagi Alwarraq untuk membawa perkara pidana keluar dari batas wilayah Indonesia. Konsekuensinya, hukum yang digunakan dalam penyelesaian sengketa itu tidak selamanya mewakili kepentingan salah satu pihak yang bersengketa walaupun sengketa yang terjadi berkaitan dengan upaya negara tuan rumah dalam pemberantasan korupsi yang terjadi di negaranya. Secara otomatis, penyelesaian sengketa di Arbitrase Internasional, dapat melemahkan kedaulatan negara dalam menegakkan hukum nasionalnya atas pelanggaran tindak pidana korupsi yang telah diatur dalam undang-undang secara hukum yang berlaku.

3 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (Eight Edition), (USA: Thomson West, 2004), hal. 1140. *Pacta Sunt Servanda* is "Agreement must be kept, the rule that agreement and stipulation, esp. Those contained in treaties, must be observed."

Padahal Indonesia adalah negara yang berdaulat sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Alenia ke-2, artinya pemerintah Indonesia memiliki kekuasaan penuh dalam menegakkan hukum di wilayahnya. Penegakan hukum terhadap Alwarraq adalah salah satu wujud dari kedaulatan negara, dalam aspek intern kedaulatan dan teritorial kedaulatan.⁴

Sebagaimana disebutkan dalam KUHP pasal 2 bahwa “Siapapun yang melakukan delik di wilayah negara tempat berlakunya hukum pidana tunduk pada hukum pidana itu.” Hal ini juga dikuatkan dalam Konvensi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang mengakui kedaulatan negara-negara untuk melaksanakan pemberantasan korupsi melalui kebijakan dan penegakan hukum yang dibentuk oleh setiap negara tersebut, yang tertuang dalam Pasal 4 dan 5 UNCAC 2003.

Akhirnya, Perjanjian Investasi Internasional memberikan keterbatasan bagi suatu negara tuan rumah, khususnya Indonesia dalam penegakan hukum nasional terkait dengan pemberantasan korupsi baik dalam segi materil dan formil⁵ ketika adanya gugatan yang diajukan di Arbitrase Internasional oleh investor sekaligus pelaku tindak pidana korupsi.

Dengan demikian menurut Penulis, Pertama, di sinilah peran pengadilan sangat penting untuk men-*counter* gugatan di Arbitrase Internasional, dimana pengadilan dapat menolak putusan arbitrase asing atas gugatan penegakan hukum pemberantasan korupsi yang bertentangan dengan asas (*public order*) kepentingan umum. Sebagaimana diakui dalam New York Convention Pasal 5 ayat 2

4 Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Alumni, 2015), hal. 24. Aspek intern Kedaulatan disebutkan sebagai “Hak atau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan lembaganya, cara kerja lembaganya, pembuatan undang-undang, serta tindakan-tindakan untuk mematuhi. Aspek Teritorial Kedaulatan berupa kekuasaan penuh dan eksklusif oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

5 Dan Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 99-100. Disebutkan bahwa upaya pemerintah Indonesia dalam pemberantasan korupsi, tidak hanya membentuk hukum materil saja yang diatur dalam KUHP dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi, melainkan juga membentuk lembaga antikorupsi sejak tahun 1960 bernama Tim Pemberantasan Korupsi hingga tahun 2002 bernama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

dan UNICTRAL (United Nations Commission International Trade Law) Model Law Pasal 34 ayat 2. Ini juga sejalan dengan sistem hukum Indonesia, sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1990 kemudian diadopsi dalam UU. Nomor 30 Tahun 1999 Pasal 62 ayat 2 dimana putusan arbitrase asing tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, artinya tidak boleh bertentangan dengan hal-hal yang merupakan kepentingan asasi masyarakat Indonesia, yang penting secara ekonomi dan sosial walau digantikan dengan hukum asing (Nugroho, 2015: 422).

Kedua, peran pemerintah juga tidak kurang penting dalam hal ini. Dimana penentuan kebijakan investasi, mestinya juga mempertimbangan kepentingan nasional, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Nasional. Kepentingan nasional di sini, bukan hanya ekonomi tetapi juga termasuk aspek hukumnya. Jangan sampai Perjanjian Investasi Internasional, akhirnya melemahkan pemberantasan korupsi di Indonesia. Baiknya, Pemerintah lebih cermat dalam menyepakati klausul perjanjian investasi yang dibuat dengan investor asing. Kasus Alwarraq juga dapat diambil sisi posisi positifnya, dimana Arbitrase Internasional menolak gugatan Alwarraq karena adanya klausul perjanjian tersebut Pasal 9 yang mengatur kewajiban setiap pihak untuk menahan diri dari tindakan yang mengganggu kepentingan publik dan tidak berhak atas pengajuan kerugian yang timbul akibat tindakan pihak tersebut. Tindakan menahan diri ini masih bersifat luas, sehingga perlu lebih dipertegas termasuk pada tindakan korupsi.

Kita bisa melihat perbandingan di India *Model BIT* dimana terkandung ketentuan dalam salah satu babnya yakni "*Obligation Against Corruption in Article 9*. Menariknya, dalam pasal ini hanya menekankan pelarangan terhadap investor untuk tidak menyuap pejabat negara atau individu-individu dalam pembuatan perjanjian, mempertahankan keuntungan dalam kegiatan investasi, berkontribusi secara ilegal terhadap pemilihan pejabat publik atau partai politik atau organisasi politik lainnya termasuk membantu menghasut, berkonspirasi untuk terjadinya kegiatan penyuapan untuk kepentingan investasinya. Melihat *model BIT* ini, maka jelas India telah melakukan sinergi antara kebijakan investasi dan kebijakan pemberantasan korupsinya di negaranya dengan

pelarangan tindakan korupsi pra dan pasca perjanjian dibuat⁶.

Seperti di India, menurut Penulis kita juga perlu mencantumkan pelarangan tindak pidana korupsi dalam perjanjian investasi kita dengan investor baik dalam kegiatan pra, pasca maupun perpanjangan perjanjian investasi internasional di Indonesia. Hal ini sebagai upaya menguatkan eksistensi pemberantasan korupsi dalam perjanjian investasi internasional di Indonesia.

2. Investor asing dapat menggugat negara (*Host State*) melalui celah hukum dalam Perjanjian Investasi Internasional

Bila dihubungkan dengan pembahasan pertama, konten FET (*Fair and Equitable Treatment*) yang paling dapat dijadikan celah bagi investor menggugat negara dengan dalih negara melanggar perjanjian ketika negara melalui penegakan hukumnya melakukan pemberantasan korupsi terhadapnya. Apalagi konten ini paling banyak dikabulkan atas gugatan investor dalam sengketa di Arbitrase Internasional.⁸

Konten ini dapat menjadi “dasar” bagi investor untuk bebas dari tuntutan pidana terhadap korupsi yang dilakukannya, karena ruang lingkup *Fair and Equitable Treatment* biasanya juga termasuk dalam ruang lingkup “*Due Process of Law*”⁹ dalam penegakan

6 Hal ini dapat merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

7 Kenneth J. Vandeveld, “A Unified Theory of Fair and Equitable Treatment,” *New York University Journal of International Law & Politics*, Volume 43 No. 1 in 2010, hal. 45. Disebutkan bahwa prinsip ini awal muncul dalam *Havana Charter for an International Trade Organization* dan *the Economic Agreement of Bogotá* tahun 1948. Kemudian diadopsi pertama kali oleh Jerma-Pakistan BIT tahun 1959, dan berkembang BIT di negara-negara lain sebagaimana disebutkan dalam UNCTAD, “Fair and Equitable Treatment,” (http://unctad.org/en/Docs/unctaddiaeia2011d5_en.pdf, diakses tanggal 1 Juni 2018), hal. 5-6. Definisinya adalah “*The fair and equitable treatment standard is an absolute standard of protection. It applies to investments in a given situation without reference to how other investments or entities are treated by the host State. Thus host governments are unable to resist a claim under this standard by saying that the treatment is no different from that experienced by their own nationals or other foreign investors operating in their economy.*”

8 UNCTAD, “ISDS: Review of Development in 2017”, (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2018d2_en.pdf, diakses tanggal 1 Juni 2018), hal. 5

9 Kenneth, *Op. Cit.*, hal. 89.

hukum domestik/ hukum suatu negara tuan rumah (*Host State*). Seperti Alwarraq lakukan di Arbitrase International. Artinya, perjanjian investasi secara tidak langsung akan semakin melemahkan penegakan hukum terhadap korupsi dan melegalkan tindakan korup yang dilakukan investor asing. Apalagi, dalam *draft* perjanjian RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) dan EU-CEPA (Europe Union Comprehensive Partnership Agreement) yang sedang dinegosiasikan oleh Pemerintah Indonesia saat ini, konten FET tersebut semakin diperluas dan dipertegas dalam melindungi investor dari jeratan hukum negara tuan rumah (*host state*). Oleh karena, isi *draft* perjanjian tersebut tidak pernah dipublikasikan pada masyarakat, maka dapat dilihat dengan diperbandingan dalam isi EU-Vietnam CEPA, konten FET, disebutkan bahwa:

“A breach party breaches the obligation of fair and Equitable Treatment referenced in paragraph 1 where a measure or series of measure constitutes, denial of justice in criminal, civil, or administrative proceedings...”¹⁰

Konten FET ini semakin diperjelas, dimana negara dilarang melanggar konten FET, yang ditemui ada tindakan “*Denial of Justice*” in criminal,” ini mengartikan bahwa investor dapat melakukan gugatan dengan hanya “asumsi” dan “justifikasi” bahwa telah terjadi penegakan hukum pidana yang tidak adil bagi investor sehingga merugikannya. Pada akhirnya, perjanjian investasi saling kontraproduktif dengan pemberantasan korupsi, dimana perjanjian investasi akhirnya ditempatkan untuk meletigimasi setiap perbuatan koruptif dalam kegiatan investasi, demi melancarkan kegiatannya.

Apalagi, hampir semua perjanjian investasi internasional di Indonesia, terdapat konten *Investor-State Dispute Settlement mechanism*.¹² Mekanisme ini semakin menguatkan posisi investor sebagai

10 Indonesian Global Justice. Workshop Paper: Comparison of Investment Chapter in RCEP, EU-Vietnam CEPA. *Workshop on Investment Protection and ISDS in Asia*. 17-19 November 2016. Manila, Philipina. Bahan ini didapat oleh penulis di acara tersebut di Philipina.

11 Recca Ayu Hapsari, “Pertanggungjawaban Negara terhadap Peningkaran Keadilan dalam Arbitrase Internasional”, *Jurnal Ilmu Hukum Pranata Hukum*, Universitas Bandar Lampung, Vol. 11 No.1 Tahun 2016, hal. 21. *Denial of Justice* merupakan peningkaran keadilan yang dapat dilakukan pihak Investor dengan alasan adanya penyelenggaraan peradilan yang tidak adil bagi investor.

12 Sachet and Sooraj, “Investor-State Dispute Settlement Mechanism: The Quest for a Workable Roadmap,” *Utrecht Journal of International and European Law*,

penggugat di Arbitrase Internasional.¹³ Oleh karena itu, mereka dapat mengajukan nilai kompensasi dari jutaan hingga miliaran dolar.¹⁴ Selain itu juga, negara ketika bersengketa harus mengeluarkan biaya untuk Arbitrator sebesar 3.000 Dolar Amerika *per* hari (ICSID, 2018) dan itu belum termasuk biaya lainnya, Pemerintah Indonesia sudah kerugian miliaran dollar akibat mekanisme ini. Diawali ketika Indonesia kalah atas gugatan Amco sebesar 3,2 juta Dolar Amerika (WorldBank, 1988: 167). Kemudian, kasus gugatan Churchill Mining yang nilainya mencapai 26,8 triliun rupiah dan terbesar sepanjang Sejarah. Ditambah biaya berperkara yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sebesar 8 juta-an Dolar Amerika (Churchill Mining V. Indonesia *Award*, 2016). Selain itu juga, pada kasus Newmont, Pemerintah sudah mengeluarkan biaya perkara sebesar 1,9 juta Dolar Amerika (Kontan, 2009). Walaupun pada akhirnya, PT. Newmont mencabut gugatannya (Vas dan Damanik, 2014), termasuk gugatan Alwarraq dengan tuntutan ganti rugi sebesar 19.8 juta Dolar Amerika dan belum termasuk biaya perkara yang mencapai sekitar 6.9 juta Dolar Amerika (Alwarraq *Award*, 2011).

Hal ini kontraproduktif dengan tujuan pemberantasan korupsi dalam mengembalikan aset negara. Akhirnya, negara harus mengalami kerugian 2 (dua) kali lipat atas tindak pidana korupsi,

Vol. 29 No. 76 in 2013, hal. 89-90. (file:///C:/Users/ACER/Downloads/41-41-1-PB.pdf, diakses tanggal 1 Juni 2018) Disebutkan bahwa ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*) merupakan evolusi atas konsep penyelesaian sengketa yang awalnya antara *state to state*, berubah menjadi *Investor to State*. Pada tahun 1965 mekanisme ini diakui oleh negara-negara yang di adopsi dalam ICSID. Mekanisme ini pertama kali ada dalam BIT antara Indonesia-Netherland Tahun 1968.

- 13 NGO-Transnational Institute. Back to Basic: The Most Common Pro-ISDS claims are not supported by Evidence. "Winning Te Debate, Against Pro ISDS Voices, An Activist's Argument Guide," 2016, hal. 10-25 (<https://www.ttip-stoppen.at/wp-content/uploads/2016/08/winning-the-debate-against-pro-isds-voices.pdf>, diakses tanggal 1 Juni 2018), mengatakan bahwa *ISDS mechanism* membuat:
- *Protection standards in investment agreements are not limited to extreme sovereign abuse or discrimination,*
 - *State always lose even they win and settle case,*
 - *By putting enormous pressure on public budgets, ISDS claims can push governments to think twice about regulatory measures, postpone them, or even weaken regulation,*
 - *ISDS risks undermining the rule of law by creating a parallel system to the legal systems in force and ext.*
- 14 UNCTAD, "Review ISDS ... *Op. Cit.* hal. 7. Pada bagian *Decision in 2017: an Overview* ini menjelaskan berbagai putusan Arbitrase Internasional di seluruh dunia, yang dimana nilai ganti kerugiannya jutaan hingga miliaran dollar.

pertama kerugian yang timbul akibat korupsi oleh pelaku. Kedua, Negara harus mengeluarkan dana kembali untuk me-*respons* gugatan yang diajukan pelaku tindak pidana korupsi di Arbitrase Internasional.

Jika begitu, maka dapat diketahui bahwa sekalipun negara itu bersih dari korupsi, bukan berarti tidak ada kemungkinan akan adanya gugatan di Arbitrase International melalui mekanisme *Investor-State Dispute Settlement*. Bisa kita lihat pada data, Kanada yang juga termasuk negara bersih dari korupsi dalam urutan ke-8 berdasarkan index korupsi (*Transparency International*, 2017) juga sebagai salah satu negara yang menerima banyak gugatan di Arbitrase Internasional oleh investor asing (Wellhausen, 2016: 16) Singkatnya, investor akan melakukan gugatan di Arbitrase Internasional atas apapun tindakan atau kebijakan pemerintah (*Host State*) sekalipun berhubungan dengan pemberantasan korupsi. Selama tindakan pemerintah dianggap merugikan dan menghambat investasinya. Oleh karena itu, keberadaan perjanjian investasi memang diperuntukkan demi kepentingannya. Hal ini juga ditegaskan oleh Joseph Stiglitz dalam tulisannya Alfred- Maurice De Zayas (2016: 6) bahwa:

“Corporation everywhere may well agree that getting rid regulation would be good corporate profit, Trade negotiator might be persuaded that these agreement would be good for trade and corporate profit.”

Ini kembali lagi pada kebijakan investasi kita, semestinya berjalan searah dengan pemberantasan korupsi di Indonesia. Baiknya konten FET dalam perjanjian investasi kita selama ini harus segera direvisi, dan mengadopsi Indonesia *New Model BIT* kita yang disebutkan bahwa:

“Each State Party Shall all times ensure that the investor and/or the covered investment will not be subjected to any denial of justice in criminal, civil, or administrative proceedings.”¹⁵

Konten ini dimaksudkan untuk mencegah dan membatasi investor untuk menghindari penegakan hukum pidana di Indonesia, Jangan sampai, pemberantasan korupsi justru menjadi hal yang

15 Indonesian Global Justice. Workshop Paper: Comparison of Investment Chapter in RCEP, *Op. Cit.*,

menguntungkan bagi investor untuk mengugat pemerintah di arbitrase Internasional. Padahal sebagai negara yang berdaulat, investor Asing mesti tetap harus tunduk pada hukum nasional, sekalipun melakukan korupsi karena investor bukanlah negara, melainkan hanya individu-individu sebagaimana terkandung dalam *Asas Par in Parem Non Hebet Imperium*.¹⁶

C. PENUTUP

a. Simpulan

Gugatan investor ke Arbitrase Internasional melalui perjanjian investasi Internasional di Indonesia, justru dapat dimanfaatkan investor sebagai *bargain position* atas penegakan hukum korupsi yang dilakukannya sehingga berpotensi melemahkan pemberantasan korupsi itu sendiri. Konten FET merupakan celah hukum yang dijadikan dasar bagi investor atas gugatan tersebut. Ditambah lagi, penyelesaian sengketa dengan *investor-State Dispute Settlement Mechanism* di Arbitrase Internasional semakin menguatkan posisi investor untuk mengugat negara. Akibatnya, ini akan merugikan Indonesia dua kali lipat, bukan hanya kerugian akibat tindakan korupsi yang dilakukan pelakunya, juga biaya yang harus dikeluarkan pemerintah dalam sengketa arbitrase.

b. Saran

Berdasarkan pembahasan dalam kajian ini, maka rekomendasi penulis, yakni pertama Pemerintah perlu mencantumkan pelarangan tindak pidana korupsi dalam perjanjian investasi kita dengan investor baik dalam kegiatan pra, pasca maupun perpanjangan perjanjian investasi internasional di Indonesia seperti yang diberlakukan dalam India *Model BIT*. Kedua, sebaiknya Indonesia segera mengadopsi konsep FET dalam *Indonesia-New Model BIT* kita ke dalam perjanjian investasi baik yang bersifat Bilateral maupun multilateral. Pasalnya, konten FET dalam *Indonesia New Model BIT* membatasi gugatan di Arbitrase Internasional oleh investor jika pemerintah menegakan hukum pidananya, sekalipun dengan alasan *denial of justice*.

¹⁶ Patriana., *Op.Cit.*

D. REFERENSI

- Abdurrasyid, H. Priyatna. 2011. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS)*. Fikahati Aneska. Jakarta
- Adolf, Huala. 2015. *Dasar-Dasar, Prinsip, dan Filosofi Arbitrase Catatan Ke-2*. Keni Media. Bandung.
- Adolf, Huala. 2014. *Hukum Perdagangan Internasional*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Atmasasmita, Romli. 2010. *Hukum Pidana Internasional dalam Rangka Perdamaian dan Keamanan International*. Fikahati Aneska. Jakarta
- BKPM. 2018. Realisasi Penanaman Modal PMDN dan PMA. http://www2.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Paparan_Press_Release_TW_I_2018_-_IND.pdf. 28 Mei 2018.
- Garner, Bryan A. 2004. *Black's Law Dictionary* (Eight Edition). Thomson West. USA.
- Hamzah, Andi. 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta. Jakarta
- Hartanti, Evi. 2007. *Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Cao, Tran Bao. 2017. Proving Corruption Allegation in International Arbitration. *LLM Research Paper*. Faculty Of Law. Victoria University of Wellington. https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/6301/paper_access.pdf?sequence=24 Mei 2018
- Hapsari, Recca Ayu .2016. *Pertanggungjawaban Negara terhadap Peningkaran Keadilan dalam Arbitrase Internasional*. Jurnal Ilmu Hukum Pranata Hukum, Universitas Bandar Lampung. (11)1: 19-27.
- Hwang, Michael and Kevin Lim. 2012. *Corruption in Arbitration, Law and Reality*. *Asian International Arbitration Journal (AIAJ)*(8)1:119. (http://www.arbitration-icca.org/media/4/97929640279647/media013261720320840corruption_in_arbitration_paper_draft_248.pdf). 26 mei 2018.
- ICSID. Schedule Fee. <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/icsidocs/Schedule-of-Fees.aspx>. 2 Juni 2018
- Indonesian Global Justice. Workshop Paper: Comparison of Investment Chapter in RCEP, EU-Vietnam FTA. *Workshop on*

- Investment Protection and ISDS in Asia*. 17-19 Nvember 2016. Manila, Philipina.
- Johnson, Lise and Oleksandr Volkov. 2013. *Investor-State Contracts, Host-State “Commitments” And The Myth of Stability In International Law*. Center For International Commercial and Investment Arbitration, American University Washington College of Law. (24)3: 362-414. <file:///C:/Users/ACER/Downloads/SSRN-id2412592.pdf>. 1 Juni 2018.
- Kompas. 2012. Tiga Besar Sektor yang Rugikan Negara Akibat Korupsi. <https://nasional.kompas.com/read/2012/02/05/23125634/Tiga.Besar.Sektor.yang.Rugikan.Negara.akibat.Korupsi>. 28 Mei 2018.
- Kontan. 2009. Newmont Harus Ganti Biaya Perkara US\$ 1,9 Juta. <https://industri.kontan.co.id/news/newmont-harus-ganti-biaya-perkara-us-19-juta>. 1 Juni 2018.
- Makhlouf, Hany H. 2016. *Corruption in the International Business Environment,*” The Journal of Human Resource and Adult Learning in University of the District of Columbia, USA (12)1: 32-39. <http://www.hraljournal.com/Page/5%20Hany%20%20Makhlouf.pdf>. 26 mei 2018.
- Marsudi, H.E. Retno L. P. 2018. Annual Press Statement of The Minister For Foreign Affairs Of The Republic Of Indonesia. <https://www.kemlu.go.id/id/pidato/menlu/Pages/PPTM2018%20MENLU%20RI%20ENG.pdf>. 28 Mei 2018.
- Martin, A. TiMothy. 2002. International Arbitration And Corruption: An Evolving Standard. *International Energy and Minerals Arbitration, Mineral Law Series*. <http://timmartin.ca/wp-content/uploads/2016/02/Int-Arbitration-Corruption-Martin2002.pdf>. 27 Mei 2018.
- Mauna, Boer. 2015. *Hukum International Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global Alumni*. Bandung.
- NGO-Transnational Institute. 2016. Back to Basic: The Most Common Pro-ISDS claims are not supported by Evidence. *Winning The Debate, Against Pro ISDS Voice, An Activist’s Argument Guide*. <https://www.ttip-stoppen.at/wp-content/uploads/2016/08/winning-the-debate-against-pro-isds-voices.pdf>. 1 Juni 2018.
- Nugroho, Susanti Adi. 2015. *Penyelesaian Sengketa Arbitrase dan Penerapan Hukumnya*. Kencana. Jakarta

- Parthiana, I Wayan . 1990. *Pengantar Hukum Internasional*. Mandar Maju. Bandung
- Pusat Kebijakan Regional dan Bilateral Kementerian Keuangan RI, “Kajian Kerja sama Bilateral Indonesia - Amerika Serikat,” 2012.
- Reeder, Matt. 2016. *State Corruption in ICSID BIT Arbitration: Can it be Estopped?* Center For International Commercial and Investment Arbitration, American University Washington College of Law (27)3: 311-325. <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2017/03/09/state-corruption-in-icsid-bit-arbitration.27> Mei 2018.
- Sachet and Sooraj. 2013. *Investor-State Dispute Settlement Mechanism: The Quest for a Workable Roadmap*. Utrech Jurnal of International and European Law. (29) 76:89-90. <file:///C:/Users/ACER/Downloads/41-41-1-PB.pdf>. 1 Juni 2018.
- Transparency International. 2017. Corruption Perception Index 2017. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. 2 Juni 2018.
- UNCTAD. Indonesian Bilateral Investment Treaties. <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/7>. 28 Mei 2018.
- UNCTAD. 2012. Fair and Equitable Treatment. http://unctad.org/en/Docs/unctaddiaeia2011d5_en.pdf. 1 Juni 2018
- UNCTAD. 2017. ISDS: Review of Development in 2017 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2018d2_en.pdf. 1 Juni 2018.
- Vandeveldt, Kenneth J. 2010. *A Unified Theory of Fair and Equitable Treatment*. New York University Journal of International Law & Politics (43)1:44-104 [file:///C:/Users/ACER/Downloads/SSRN-id2357642%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/SSRN-id2357642%20(1).pdf). 1 Juni 2010.
- Vas, Hilde Van Der dan Riza Damanik. 2014. The Case of Newmont Mining. <https://www.tni.org/files/download/newmont-indonesia-case-4.pdf>. 1 Juni 2018.
- Wellhausen, Rachel. 2016. *Recent Trends in Investor-State Dispute Settlement*. Journal of International Dispute Settlement (Forthcoming) in University of Texas at Austin (7)1: 117-135. http://www.rwellhausen.com/uploads/6/9/0/0/6900193/wellhausen_-_recent_trends_in_isds.pdf. 2 Juni 2018.

Widyana, I Made. 2011. *Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Arbitrase*. Fikahati Aneska. Jakarta.

WorldBank. 1988. *Amco V. Republic of Indonesia: Resubmitted Decision On Jurisdiction*. ICSID Review- Foreign Investment Law Journal (3)1. http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C126/DC66_3_En_old.pdf. 1 juni 2018.

Zayas, Alfred Maurice De. *Report of the Independent Expert on The Promotion of a Democratic and Equitable International Order,*” *Human Right Council in Thirtieth Session*. UN General Assembly A/HRC/30/44.

Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Nomor 30 Tahun 1999 Republik Indonesia. *Undang-Undang Perjanjian Internasional*. Nomor 24 Tahun 2000.

Arbitration Award

Al-warraq Award, ICSID Case No. ARB/11/13. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4164.pdf>. 26 Mei 2018.

Curchill Mining V. Indonesia Award <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7893.pdf>. 1 Juni 2018.

India Model BIT. https://www.mygov.in/sites/default/files/master_image/Model%20Text%20for%20the%20Indian%20Bilateral%20Investment%20Treaty.pdf. 28 Mei 2018

Metal Tech Award, ICSID Case No. ARB/10/3. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3012.pdf>. 27 Mei 2018

Niko Resource Award, ICSID Case No. ARB/10/18, https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw6322_0.pdf. 25 Mei 2018.

Word Duty Free Award, ICSID Case No. ARB/00/7. <https://www.italaw.com/documents/WDFv.KenyaAward.pdf>. 27 Mei 2018.

Vulnerabilities of Indonesia's Extractive Industry to Illicit Financial Flows

JIMMY DANIEL BERLIANTO OLEY, YERIKHO SETYO ADI

*The SMERU Research Institute
Universitas Gadjah Mada*

jimmyberlianto@gmail.com

adi.yerikho@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRACT

This article aims to explain the vulnerabilities of Indonesia's extractive industry governance to the illicit financial flows. Earlier studies figured out that the company in extractive industry has been found to be one of the prominent actors of illicit financial flows. In the case of Indonesia during the period of 2004-2013, the data of Global Financial Integrity (GFI) illustrated that Indonesia is among the top 10 developing countries – which have the highest value of illicit financial flows. This article seeks to explain the nature of illicit financial flows on extractive industry, the causation of why Indonesia's extractive industry is prone to the illicit financial flows, and finally the recommendation in addressing the issue. In doing so, the researchers conduct the qualitative desk research on explanatory methodology. The result explains that at least there are two natures

of illicit financial flows on extractive industry, the behavior of rent-seeking and the dynamics of commodity prices. This article also found out that there are three main sources of regulatory vulnerability which may accommodate the rent-seeking behavior – which directly and indirectly influence the illicit financial flow, which are the different sets of revenue data, arm's length measurement within the vulnerable enforcement, and regarding the cost recovery scheme. Other than that, the multi-level governance context shown by the decentralization policy of natural resources in Indonesia widens the loopholes of Indonesia's extractive industry illicit financial flows.

Keywords: extractive industry, illicit financial flows, governance, rent-seeking

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan kerentanan tata kelola industri ekstraktif di Indonesia terhadap illicit financial flows. Penelitian sebelumnya mengemukakan bahwa industri ekstraktif adalah salah satu aktor utama dalam illicit financial flows. Dalam kasus Indonesia, pada tahun 2004-2013 Global Financial Integrity (GFI) memasukkan Indonesia dalam 10 negara berkembang dengan nilai illicit financial flows tertinggi. Artikel ini mencoba menjelaskan hakikat illicit financial flows pada industri ekstraktif, penyebab industri ekstraktif di Indonesia rentan terhadap illicit financial flows, dan rekomendasi dalam menyelesaikan permasalahan ini. Setidaknya terdapat dua hakikat illicit financial flows pada industri ekstraktif, dipicu oleh perilaku rent-seeking dan dinamika harga komoditas. Artikel ini juga menemukan bahwa ada tiga sumber peraturan yang rentan untuk mengakomodasi perilaku rent-seeking yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi illicit financial flows, yaitu pengumpulan data pendapatan yang berbeda, arm's length measurement pada penegakan yang rentan, dan skema cost recovery. Selain itu konteks multi-level governance yang ditunjukkan oleh kebijakan desentralisasi sumber daya alam di Indonesia juga memperlebar celah bagi illicit financial flows.

Kata kunci: industri ekstraktif, illicit financial flows, tata kelola, pemburu rente

A. INTRODUCTION

Illicit financial flows is an issue in contemporary democracy and financial system which has not received the spotlight it deserved. Illicit financial flows can be understood in its various spectrum, which include tax avoidance and evasion, illegal flows of capital, and other kinds of covert flows of capital in the gray area between legal and illegal, as the scope of the issue is still much debated. Illicit financial flows in this article is understood as illegal movements of money or capital from one country to another – such financial flows are considered to be illicit when the funds are illegally earned, transferred, or utilized.¹ One way of looking into illicit financial flows is by elucidating how it came to be and what relevance it brings into nowadays problems of governance, corruption, and democratic system. In this regard, illicit financial flows would be focused on its offshoring of covert and opaque capital flows spectrum in terms of its avoidance and evasive nature which will be further contextualized below.

Illicit financial flows cannot be separated from the dynamics of globalization and the existence of tax havens. Offshore finance itself can be traced back to the implementation of the Bretton Wood System which regulated the fixed exchange rate with the United States (US) dollar as the international standard. To avoid US regulation on interest limits and reserves, the banks in Europe used dollars outside of US – which then called Eurodollars – which bred the transaction dichotomy between onshore and offshore label to indicate the transactions that are happening inside and outside of a jurisdiction.² The offshore finance dynamics made possible the onset of illicit financial flows through tax avoidance and evasion which is pioneered in Switzerland. The needs to secure financial wealth inspired Banks to develop financial wealth management as one of its activity which also offered a service of avoiding declaring the interests and dividends earned³, thus leading to the covert nature of financial flows due to the

1 Matthew Salomon – Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014* (Washington, DC: Global Financial Integrity, 2017), p. 14.

2 O. Bullough, “The Dark Side of Globalization”, *Journal of Democracy*, Vol. 29 No. 1, January 2018, p. 30.

3 Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (Chicago: The University of Chicago Press, 2015), p.12.

lack of communication and regulation between the establishment and the origin country.

The mechanization of the illicit flows is continued to be developed within the international financial system which is no longer done only by individuals in securing wealth, but also by companies in order to secure its revenue from taxes. As a Tax Haven, Switzerland has been followed by other countries, such as Singapore and the Bahamas. The significance of this continuing trend can be seen by looking into the data of the capital flow itself.

In terms of total financial wealth of households globally, up until 2014 the value of illicit financial capital is approximately \$7.6 trillion or 8% out of \$95.5 trillion.⁴ In other words, there are approximately \$7.6 trillion of undocumented wealth in terms of its origin countries' interests. Looking into the data of the overall capital flows, Global Financial Integrity (GFI) produced reports that estimated the volume of illicit flows that ranged between \$2 trillion to \$3.5 trillion with average annual growth rate between 8.5% and 10.4% during 2005-2014 period.⁵ The data analysis especially tried to show the flows in regards to the illicit outflows and inflows between developing and developed countries. The number shows significance for developing countries which estimated to have \$620 billion worth of illicit financial flows value that is approximately to be between 13.8% and 24% of its total trade with Asia regions amounted the highest value of the illicit outflows.

In terms of sources, companies in extractive industries have been found to be one of the prominent actors of the illicit financial activities. The extractive industries are prone to illicit financial flows arguably due to its nature of rent-seeking and the dynamics of its commodity price. Williams produced an empirical analysis in order to look at the issue's foundation; on the relations between natural resources and transparency, and found that natural resources have a negative impact on transparency at 1% statistical significance by factoring in various transparency and types of resource variables.⁶ In this regard, The Anti-Corruption Resource Centre argued that there

4 Ibid., p. 35.

5 Salomon – Spanjers, Op. cit., p.2.

6 A. Williams, "Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth", *World Development*, Vol. 39, No. 4, 2011, p. 495.

are three main sources of illicit financial flows from the extractive sector, which are corruption, illegal exploitation, and tax evasion.⁷ The three sources are not mutually exclusive as they are able to be intertwined. This issue is especially crucial for resource-rich countries which have been seeing themselves not reaping full benefits from its extractive commodities, such as oil, gas, and mining.

Indonesia as one of the countries that have abundance extractive commodities also struggle with the same problems. During the period of 2004-2013, GFI's database illustrates that Indonesia is among the top 10 countries – among the developing countries to be precise – which have the highest value of illicit financial flows with \$180.710 million.⁸ Even though in terms of ranks it shows a decline, which is from 8th in the 2014 report, there is only a slight difference in terms of its average value. Publish What You Pay (PWYP) Indonesia found that the mining sector accounted for 10.5% of total illicit financial flows in Indonesia with IDR 23.89 trillion which is equal to 11.7% of revised state budget (APBN-P).⁹ It is similar with the overall calculation which estimates that the annual illicit outflow from Indonesia is equivalent to around 10% of the state budget (ABPN).¹⁰

There are efforts that have been made, be it globally or by Indonesia, to tackle the opaque web of illicit financial flows, however the problem is still prominent up until now. Between 2003-2014 period, the illicit financial flows in oil, gas, mineral, and coal sectors in Indonesia show steady growth of around 8.53% which is two times bigger than the national growth rate in the same period.¹¹

These issues bring the researchers to the questions of why the extractive industries in Indonesia are vulnerable to the illicit financial flows and how to respond in order to tackle the issue in the future. In other words, why does the problem persist and how to stop

7 P. Le Billon, "Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Role for Revenue Governance Initiatives?", U4 Issue, No. 13, October 2011, p. 4.

8 It also shows that the top 10 countries are dominated by considerably resource-rich countries, such as Russia, China, and Nigeria. Dev Kar – Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2004-2013* (Washington, DC: Global Financial Integrity, 2015), p. 8.

9 Wiko Saputra – Maryati Abdullah,, *Illicit Financial Flows and Tax Crime in Mining Sector (Brief Note)* (Jakarta: Publish What You Pay Indonesia, 2015), p.1.

10 Prakarsa, *Calculating Illicit Financial Flows to and from Indonesia: a Trade Data Analysis, 2001-2014* (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2016), p.29.

11 Saputra – Abdullah, *Op.cit.*, p.2.

the chain of the illicit financial flows. The structure of the paper is divided into four main sections: (1) the introduction highlights the historical development of the illicit financial flows and the overall data of the flows globally and in Indonesia, (2) the nature of why the illicit financial flows, (3) the causation analysis of the vulnerability of Indonesia extractive industries to illicit financial flows, and (4) the recommendations on how to respond to the issues based on the findings and the conclusion.

B. ANALYSIS

1. Nature Of Illicit Financial Flows On Extractive Industries In Indonesia

As mentioned earlier, the extractive industries are prone to the illicit financial flows at least because of the two main natures, the rent-seeking and the dynamics of the commodity prices. The rent-seeking, according to the public-choice theory is simply defined as the effort to secure the profit through the political process rather than market process of exchange.¹² Many have seen the close relations between the rent-seeking and the corruption. Some also use these two terms interchangeably since both of it might cause the form of social loss. From the study of Tullock (1967) about the rent-seeking, at least there are two core ideas that might be applicable in understanding the rent-seeking. The first one, a contestable rent induces the rent-seeking activities aimed at capturing the rent. These activities involve unproductive use of real resources and cause of the social loss. The second one, the rent-seeking costs are, mostly, unobserved but applying contest theory and assumptions about the behavior of the rent-seekers, the size of the social cost can be inferred from the value of the contestable rents.¹³

The rent-seeking behavior on Indonesia's extractive industry is not something surprising. At least there are two vulnerable processes to the practice of rent-seeking; during the tender and sharing. During the tender process, there are two different mechanisms applicable for the petroleum sector (oil and gas) and the mining sector. Indonesia awards petroleum licenses through a competitive process usually held

12 J.M.Mbaku, *Corruption and Rent-Seeking* (London: Palgrave Macmillan, 1998), p.192-195.

13 T. S. Aidt, "Rent-seeking and the Economics of Corruption," *Constitutional Political Economy*, Vol. 27 No. 2, June 2016, p.143.

twice a year. The Special Taskforce for Upstream Oil and Gas Business (SKK Migas) undertakes the function in granting the oil and gas licenses to contractors, while the tender process is carried out by the Directorate General of Oil and Gas, Ministry of Energy and Mineral Resources (MEMR). The government publishes the information after negotiation including the result of the auction rounds such as bids received and winning bids. However the final contracts including the geological and geographical information are not disclosed. The companies conduct the survey of geological and geophysical by their own expense and risk. The data would be submitted to the MEMR but it remains confidential until the company relinquishes the work area production has been terminated.¹⁴

While in mining, the law actually requires the open-bidding process, licenses are in practice awarded through the “first-come, first-served basis”. The central government awards the licenses for mining areas of more than 12,500 acres. The licenses below of the 12,500 acres are undertaken by the province and district governments. Even though in September 2014 the parliament passed the Laws no.23 of 2014 concerning of the Regional Government, which emphasizes that the provincial governments are having rights in granting licenses rather than the district governments, the law is inconsistent with the existing mining law where district governments also have the authority.¹⁵ According to the data of Directorate General of Mineral and Coal, by 2017 there were 2,198 licenses from the total of 8,588 licenses considered as “non-clean and clear” or do not follow the proper licensing mechanism resulting in overlapping licenses.¹⁶ The central and regional governments only disclose the bidding winner without any geographical and geological information that trigger the contestation among contractors.

The non-transparent processes both in petroleum and mining tender are the loopholes for the existence of many rent-seeker including actors in government, politicians, and businessmen. Most of the time, the rent-seekers play in the safe zone, where they are able to utilize the regulations for their benefit. The cases still happened

14 Natural Resource Governance Institute, Indonesia (Country Strategy Note) Jakarta: Natural Resource Governance Institute, 2015), p.4.

15 Ibid., p.5.

16 Directorate General of Mineral and Coal, MEMR, Achievement of Sub Sector Mineral and Coal 2017 and Outlook 2018 (Jakarta: MEMR, 2017), p.3.

during the licenses granting in regional level, even the case in the central government still massively happen.

Rubi Rubiandini, the former director of SKK Migas, was sentenced seven years in prison and fined USD 14,500 because he accepted the bribe of USD 900,000 from elites in SKK Migas and USD 180,000 from Widodo Ratanachaithong, CEO of Kernel Oil Pte, regarding the regulations on limited auctions of crude oil and condensate. During his trial, it is known the idiom of “open the drums” means the bribe from SKK Migas to MEMR and “close the drums” means the bribe to Commission VII of House of Representative (covering the issue of energy and mineral resources).¹⁷

The rent-seeking during the tender with the non-disclosure of geological and geographical aspect might be the vulnerability for the following processes, especially when the contractors should report or share its production contribution to the state. Here the relations of rent-seeking to the illicit financial flows are so close, not only defined as the bribery itself but also the share-avoidance. The Laws no.22 of 2001 concerning of the Oil and Gas did not set a limit of cost recovery as the part of the Production Sharing Contract (PSC) mechanism. As a consequence, the cost of courting the elites began to be included into the “cost-recovery”.¹⁸ The next section will further explain about how the illicit financial flows happen due to the data flow problems of the Production Sharing Contract (PSC) mechanism, which includes the scheme of “cost-recovery” that is now changed to the “gross-split” scheme since the release of the Regulation of Minister of Energy and Mineral Resources no.8 of 2017.¹⁹

The second nature of why Indonesia's extractive industries are prone to the illicit financial flows is the dynamics of the commodity prices. Extractive industries are highly dependent to the world commodity prices, the share to the government is also dependent. When the price is high, the share is relatively high meanwhile when the price is low, the share is relatively low. The illicit financial flows

17 Asmiati Malik, “Why Indonesia's Energy Sector is so Corrupt” *The Diplomat*, (<https://thediplomat.com/2018/04/why-indonesias-energy-sector-is-so-corrupt/>, accessed on July 17, 2018).

18 Ibid.

19 A. Lukito – T. Watson, “Gross-split PSCs – a spur for investment?”, *Indonesia Energy, Utilities, & Mining News Flash*, No.60, February 2017, p.1.

could be bigger during the peak of price to maximize the profit of extractive industries by doing the trade mispricing and invoicing.²⁰

In Indonesia's case, referring to the statement of Sri Mulyani as the Minister of Finance that even when the country reached its peak price of extractive commodity or so called as price-booming since 2010, the obedience of taxpayers remained unaffected in this sector. In 2011, there were 3,037 obedient taxpayers from the mining industry, with the rest of 2,964 as offenders. In 2012, there were 3,081 obedient taxpayers with 2,920 offenders. But in 2013 the number of offenders was even increasing to the 3,035, with the rest of 2,966 as obedient taxpayers. The number was growing until 2014 with the total of 3,160 offenders and 2,841 obedient taxpayers.²¹

2. Scrutinizing The Sources Of Indonesia Extractive Industries To Illicit Financial Flows

There are basically two sources in looking and measuring illicit financial flows, which are trade misinvoicing and hot money narrow. Trade misinvoicing is a method for moving money illicitly across borders which involves the deliberate falsification of the value or volume of an international commercial transaction of goods or services by at least one party to the transaction.²² On the other hand, hot money narrow is the leakages from the balance of payments which indicate unaccountable outflow. Trade misinvoicing is considered to be the prominent source of illicit financial flows.²³ Illicit financial flows in Indonesia mining sector is also dominated by trade misinvoicing cases which reached IDR 21.33 trillion in 2014.²⁴ In this regard, tax avoidance such as Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) is one of the primary motivations to conduct the illicit practice. BEPS basically

20 Y. S. Adi, Thesis: "The Influence of Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) on Countries Compliance: The Case of Indonesia" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2017), p.37.

21 Fiki Ariyanti, "31 Perusahaan Tambang Mangkir Laporan Data Pajak, Ini Daftarnya!" *Liputan 6*, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2372772/31-perusahaan-tambang-mangkir-lapor-data-pajak-ini-daftarnya>, accessed on May 31 2017).

22 Global Financial Integrity, "Trade Misinvoicing", (<http://www.gfintegrity.org/issue/trade-misinvoicing/>, accessed on 12 July 2018).

23 Trade misinvoicing in general could also include specific methods of moving money illicitly, such as trade-based money laundering.

24 Saputra – Abdullah, *Op.cit.*, p.2.

refers to tax avoidance strategies that exploit gaps and mismatches in tax rules to artificially shift profits to low or no-tax locations.²⁵ Therefore, it is important to look at the mechanism of extractive sector and the laws and regulation that governs in order to analyze the sources of the vulnerability.

There are three main sources of regulatory vulnerability that directly and indirectly influence illicit behavior, which are the different sets of revenue data, arm's length measurement within the vulnerable enforcement, and regarding the cost recovery scheme. First, the problem can be found by looking into the data collection, data flow, and taxation mechanism. The government's take from extractive sectors are derived from the share within the production sharing contract, bonuses, royalties, and tax payment. There are different sets of data found between government agency and institutions concerned in terms of tax and revenue. For example, in 2017, the data from Center for Statistical Agency (BPS) stated that the overall natural resource non-tax revenue amounted for IDR 95.643 billion.²⁶ On the other hand, the performance report published by the Directorate General of Oil and Gas stated that the sector's non-tax revenue amounted for IDR 88.556 billion,²⁷ while the report from the Directorate General of Mining and Coal stated that the sector's non-tax revenue amounted for IDR 40.62 trillion,²⁸ which in total would generate a different calculation. The data from Central Government Financial Statement (LKPP) on the same year also shows difference with oil and gas revenue amounted around IDR 81 trillion and mineral revenue amounted around IDR 24 trillion.²⁹ The details on data differences throughout 2015-2017 can be seen from Table 1.

25 OECD, "Base Erosion and Profit Shifting", (<http://www.oecd.org/tax/beps/>, accessed on 12 July 2018).

26 Center for Statistical Agency, "Realisasi Penerimaan Negara" BPS, (<https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/24/1286/realisasi-penerimaan-negara-milyar-rupiah-2007-2017.html>, accessed on 15 July 2018).

27 Directorate General of Oil and Gas, 2018, *Laporan Kinerja*, The Ministry of Energy and Mineral Resources, Jakarta.

28 Directorate General of Mineral and Coal, 2018, *Laporan Kinerja*, The Ministry of Energy and Mineral Resources, Jakarta.

29 Central Government, 2018, *LKPP Tahun 2017*, The Ministry of Finance, Jakarta.

with weak monitoring regulation and enforcement, there is a risk of misinvoicing and other related manipulation scheme within the measurement of the value of the decided percentage, thus leading to further difficulties of taxation measurement validity.

Second, the arm's length measurement is crucial to the transfer pricing between related onshore and offshore companies which is closely related to taxation of transaction and profits. Indonesia's adoption of this measurement can be mainly seen in the regulations regarding the general provision, documentation, and implementation, which are in Article 18 of the Income Tax Law 36/2008 as the fourth revision of the Income Tax Law 7/1983, Government Regulation 80/2007, Regulation of the Tax General Director PER-32/PJ/2011 as the revision of PER-43/PJ/2010, and Regulation of the Ministry of Finance No. 213/PMK.03/2016. In general, arm's length measurement is a method of valuing transactions within MNEs at the prices that would have been agreed by unrelated parties.³³ Therefore, arm's length measurement is a way to regulate transfer pricing between related parties, such as between parent and subsidiary companies, as if it were between unrelated parties to ensure that there are no special treatment in terms of determining the transaction value.

As Indonesia's tax system is mainly self-assessment and reporting in terms of burden of proof, the main problem in implementing the arm's length measurement is in the government capability to measure the actual value of the transaction. Fair transfer can be regarded as inherently problematic when we look at the underlying mechanism of the influence of the negotiation process. In a normal market interaction, two independent, self-interested parties work together to negotiate a fair price, but when a transaction occurs between two connected parties, as in transfer pricing, the fair price must be designated, rather than decided by the market.³⁴ Contractors in extractive sectors, especially the mineral sector, have been known to have subsidiaries and other related companies outside of the jurisdiction – offshore companies – of its exploration and exploitation

State Gazette of The Republic of Indonesia 2017 Number 303, Jakarta.

33 Michael Keen – Peter Mullins, *International Corporate Taxation and the Extractive Industries: Principles, Practice, Problems*, Philip Daniel et al (Eds.), (New York, NY: Routledge, 2017), p.13.

34 Julia Van Hoogstraten, *Theoretical Framework for Financial Flows in the Extractive Sector*, (New York: PODER, 2015), p.25.

place as a part of its value chain. As most of its products are exported in an intragroup context, the price calculation is a problem of information for the government due to the government's – or external actors of the companies doing the transaction – inability to have full detail of the valuation process; from the calculation of verifying the reference prices, assets used, operational costs, and risks. IMF also stated that the issue of measuring profitability based on the arm's length principle is seriously flawed in the mining sector due to its frequent engagement in a vertically integrated structure.³⁵

The difficulty can be further emphasized in the sense that the process of the valuation of such comparable prices may simply not exist so that arriving at a valuation will depend very heavily on the facts and circumstances of each case and require some degree of judgment, with the MNE potentially enjoying advantages of having better information than the tax authorities, for instance on the potential value of an intangible it has developed or a resource deposit it has found.³⁶ Contractors are able to further exploit gap in a high volatility prices context. As stated in the previous section, contractors may seek to maximize its profit by shifting the intragroup transaction invoice during the peak price. In this regard, the decline of world commodity prices that extractive commodities mostly depend does not necessarily mean that there are less possibilities of this rent-seeking behavior; in contrasts, contractors still try to maximize profits when prices are low.

It does not mean – while true to some extent – that the arm's length measurement is a flawed measurement in itself. The arm's length principle was generated from the lack of framework and foundation in regard to regulating transparency and fairness within intra group transaction or transactions between companies with special relationship. It should be emphasized in its intertwining aspect with the need for heavy – but fair – regulation and enforcement and the ability to collect and analyze data or information. In this regard, Indonesia still has a weakness in its scrutinizing capabilities on collecting and analyzing necessary information, such as to generate reference prices and to validate which need an open and integrated data flow that are regulated and enforced accordingly. Especially

35 International Monetary Fund, 2011, *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*, IMF, 4.

36 Keen – Mullins, Op cit., p.14.

in the extractive sectors where there are more complex regulations entangled within the tax system between the income, royalty, and special treatment aspects. Therefore, it can be argued that the vulnerability in this context is a gap between government's access to information and contractors that can be exploited in loose or flawed monitoring, regulation, and law enforcement.

Third, the cost recovery scheme is unique to oil and gas sectors and regulated in the Government Regulations No. 79/2010. The cost recovery scheme as a PSC regulates the operational cost reimbursement from production results of the costs incurred by the contractors in conducting exploration, exploitation, and other permitted expenses.³⁷ As a consequence, majority of the revenue generated within the sharing mechanism are given to the government, which divided between 85:15 for petroleum and 70:30 for gas but subject to adjustment especially during peak prices. The cost recovery then, is paid in the form of oil and gas production which valued by Weighted Average Price, which is the average of value traded based on the lifting value over a year period divided with the lifting amount of units over the same period.³⁸ While the scheme is now replaced by gross split that had been introduced by the government, the already active contractors could still chose between the two PSC schemes. Thus, the cost recovery scheme is still in its transition period. In this regard, the scheme and transition are problematic due to two main points, which are in its practicality and rough transition.

During its implementation, there are cases of cost recovery in which the contractors exploit the costs incurred and not generating profits for the government in terms of its results. Up until 2018, there are still problems found within the scheme implementation when the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) discovered four blocks of oil and gas non-compliant to the regulation.³⁹ Even though the Government Regulation No. 79/2010 already covered the categories of reimbursed costs, monitoring scheme, and auditing,

37 EITI, 2015, EITI Indonesia Report: Contextual Report, EITI, Jakarta, p.6.

38 Abdul Nasir, *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2014), p.78.

39 Anggita Rezki Amelia, "BPK Temukan Cost Recovery Empat Blok Migas tak Sesuai Aturan", *Katadata*, (<https://katadata.co.id/berita/2018/04/03/bpk-temukan-cost-recovery-empat-blok-migas-tak-sesuai-aturan>, accessed on 15 July 2018).

the cost recovery scheme is in itself have much more difficulties to be implemented, hence became a problem of practicality. The government has to address all the incurred costs which between contractors can be different due to the influence of technology used, technical mechanism implemented, and other variations of costs calculation. In pursuing of validating costs reimbursement, the government can be contradicted between the essence of cost recovery in attracting investment and maximizing revenue due to the practicality problem of validating the actual costs. Therefore, it is often found that there are cost mark ups by contractors by including negative list cost recovery,⁴⁰ as stated by Tullock (2005) about how the size of the social cost can be inferred from the value of the contestable rents. The vulnerability related to rent-seeking behavior accommodated in this context can be argued as the problematic practicability of inferring actual costs within the lack of strong regulation and enforcement.

Along with the current regulation and system in the central government which may become the loopholes of the practice of illicit financial flows as explained previously, the multi-level governance context also plays its role to the vulnerability of Indonesia's extractive industry to the illicit financial flows. Since 2001, the release of decentralization policy gives the discretionary authority to the local governments to manage the natural resources including some of the extractive industries. It also gives the authority to devise their own economic strategy, especially to increase the revenue, formulate local spending budget and make local spatial plans. By this policy, the involvement of the local actor becomes stronger.

In extractive industry, as explained by the previous chapter that actually the role of licensing in mining industry is divided into the responsibility of the central government and local governments. The stipulation of Laws no.23 of 2014 concerning of the Local Government which grant the authority for the provincial governments even though contribute to the increment of the "Clean and Clear (CnC)" mining licenses but it does not directly solve the issue of the mining licensing.

40 AM Putut Prabantoro, *Migas The Untold Story* (Jakarta: Gramedia, 2014), p.55.

Table 2 Clean and Clear Mining Data⁴¹

YEAR	CNC	TOTAL LICENSES	%
2014	6,000	10,643	56%
2015	6,370	10,339	62%
2016	6,202	9,370	66%
2017	6,390	8,588	74%

SOURCE: COMPILED BY AUTHOR

The data strengthened the argument that the release of Law no.23 of 2014 is the form of the central government awareness that the mining licensing authority is actually contestable among government levels. Under the decentralization, national government's authority in managing natural resources has been increasingly challenged by the local actors. It might also cause the trust issue among the government levels. Here the decision to strengthen the role of provincial governments shows the urgency of the central government to tighten the control over the mining licensing.

According to the McCharty, the decentralization policy has provided more opportunity not only to raise the revenue for the local governments but generate the rent-seeking for the local actors.⁴² By also looking at the authority level which might be contested each other in granting the license of mining industry, but the problems also lie on the more number of rent-seekers that might work in central, provincial, and/or district level.

Natural resources policies are now also contested and redefined by these actors not only through the institutional intervention but also discourse and norms under the logic of multi-level governance – a process which refers to negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels and to a vertical 'layering' of governance processes at these different levels.⁴³

In regards to the practice of the illicit financial flows, the relations of rent-seeking to the methods of illicit financial flows are really

41 Directorate General of Mineral and Coal, MEMR, Achievement of Sub Sector Mineral and Coal 2017 and Outlook 2018 (Jakarta: MEMR, 2017), p. 3.

42 J. F. McCharty, "Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-Legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia," *World Development*, Vol.32, No.7, 1206.

43 I. Bache – M. Flinders, *Multi-level Governance* (New York: Oxford University, 2005), p. 131.

close. As explained earlier that the non-transparent practice during the licensing process of the extractive industry will also trigger the avoidance during the sharing process between the host-government and the industry. In this sense, the local government might not have the capacity to accurately measure the potential revenue coming from the extractive industry. Furthermore, the implementation of decentralization will lead to the broader undetected illicit flows since the domain of the share is divided into the central and local authority.

A case from Bojonegoro happened in 2015. The local government projected the annual revenue from the extractive industries profit share would be around IDR 900 billion, meanwhile during the share, they only received the actual amount of IDR 700 billion. As the consequence of the inaccurate local budget (APBD) arrangement, they had to proceed the loan of IDR 100 billion. The additional interest was applicable by the lender to this loan. The local government of Bojonegoro had questioned this case to the central government. The reduction to the profit share might be applicable but not transparently shared by the central government, meanwhile the local governments do not have the capacity to conduct the accurate measurement. Bambang Rafli from the Directorate General of Financial Balance stated that his Directorate is ready to share the data principle; however there are some of the data of non-tax revenue and the reduction factors from the Directorate General of Budget. In another case, the provincial government of Riau, especially from the Energy and Mineral Resources Department questioned on the flows of revenue tax (PPh 21) payment from the extractive companies in Riau which currently only being paid to the region where the headquarter of the company located. Meanwhile the tax-payers, which are the workers, might be working in their region. Riau's government considered that the Profit Sharing (DBH) from the central government should be adjusted, and tax revenue could be one of the indicators.⁴⁴

From these two cases we can see the relations of the multi-level governance context to the practice of illicit financial flows. It can be argued that the current multi-level governance system is lacking over the coordination shown by the misunderstanding upon some of the issues, such as the central-local sharing. In another case, the

44 EITI Indonesia, "Pentingnya Transparansi Dana Bagi Hasil (DBH) untuk Daerah", (<http://eiti.ekon.go.id/pentingnya-transparansi-dana-bagi-hasil-dbh-untuk-daerah/>, accessed on 21 July 2018).

central government also realizes that actually the current system of coordination will lead to lack of the control. The enactment of Law No.23/2014 shows the urgency to limit the authority of the district governments and put more power for the provincial governments; which would be easier to be controlled by the central government. The problems of ego-sectorals are also shown by the problem of data management among the government agencies. The discrepancy on the government datas might also ease the falsification by the industry as stated previously that the concerning government bodies found it difficult to enforce law and regulation.

It can be concluded that the trust issues among the government levels and agencies become a loopholes for the practice of illicit financial flows. The practice of misinvoicing and the leakage of BOP would be easier to be executed by the industry or specifically the rent-seekers as the misunderstanding and the miscoordination among the departments and government levels are happening. In a more advance way, the differences of the data between government levels might be utilized by the rent-seekers to bring the central and local governments into conflict since the understanding of both levels might be different in technical aspects of the profit sharing.

C. CONCLUSION AND RECOMMENDATION

Indonesia's extractive industry is prone to the illicit financial flows because of the governance – which directly and indirectly accommodate the rent-seeking and influence the illicit financial flows. There are at least three main sources of regulatory vulnerability, which are the different sets of revenue data, arm's length measurement within the vulnerable enforcement, and regarding the cost-recovery scheme. All these three sources of vulnerabilities, the access of information and lack of integrated and assertive government regulation are found to be the prominent technical problems of the gaps and risks to illicit financial flows. Other than that, the multi-level governance context shown by the decentralization of natural resources also creates the loopholes to the illicit financial flows. The trust issues, misunderstanding and the mis-coordination among the departments and government levels ease the practice of falsification that leads to the illicit financial flows.

The gaps and risks within the extractive industries in Indonesia should be responded with internal and external practices of reform.

Internally, there are at least two ways of addressing the vulnerabilities of extractive sectors, which are implementing assertive regulation of data collection, data flow and databases between concerning institutions and innovating on ways of surfacing actual values.

First, Indonesia needs a more robust data regulation concerning taxes in extractive industries which are collected under an integrated methodology and mechanism, then circulated within an open and integrated platform. This task should be done by the Directorate General of Taxation under the Ministry of Finance. Indonesia actually has a regulation regarding the data transfer concerning taxes in the Indonesia Law 28/2007 article 35 about Tax General Provision and Procedures. Furthermore, the Government Law 31/2012 about Tax Data and Information Collection and Transfer already regulated the general mechanism in which data are flown between concerning parties. Nonetheless, it can be seen that the data problem still persists. In this regard, the data regulation should also address the importance of having similar methodology and assessment, especially regarding value calculation concerning taxes and profit sharing in the extractive sectors. This is also important politically to uphold the government's bargaining position by having the same data between department and institution. It is urgent for the concerning parties to build an integrated big database that are accessible in order to promote transparency. The loss of not having a comprehensive data regulation concerning data collection, data transfer, and databases can also be seen in the case of Bojonegoro in 2015 as described in the previous section where the local government had to endure the loss of miscalculation related to the lack of access to proper data and information.

Second, ways of surfacing actual values can be done through bidding and benchmarking. Innovating on ways to reveal actual values from the side of the contractors are crucial due to the underlying mechanism of reporting in this context is still self-reporting. It should also be contextualized within the phases on spotlight, such as the bidding that can be focused more on the licensing phase and benchmarking on the reporting and validating. The practice of bidding in order to get licenses is a significant step to influence the tendency of rent-seeking behavior in the area of natural resources. Bidding can provide a main function of helping government to see the actual values of certain areas or aspects that are often hard to be

measured, such as the actual value of land conversion for mining. It is also argued by Collier that in the natural resources sectors where licenses are often the place where illicit financial flows started, having an auction is a way of forcing companies to reveal the true value of a right to extract by placing them in a competition.⁴⁵

The practice of benchmarking is also essential as can be seen by the findings that it is virtually impossible for the government to access full information needed to calculate the actual value of certain transactions and profits. Benchmarking can serve as an anchor that is crucial to the process of negotiation and validation which can also be seen as a reference price to certain methods of cost calculation. As the mechanism of transactions often related to offshore parties, benchmarking can be done by having or including it in a Government-to-Government (G2G) agreement or partnership.

Externally, there are two ways for the Indonesian government to tackle the issue with the assistance of external forces. The first one is by conducting the G2G bilateral partnership on illicit financial flows and the second is by its membership on EITI.

As the illicit financial flows are closely related to the existence of tax havens countries, the bilateral relations especially in terms of the benchmark data sharing might help the government to validate the existence of the illicit financial flows. This initiative has been executed by the African, Caribbean, and Pacific Group of States (ACP) by engaging the European Union (EU) to combat the illicit financial flows in bilateral manner. The resolution has been agreed during the meeting in Nairobi on December 19th to 21st 2016. There are 24 points on the resolution consist of the recommendation and assistance on the technical and financial. The recommendation consist of the suggestion to make use of the OECD tax model, the membership to EITI, to recall the tax-havens to work together under the name of the development, and the legal obligation covering all of the mineral supply chain. The assistance consist of the financial and technical assistance on regulatory framework, tax administration, and institutional development. The resolution also shows the commitment of EU to have the automatic exchange of the data, meanwhile the ACP also commit to share the state and local authority budget as part of the assistance program.⁴⁶

45 P. Collier, "The Political Economy of Natural Resources", *Social Research*, Vol 77 No 4, 2010, 1128.

46 ACP-EU, "ACP-EU Joint Parliament Assembly Resolution", (<http://www>).

The second initiative is by actively involving to the regime of EITI. EITI is the global standard for the good governance of oil, gas, and mining. EITI aims to promote the transparency among the industry and the host-government by matching the revenue earned by the government and the contribution from the extractive industries. Since September 14th 2010, Indonesian government has committed to implement the EITI standards on our extractive industry governance. By the end of 2013, the EITI Boards declared Indonesia as a candidate with “meaningful progress”. Due to the size of the extractive industries and complexity of issues in Indonesia, considerable progress has been achieved since commencing the initiative. The significant progress was already sustained by the EITI stakeholders which resulted to the compliance of Indonesia by 15 October 2014.⁴⁷ By the involvement to the EITI, it would improve the bargaining position of the government towards the industry, and simultaneously would help the government in validating the contribution of the extractive industry by implementing the regime standard.

D. REFERENCES

- ACP-EU. ACP-EU Joint Parliament Assembly Resolution. http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/2016_nairobi/pdf/102060en.pdf. 23 July 2018.
- Adi, Y. S. 2017. The Influence of Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) on Countries Compliance: The Case of Indonesia. *Thesis*. Program S1 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Aidt, T. S. 2016. *Rent-seeking and the Economics of Corruption*. *Constitutional Political Economy* 27(2): 142-157.
- Amelia, A. R. 2018. BPK Temukan Cost Recovery Empat Blok Migas tak Sesuai Aturan. *Katadata*. <https://katadata.co.id/berita/2018/04/03/bpk-temukan-cost-recovery-empat-blok-migas-tak-sesuai-aturan>. 15 July 2018.
- Ariyanti, F. 2015. 31 Perusahaan Tambang Mangkir Laporan Pajak, Ini Daftarnya!. *Liputan 6*. <http://bisnis.liputan6.com/>

europarl.europa.eu/intcoop/acp/2016_nairobi/pdf/102060en.pdf, accessed on 23 July 2018).

⁴⁷ Adi, Loc. cit, p. 22.

- [read/2372772/31-perusahaan-tambang-mangkir-lapor-data-pajak-ini-daftarnya](#). 31 May 2017.
- Bache, I. – Flinders, M. 2005. *Multi-level Governance*. Oxford University. New York.
- Bullough, O. 2018. *The Dark Side of Globalization*, *Journal of Democracy* 29(1): 25-38.
- Center for Statistical Agency. 2018. Realisasi Penerimaan Negara. <https://www.bps.go.id/statictable/2009/02/24/1286/realisasi-penerimaan-negara-milyar-rupiah-2007-2017.html>. 15 July 2018.
- Central Government. 2018. *LKPP Tahun 2017*. The Ministry of Finance. Jakarta
- Collier, P. 2010. *The Political Economy of Natural Resources*. *Social Research* 77(4): 1105-1132.
- Directorate General of Mineral and Coal. 2018. *Laporan Kinerja*. The Ministry of Energy and Mineral Resources. Jakarta.
- Directorate General of Mineral and Coal. 2017. *Achievement of Sub Sector Mineral and Coal 2017 and Outlook 2018*. The Ministry of Energy and Mineral Resources. Jakarta.
- Directorate General of Oil and Gas. 2018. *Laporan Kinerja*. The Ministry of Energy and Mineral Resources. Jakarta.
- EITI Indonesia. Pentingnya Transparansi Dana Bagi Hasil (DBH) untuk Daerah. <http://eiti.ekon.go.id/pentingnya-transparansi-dana-bagi-hasil-dbh-untuk-daerah/>. 21 July 2018.
- EITI. 2015. *EITI Indonesia Report: Contextual Report*. EITI. Jakarta.
- Global Financial Integrity. Trade Misinvoicing. <http://www.gfintegrity.org/issue/trade-misinvoicing/>. 12 July 2018.
- Hoogstraten, J. V. 2015. *Theoretical Framework for Financial Flows in the Extractive Sector*. PODER. New York.
- Ilyas, F., Primayogha, E., and Wasef, M. Tata Kelola Batubara Belum Maksimal, Kerugian Negara Diindikasikan Capai 133.6 Triliun Rupiah Pemerintah RI dan KPK Mesti Beri Perhatian Serius. *Indonesia Corruption Watch*. <https://www.antikorupsi.org/id/kajian/tata-kelola-batubara-belum-maksimal-kerugian-negara-diindikasikan-capai-1336-triliun-rupiah>. 15 July 2018.
- International Monetary Fund. 2011. *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. IMF.

- Kar, D. – Spanjers, J. 2015. *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2004-2013*. Global Financial Integrity. Washington, DC.
- Keen, M. – Mullins, P. 2017. *International Corporate Taxation and the Extractive Industries: Principles, Practice, Problems*. Philip Daniel et al (Eds.). Routledge. New York.
- Le Billon, P. 2011. *Extractive Sectors and Illicit Financial Flows: What Role for Revenue Governance Initiatives?*. U4 Issue. No. 13.
- Lukito, A. – Watson, T. 2017. *Gross-split PSCs – a spur for investment?*. Indonesia Energy, Utilities, & Mining News Flash. No.60.
- Malik, A. 2018. Why Indonesia's Energy Sector is so Corrupt. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2018/04/why-indonesias-energy-sector-is-so-corrupt/>. July 17, 2018.
- Mbaku, J. M. 1998. *Corruption and Rent-Seeking*. Palgrave Macmillan. London.
- McCharty, J. F. *Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-Legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia*. World Development 32(7): 1199-1223.
- Nasir, A. 2014. *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia*. Grasindo. Jakarta.
- Natural Resource Governance Institute. 2015. *Indonesia (Country Strategy Note)*. Natural Resource Governance Institute. Jakarta.
- OECD. Base Erosion and Profit Shifting. <http://www.oecd.org/tax/beps/>. 12 July 2018.
- Perkasa, A. 2017. DJP Akui 'Kekacauan' Data Pajak Pertambangan Minerba. CNN Indonesia. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170124173657-85-188620/dpr-dan-kkks-tetap-pilih-cost-recovery-ketimbang-gross-split>. 15 July 2018.
- Prabantoro, AM. P. 2014. *Migas The Untold Story*. Gramedia. Jakarta.
- Prakarsa. 2016. *Calculating Illicit Financial Flows to and from Indonesia: a Trade Data Analysis, 2001-2014*. Perkumpulan Prakarsa. Jakarta.
- Saputra, W. – Abdullah, M. 2015. *Illicit Financial Flows and Tax Crime in Mining Sector*. Brief Note. Publish What You Pay Indonesia. Jakarta.
- Salomon, M. – Spanjers, J. 2017. *Illicit Financial Flows to and from*

Developing Countries: 2005-2014. Global Financial Integrity. Washington, DC.

The Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources number 18/2017, *Gross Split Production Sharing Contract*, 17 February 2017, Official State Gazette of The Republic of Indonesia 2017 Number 303, Jakarta.

Tullock, G. *The Rent Seeking Society*. Liberty Fund. Indianapolis.

Williams, A. 2011. *Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth*. *World Development* 39(4): 490-505.

Zucman, G. 2015. *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. The University of Chicago Press. Chicago.

Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi

MEI SUSANTO

Universitas Padjadjaran

m.susanto@unpad.ac.id

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menguji konstitusionalitas objek hak angket DPR terhadap KPK menimbulkan permasalahan dan perdebatan hukum, khususnya dapat tidaknya penggunaan hak angket DPR terhadap KPK sebagai lembaga negara independen. Permasalahan dalam penelitian adalah apakah pertimbangan Hakim Konstitusi dalam putusan *a quo* telah tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR? Bagaimana implikasi putusan *a quo* berkaitan penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi? Penelitian *doctrinal* ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Penelitian menyimpulkan, *pertama*, pertimbangan Hakim Konstitusi khususnya pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan *a quo* tidak tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR dikarenakan pertimbangannya tidak memiliki konsistensi terhadap makna

independen yang dimiliki KPK bahwa posisi KPK berada di ranah eksekutif, sehingga tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Pertimbangan yang tidak konsisten dibarengi tidak dibedahnya makna “hal penting, strategis, dan berdampak luas” sebagai kriteria dipergunakannya hak angket DPR. *Kedua*, implikasi putusan *a quo* terhadap penggunaan hak angket DPR terhadap KPK adalah dapat terganggunya status independensi KPK. Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksektif dapat merintang, mempolitikasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani KPK. Diperlukan penegasan pembatasan penggunaan hak angket DPR khususnya kepada tugas KPK dalam bidang yudisial, serta pengekan diri panitia angket DPR untuk tidak memasuki batas-batas yang ditentukan hukum.

Kata Kunci: DPR, Hak Angket, KPK, Pemberantasan Korupsi.

ABSTRACT

A decision of the Constitutional Court Number 36/PUU-XV/2017 to examine the constitutionality of the object of House of Representatives inquiry to the Corruption Eradication Commission (KPK) raises various kinds of problems and legal debates, especially whether it can the use of the House's inquiry to the KPK as an independent state institution. The problem in this research is whether the consideration of Constitutional Justice in the Decision has proper to the KPK as the object of the House's inquiry? How does the implication of the Decision relate to the use of the House's inquiry to the KPK against corruption eradication? This study is a doctrinal research, using primary and secondary legal materials, in the form of legislation, literature and research results to the object of research. The research concludes, firstly, the consideration of Constitutional Court Justices in particular the consideration of 5 Constitutional Court Justices on the Decision is not proper to place the KPK as the object of House's inquiry because its consideration has no consistency, especially on the independent meaning of KPK by saying KPK's position is in the executive sphere, so that does not mean making the KPK is not independent and free from any influence. Such considerations are not consistent but also accompanied by not disseminating the meaning of “important, strategic, and broad-based” as a criterion for the use of the House's inquiry. Second, the

implication of the Decision on the use of the House's inquiry against the KPK is that it can disrupt the KPK's independence status in the context of eradicating corruption. The use of the DPR's inquiry right to the KPK excessively without certain limits can obstruct and politicization of corruption eradication cases handled by the KPK. Therefore, it is necessary to affirm the limitation of the use of the House's inquiry especially to the duty of KPK in the judicial field, as well as the self-restraint of the House's inquiry committees not to enter the limits set by law.

Keywords: House of Representative, Right of Inquiry, KPK, Corruption Eradication.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 28 April 2017 yang mengesahkan penggunaan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menimbulkan per-masalahan hukum. Perdebatan pro dan kontra penggunaan hak angket DPR terhadap KPK-pun timbul, baik secara substantif berkaitan dengan materi alasan penggunaan hak angket maupun secara formil apakah KPK dapat menjadi objek hak angket DPR atau tidak.

Pangkal persoalannya adalah definisi operasional yang terdapat dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), yang menyebut “Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut disebutkan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) tersebut “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian”.

Frasa yang terdapat dalam “hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”, menunjukkan lembaga negara yang

menjadi objek dari hak angket adalah Pemerintah. Khususnya kata “Pemerintah” yang menggunakan “P” (huruf besar) kemudian menjadi perdebatan. Pendapat yang tidak setuju KPK menjadi objek hak angket DPR mengemukakan alasan bahwa Pemerintah dengan “P” huruf besar adalah eksekutif pemerintahan yakni Presiden dan organ yang ada di bawahnya, sementara KPK merupakan lembaga independen yang dijamin oleh UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), sehingga KPK tidak dapat dijadikan objek dari hak angket. Sementara, kelompok yang setuju KPK menjadi objek hak angket DPR beralasan bahwa KPK memiliki fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang itu merupakan fungsi eksekutif, sehingga tetap dapat dilakukan hak angket. Bahkan, Yusril Ihza Mahendra mengatakan, tidak hanya KPK yang dapat menjadi objek hak angket DPR, Mahkamah Agung (MA) pun dapat dijadikan objek hak angket sepanjang tidak berkaitan dengan persoalan perkara yudisial.¹

Sebagai upaya mencari solusi terhadap perdebatan tersebut, beberapa kelompok orang melakukan pengujian terhadap Pasal 97 UU MD3 tersebut. Tercatat ada 3 permohonan, yakni: (1) Nomor 36/PUU-XV/2017; (2) Nomor 37/PUU-XV/2017; dan (3) Nomor 40/PUU-XV/2017. Dari ketiga permohonan tersebut telah keluar putusannya, dimana Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 yang akan diulas dalam artikel ini, karena Putusan Nomor 37/PUU-XV/2017 dinyatakan tidak diterima oleh Majelis Hakim Konstitusi akibat pemohon tidak hadir dalam persidangan, sementara dalam Putusan Nomor 40/PUU-XV/2018 dinyatakan pertimbangan Putusan Nomor 37/PUU-XV/2017 *mutatis mudandis* berlaku terhadap permohonan Nomor 40/PUU-XV/2017.

Dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017, MK memutuskan menolak permohonan pemohon yang pada intinya menyebut KPK bukan merupakan objek hak angket DPR. Dengan demikian, putusan tersebut menegaskan KPK merupakan lembaga yang dapat menjadi objek hak angket oleh DPR. Namun demikian, sebenarnya putusan tersebut tidak diputus secara bulat. Terdapat 5 (lima) orang Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan dan 4 (empat) orang Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

1 <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/14/17595501/menurut-yusril-hak-angket-bisa-ditujukan-un-tuk-semua-lembaga>

5 Hakim Konstitusi yang kemudian pertimbangannya menjadi Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, yang walaupun bersifat independen, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. KPK independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sehingga KPK tetap dapat menjadi objek hak angket DPR sebagai bagian dari fungsi pengawasan yang melekat pada DPR. Sementara itu, dari 4 orang Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi diantaranya menyebut KPK bukanlah organ eksekutif sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR, dan 1 (satu) orang Hakim Konstitusi menyebut KPK termasuk dalam ranah eksekutif, namun karena independen sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR.

Dari pertimbangan tersebut, menjadi pertanyaan, apakah pertimbangan yang dikemukakan oleh 5 orang Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan adalah tepat? Bagaimana dengan status independensi KPK yang dijamin oleh UU KPK? Selain soal kelembagaan, hal yang menjadi persoalan adalah substansi yang hendak diselidiki oleh DPR. Dalam kasus angket terhadap KPK, salah satu alasannya adalah mengenai permintaan DPR untuk membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani, dimana disebutkan ada beberapa orang anggota DPR yang terlibat. Oleh karena itu, jika hak angket dilakukan dengan membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani tersebut, bukankah sudah masuk pada persoalan yudisial atau *pro justicia*. Hal ini yang tidak disinggung secara langsung oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut.

Lebih jauh dari persoalan yang telah dikemukakan, persoalan lainnya adalah berkaitan dengan pemberantasan korupsi. Tanpa pembatasan yang tegas, dapat menimbulkan eksese negatif penggunaan hak angket DPR terhadap KPK khususnya berkaitan dengan status independensi KPK dalam melakukan tindakan-tindakan penegakan hukum *pro justicia*.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan tersebut, maka artikel ini akan menganalisis persoalan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK dikaitkan pula dengan persoalan pemberantasan korupsi.

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 telah tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR?
- b. Bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi?

3. Tujuan Kajian

Artikel yang mengkaji persoalan hak angket DPR, KPK dan pemberantasan korupsi ini bertujuan untuk menganalisis tepat tidaknya pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menyebut KPK dapat menjadi objek hak angket DPR. Selain itu, artikel ini juga bertujuan mengkaji implikasi Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 tersebut berkenaan penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi.

4. Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang meneliti asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum (Soerjono, 2007: 51). Artikel ini akan menganalisis persoalan hak angket DPR dari aspek prinsip, sejarah penggunaan, perbandingan, dan penerapan hak angket. Dari aspek prinsip dan sejarah penggunaan hak angket diharapkan dapat memperoleh esensi dari penggunaan hak angket sebagai fungsi pengawasan DPR. Khusus sejarah penggunaan hak angket dilengkapi juga dengan perbandingan hak angket di Inggris dan Amerika Serikat sebagai representasi sistem pemerintahan parlementer dan presidensial, mengingat sering kali ada anggapan hak angket DPR tidak tepat dipergunakan sistem presidensial di Indonesia, karena hak angket hanya dikenal dalam sistem parlementer. Dari aspek konsep, sejarah dan perbandingan kemudian dikontekstualisasikan terhadap penggunaan hak angket DPR di Indonesia, khususnya dikaitkan dengan penggunaannya terhadap KPK sebagai organ independen. Data yang dipergunakan adalah data hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945, UU MD3 dan UU KPK, serta data hukum sekunder berupa doktrin para ahli, buku, jurnal dan hasil penelitian serta data hukum tersier berupa kamus hukum. Kemudian dilakukan penelaahan secara kualitatif pada aspek menarik asas-asas

hukum, hukum positif berkaitan dengan hak angket DPR, KPK dan pemberantasan korupsi.

B. PEMBAHASAN

1. Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017

Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017, secara garis besar dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu pertimbangan berkaitan dengan konsepsi hak angket dan pertimbangan berkaitan dengan KPK sebagai objek hak angket.

Pertama, pertimbangan mengenai konsepsi hak angket. Konsepsi berkaitan dengan istilah, sejarah penggunaan dan tujuan penggunaan hak angket. Berkenaan dengan pertimbangan konsepsi hak angket dijelaskan 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, pada tabel 1:

Tabel 1. Perbandingan Pertimbangan Hakim Terhadap Konsepsi Hak Angket

ISU	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG MENJADI DASAR PUTUSAN	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG DISSENTING OPINION
Istilah	“Angket” berasal dari Bahasa Perancis “enquete” yang berarti “penyelidikan”	Hak parlemen untuk melakukan penyelidikan disebut <i>parliamentary investigation</i> .
Sejarah Hak Angket Pertama Kali Dipergunakan	Parlemen Inggris pada tahun 1367 merupakan institusi pertama yang memulai penggunaan hak angket saat digunakannya <i>right to investigate and chastise the abuse of administration</i> , dengan tujuan menjatuhkan sanksi dalam pemecatan terhadap pejabat pemerintah.	Hak angket merupakan bagian pelaksanaan pengawasan Parlemen terhadap pemerintah (eksekutif), mula-mula berkembang di Inggris, khususnya pasca Glorious Revolution (1688) yang ditandai oleh runtuhnya kekuasaan monarki absolut di Inggris, sehingga secara evoluf lahir praktik pemerintahan yang bertanggung jawab (<i>responsible government</i>) sebagai dasar sistem pemerintahan parlementer Inggris, atau yang dikenal dengan mosi tidak percaya.

ISU	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG MENJADI DASAR PUTUSAN	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG DISSENTING OPINION
Perbandingan penggunaan hak angket berdasarkan sistem pemerintahan	Walaupun pertama dipergunakan di Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer, namun praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan Presidensial juga mengenal hak angket (pengawasan dalam bentuk investigasi) sebagai <i>implied power</i> dari kekuasaan Kongres, dengan mendasarkan pada pendapat pengadilan dalam kasus <i>Watkins vs. United States</i> yang mengatakan “ <i>the power of the Congress to conduct investigation is inherent in the legislative process</i> ”.	Sistem pemerintahan presidensial yang diperkenalkan di Amerika Serikat tidak mengenal <i>responsible government</i> , walau demikian Kongres Amerika tetap memiliki hak melakukan investigasi dengan nama <i>congressional oversight</i> terhadap eksekutif sebagai kekuasaan yang implisit yang mencakup aspek yang luas, yaitu meninjau, memonitor dan mensupervisi implementasi kebijakan publik.
Kesimpulan mengenai tujuan penggunaan hak angket	Hasil penyelidikan hak angket tidak harus selalu berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang melanggar undang-undang. Hak angket sebagai instrumen pengawasan DPR, dapat dipergunakan untuk menemukan dan merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan undang-undang, <i>standard operating procedure (SOP)</i> maupun kebijakan lainnya.	Hasil penyelidikan hak angket baik dalam sistem parlementer dan sistem presidensial sama-sama untuk pengawasan terhadap eksekutif. Bedanya, dalam sistem parlementer, <i>parliamentary investigation</i> dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan, sementara dalam sistem presidensi, <i>congressional oversight</i> tidak dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan.

Dari pertimbangan tersebut, dapat dikatakan bahwa 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, memiliki cara pandang yang nyaris sama, hanya berbeda pada titik tekannya, dapat dikatakan juga saling melengkapi.

Pertimbangan mengenai konsepsi hak angket DPR oleh Hakim Konstitusi tersebut penting sehingga memberikan kejelasan mengenai konsepsi hak angket DPR yang selama ini dianggap sebagai suatu “kecelakaan konstitusional”, karena diasumsikan sebagai instrumen pengawasan DPR dalam sistem parlementer, sementara Indonesia, khususnya paska perubahan UUD 1945, menegaskan menganut sistem presidensial (MPR, 2016: 18). Apalagi memang istilah dan penggunaan hak angket dalam ketatanegaraan Indonesia lahir bersamaan dengan berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 dan UUD-Sementara 1950, yang keduanya menganut sistem parlementer. Sampai-sampai UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR dibatalkan oleh MK dalam

Putusan Nomor 8/PUU-VIII/2010 karena alasan pembentukannya didasarkan pada UUD-S 1950 yang menganut sistem parlementer sehingga tidak “compatible” lagi dengan sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan.

Dalam Putusan 36/PUU-XV/2017, perdebatan apakah hak angket merupakan “kecelakaan konstitusional” sebagai instrumen parlementer dalam sistem presidensial Indonesia, menurut penulis dapat diakhiri. Melalui pertimbangan Hakim Konstitusi, khususnya pendekatan perbandingan penggunaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan Inggris yang mewakili sistem parlementer dan penggunaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang mewakili sistem presidensial, maka tidak ada lagi perbedaan yang berarti, mengingat baik Parlemen Inggris maupun Kongres Amerika Serikat, sama-sama memiliki hak angket atau hak untuk melakukan penyelidikan. Itu artinya perbedaan hak angket secara diametral berdasarkan sistem pemerintahan tidak dapat dijadikan acuan lagi. Dapat dikatakan penggunaan hak angket di dalam dua sistem pemerintahan tersebut semakin mendekat (konvergen).

Bahkan perbandingan di Amerika Serikat secara lebih khusus memberikan wawasan yang lebih luas bahwa penggunaan hak angket tidak selalu berkaitan dengan penyelidikan terhadap pengambilan /implementasi kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga berdampak pada hak menyatakan pendapat dengan rekomendasi pergantian pejabat tertentu, melainkan juga dalam rangka penyelidikan kepentingan pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) penting.

Merujuk pendapat Matthew Mantel mengatakan bahwa secara implisit kekuasaan penyelidikan dimiliki Kongres Amerika bersumber pada tiga ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi Amerika Serikat (Mantel, 2008: 327). Ketentuan pertama terdapat dalam *Article I, Section 1*, “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress” Mantel mengatakan, tanpa adanya kekuasaan penyelidikan, termasuk di dalamnya kekuasaan untuk memperoleh latar belakang data dan informasi yang tepat, maka Kongres tidak akan dapat menyusun legislasi yang efektif. Selanjutnya ketentuan kedua berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 2, Clause 5, which grants the House of Representatives the power to impeach*, dan *Article I, Section 3, Clause 6, which grants the Senate the power to try officials impeached by*

the House. Dua ketentuan dalam rangka *impeachment* tersebut adalah kewenangan untuk melakukan penyelidikan (investigasi) terhadap perilaku pejabat publik. Dan ketiga, ketentuan berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 8, Clause 18 of the Constitution grants Congress the power to make “all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers”* Ketentuan klausul “*necessary and proper*” (keperluan dan kelayakan) memungkinkan Kongres menciptakan sarana dan alat dalam rangka melaksanakan tujuan badan legislatif. Karena itu, kekuasaan penyelidikan Kongres adalah hal yang inheren untuk memastikan penerapan hukum.

Dapat dikatakan bahwa penggunaan hak angket tidak selalu dalam rangka memintai pertanggungjawaban (*impeachment*), melainkan juga dalam rangka pembentukan undang-undang (legislasi) dan dalam rangka melakukan pengawasan yang efektif terhadap implementasi undang-undang.

Sebagai contoh di Amerika, penggunaan hak angket dalam bentuk *congressional inquisition* pernah dilakukan dengan memanggil Mark Zuckerberg, pemilik media sosial Facebook, karena skandal bocornya data pribadi 87 juta pengguna Facebook di dunia yang dapat dipergunakan untuk tujuan-tujuan politik tertentu (India Times). Hasil penyelidikan dipergunakan untuk langkah evaluasi dan perbaikan undang-undang peraturan perundang-undangan terkait kerahasiaan data pribadi.

Contoh tersebut menunjukkan penggunaan hak angket tidak selalu berbicara mengenai kebijakan/perilaku pejabat pemerintahan, melainkan hal lain yang penting dan berdampak luas terhadap masyarakat. Maka sebenarnya konstruksi hak angket yang hanya dipergunakan sebagai alat pengawasan dengan hanya satu tujuan yaitu untuk memintai pertanggungjawaban pejabat pemerintahan tidaklah memadai lagi. Lebih luas lagi, hak angket dapat juga dipergunakan sebagai instrumen legislasi DPR. Berdasarkan riset yang dilakukan Arifin Sari Surnganlan Tambunan, terdapat 4 (empat) jenis hak angket, yaitu hak angket dalam bidang keuangan (*financial enquete*), hak angket di bidang legislatif (*legislative enquete*), hak angket di bidang politik (*political enquete*) dan angket soal pemilihan umum (*election enquete*) (Arifin, 1998: 158-159).

Kedua, pertimbangan Hakim Konstitusi terhadap KPK sebagai objek hak angket DPR. Sebagaimana telah disebutkan dalam bab latar

belakang, pertimbangan yang dikemukakan oleh 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan, maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* menjadi titik sentral perdebatan yang berujung pada perbedaan kesimpulan mengenai dapat tidaknya KPK menjadi objek hak angket DPR.

Adapun 5 Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, Anwar Usman, Aswanto, Wahiduddin Adams, dan Manahan MP Sitompul yang pertimbangannya yang menjadi dasar putusan terdapat dalam pertimbangan 3.17 sampai dengan 3.24. Dalam pertimbangan diawali dengan pertanyaan “Lembaga negara mana yang dapat menjadi objek hak angket DPR?”. Terhadap pertanyaan tersebut, ke-5 Hakim Konstitusi mengkonstruksi jawaban dengan mendasarkan pada pembagian lembaga negara berdasarkan UUD 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Dari 8 (delapan) lembaga negara tersebut maka dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu lembaga negara utama (*main state organs*) dan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*). KY adalah satu-satunya lembaga negara penunjang berdasarkan UUD 1945. Selanjutnya, 5 Hakim Konstitusi menyebut lembaga negara penunjang tidak hanya berdasarkan perintah UUD, melainkan juga ada yang berdasarkan perintah undang-undang, bahkan Keputusan Presiden. Keberadaan lembaga penunjang sebagai respons terhadap kebutuhan penyelenggaraan negara dan masyarakat yang semakin kompleks, contoh lembaga penunjang KPK, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan lain-lain. Secara khusus ke-5 Hakim Konstitusi mengatakan:

“Mahkamah sependapat jika doktrin klasik tentang pemisahan cabang kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dipandang tidak lagi memadai untuk mewujudkan tujuan-tujuan bernegara dan tuntutan masyarakat yang kian kompleks. Dengan kata lain, tidak cukup memadai lagi tujuan dan tuntutan tersebut dicapai dan dipenuhi dengan keberadaan struktur lembaga utama (*main state organs*), sehingga diperlukan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) untuk menjalankan fungsi penunjang terhadap lembaga negara utama. Dengan kata lain, lembaga-lembaga negara penunjang tersebut dibentuk dengan tetap berdasar pada fungsi lembaga negara utama yang menjalankan tiga

fungsi: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Artinya, baik pada pada ranah eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, dimungkinkan muncul lembaga penunjang untuk mendukung kompleksitas fungsi lembaga utama. Tujuan pembentukannya jelas, yakni dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawab lembaga-lembaga utama tersebut” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 107-108)

Selanjutnya, ke-5 Hakim Konstitusi dalam pertimbangan 3.19 mengatakan bahwa:

“...dalam perspektif hukum tata negara modern, ada pendapat yang menyatakan banyak lembaga negara yang dibentuk tetapi tidak termasuk dalam salah satu cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (*rule making function, rule application function, dan rule adjudication function*). Ada lembaga-lembaga penunjang yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah kontrol eksekutif (Presiden).”

Berdasarkan pertimbangan teoritis tersebut, 5 Hakim Konstitusi tersebut selanjutnya melihat posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan mendasarkan pada konsiderans menimbang huruf b UU KPK yang menyatakan “Bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi”. Berpijak dari Konsiderans tersebut, 5 Hakim Konstitusi mengatakan bahwa KPK dibentuk karena Kepolisian dan Kejaksaan mengalami *public distrust* dalam pemberantasan korupsi, sehingga dapat dikatakan bahwa KPK merupakan bagian dari eksekutif karena menjalankan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, yang juga dimiliki oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Bahkan menurut ke-5 Hakim Konstitusi, dengan mengacu pada pendapat Saskia Lavrijssen, 2008, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 109).

Sampai dengan di sini, pertimbangan ke-5 Hakim Konstitusi yang memasukkan KPK sebagai bagian dari eksekutif memiliki dasar dan landasan teoritis yang dapat dibenarkan. Bahkan, ke-5

Hakim Konstitusi tersebut juga sempat mempertimbangkan pendapat yang membagi lembaga penunjang ke dalam 2 kelompok, yaitu (i) pendapat yang tetap mengelompokkan lembaga-lembaga penunjang dalam lingkup kekuasaan eksekutif, dan (ii) pendapat yang menyatakan lembaga-lembaga penunjang ke dalam kelompok kekuasaan baru yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*), diantaranya Yves Meny dan Andrew Knaap (1998), yang memasukkan keberadaan lembaga-lembaga penunjang sebagai kekuasaan keempat karena kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 107). Namun ke-5 Hakim Konstitusi rupanya lebih memilih pendapat yang pertama, sehingga KPK merupakan lembaga negara bagian dari eksekutif yang independen.

Mengapa pandangan 5 Hakim Konstitusi yang memasukkan KPK ke dalam bagian eksekutif dapat dibenarkan, karena didasari pada perspektif teoritis yang dapat beragam pemahamannya, khususnya terhadap perkembangan cabang-cabang kelembagaan negara. Bahkan, cara pandang yang sama melihat KPK sebagai organ eksekutif, namun memiliki cara pandang lain terkait status independensinya. Hal dilihat dari pendapat 1 Hakim Konstitusi yang berbeda (*dissenting opinion*) yaitu Maria Farida Indrati, juga memiliki pandangan yang sama yakni bahwa KPK merupakan lembaga negara yang berada pada cabang kekuasaan eksekutif namun independen.

Hal ini berbeda dengan pertimbangan 3 Hakim Konstitusi yaitu Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna dan Suhartoyo yang *dissenting opinion* dengan mengatakan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang kekuasaan negara di dalam trias politika. Hal tersebut didasarkan pada pendapat teoritis dari Asimow dalam bukunya *Administrative Law* (2002), dengan mengatakan “*Unit of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*”. Mendasarkan pada pendapat tersebut, 3 Hakim Konstitusi mengatakan “Organ negara yang disematkan status independen karenanya berada di luar ketiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika”. Selain berdasarkan pendapat Asimow, 3 Hakim Konstitusi juga mendasarkan pada pendapat William F. Funk & Richard H. Seamon yang mengatakan bahwa lembaga

yang disebut independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*quasi executive*”, “*quasi judicial*”, yang sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie (2006) menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sehingga dengan penyematan posisi “quasi” tersebut, lembaga independen tidak termasuk cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 123). Cara pandang ke-3 Hakim Konstitusi yang menyebut KPK bukan merupakan cabang kekuasaan eksekutif juga dapat dibenarkan, karena juga didasarkan pada teori yang valid.

Di sinilah menariknya perspektif teoritis yang mempengaruhi pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara. Antara 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, maupun 3 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* memiliki sudut pandang yang sama sekali berbeda dalam menempatkan KPK sebagai sebuah lembaga negara. Lima Hakim Konstitusi menyebut KPK sebagai bagian dari organ eksekutif (walaupun independen) sehingga pada akhirnya dapat menjadi objek hak angket DPR, sementara 3 Hakim Konstitusi menyebut KPK bukanlah organ eksekutif, sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Selain itu ada 1 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* menyebut KPK sebagai organ eksekutif yang independen, sehingga karena independensinya tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Sehingga 3 Hakim Konstitusi maupun 1 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* memiliki konsistensi terhadap pertimbangannya. Hal berbeda dengan 5 Hakim Konstitusi yang terlihat tidak konsisten khususnya ketika memaknai KPK sebagai organ eksekutif yang independen.

Lima Hakim Konstitusi tersebut mengatakan bahwa:

“KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 109).

Dengan mendasarkan pada Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 halaman 269, dinyatakan independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017,

hlm. 109). Karena itu, 5 Hakim Konstitusi tersebut mengatakan “Walaupun KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial.” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 110).

Bagir Manan mengatakan bahwa dalam negara hukum yang demokratis, tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak dipertanggungjawabkan (Manan, 2003: 66-67). Karena itu, secara teoritis juga, sistem ketatanegaraan di manapun yang demokratis, dibuat sedemikian rupa sehingga setiap jabatan atau organ negara dapat dipertanggungjawabkan secara tepat sesuai dengan karakteristik dari organ negara yang ada dan sistem pemerintahan yang dianut. Termasuk juga di dalamnya organ negara yang bersifat independen, dibuat mekanisme sedemikian rupa agar tetap dapat dipertanggungjawabkan sekaligus juga tetap menjaga independensinya.

Beberapa kriteria sebuah lembaga negara pendukung bersifat independen menurut William F. Fox, Funk dan Seamon di antaranya: (1) dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam Undang-Undang tentang komisi tersebut; (2) Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi; (3) Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (4) Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (5) Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*) (dalam Miranda, 2009: 57). Berdasarkan kriteria tersebut, maka elemen KPK sebagai organ independen terpenuhi. Sayangnya, kriteria tersebut tidak mengulas mengenai mekanisme pertanggungjawaban atau kontrol terhadap organ independen tersebut harus bagaimana.

Melihat salah satu mekanisme pertanggungjawaban yang wajib dilakukan oleh KPK kepada publik, maka Pasal 20 ayat (1) UU KPK telah menyebutkan bahwa KPK memberikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK. Laporan secara terbuka dan berkala tersebut menjadi cara agar kinerja KPK dapat dipertanggungjawabkan namun tetap dijaga independensinya. Khusus dengan DPR, selain laporan berkala, pada praktiknya juga dilakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi III DPR dengan

KPK. RDP tersebut dilakukan melalui mekanisme rapat tatap muka (*hearing*), dimana KPK menjelaskan kinerjanya dalam jangka waktu tertentu (mengingat RDP dapat dilakukan lebih dari satu kali dalam setahun, umumnya disesuaikan dengan masa sidang DPR). Kemudian Anggota Komisi III DPR dapat melakukan pendalaman berupa pertanyaan, evaluasi dan kesimpulan RDP yang berisi masukan dan rekomendasi kepada KPK.

Penggunaan istilah RDP ketika DPR melakukan rapat dengan KPK juga dapat dikatakan tepat sebagai upaya menjaga independensi lembaga negara penunjang seperti KPK. Bandingkan dengan penggunaan istilah yang dipergunakan saat DPR melakukan rapat dengan organ eksekutif yang langsung di bawah Presiden, yaitu Kementerian, Kepolisian, Kejaksaan dan lain-lain yang mempergunakan istilah rapat kerja. Bandingkan juga penggunaan rapat DPR dengan MA dan MK dengan istilah rapat konsultasi. Perbedaan istilah antara rapat dengar pendapat (RDP), rapat kerja, dan rapat konsultasi tersebut tentu bukan tanpa maksud dan tujuan tertentu. Salah satunya adalah sebagai bentuk penghormatan terhadap status kelembagaan masing-masing lembaga negara tersebut.

Model akuntabilitas dan pertanggungjawaban KPK melalui mekanisme laporan maupun RDP dengan Komisi III DPR tersebut dapat dikatakan cukup tepat sebagai upaya menjaga keseimbangan antara kewajiban bertanggungjawab sekaligus menjaga independensi KPK. Mengingat dalam pemberian laporan maupun dalam mengikuti RDP dengan Komisi III DPR, posisi KPK tidak berada dalam tekanan secara politis. Hal berbeda dengan penggunaan hak angket, yang merupakan hak penyelidikan, dimana DPR dapat memaksa siapa-pun dan membuka data apapun atas nama kepentingan hak angket DPR. Karena itu, dapat dipahami, jika hak angket atau *congressional investigation* ataupun *parliamentary inquiry* disertai dengan hak *soebpoena*, yaitu hak untuk memanggil paksa setiap orang yang dianggap memiliki kepentingan dalam urusan hak angket. Penggunaan hak angket DPR ini memiliki tensi yang tinggi baik secara personal, kelembagaan maupun politik, sehingga tidak dapat disamakan dengan mekanisme pemberian laporan ataupun RDP. Penulis menganggap bahwa penggunaan hak angket akan dapat mengganggu sifat independensi dari KPK, karena baik KPK secara kelembagaan ataupun perorangan yang bekerja di KPK dapat dipaksa hadir dan dipaksa membuka seluruh data dalam persidangan angket

DPR. Hal tersebut jelas akan dapat mengganggu sifat independensi dari KPK. Dengan mendasarkan praktik bahwa KPK memberikan laporan dan melakukan RDP dengan DPR, kemudian berkesimpulan bahwa KPK dapat menjadi objek hak angket DPR merupakan kesimpulan yang sumir dan lemah.

Selain itu terdapat ketidakjelasan dari pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yakni: (1) “Independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya”; dan (2) “Walaupun KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial”. Dua pertimbangan tersebut seolah-olah tidak koheren, mengingat pertimbangan pertama menyebut semua pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK adalah independen, namun pada pertimbangan kedua menyebut DPR dapat meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, kecuali pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Kata “Kecuali pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial” menunjukkan adanya keinginan melakukan pembatasan penggunaan hak angket walaupun tidak tegas.

Merujuk pada Pasal 6 UU KPK, KPK memiliki tugas: (a) kordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Berdasarkan tugas KPK tersebut, maka tugas huruf c yaitu melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang termasuk ke dalam tugas dan kewenangan yudisial. Karena itu, menjadi pertanyaan, apakah hak angket DPR terhadap KPK dapat dilakukan terhadap tugas KPK yaitu pada huruf a, b, d, dan e, sementara tugas KPK pada huruf c tidak boleh dijadikan hak angket DPR. Hal inilah yang tidak diperjelas dan dipertegas oleh 5 Hakim Konstitusi tersebut. Akibatnya, paska diucapkannya Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 pada tanggal 8 Februari 2018, publik menganggap bahwa penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017 adalah benar baik secara objek maupun substansi yang dijadikan penyelidikan hak angket.

Padahal, salah satu pertimbangan utama DPR untuk menggunakan hak angket terhadap KPK adalah ketidakmauan KPK untuk membuka rekaman pemeriksaan salah satu tersangka korupsi atas nama Miryam S. Haryani. Apabila merujuk pada pengecualian yang disebutkan dalam pertimbangan 5 Hakim Konstitusi tersebut, maka rekaman pemeriksaan tersebut adalah dalam kerangka penyelidikan dan penyidikan, karenanya ini harus dikecualikan dan tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Sayangnya, 5 Hakim Konstitusi tersebut tidak membahas persoalan konkret ini dalam Putusan 36/PUU-XV/2017, sehingga seolah-olah dapat dijadikan objek penyelidikan hak angket DPR. Beruntung, KPK tidak mau menghadiri undangan panitia angket DPR, khususnya untuk membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani.

Apabila dicermati baik 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi putusan maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* tidak melakukan elaborasi lebih lanjut berkaitan dengan syarat penggunaan hak angket harus menyangkut “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Para Hakim Konstitusi tidak melakukan pembedahan mengenai kualifikasi dan kriteria apa saja yang dimaksud dengan “hal penting, strategis, dan berdampak luas”. Akibatnya, kualifikasi dan kriteria terhadap penggunaan hak angket akan bergantung pada subjektifitas anggota DPR.

Pada kasus kongkret penggunaan hak angket kepada KPK pada tahun 2017, terdapat 4 (empat) alasan yang mendasarinya. *Pertama*, adanya laporan hasil pemeriksaan (LHP) kepatuhan KPK tahun 2015 mengenai tata kelola anggaran. Dalam LHP KPK tahun 2015, ada 7 indikasi ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, di antaranya: (1) kelebihan pembayaran gaji pegawai KPK yang belum diselesaikan atas pelaksanaan tugas belajar; (2) belanja barang pada Direktorat Monitor Kedepuitan Informasi dan Data (INDA) yang tak dilengkapi dengan pertanggungjawaban yang memadai dan tak sesuai mata anggarannya; (3) pembayaran belanja perjalanan dinas, belanja sewa, belanja jasa profesi pada biro hukum; (4) kegiatan perjalanan dinas Kedepuitan Penindakan yang tak didukung surat perintah; (5) standar biaya pembayaran atas, honorarium Kedepuitan Penindakan; (6) realisasi belanja perjalanan dinas biasa tak sesuai dengan ketentuan minimal; dan (7) perencanaan gedung KPK tak cermat

sehingga mengakibatkan kelebihan pembayaran. *Kedua*, terkait tata kelola dokumentasi dalam proses hukum penindakan dugaan korupsi, dengan adanya kasus pembocoran dokumen dalam proses hukum tersebut seperti BAP, Surat Perintah Penyidikan (Sprindik) dan surat cekal. *Ketiga*, adanya dugaan perpecahan internal dan ketidakharmonisan di tubuh KPK bahkan sikap insubkoordinasi dari kalangan internal dengan komisioner KPK. *Keempat*, keengganan KPK membuka rekaman BAP Miryam S Haryani yang diminta Komisi III DPR (sumber: detik.com).

Terhadap persoalan kriteria tersebut, Bagir Manan mengatakan, *pertama*, apakah temuan BPK mengenai penyimpangan penyelenggaraan keuangan KPK benar-benar strategis dan akan memengaruhi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Mengapa temuan BPK pada lembaga-lembaga atau instansi lain yang menyatakan “ada potensi kerugian negara” tidak pernah menjadi objek hak angket? *Kedua*, apakah kebocoran surat perintah penyidikan dan cekal merupakan sesuatu yang penting dan strategis yang akan berdampak pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Kalaupun penting, bukankah hal-hal tersebut hanya merupakan kepentingan mereka yang disidik dan dicekal yang tidak atau belum tentu berpengaruh pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bahkan, karena perintah penyidikan dan cekal, berkaitan dengan hak-hak yang bersangkutan atas kebebasan dan hak pembelaan diri, hukum mewajibkan agar kepada yang bersangkutan disampaikan dengan secepat mungkin, perintah penyidikan dan cekal disertai alasan hukum yang cukup. *Ketiga*, apakah ketidakharmonisan pimpinan dan penyidik tertentu merupakan hal yang penting, strategis, akan berdampak terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Apakah ketidakharmonisan semacam itu merupakan pelanggaran undang-undang? Dan *keempat*, apakah penolakan KPK menyerahkan atau membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani termasuk sesuatu yang penting dan strategis yang akan berdampak pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara? Bukankah merupakan asas bahwa pada tingkat penyidikan harus dirahasiakan terhadap publik baik untuk melindungi subjek yang diselidiki atau disidik, orang-orang lain yang disebut dalam penyelidikan dan penyidikan, termasuk kepentingan penyelidik dan penyidik agar terhindar dari berbagai pendapat atau persepsi publik yang

mempersulit menemukan bukti awal yang cukup untuk menetapkan suatu persangkaan. Selain menjamin pelaksanaan asas “*presumption of innocence*”, jangan sampai berlaku ungkapan “meskipun kemudian dinyatakan tidak terbukti bersalah dan dibebaskan yang bersangkutan telah dihukum oleh publik”.... (Manan, 2018: 18-19).

Dari pendapat Bagir Manan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa alasan yang dipergunakan DPR dalam hak angket terhadap KPK tidak dapat dikatakan memenuhi kriteria “hal penting, strategis, dan berdampak luas”. Apalagi, secara prosedural DPR tidak menyusun suatu proposal yang rinci dan lengkap mengenai objek, tata kerja dan tujuan dari penggunaan hak angket terhadap KPK. Sayangnya, persoalan ini tidak dikupas tuntas oleh Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017. Akibatnya, putusan tersebut tidak memberikan *guide line* yang tegas dan dapat dipedomani dalam menjalankan hak angket DPR.

2. Implikasi Putusan MK Terhadap Pemberantasan Korupsi

Sebagaimana telah disebutkan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 menolak permohonan untuk menyatakan bahwa KPK bukan sebagai objek hak angket DPR, atau dalam bahasa lebih sederhana, KPK adalah objek hak angket DPR. Mengingat Putusan MK bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*), maka implikasi *pertama* yang terjadi adalah bahwa penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017 adalah konstitusional. Pertanyaannya, apakah kemudian rekomendasi dari Panitia Angket DPR terhadap KPK mengikat dan harus dilaksanakan oleh KPK, atau KPK dengan sifat independensinya dapat memberikan penolakan?

Pada tanggal 14 Februari 2018, Panitia Angket DPR terhadap KPK telah memberikan laporan dan memberikan rekomendasi dalam 4 bidang. *Pertama*, rekomendasi dalam aspek kelembagaan, KPK diminta: (1) menyempurnakan struktur organisasi KPK; (2) meningkatkan kerja sama dengan lembaga penegak hukum serta lembaga lainnya dalam pemberantasan korupsi; (3) membentuk lembaga pengawas independen dari unsur internal dan eksternal KPK. *Kedua*, rekomendasi dalam aspek kewenangan, KPK diminta: (1) menjalankan tugas kordinasi serta supervisi dengan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai “*counterpartner*” yang kondusif dalam pemberantasan korupsi; (2) agar lebih memperhatikan prinsip-

prinsip hak asasi manusia dan hukum acara pidana serta perlindungan saksi dan korban dalam penindakan korupsi; (3) melakukan tindakan pencegahan yang sistemik untuk mencegah korupsi terulang kembali. *Ketiga*, dalam aspek anggaran, KPK diminta untuk meningkatkan dan memperbaiki tata kelola anggaran sesuai dengan hasil rekomendasi BPK. *Keempat*, dalam aspek tata kelola sumber daya manusia (SDM), KPK diminta: (1) memperbaiki tata kelola SDM dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di bidang SDM/Kepegawaian; (2) semakin transparan dan terukur dalam proses pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi hingga pemberhentian SDM KPK (Sumber: Tribun News).

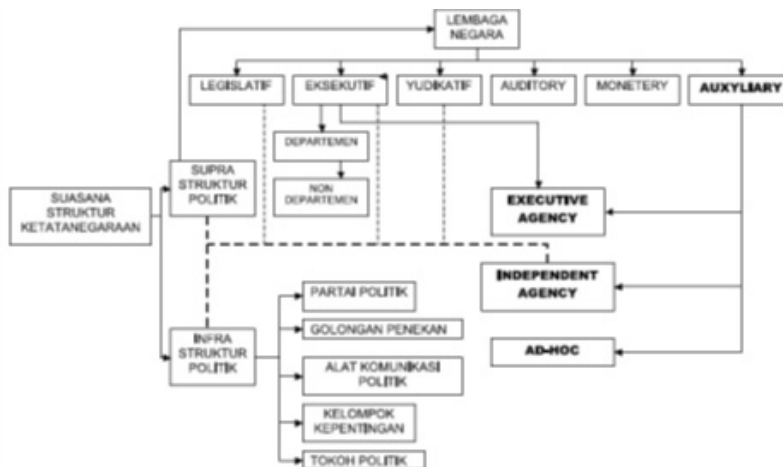
KPK menyatakan menghormati rekomendasi, namun memberikan pernyataan berbeda pendapat dan tidak setuju terhadap temuan Panitia Angket DPR (sumber: kumparan.com). Salah satu yang tidak disetujui adalah pembentukan lembaga pengawas independen yang menurut KPK dianggap mengada-ada (Sumber: CNN Indonesia).

Hal ini tentu menarik untuk dicermati. Apalagi kemudian salah satu anggota DPR mengatakan jika rekomendasi Panitia Angket tidak ditindaklanjuti, maka DPR mengancam akan mempergunakan hak DPR lainnya, seperti hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat (Sumber: Kompas.com).

Persoalan tersebut sekali lagi berkenaan dengan status independensi KPK sebagai lembaga negara. Sebagai implikasi dari Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 mengatakan KPK dapat menjadi objek hak angket DPR, maka secara hukum rekomendasi Panitia Angket DPR seharusnya mengikat KPK. Namun pemahaman tersebut harus dimaknai jika rekomendasi Panitia Angket DPR adalah tepat, logis dan rasional. Misalnya berkenaan dengan pembentukan lembaga pengawas independen yang menurut penulis adalah suatu hal yang tidak tepat, tidak logis dan tidak rasional. Mengingat status KPK sendiri independen, sehingga ketika dibentuk lembaga pengawas yang independen, maka siapa sebenarnya memiliki status independensi tersebut. Bahkan, dalam kerangka yang lebih jauh, pembentukan lembaga pengawas independen terhadap lembaga negara independen akan terus berulang dan tidak pernah selesai, mengingat timbul pertanyaan siapa pula yang akan mengawasi lembaga pengawas independen tersebut.

Persoalan ini juga dapat dijawab dengan menggunakan pendekatan hubungan antar lembaga negara berdasarkan bagan posisi *state auxiliary* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sebagai berikut:

Bagan 1. Posisi State Auxiliary dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia



(SUMBER: MIRANDA, 2009: 65).

Menurut Miranda, pembagian lembaga pada bagan di atas dilakukan berdasarkan fungsi kekuasaan negara dan sama sekali tidak berkaitan dengan hierarki kelembagaan. Jika dilihat, posisi lembaga negara bantu ada pada fungsi “auxiliary”. *State auxiliary institutions* dapat dikatakan menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara. Khusus *state auxiliary institutions* yang bersifat independen berada di tengah antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Dikatakan lembaga pendukung yang merupakan *executive agency* menjadi lembaga pendukung yang lebih condong kekuasaan pemerintah. Sementara lembaga yang berstatus independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Garis putus-putus yang menghubungkan antara lembaga independen dengan lembaga-lembaga pokok, menggambarkan bahwa lembaga independen ini tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok, namun merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok (Miranda, 2009: 66).

Berdasarkan model bagan tersebut, maka berkaitan dengan status independensi tersebut, KPK sebagai lembaga independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Oleh karena itu, ketidaksetujuan dan penolakan KPK terhadap rekomendasi hak angket DPR dapat dibenarkan karena KPK dapat menggunakan kekuatan cara pandang masyarakat terhadap kelembagaannya, yang berbeda dengan lembaga *executive agency* atau *legislative agency* atau *yudicative*

agency yang akan lebih condong pada pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif.

Implikasi *kedua* berkaitan dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 adalah kemungkinan di masa yang akan datang, jika DPR mengambil keputusan untuk mempergunakan hak angket terhadap KPK kembali, maka KPK tidak dapat menolak untuk hadir dalam persidangan hak angket DPR, apalagi hanya dengan alasan independensinya. Karena itu, pada implikasi kedua ini, penggunaan hak angket DPR akan dapat mempengaruhi independensi KPK dalam melakukan pemberantasan korupsi. Hal tersebut tentunya tidak baik. Apalagi jika mengambil contoh penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017, dimana terlihat ada kepentingan politik tertentu bahkan potensi konflik kepentingan, mengingat banyak kaum politik kenamaan lebih khusus anggota DPR, baik yang masih duduk atau sudah undur dari DPR atau Pemerintah, disebut-sebut terlibat dalam perkara korupsi yang sedang ditangani oleh KPK. Sangat dimungkinkan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK untuk melakukan tekanan politik terhadap KPK baik secara kelembagaan maupun individu, sehingga dapat mengganggu pemberantasan korupsi itu sendiri.

Secara hukum, motif politik tersebut tidak dapat dinilai benar-salahnya, kecuali jika dibarengi dengan tindak pidana tertentu, misalnya suap. Motif politik apapun yang dimiliki oleh anggota DPR dalam menggunakan hak angket terhadap KPK harus diterima sebagai sebuah kenyataan. Rakyat-lah yang kemudian dapat memberikan penilaian, apakah motif politik tersebut tepat atau tidak.

Penggunaan hak angket terhadap KPK khususnya terhadap personel perorangan KPK, akan dapat memberikan tekanan politik tersendiri. Apalagi kemudian mekanisme rapat dalam Panitia Angket DPR di-*setting* agar personel perorangan KPK sendirian menghadapi Panitia Angket DPR secara bersama. Apalagi ditambah dengan sorotan media yang banyak. Hal tersebut dapat saja menimbulkan kebingungan dan kegamangan personel perorangan KPK, sehingga akan dapat mudah diintervensi. Mungkin untuk Pimpinan KPK karena berasal dari tokoh masyarakat yang berpengalaman akan tidak mudah diintervensi, namun personel KPK lainnya belum tentu mampu menahan intervensi Panitia Angket tersebut. Hal ini dapat membuat penggunaan Hak Angket DPR terhadap KPK, sangat mungkin mengintervensi independensi KPK.

Bukan berarti secara hukum, DPR dapat mempergunakan hak angket dalam rangka fungsi pengawasan dengan semanya sendiri. Masih terdapat hal positif dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, khususnya berkaitan dengan pembatasan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK tidak dapat dilakukan berkaitan dengan tugas dan kewenangan KPK di bidang yudisial, yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Walaupun pembatasan tersebut tidak begitu tegas disuarakan oleh 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, namun pembatasan tersebut menjadi salah satu benteng terakhir yang dapat dipergunakan oleh KPK untuk tidak membuka persoalan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan di depan Panitia Angket DPR.

Pembatasan terhadap penggunaan hak angket tersebut merupakan suatu keniscayaan dalam negara hukum yang sadar berkonstitusi. Konstitusionalisme mengajarkan perlunya pembatasan terhadap setiap kekuasaan agar tidak disalahgunakan dan tetap berada pada aturan main yang telah disepakati sebagaimana disebutkan Walton H. Hamilton, *“Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power engrossed on parchment to keep a government order”* (dalam Alexander, 1998: 16).

Di Amerika Serikat misalnya, sebagaimana disebutkan Mantel *“Congress Investigative power is not without limits”* (hak penyelidikan Kongres bukan tanpa batas). Dalam Putusan Mahkamah Agung Amerika pada perkara *Watkins vs. United States* dikatakan:

“There is no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of the Congress. ... Nor is the Congress a law enforcement or trial agency. These are functions of the executive and judicial departments of government. No inquiry is an end in itself; it must be related to, and in furtherance of, a legitimate task of the Congress” (Mantel, 2008: 328).

Dengan demikian, kekuasaan penyelidikan Kongres (hak angket) dibatasi untuk tidak mengekspos urusan pribadi individu, penegakan hukum, ataupun hal lainnya yang bukan merupakan kewenangan ataupun tidak memiliki relasi secara langsung terhadap persoalan yang sedang diselidiki. Urusan pribadi merupakan urusan privat yang dijamin oleh Konstitusi Amerika, sehingga hak penyelidikan Kongres tidak dapat dilakukan terhadap hal tersebut (Garcia, 2017 :105).

Berdasarkan pembatasan yang telah dilakukan oleh Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan contoh penggunaan hak angket di Kongres Amerika, maka DPR harus sadar bahwa penggunaan hak angket bukan tanpa batas. DPR tidak dapat memasuki ruang-ruang yang berkaitan langsung dengan urusan yudisial yang sedang diselidiki, disidik ataupun dituntut oleh KPK. Kalaupun DPR di masa yang akan datang melakukan manuver politik dan memaksa masuk pada urusan yudisial KPK, maka instrumen penyelesaian sengketa lembaga negara di MK dapat ditempuh. Hal tersebut lebih efektif, karena langsung berkaitan dengan permasalahan kongkret yang disengketakan, dibandingkan dengan pengujian undang-undang di MK yang bersifat lebih abstrak.

Merujuk pendapat Millikan yang didasarkan pada praktik penggunaan *Congressional Investigation* (hak angket Kongres Amerika), mengatakan seharusnya para anggota panitia investigasi kongres mengembangkan *self-restraint* (pengekangan diri) untuk tidak melampaui batas-batas hukum dalam penggunaan *Congressional Investigations* (Millikan: 1967: 660). Konsep pengekangan diri adalah konsep kesadaran dan ketauan diri terhadap kewenangan yang dimiliki dan batas-batas penggunaannya. Sejalan dengan hal tersebut, Sejalan dengan hal tersebut, Robert B. McKay mengatakan bahwa pembatasan kekuasaan investigasi kongres dalam bentuk sensitivitas terhadap pemisahan kekuasaan “*the separation of powers-sense*” dan menahan diri untuk tidak memasuki wilayah yudisial “*retains vitality to restrain intrusion into the domain of the judiciary*” (Robert, 1963: 290).

Belajar dari konsep tersebut, Panitia Angket DPR di Indonesia dapat mengembangkan prinsip pengekangan diri untuk tidak melampaui batas-batas penggunaan hak angket. Diharapkan jika di masa yang akan datang terjadi kesepakatan untuk melakukan hak angket terhadap KPK, maka diharapkan Panitia Angket DPR tidak memasuki ruang tugas dan kewenangan KPK dalam urusan yudisial seperti penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, termasuk upaya untuk melakukan intervensi dan politisasi terhadap kasus-kasus yang ditangani KPK. Walaupun harapan pengekangan diri Panitia Angket DPR pada masa kini sepertinya akan sangat sulit terwujud, namun sebagai sebuah ide, hal ini perlu disuarakan.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan, *pertama*, pertimbangan Hakim Konstitusi khususnya pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 tidak tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR. Hal tersebut dikarenakan pertimbangan 5 Hakim Konstitusi tidak memiliki konsistensi, khususnya terhadap makna independen yang dimiliki KPK. Lima Hakim Konstitusi menyebut “KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun”. Frasa “tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun” membuat 5 Hakim Konstitusi tersebut berkesimpulan bahwa KPK dapat menjadi objek hak angket DPR, dengan mengecualikan pada tugas dan kewenangan KPK di bidang yudisial (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan). Pertimbangan tersebut selain tidak konsisten juga dibarengi tidak dibedahnya makna “hal penting, strategis, dan berdampak luas” sebagai kriteria dipergunakannya hak angket. *Kedua*, implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket DPR terhadap KPK adalah dapat terganggunya status independensi KPK dalam rangka pemberantasan korupsi. Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksekutif tanpa batas-batas tertentu dapat merintangikan bahkan mempolitisasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani oleh KPK.

2. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan dan pembahasan yang telah dikemukakan, rekomendasi yang dapat dilakukan adalah *pertama*, pemahaman bahwa penggunaan hak angket DPR bukan tanpa batas. Artinya ada batasan-batasan tertentu dalam mempergunakan hak angket DPR tersebut, dimana khusus untuk hak angket terhadap KPK, Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 telah memberikan batas untuk tidak memasuki wilayah yudisial, yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Karena itu, jika terjadi kembali penggunaan hak angket terhadap KPK, maka Panitia Angket tidak dapat memasuki

wilayah yudisial tersebut. *Kedua*, perlunya pengembangan konsep *self restraint* (pengekangan diri) dari Panitia Angket DPR untuk tidak memasuki batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Pengembangan konsep ini sejalan dengan prinsip pembatasan penggunaan hak angket sebagai bentuk pembatasan kekuasaan sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang massif.

D. REFERENSI

- Arifin, S.S.T. 1998. *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*. Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer.
- Bagir. M. 2018. *Hak Angket Sebagai Kekuasaan Pengawasan DPR*. *Jurnal Varia Peradilan XXXIII* (387): 6-23.
- _____. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- DPR. 2017. *Paripurna DPR Sahkan Usulan Hak Angket KPK*. http://www.berita-satu.com/nasional-kpk/4277_13-paripurna-dpr-sahkan-usulan-hak-angket-kpk.html. 20 Juli 2018 (19.05).
- DPR. 2017. *Ini Sederet Alasan DPR Gulirkan Hak Angket KPK*. <https://news.detik.com/berita/d3486828/ini-sederet-alasan-dpr-gulirkan-hak-angket-kpk>. 15 Juli 2018 (15.00).
- DPR. 2018. *Empat Rekomendasi Pansus Angket DPR Untuk KPK*. http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02_14/empat-rekomendasi-pansus-angket-dpr-untukkpk?page=1. 28 Juli 2018 (22.00).
- DPR. 2018. *Jika Tak Patuh Rekomendasi Pansus Angket KPK Diancam Hak DPR Lainnya*. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/14/18195671/jika-tak-patuh-rekomendasi-pansus-angket-kpk-diancam-hak-dpr-lainnya>. 28 Juli 2018 (22.50).
- DPR. 2018. *Laporan Panitia Angket DPR RI Tentang Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Rapat Paripurna DPR RI. 14 Februari 2018.
- Kent B. Millikan. 1967. *Limitation on the Power of Congressional Investigations*. *William & Mary Law Review* 8 (4): 630-660.

- Matthew, Mantel. 2008. *Conggressional Investigation: A Bibliography*. Law Library Journal 100 (2): 323-361.
- Miranda, R.A. 2009. *Kedudukan Komisi Independen Sebagai Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Konstitusi, kerja sama MK dan PSKN FH Universitas Padjadjaran 1 (1): 53-71.
- KPK. 2018. *Tanggapan KPK Atas 10 Rekomendasi Pansus Hak Angket DPR*. <https://kumparan.com/@kumparan-news/tanggapan-kpk-atas-10-rekomendasi-pansus-hak-angket-dpr>. 28 Juli 2018 (22.30).
- KPK. 2018. *KPK Sebut Lembaga Pengawas Usulan Pansus Angket Mengada-ada*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214181724-32-276232/kpk-sebutlem-baga-pengawas-usulan-pansus-angket-mengada-ada>. 28 Juli 2018 (22.40).
- Larry, Alexander. (ed). 1998. *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge University Press.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2016. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI. 2016.
- Mark, Zuckerberg. 2018. *Facebook CEO Mark Zuckerber Testifies Before US Congress Highlight*. <https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/Facebook-ceo-mark-zuckerbergtestifies-before-uscong-resshighlights/articleshow/63704337.cms>. 25 Juli 2018 (22.00).
- Michael, J. Garcia., et.all. 2017. *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Legislative Department*. Washington: U.S. Government Publishing Office.
- Robert, B. M. 1963. *Congressional Investigations and the Supreme Court*. California Law Review 51 (2): 267-295.
- Soerjono, S. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Yusril, I.M. 2018. *Menurut Yusril Hak Angket Bisa Ditujukan Untuk Semua Lembaga*. <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/14/17595501/menurut-yusril-hak-ang-ket-bisa-ditujukan-untuk-semua-lembaga>. 15 Juli 2018 (20.00).

Peraturan Perundangan-Undangan dan Putusan Hakim.

UUD Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan.

UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949.

UUD-Sementara 1950.

UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR.

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Putusan MK Nomor 8/PUU-VIII/2010.

Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 37/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 40/PUU-XV/2017.

Performance Management in Anti-Corruption Authorities: Indonesian and Swedish Cases

ORYZA SATIVA, CHRISTOS DASKALAKIS

Lund University, Sweden

oryzasativa8195@gmail.com

daskalakis.chr@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRACT

This paper investigates how Anti-Corruption Authorities (ACA) make use of performance measurement in order to improve performance management. The research framework has been developed from Ferreira and Otley (2009). The authors used a qualitative method with multiple case study in order to perform comparative research. Indonesia's Komisi Pemberantasan Korupsi and Swedish National Anti-Corruption Unit were chosen as the sample of the study. The research found that both of the authorities has a greatly different performance management system and performance measurement. It can be seen from the use of key performance indicators and its role in the management control system, as well as the target setting, performance evaluation, and rewards.

Keywords: corruption, anti-corruption authorities, management control, performance measurement, performance management, public sector.

ABSTRAK

Makalah ini menginvestigasi bagaimana Anti-Corruption Authorities (ACA) menggunakan pengukuran kinerja untuk meningkatkan manajemen kinerja. Kerangka penelitian telah dikembangkan dari Ferreira dan Otley (2009). Para penulis menggunakan metode kualitatif dengan beberapa studi kasus sebagai perbandingan. Komisi Pemberantasan Korupsi dan Swedish National Anti-Corruption Unit dipilih sebagai sampel penelitian. Penelitian ini menemukan bahwa kedua otoritas memiliki sistem manajemen kinerja dan pengukuran kinerja yang sangat berbeda. Hal ini dapat dilihat dari penggunaan indikator kinerja dan fungsinya di pengendalian manajemen serta pengaturan target, evaluasi kinerja, dan penghargaan.

Kata Kunci: Korupsi, otoritas antikorupsi, pengendalian manajemen, pengukuran kinerja, manajemen kinerja, sektor publik.

I. BACKGROUND

Corruption is considered as the number one of the biggest public enemies that must be handled in a very strategic, efficient, and effective way. The ACAs in a country play important roles in reducing and preventing the corruption practices. However, it is not easy to measure the overall impact of anti-corruption authorities. This happens not only because the authorities may be affected by political issues, but also because there may be other institutions that are involved in anti-corruption law enforcement, which makes the whole procedure more complicated.

In general, a decrease in the number of corruption cases may produce ambiguity regarding the performance measurement of ACAs. Indeed, it is difficult to ascertain whether the decrease is a result of the effectiveness of the ACAs or stems from the fact that many corrupt cases are not actually traceable. The researchers believe that performance measurement is not adequate by itself and it should be integrated with performance management in order to support the

ACAs in anti-corruption law enforcement operations. Therefore, the role of performance management is very crucial to increase the effectiveness of ACAs.

Previously, research has been done regarding the performance measures of anti-corruption authorities in different countries. Bolongaita (2010) compares anti-corruption agencies from two countries which include Indonesia and Philippines. The research focuses on six key success factors that affect the effectiveness of the anti-corruption agencies. Those factors are jurisdiction, power and capacities, operational differences, human resources, accountable management, courts, and performance measurement. The performance measurement is not the major part of the study, but it points out that ACAs generally face difficulties to determine relevant performance measures. The study suggests that specific measures are needed to assess the effectiveness of ACAs.

Choi (2011) deals with the performance measurement of KPK, the ACA that operates in Indonesia. The study categorizes and analyses the performance measures used by KPK that focused on three aspects as follows: investigation and prosecution activities, compliance with wealth reporting, and public complaints management. The research provides evidence that through the use of key performance indicators, KPK can successfully perform three anti-corruption strategies which include repression, prevention, and public relation. However, there are some challenges created from structural limitations and political pressure that may affect the ACA's functions.

Additionally, another research is done by Doig et al. (2007), which indicates some reasons for which ACAs in developing countries mostly failed to deal with corruption. One of these reasons is related to the absence of performance management system within the ACAs. Doig et al. (2007) propose a solution that involves the use of appropriate performance measurement and evaluation.

Overall, it can be seen that research focuses on performance management of anti-corruption agencies is still limited. A comparative study between the main anti-corruption authorities of countries with different corruption levels as well as other differentiating factors, is needed to provide deeper understanding of how the performance measures are used and affect the performance management within ACAs and in general the anti-corruption law enforcement. Therefore, the purpose of this research is to investigate the performance

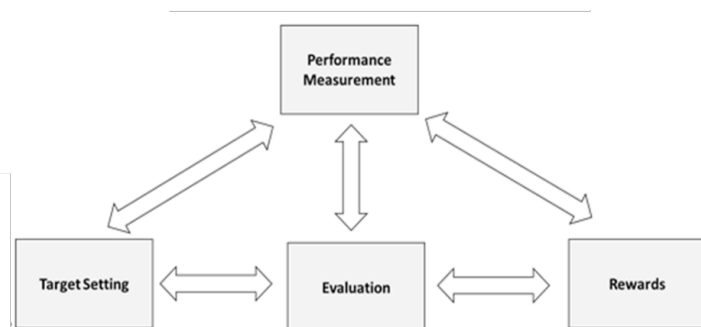
management within the ACAs. It focuses on the comparison of the performance measurements used in order to identify the similarities and differences, also to improve the performance management and the effectiveness of the anti-corruption law enforcement by the ACAs.

II. LITERATURE REVIEW

2.1 Theoretical Framework

Otley (1980) in the contingency theory discusses the absence of a global performance measurement system that is applicable to all organizations of both different or even the same kind. In general, the mission and plans of each organization should constitute the guidelines in the planning of the performance measurement system. Based on that perspective, it can be argued that Anti-Corruption Authorities may have different performance measures and ways to use them, even though their main duties are similar and directly related to the anti-corruption law enforcement. In doing so, research tries to investigate the performance measurement of anti-corruption authorities and the use of it for setting targets, evaluating performance, and rewarding the employees. For this reason, the researchers present a framework as illustrated in the figure below in an attempt to conduct analysis and discussion of the empirical data. Each component of this framework is elaborated more in the following sections.

Figure 1. Performance Management System (PMS)



2.2 Performance Management System (PMS)

In general, PMS plays an important role in determining how well an organization operates (Hopper et al. 2007). Ferreira and Otley

(2009) introduce an extended PMS framework that provides broader perspectives in managing organizational performance. They argue that this framework could be used as a tool to ensure that plans and strategies are implemented effectively.

Specifically, public sector organizations should also implement appropriate PMS in order to support their operation. One of the PMS approaches that are commonly used by them is the New Public Management (Hood, 1991). This approach emphasizes on the role of performance measurement in target setting, evaluation, and rewards. The implementation of NPM can be effective under certain conditions which include clear organizational goals, measurable performance, and competent management (Hofstede, 1981; Otley and Berry, 1980).

2.3 Performance Measurement

As a part of Performance Management System, performance measurement is the process adopted in order to assess the efficiency and effectiveness of actions in an organization (Neely, 2005). Hopper et al. (2007) argue that performance measurement is important to determine how well an organization achieves its objectives and identify the improvements needed. The concept of performance measurement should be integrated with management control system. According to Malmi and Brown's (2008) Management Control System (MCS) framework, performance measurement is categorized as a part of cybernetic controls that will provide useful information for decision making. Moreover, performance measurement can also be classified as diagnostic control system in Simon's (1994) levers of control, as the purpose of diagnostic control system is to provide relevant information, motivation, and resources in order to ensure the organizational strategies and goals can be achieved. Additionally, performance measurement can also be related to Ahrens and Chapman's (2004) theories about enabling and coercive controls. Enabling controls aim to empower and increase the autonomy of employees, whereas coercive controls expect the employee to comply.

Even though, as mentioned, the central idea of performance measurement is comprehensively clear, in public sector organizations the concept of performance measurement seems to be problematic. Bruijn (2002) argues that in general it is difficult to measure the performance of the government. As far as the outcome is concerned, it generally depends on various factors which makes the performance more difficult to be quantified. The most feasible way to do it according

to Bruijn (2002), is by measuring the output. Another issue is related to the fact that even when the government is able to determine the measures, it is most likely to measure too many and wrong things (Atkinson et al., 1997).

Performance measurement in public sector is somehow still in debate as it provides various advantages and disadvantages. On one hand, performance measurement brings positive effects for public sector organizations (Bruijn, 2002). At first, performance measurement can bring transparency. In this way, public sector institutions are able to have a clear picture on what products or services they have to provide and present an input-output analysis. Moreover, performance measurement can be used as an incentive for better output when it is linked to a reward system. Thus, this will probably encourage an improvement in performance. In addition, performance measurement is one of the most sophisticated ways to shape accountability. Aside from transparency, accountability is also one of the important values in public sector organizations. In general, when the organizations tend to have complex tasks, the distribution of autonomy is necessary. Those who are granted the autonomy must be responsible for their performance. Therefore, performance measurement is essential in order to provide and communicate information related to the performance.

On the other hand, performance measurement seems to have several drawbacks. Indeed, it adds to internal bureaucracy (Bruijn, 2002). As the nature of public sector tends to be bureaucratic, organizations with a high score in a system of performance measurement, usually make heavy investments related to procedural and organizational provisions, in their attempt to meet its needs (Leeuw, 1996). For instance, they have distinct departments which are bureaucratically competent to all the different kinds of activities “auditable”. Furthermore, performance measurement sometimes seems to be unfair due to the possible existence of co-production performance results, in which other parties are involved (Bruijn, 2002)

Performance measures consist the means mainly used in order to carry out the performance measurement. They can be defined as metrics used to quantify the effectiveness and efficiency of an organization (Neely, 2005). They can also be categorized in various ways. The following text summarizes and compares the frameworks

and dimensions from previous research related to the dimensions of performance measures.

One of the well-known frameworks is developed by Kaplan and Norton (2001), that is Balanced Scorecard (BSC). The framework introduces four perspectives of measures which include financial, customers, internal process, and learning and growth perspectives. BSC was initially constructed as a performance measurement tool, but nowadays it has been shifted into a performance management tool. In general, the concept of BSC puts financial perspective as the end-point of all the perspectives. However, as already mentioned, public sector organizations tend to be non-profit oriented. This indicates that they do not prioritize financial objectives. Therefore, the concept of BSC should be restructured. For this reason, Kaplan and Norton (2001) suggest that for public sector organizations, the BSC can be adopted by simply place the customer perspective at the top of the priorities. In public sector organizations, the term 'customer' should be replaced by stakeholders, as these organizations mostly provide and do not sell their products and services. This perspective focuses on measuring how the organizations expect to be viewed by their stakeholders. The second perspective is internal process, which reflects on the areas where the organizations have to be adept in order to satisfy their stakeholders. Third, there is the perspective related to learning and growth, which focuses on improving the development that the organizations need in order to implement their strategies and achieve their visions.

2.4 Target Setting

Every organizational target should be S.M.A.R.T (Specific, Measurable, Assignable, Realistic and Time-related) according to Doran (1981). More specifically, they should be related to the improvement of a specific target area and it should be possible to quantify their degree of progress and attainment. What is more, the targets should have a specific deadline to be achieved and clarity regarding who will try to accomplish it. Last but not least, they should be realistically achievable within the available resources of each organization. In the passage of time, the acronym S.M.A.R.T.E.R. is also used instead of S.M.A.R.T., with E refers mainly to the fact that the targets should be ethical or exciting, while R is principally associated with relevance that should describe them according to the organizations' strategies and priorities (Wade, 2009).

The researchers argue that SMARTER seems to be a more complete package of criteria that describes more accurately how the targets set for performance measurement by the organizations in the public sector should be. Indeed, especially ethics is a matter of crucial significance in the public sector that must characterize every single target, whereas relevance is always important because targets should be aligned with the organizations' plans.

2.5 Performance Evaluation

The field of performance evaluation is inextricable to management control sector and forms a part within the performance measurement system (Franco-Santos et al. 2007). Performance evaluation can be conducted in subjective and objective way. Under subjective evaluation, the evaluators are unable to identify the dimensions of performance. In contrast, objective evaluation tends to avoid ambiguity because the input-output relationship of performance has been clearly identified (Ferreira and Otley, 2009).

Hsee, Lowenstein, Blount and Bazerman (1999), argue that two main evaluation methods are used. The first one is the joint method, where a several alternatives exist and the evaluation is based on their comparison, while the second one is the separate method, which refers to alternatives whose presentation and evaluation happen in isolation. They summarize that evaluators' preference between joint and separate evaluation is principally determined by the existence or the absence of options. Indeed, when different options are available, evaluators usually prefer to implement the joint evaluation, and vice versa (Hsee et al., 1999). Bohnet et al. (2015), claim that evaluators tend to focus on individual performance in joint than in separate evaluation and on group stereotypes in separate than in joint evaluation.

One of the procedures that can contribute to the setting of standards on which evaluation will be based, is benchmarking. In particular, benchmarking is directly connected to the measurement and evaluation of organizations or services. It is also one of the techniques related to management control used in public and private sector (Knutsson et al. 2012). It can take place not only internally, by comparing two or more units, but also externally, by including more organizations in the comparison.

2.6 Rewards

Rewards are given as a recognition toward an achievement. Malmi and Brown (2008) discuss the use of rewards systems, in

order to motivate and enhance the performance of both individuals and groups in organizations. In this way it is usually expected that the employees could be able to have higher performance in order to achieve the strategic goals of the organization. Ferreira and Otley (2009) categorize rewards into two types. The first type is financial rewards, such as bonuses and increases in salary. The second type is non-financial rewards, like career promotion.

Ferreira and Otley (2009) mention that rewards are the outcomes of evaluation, a process which is basically based on performance measures. This statement supports the argument of Ittner (1998) that reward systems should be integrated with financial and non-financial measures which could provide information on management effort. Therefore, it can be said that performance measures are used as determinants for employees' reward. However, although performance measures are linked to rewards, Bovaird and Loffler (2009) argue that rewards in turn are not linked to increased performance or productivity in public sector institutions.

III. RESEARCH METHOD

The researchers used a qualitative approach as this method enabled the readers to realize that some obvious features of today's world, like corruption, are deeply rooted and rely on intricate social organization (Silverman, 2013). Through the processes of data collection used, the researchers would like to get informed about corruption through the participants' perspective. They believed that this is particularly beneficial and enlightening, taking into consideration that the participants are people who work in the anti-corruption sector and therefore have more specialized knowledge on this topic.

Multiple case study was conducted in order to achieve the research objectives to compare the performance management of the two selected anti-corruption authorities. Bryman and Bell (2015) point out that multiple case study can be considered in comparative design as it enables the researchers to compare the findings from each case. This could also support the researchers' effort to figure out the uniqueness and similarities of each case and reflect on their findings with the theories.

To provide multiple case study, two samples with different characteristics were chosen. The main criterion for the authorities' selection was the different levels of corruption that of the countries

where they operate in according to Corruption Perception Index, as presented by Transparency International. In particular, the samples that were chosen are: the Swedish National Anti-corruption Unit (SNACU) and the Indonesia's Corruption Eradication Commission (KPK).

The researchers adopted a semi-structured interview where they initially provided a list of questions based on Ferreira and Otley (2009) whereas additional relevant questions were asked during the interview. Generally speaking, in the semi-structured interview, although there is typically a list of questions that have to be followed, the researchers are allowed to be more flexible and intelligent (Brymann and Bell, 2015). Moreover, the researchers also used self-completion questionnaire in order to provide time flexibility for the respondent.

The first respondent is the Vice Chief Public Prosecutor of the Swedish National Anti-corruption Unit (SNACU). By using this method, he would have the possibility to provide more detailed answers by giving clarifications when required, enabling at the same time the researchers to gain more thorough knowledge over their topic of interest. The second respondent is Deputy Commissioner of Indonesia's Corruption Eradication Commissions (KPK). In contrast to the previous case, the data collection method that was the filling of the self-completion questionnaire that the writers included in their initial email. The respondent chose to follow this method as it offers him greater flexibility than a possible phone interview, in terms of time.

In the previous section, the researchers have developed the framework used based on Ferreira and Otley (2009). In doing so, the questions for respondents are also derived from their research as a guideline for primary data collection. This journal also used secondary data from previous research and other relevant documents that are available online.

IV. EMPIRICAL DATA

4.1 Sweden

4.1.1 Country Background

Sweden, located in Northern Europe, is one of the Scandinavian countries and its current population is estimated to be roughly 10

million people. The country became an EU member since January 1995, but it has not adopted Euro and still has its own currency, which is the Swedish krona SEK.

Sweden continues to be among the countries with the lowest levels of corruption. However, although still quite good, the Swedish position is decreasing. This can be justified by the fact that the country's corruption index constantly deteriorated in the past 6 years and reached 84/100 points in 2017 (Trading Economics, 2018).

Generally speaking, government transparency in Sweden is considered to be an important feature and mechanism in the country's attempt to evade abuse of power and corruption incidents. Moreover, there are key laws that safeguard the confidentiality of information from civil servants to the media (Andersson, 2002).

4.1.2 Organization

The Swedish Prosecution Authority formed the National Anti-corruption Unit in 2003, a special national public prosecution office which responsible for the cases regarding corruption. In addition to the investigative activities, the Anti-corruption Unit fosters uniform legal proceedings by taking actively part in the solution of judicial issues. It also takes part in the development of international cooperation regarding the corruption field. The Unit contributes to the international efforts made by OECD for instance, and cooperates with foreign countries' authorities with the purpose of improving the overall efficiency of judicial collaboration. Moreover, it constantly tries to increase knowledge, awareness and perception ability related to corruption cases, thus making their recognition easier and more efficient (Aklagare.se, 2018an). To achieve all these goals, the Unit provides training against corruption. Last but not least, SNACU has initiated the establishment of a national network, aiming at the revelation and fight of corrupt actions.

As far as the Unit's internal structure is concerned, it consists of eight prosecutors, one of which is the Chief Prosecutor, and 25 investigators who also participate in potential corruption cases. However, all the prosecutors are equal in their workplace and every single prosecutor acts independently in the way that he/she is handling his/her own cases and carries out the investigations.

Therefore, each prosecutor is more or less his/her own authority and remains independent of the Chief Prosecutor as well.

4.1.3 Performance Management

Performance Measurement

Performance measurement is commonly used in any types of organization as they are one of the important parts of management control system. However, the prosecutors who work in SNACU do not have any internal official performance measurement system, even though it is admitted that the cases they handle are quite challenging by their pure content. This perception related to high level of difficulty of each case.

The main reason for the absence of a formal performance measurement system, according to the Vice Chief Prosecutor, is the fact that only 8 prosecutors work within SNACU and they do not handle a large number of cases. As a result, they do not make use of any mathematical indicators officially to measure their performance, regarding that their small number allows them to have great knowledge over the progress of their cases and their performance-related details. Moreover, the fact that all the prosecutors work in the same corridor, offers them the possibility for conducting immediate internal and informal communication related to work topics, without any formal procedures required.

Within the Unit, some internal meetings are held once almost every 2 months. Indeed, there are 5-6 meetings annually, in which all the 8 prosecutors, including the Chief, participate. However, they are entirely informal processes, taking into consideration that there is neither any protocol, nor any agenda concerning the discussion topics in advance. The purpose of the meetings is completely informative and they are held in a simple dialogue form, whereas no official reports should be given to the Chief.

With respect to the way the Unit communicate its measures, the prosecutors try to communicate with the media in order to provide some information regarding their cases. That happens owing to the high significance that most cases have for both the media and the Swedish citizens. However, they act in a very careful way and ensure that they do not reveal any confidential information. As far as external parties are concerned, every year there is a report that indicates the results of the performance of the authority. The

prosecutors have also some participation in the composition of these reports.

Target Setting

As it is already mentioned, the final target of the SNACU is to solve all the cases that have proved to require investigation beyond the preliminary one, that takes place for each complaint that the Unit receives. These cases constitute about 40% of the overall number of complaints, as the rest are anonymous or lack sufficient information. SNACU achieves its final target and manages to solve all the cases, although it should be understood that there are some incidents which despite being fully investigated, lead to non-guilty incidents (when the evidence is not enough). Therefore, these cases are solved without the enforcement of any punishment, as people who take part in them are considered innocent and no criminal activity is recognized.

Apart from the solution of the cases, one of the significant targets of the Unit is the ability to find money involved in corrupt actions and achieve as much as asset recovery as possible. According to OECD, the definition of asset recovery is “the process by which the proceeds of corruption are recovered and returned to the country of origin” (OECD, 1997).

Evaluation

With respect to the evaluation of the prosecutors, they mainly have an informal sort of evaluation, and not any official individual or group evaluation processes. This is the informal internal meetings that take place, as already mentioned in the performance measurement section of this chapter. The main reason for this, as the Chief Prosecutor opined, is that they achieve to solve all the cases in the end, even if they have to move any case internally to another prosecutor sometimes, due to their heavy workload.

In addition, even during the international meetings and seminars, formal performance evaluations and benchmarking processes do not take place. Indeed, the existence of many differences among the anti-corruption authorities all over the world,³ such as the differences in the legislative systems that every country has, make these sorts of comparison unequal and meaningless.

Rewards

The employees of the Anti-corruption Unit neither receive any special rewards for successful case investigations, nor they face any kind of punishment. They simply have a fixed salary without any bonuses tied to their performance.

4.2 Indonesia

4.2.1 Country Background

Indonesia is a member of the ASEAN (Association of South East Asia Nation) with a population of 261.1 million according to the World Bank Group (2018). The fact that Indonesia is a member of G20 indicates that the country has a large and emerging economy. In the fourth quarter of 2017, the World Bank Group stated that the Indonesia's Gross Domestic Product reached its peak at 5.2%. This was triggered by several factors such as heavier investments and net exports due to the global trade improvement and commodity prices recovery.

In spite of the economic growth, Indonesia faces some challenges in 2018. One of them is related to the corruption practices. According to the survey conducted by Transparency International, Indonesia ranked 96 out of 180 on the Corruption Perception Index in 2017. Indonesia's Presidential Staff Office (2018) claims that this challenge that would significantly harm the country. Indonesia Corruption Watch (2018) concludes that there is a significant increase in the amount of losses caused by corruption from IDR 1.4 Trillion in 2016 to 6.5 Trillion in 2017. The majority of the corruption cases are related to politicians in various government institutions including the legislative and executive one. This fact was stimulated by the post-reform of political industrialization. When it comes to the pre-election periods, politicians tend to make huge amount of investment which can guarantee up to a great extent that they will get their desired positions within the government institutions.

4.2.2 Organization

The Corruption Eradication Commission (KPK) is an independent government institution that was established in 2002. KPK is responsible to eradicate corruption in a professional, intensive and continuous manner. Its vision, according to

KPK's accountability report (2017) is to make the country free of corruption, along with the participation of all elements of the nation. This vision can be achieved by fulfilling its mission to improve the effectiveness and efficiency of the law enforcement activities and repress the corruption practices in Indonesia through coordination, supervision, monitoring, prevention, and enforcement with the support of all elements of the nation. KPK has five principles and values. More specifically, the principles include: legal certainty, transparency, accountability, public interest, and proportionality. Additionally, the values include: religiosity, integrity, justice, professionalism, and leadership. KPK is responsible to regularly and publicly provide reports to the president, audit board, and the house of representatives. In performing its responsibility, KPK coordinates with other law enforcement institutions including the national and foreign authorities.

4.2.3 Performance Management

Performance Measurement

According to the Accountability Report 2017, all the Key Performance Indicators (KPI) are publicly accessible in the Accountability Report that is published annually in KPK's website, according to Presidential Law number 29 (2014) and Regulations from Ministry of Administrative Reform. Some of the reports are published in English. External parties may be able to use them for any kind of purposes. Moreover, the KPIs are also internally used to ensure that the performance is aligned with organizational objectives and goals. KPK determined the performance measures used based on its strategic objectives and categorized them into four perspectives according to BSC approach as shown in table 1 below:

Table 1. KPK's Strategic Objectives and KPIs

PERSPECTIVES	STRATEGIC OBJECTIVES (SO)	KEY PERFORMANCE INDICATORS (KPI)
Stakeholders Perspective	SO 1 : Reduction of the corruption level	KPI 1 : Corruption Perception Index
	SO 2 : Effectiveness of anti-corruption law enforcement	KPI 2: National Anti-corruption Law Enforcement Index
		KPI 3 : Percentage of Asset Recovery
	SO 3 : Effectiveness of integrity building between government, society, political and private sectors	KPI 4 : Kementerian, Lembaga, Integrity Index
SO 4 : Effectiveness of partnership	KPI 5 : Partnership Index	
	KPI 6: Public Participation Index	
Internal Process Perspective	SO 5 : Integration of repression	KPI 7 : KPK's Law Enforcement Index
	SO 6 : Integration of corruption prevention effort	KPI 8 : Implementation of Corruption Prevention System
	SO 7 : Integration of corruption prevention and repression effort	KPI 9: Implementation of Integrated Prevention and Repression
	SO 8 : Coordination, supervision, and monitoring of corruption eradication	KPI 10 : Percentage of Case Status Supervised to Obtain Legal Certainty
KPI 11 : Percentage of the Implementation of Coordination and Supervision of Corruption Prevention		
KPI 12: Percentage of Implementation of Action Planning		
Learning and Growth Perspective	SO 9 : Realization of effective organization	KPI 13: KPK's Integrity Index
		KPI 14: Percentage of Bureaucratic Reform Component Completion
		KPI 15: Value of Performance Accountability
	SO 10 : Optimization of Human Resources	KPI 16: Percentage of Optimal Employees' Performance
		KPI 17: Percentage of Engaged Level Employees
SO 11 : Development of integrated and adaptive operational system	KPI 18: Percentage of Completion and Obedience of SOP	
	KPI 19: Percentage of Completion of Service Level Agreement	
	KPI 20: Percentage of Completion of Data and Information	

PERSPECTIVES	STRATEGIC OBJECTIVES (SO)	KEY PERFORMANCE INDICATORS (KPI)
Financial Perspective	SO 12: Managing financial accountability	KPI 21: Audit Board's Opinion on Financial Statements of KPK

SOURCE: KPK'S ACCOUNTABILITY REPORT 2017

Target Setting

KPK sets its targets for every strategic objective and performance indicators for 2019 as it can be found in the accountability report of 2017. The Deputy Commissioner of KPK confirmed that the targets are set during the strategic planning development process. Some of the targets derived from the President's Mid-term Development Plan (2015-2019) and some of them derived from the National Strategy of Corruption Prevention and Eradication (2012-2025). However, not all the targets initially set are adopted. KPK consults the National Planning Agency, as the Agency is responsible to review all the strategic plans of other agencies and ministries. After the targets are agreed by all internal stakeholders, the strategic objectives and KPIs should be formulated. Then, the process is continued by formulating strategic initiatives, targeting trajectories and other elements. The accountability report of 2017 mentioned that target and strategic initiatives are set within the relevant units with the approval of supervisors.

As the current strategic planning concerns the decrease of corruption level in Indonesia, the overall performance is measured by the Transparency International's Corruption Perception Index (CPI). The Deputy Commissioner of KPK mentioned that the target set for the CPI is 45, which is 9 points higher from the index of the first year of the implementation of the strategic plan (2015). He considered this as a challenging target because of two reasons: first, the average annual increase of CPI of Indonesia is only 1.4 which is still far from the targeted index. Second, KPK is not the only authority that is responsible to reduce the corruption practices in Indonesia. Other authorities such as State Audit Agency as well as Inspectorate General at central and regional government also play important roles in reducing the corruption level. When Ministry of National Development Planning fails to map and set performance to those agencies and ministries, KPK is expected to reduce the corruption alone. Although KPK has

its own coordination and supervision authorities, the attempt to eradicate and prevent corruption in general, still depends on the Government's political will to control the corruption forms within its agencies and ministries.

Evaluation

KPK presented its evaluation process in the accountability report. According to this, the evaluation is conducted bottom-up, from the working unit to the directorate until the authority level. The units' performance is discussed during the evaluation meetings that are held twice per year, also attended by the Deputy Commissioner of KPK. The Deputy Commissioner discussed that KPK also has evaluation meetings in its monitoring stage, that are usually held quarterly. In the meetings, the participants discuss about the problems they are facing and their causes. These will be reviewed in the next period. At the end of the year, performance and adjustment of strategy will also be reviewed. He also affirmed that due to bureaucratic regulation, KPK has never succeeded to amend and adjust its strategic plan, unless there's a commissioners' replacement. Finally, the evaluation results will also be used and combined with strategic analysis mapping the strengths, weaknesses, opportunities and threats, to gain comprehensive data in order to prepare future plans. Moreover, evaluation results will be reported to secretariat general. The report includes information about target achievement, explanation about unachieved targets, and action planning for the next period.

In the evaluation process, KPK also benchmarks its performance with other foreign anti-corruption authorities. The Deputy Commissioner confirmed that CPI indicates the efficiency of the government and it is comparable to other anti-corruption authorities. Moreover, he also opined that each country has its own uniqueness characteristics related to authorities, organizational structure, number of people, area coverage, size of budget, law, regulation and technological advantage and many other features. Hence, benchmarking about overall performance might be less useful without having been aware of the differential factors that contributed to the result. Usually, benchmarking activities in KPK do not fully adopt the performance indicators. Instead, they focus more on the business model, technical aspect of operation,

law, regulation, technology implementation, leadership and management style, and human resource and organizational arrangement. Once their excellences are learned, then KPK has to adapt those to Indonesia and KPK's resources in order to ensure that best-practices can be best-fit and contribute benefits to the organization.

Rewards

Rewards constitute one type of control that normally motivates the employees' performance. The Deputy Commissioner confirmed that KPK has financial incentives for individual employees that are able to have outstanding performance. More specifically, the desired performance evaluation result is one of the prerequisites for employees, so that they will be able to get promotion and have opportunities to participate in employee development programs, such as scholarships and special training. On the other hand, employees with poor performance will not get any direct penalties or punishments. Instead, they will be deprived of the opportunities to get additional financial incentives, promotion, and take part in employee development programs.

V. ANALYSIS AND DISCUSSION

As it is already stated in the research, the differences related to the way that performance is measured in each one of the two authorities are manifest. In particular, the SNACU has only some kind of informal performance measurement system, whereas KPK makes use of BSC and 21 KPIs that contribute crucially to the measurement of its performance.

The implementation of BSC can be considered as a useful tool to measure KPK's performance. This tool supports KPK to define what should be achieved according to the strategic objectives and how to achieve them by having multidimensional performance measures. Moreover, KPK also discloses its BSC on its accountability report, in order to show its responsibility and accountability to the stakeholders. This is consistent with the findings of Kaplan and Norton (1992) about the role of BSC. KPK modifies the BSC perspectives so that they are aligned with the KPIs used as well as its strategic objectives. In this

way, KPK achieves to implement BSC approach in a more successful way.

Performance measurement is a part of management control system. As described in the literature review, there are several MCS frameworks that have been developed by the previous research. In Simon's Levers of Control framework, performance measurement can be categorized as one of the diagnostic control systems. This is consistent with the evidence of KPK, as they have a formal process to measure its performance. Even though both KPK and SNACU use their performance measures as a feedback system, it is only SNACU that has informal performance measures and thus it cannot be aligned with Simon's Levers of Control (1994).

From Ahrens and Chapman (2004) perspective, it can be said that performance measurement systems in both authorities play different roles in the management control. The informal performance measurement that is adopted by SNACU acts as an enabling control, to empower, inform, and give autonomy to the prosecutors as they are independent decision makers. On the other hand, the formal performance measurement that is implemented by KPK presents coercive control, where employees are required to comply so that the organization can achieve its strategic objectives. Additionally, from Malmi and Brown (2008) MCS package, it can be seen that the performance measures of the two authorities reflect the role of cybernetic controls that provide information and decision support systems for the managers.

Both SNACU and KPK measure their performance based on the output or direct effect that they can create. KPK has some formal measures related to how many cases are investigated and prosecuted during the year, whereas SNACU makes use of informal performance measures to measure its solved cases. In this way both authorities are similar in using the output measures. This is consistent with the finding of Bruijn (2002) regarding the possible way to measure the performance of public sector organization from its output.

Moreover, KPK attempts to measure its outcome or impact to the society by setting CPI as the main performance measure above the others. The expected impact that KPK has to create is the reduction in corruption level as stated in the first strategic objective, in order to fulfill stakeholders' demands. In fact, the responsibility of achieving this objective does not only belong to KPK, but also belongs to other

parties. Some of the measures like the corruption perception index and others, are based on perception. Therefore, they can be characterized as relative measures, thus making it more difficult to measure KPK's absolute performance. This is consistent with the argument of Bruijn (2002) who mentions the difficulties in performance measurement of public sector organizations due to the existence of other factors.

Indeed, KPK has 21 measures and it can be claimed that the authority measures a wide variety of things. However, as the measures are derived from strategic objectives, it can be said that KPK measures the right things because each of the measures has its own role in order to assess its performance. This is inconsistent with the research of Atkinson et al. (1997) in which it is stated that public sector organizations have tendencies to measure too many and wrong things.

In general, performance measurement in public sector, which is mostly done within KPK, is considered to be one of the key tools that contribute not only to the evaluation of the present performance of the organizations, but also to the process of decision making in order to enhance the quality of their service (Balabonienne et al., 2015). Therefore, this indicates that the use of performance measures contributes to the existence of a more effective management control system in many organizations. This conclusion accords with Malmi and Brown's (2008) findings.

More specifically, the use of performance measures provides KPK with various of advantages. To begin with, a performance measurement system entails a greater level of transparency within the organization, which in turn leads to increased knowledge regarding the fields that are performing effectively within KPK and where enhancements are required. In addition, it is a way that could add accountability, which is especially needed in complex cases in order to guarantee that involved parties are aware of their responsibilities and need to provide reasons for their performance. What is more, the system provides further motivation to employees for increased performance and better output, especially regarding that performance within KPK is directly linked to rewards that are desirable by employees. The aforementioned benefits are consistent with Bruijn's research (2002).

On the other hand, the researchers believe that the use of performance measures, also brings some negative impact on KPK's overall operation. This is mainly related to the increased amount of bureaucracy that is created within the organization's departments,

which typically makes procedures more complex and time-consuming. Brujin's (2002) findings accord again with the drawback of bureaucracy owing of the use of performance measures.

With respect to SNACU, it seems that it constitutes an exceptional case compared to the majority of the public services organizations, that has its own unique characteristics. It can be argued that the use of formal performance measures related to the amount of cases solved, would not bring any significant advantages to the organization. For this reason, their current use is only limited and informal without really affecting the Unit's operation. However, the researchers suggest that the Unit could make use of performance measures related to the quality of its investigations, as it is probably the most important feature/factor that should be taken into consideration in solving corruption cases

The existence of performance measures and performance management systems in general by itself, is not enough for the ACAs to provide them with the necessary information and explain their overall performance. Indeed, the use of performance measures allows them to measure their results, but provides no information related to the way that they should use these results further. Hence, it is understandable that the ACAs should link in an appropriate way the use of their performance measures with other components, in order to manage their performance more effectively. This accords with Hopper et al. (2007) who argue that a broader feedback control system, into which performance measurement would be incorporated and corrective actions would occur, is required to make the measurement meaningful. The main procedures that are linked to the use of performance measures by the ACs in their attempt to manage their performance are target setting, evaluation and rewards, according to the researchers' belief.

To begin with, the process of target setting should be interrelated with performance measurement in the ACAs. In particular, through the use of performance measures, the ACAs can identify up to which point the targets already set are fulfilled. Moreover, the interpretation of the measurements provides them with useful guidelines regarding the way that they should set their future targets, as well as the improvements that should be made compared to the present targets. In this way, next targets that will be set is possible to fulfill up to a greater extent the SMARTER criteria, thus contributing to enhance the manner in which ACAs manage their overall performance

The evaluation that is conducted by both authorities seems to be inconsistent with the argument of Bohnet et al. (2016) about the tendency of focusing on separate individual evaluation than joint evaluation. The informal evaluation process that is conducted by SNACU can be categorized as separate evaluation that focuses on individual prosecutors, whereas KPK conducts both separate evaluation within the authority itself as well as joint evaluation with other authorities. The aforementioned evidence cannot reflect the preference of joint evaluation instead of individual evaluation.

As far as the benchmarking is concerned, only KPK conducts this process for learning purposes. Based on the categories that have been identified by Neely (2005), KPK's benchmarking can be classified as functional due to the comparison with other similar authorities. At the same time, it can be categorized as generic as well, since it compares internal processes.

Overall, from Ferreira and Otley's (2009) perspective, both authorities encourage objectivity in their performance evaluation. Indeed, there is probably low chance for ambiguity within the evaluation process because the authorities define a clear input-output relationship. The input is based on performance measurement and targets, whereas the output is related to future planning and rewards.

With respect to the use of a reward system, it is a means to provide the employees with additional motivation in order to improve their performance. Notwithstanding Bovaird and Loffler (2009) mention that it is not always effective and cannot guarantee any success, the existence of financial or non-financial rewards based on the results of performance measurement could offer ACAs the possibility to manage a higher level of overall performance. This potential improvement would stem from the performance of more satisfied or even knowledgeable employees, depending on the kind of rewards that they received.

VI. CONCLUSION

6.1 Research Summary

The purpose of this research is to investigate and compare the Performance Management System (PMS) within the ACAs in general affect the overall operation of the Anti-corruption authorities in Sweden and Indonesia. This was achieved by analyzing the similarities

and mainly the differences that exist not only in the performance measures used by the two authorities, but also in other factors that differentiate the performance management system such as target setting, evaluation and rewards. The selection of the topic has been inspired by the previous literature which mentions the significance of performance measurement and management in the public sector, combined with the universality of corruption problems in today's world and the crucial negative impact that they often create.

The researchers found that both the Anti-corruption authorities made use of performance measures and PMS, but in a very different way. More specifically, SNACU makes limited use of performance measures but only in an informal way, whereas KPK has 21 formal KPIs that are related to different perspectives BSC supported by well-defined PMS.

All in all, both authorities similarly seem to have concern on the importance of performance management system. However, there is no universal performance management system that is applicable for all organizations. In this case, each authority has their own performance management system that differ from one to another. SNACU adopts less complex performance measures and performance management system, whereas KPK prefer to utilize the more complex ones. This probably occurs owing to several factors related to the organizational structure, organizational size, scope of responsibilities, and workload within the two authorities.

6.2 Contributions

The main contribution of this research is to provide a deeper understanding of performance measurement and management in public sector organizations, and more specifically within the ACAs. In addition, the complexity of performance management in ACAs has been pointed out by presenting the factors that differentiate it.

In accordance with the purpose of this research, the theory, the empirical findings, the analysis and the discussion provided in this thesis could be beneficial for managers and employees who work in anti-corruption authorities worldwide. Indeed, it could be a possibility for them to get inspired over the degree of necessity of the use of performance measures and the way that they should be designed, in order to enhance their overall performance and the anti-corruption law enforcement.

Furthermore, the framework provided by the researchers could be a useful tool for further research related to performance management within public sector organizations. Lastly, the topic itself could be considered as some kind of contribution towards the global attempt to increase public awareness related to corruption, one of the most important issues that today's world faces.

6.3 Limitation and Recommendation

This research has some limitation related to the research scope and number of samples which makes it difficult to make a generalization. Firstly, the researchers carried out only one interview with only interviewee of each ACA, although they tried to interview more people. What is more, they also attempted to receive information from ACAs of more countries, and not only from the two presented in this thesis. The aforementioned limitations restricted the depth of their knowledge, as they entail that the researchers are aware only of these people's perspectives on the topic, and have no knowledge about more employees' point of view, that could probably be different. Another important factor that should be taken into consideration is that the authorities which were examined do not have the same organizational structure and the same degree of dependence upon each country's government. As a consequence, this may affect their overall operation and thus their answers in the interview.

Therefore, it is suggested to have further research related to how performance measurement and management are designed within ACAs that operate in environments which have common characteristics, such as countries with the same or similar corruption level. Moreover, organizational type, dependency and number of employees in ACAs participating in the research as interviewees could also be considered in the sample selection in order to provide a better comparative research.

REFERENCES

- Ahrens, T. and Chapman, C.S., 2004. Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary accounting research*, 21(2), pp.271-301.
- Aklagare.se. (2018). *National Anti-Corruption Unit*. [online]

- Available at: <https://www.aklagare.se/en/contact/public-prosecution-areas/national-public-prosecution-department/national-anti-corruption-unit/> [Accessed 15 April 2018].
- Andersson, S., 2002. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change* (Doctoral dissertation, Department of political science, Umeå university).
- Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H. and Wells, R.B., 1997. A stakeholder approach to strategic performance measurement. *Sloan management review*, 38(3), p.25.
- Balabonienė, I. and VEČERSKIENĖ, G., 2015. The Aspects of Performance Measurement in Public Sector Organization. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 213, pp.314-320.
- Bolongaita, E., 2010, An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't: A Comparison with the Philippines' Ombudsman, U4 Issue No. 4, Anti-Corruption Resource Center.
- Bovaird, T. L., & Löffler, E. E. 2009. *Public Management and Governance*.
- Bohnet, I., Van Geen, A. and Bazerman, M., 2015. When performance trumps gender bias: Joint vs. separate evaluation. *Management Science*, 62(5), pp.1225-1234.
- Bruijn, H., 2002. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), pp.578-594.
- Bryman, A., & Bell, E. (2015). *Business research methods*. Oxford University Press, USA.
- Choi, J.W., 2011. Measuring the performance of an anti-corruption agency: The case of the KPK in Indonesia. *International Review of Public Administration*, 16(3), pp.45-63
- Catatan Politik 2017 dan Tantangan 2018. (n.d.). Retrieved from <http://www.ksp.go.id/catatan-politik-2017-dan-tantangan-2018/index.html>
- Doig, A., Watt, D. and Williams, R., 2007. Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? Understanding the three dilemmas of organisational development, performance expectation, and donor and government cycles.

- Public Administration and Development*, 27(3), pp.251-259
- Doran, R.M., 1981. *Psychic conversion and theological foundations: Toward a reorientation of the human sciences* (Vol. 25). Scholars Pr.
- Emmanuel, C., Otley, D., Merchant, K., 1990. *Accounting for Management Control*, 2nd ed. International Thomson Business Press, London.
- E.V., T. I. (n.d.). Corruption Perceptions Index 2017. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- European Union. (2018). *Sweden - European Union - European Commission*. [online] Available at: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/sweden_en [Accessed 22 April 2018].
- Ferreira, A. and Otley, D., 2009. The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management accounting research*, 20(4), pp.263-282.
- Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli, P., Martinez, V., Mason, S., Marr, B., Gray, D. and Neely, A., 2007. Towards a definition of a business performance measurement system. *International Journal of Operations & Production Management*, 27(8), pp.784-801.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), pp.3-19.
- Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. (2007). *Issues in management accounting*. 3rd Edition. Harlow: Pearson education
- Hofstede, G., 1981. Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society* 6, 193–211.
- Hsee, C.K., Loewenstein, G.F., Blount, S. and Bazerman, M.H., 1999. Preference reversals between joint and separate evaluations of options: a review and theoretical analysis. *Psychological bulletin*, 125(5), p.576.
- Indonesia Corruption Watch, 2018. Trends of Corruption 2017. <https://antikorupsi.org/en/research/trends-of-corruption-2017>
- Ittner, C.D. and Larcker, D.F., 1998. Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction. *Journal of accounting research*, 36, pp.1-

35.

- Kaplan, R.S. and Norton, D.P., 2001. Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I. *Accounting horizons*, 15(1), pp.87-104.
- Knutsson, H., Ramberg, U. and Tagesson, T., 2012. Benchmarking impact through municipal benchmarking networks: Improvement or leveling of performance? *Public performance & management review*, 36(1), pp.102-123.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Laporan Akuntabilitas KPK*. [online] Available at: <https://www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan-akuntabilitas-kinerja/4199-laporan-akuntabilitas-kinerja-lakip-kpk-2017> [Accessed 25 Apr. 2018].
- Leeuw, F.L., 1996. Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9(2), pp.92-102.
- Malmi, T. and Brown, D.A., 2008. Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management accounting research*, 19(4), pp.287-300.
- National Anti-Corruption Unit. (n.d.). Retrieved April, 2018, from <https://www.aklagare.se/en/contact/public-prosecution-areas/national-public-prosecution-department/national-anti-corruption-unit/>
- Neely, A., Gregory, M. and Platts, K., 2005. Performance measurement system design: A literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, 25(12), pp.1228-1263.
- OECD (1997), In search of results: performance management practices. Paris: OECD.
- Otley, D.T., Berry, A.J., 1980. Control, organization and accounting. *Accounting, Organizations and Society* 5, 231–244.-
- Simons, R., 1994. *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business Press.
- Silverman, D., 2013. *Doing qualitative research: A practical handbook*. SAGE Publications Limited.
- Tradingeconomics.com. (2018). *Sweden Corruption Index | 1995-2018 | Data | Chart | Calendar | Forecast*. [online] Available

at: <https://tradingeconomics.com/sweden/corruption-index>
[Accessed 25 April 2018].

Wade, D.T., 2009. Goal setting in rehabilitation: an overview of what, why and how.

World Bank Group. (n.d.). Retrieved April 25, 2018, from <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia>

Www.worldbank.org. (2018). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. [online] Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coro2.htm>
[Accessed 25 May 2018].

Korupsi Berjamaah: Konsensus Sosial atas Gratifikasi dan Suap

SUPENI ANGGRAENI MAPUASARI, HADI MAHMUDAH

President University, Universitas Islam Empat Lima

peni.anggraeni@gmail.com

hadimahmudah@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Dengan terungkapnya kasus korupsi yang banyak menjerat wakil rakyat, penelitian ini termotivasi untuk mengeksplorasi kajian teoritis tentang masifnya tindak pidana korupsi suap dan gratifikasi dari sudut pandang konsensus sosial. Menggunakan berbagai perspektif teori (*issue contingent model*, *theory of delinquency*, dan teori *fraud triangle*), tulisan ini menguraikan motivasi intrinsik pelaku dan dukungan lingkungan yang semakin menambah intensitas terjadinya suap dan gratifikasi. Secara teoritis, persepsi lingkungan atas kelaziman suap dan gratifikasi sangat berpengaruh pada pengambilan keputusan etis terutama saat individu mengalami dilema etika. Ketika seseorang mengalami dilema etika, keputusan untuk menerima hal yang tidak baik membutuhkan proses pengolahan kognisi, sehingga yang bersangkutan dapat menetralkan rasa bersalahnya dan merasionalisasi keputusannya. Sesuai dengan teori yang ada, kejahatan pada dasarnya tidak serta merta muncul dari pemikiran internal, tetapi muncul dari pembelajaran yang didapat dari

lingkungan. Tulisan ini menjabarkan secara detail temuan-temuan ilmiah akan peran konsensus sosial dalam menyuburkan suap dan gratifikasi dari berbagai perspektif teori, sehingga diharapkan dapat memberi sedikit sumbangsih literatur korupsi di Indonesia.

Kata Kunci: korupsi berjamaah, gratifikasi, konsensus sosial, suap.

ABSTRACT

Theoretical studies of the massive corruption of bribery and gratification from the standpoint of social consensus. Using various theoretical perspectives (issue-contingent models, theory of delinquency, and the theory of fraud triangle), this paper outlines the intrinsic motivation of actors and environmental support which further increases the intensity of the occurrence of bribery and gratification. Theoretically, the perception of the environment on the prevalence of bribery and gratification is very influential in ethical decision making, especially when individuals experience ethical dilemmas. When someone encounters a moral dilemma, the decision to accept things that are not good requires a process of processing cognition, so that the person concerned can neutralize his guilt and rationalize his decision. Under existing theories, crime does not necessarily arise from internal self-thinking but arises from learning obtained from the environment. This paper describes in detail the scientific findings of the role of social consensus in fostering bribery and gratification from various theoretical perspective. It is expected to shed the light on the corruption literature in Indonesia.

Keywords: corruption in congregation, bribery, gratification, social consensus.

A. PENDAHULUAN

Korupsi merupakan problem besar yang ingin diberantas oleh Pemerintah. Meskipun pada tahun 2017 ini capaian *growth development index* Indonesia meningkat, korupsi masih berada di peringkat pertama penghambat iklim investasi (*world wide forum*, 2017). Kerugian negara tidak hanya tentang jumlah uang yang hilang, tetapi juga inefisiensi, perlambatan pembangunan, kontraproduktif terhadap pertumbuhan ekonomi, dan memburuknya iklim investasi

negara (Marbun, 2017).

Berdasarkan data penanganan kasus korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dari tahun 2004 hingga 2016, penyuapan merupakan urutan nomer 1 yang paling banyak diusut, yaitu 52% dari total kasus yang ada (Prabowo & Suhernita, 2018). Kasus tersebut melibatkan pelaku dari berbagai profesi, antara lain; pejabat eselon (22%), pengusaha swasta (25%), anggota parlemen baik tingkat daerah maupun pusat (20%), dan sisanya adalah para komisioner, gubernur, bupati, walikota, dan profesi lain (Prabowo & Suhernita, 2018). Artinya, kasus korupsi, terutama penyuapan dan gratifikasi, melibatkan para pemangku jabatan yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan serta pelaku bisnis yang memotong birokrasi dengan cara tidak legal.

Pemerintah telah melakukan berbagai macam upaya untuk memberantas korupsi. Namun, penularan hal yang negatif jauh lebih cepat dari usaha pemberantasannya. Pasalnya, korupsi sejenis suap dan gratifikasi seolah telah membudaya dan korupsi sudah membentuk pola jejaring sosial (Rahman, Baidhowi, & Agnesia, 2018), sehingga sering disebut korupsi berjamaah. Pola jejaring ini menyiratkan bahwa pihak yang menikmati uang suap tidak hanya tunggal, tetapi jamak. Jamaknya penerima menandakan bahwa korupsi berjamaah ini seolah diterima secara konsensus sosial oleh banyak pihak. Alih-alih pelaku yang tertangkap tidak didera rasa malu, mereka tetap menunjukkan eksistensi diri dan beranggapan bahwa pengusutan kasusnya hanyalah suatu kesialan belaka.

Pola jejaring sosial ini sangat menarik untuk dipahami, sebab seolah korupsi sudah menjadi berjamaah. Salah satu kasus korupsi berjamaah yang saat ini sedang ditangani oleh KPK adalah tertangkapnya 44 anggota dewan Kota Malang. Sungguh ironis dimana mayoritas anggota dewan terlibat penyuapan atau terima suap (Kompas.com, 2018). Contoh kasus lain yang tak kalah populer adalah kasus suap pengadaan Kapal Pertamina (*Anchor Handling Tug Supply*) yang sedang diusut di tahun 2017 dan melibatkan Direktur Utama PT Vries Maritime Shipyard (Liputan6.com, 2017). Pengadaan Kapal tersebut diduga *over priced*. Kasus ini contoh dari puluhan kasus pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Selain itu, dugaan penyuapan pun terdapat pada kasus pengadaan e-KTP (The Jakarta Post, 2017).

Menurut kajian yang dilakukan dalam penelitian Prabowo & Suhernita (2018), sejatinya akar dari perilaku korup ini sudah

tertanam sejak jaman kolonial penjajahan Belanda. Pada saat itu, terdapat satu kaum yang sangat disegani dan dianggap sebagai orang yang berpengaruh pada pengambilan keputusan. Mereka pun juga memiliki gaya hidup di atas rata-rata rakyat jelata. Keeksklusifan kaum priyayi ini pun memicu masyarakat umum untuk terbiasa menyerahkan suatu persembahan pada mereka demi melancarkan kepentingan bisnis dan keluarga. Kebiasaan memberikan sesuatu pada pemangku jabatan pun akhirnya membudaya dan menjadi semacam konsensus, dimana hal itu dianggap sebatas ucapan terima kasih.

Sebetulnya, tidak hanya di Indonesia, kasus penyuapan dan gratifikasi pun menjadi perhatian riset korupsi di hampir seluruh negara yang sistemnya masih berkembang, misalnya seperti negara China (Tian, 2008). Gratifikasi merupakan bentuk kecurangan yang sangat populer (Lander, Kimball, & Martyn, 2008; Rijsenbilt & Commandeur, 2013). Antara gratifikasi dengan penyuapan seringkali sulit dibedakan. Keduanya sama-sama dilakukan dengan memberikan sesuatu yang berharga sebagai imbal balik sebuah transaksi. Berbeda dengan gratifikasi, dengan penyuapan, imbalan menjadi salah satu syarat apabila transaksi berhasil. Sementara gratifikasi diberikan secara sukarela oleh vendor dengan ekspektasi datangnya suatu manfaat di masa depan (Steidlmeier, 1999). Gratifikasi seringkali dianggap sebagai ucapan terima kasih yang wajar, meskipun sebetulnya pemberian itu timbul akibat posisi atau jabatan seseorang. Motivasi *real* dari si pemberi tak tampak secara eksplisit, tetapi tersirat. Pemberi tentunya ingin mendapatkan imbalan budi baik dengan kelancaran urusan di masa depan.

Meskipun terkesan sukarela, gratifikasi ini berbahaya, sebab budaya pemberian gratifikasi/suap akan menimbulkan ekspektasi baik oleh agen penerima maupun pemberi. Misalnya, penerimaan terhadap suap dan gratifikasi menimbulkan ekspektasi bahwa dalam setiap proyek yang dianggarkan, maka sudah selayaknya pemangku jabatan menerima porsi imbal jasa atas tindakannya yang kooperatif. Meskipun sejatinya, menjadi kooperatif sudah merupakan tugas. Jika pebisnis menangkap ekspektasi ini, kemungkinan rencana besaran nominal gratifikasi/suap akan dimasukkan sebagai komponen biaya produk. Hal ini tentu berpotensi menimbulkan kerugian negara, sebab harga barang dan jasa berpotensi lebih mahal (*over priced*) atau memiliki kualitas yang lebih rendah dari ekspektasi harga.

Perilaku korup merupakan hasil perpaduan antara karakteristik individual dengan sistem. Selain itu, korupsi akan selalu terkait dengan moral dan integritas. Tian (2008) menyatakan bahwa masyarakat China pun juga mengalami keraguan yang sama, yaitu membedakan antara pemberian sebagai ucapan terima kasih atau pemberian bermotif gratifikasi/suap. Dengan data China, Tian (2008) menyajikan pemahaman pengusaha akan *gift giving* dan suap.

Lemahnya konsensus sosial atas korupsi pun terjadi di India. Kale (2017) menemukan bahwa salah satu penyebab korupsi di India adalah adanya toleransi terhadap korupsi, dan tidak adanya kecaman publik terhadap pelaku korupsi. Hal ini membuktikan konsensus sosial yang ada di masyarakat menjadi bagian penting dalam memerangi atau menyuburkan korupsi di suatu negara.

Berdasarkan fenomena dan riset akan konsensus sosial yang mengarah pada persetujuan masyarakat akan kelaziman suap/gratifikasi, maka perlu bagi Pemerintah untuk mengetahui pemetaan konsensus sosial masyarakat akan korupsi, sehingga Pemerintah dapat menentukan titik awal tindakan pencegahan. Jika hasil pemetaan menunjukkan bahwa gratifikasi sudah dipandang lazim oleh pemerintah, maka tindakan pencegahan yang dapat dirancang adalah pendidikan antikorupsi, sosialisasi gratifikasi, dan menumbuhkan *awareness* publik akan hal-hal kabur yang pada dasarnya merupakan gratifikasi. Dengan begitu, masyarakat akan lebih pintar dalam menghindarkan diri dari korupsi. Akan tetapi, bila konsensus sosial lebih ke arah penentangan tindak pidana suap / gratifikasi, maka strategi pencegahan dapat fokus pada penegakan hukuman.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjabarkan teori-teori yang mendukung argumen bahwa konsensus sosial masyarakat berperan penting dalam mempersubur suap dan gratifikasi. Landasan teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori pelanggaran (Sykes & Matza, 1957), teori *fraud triangle* yang dijabarkan ulang oleh Dellaportas (2013), dan *issue contingent model* Jones (1991). Ketiga teori itu akan dijabarkan dalam konteks suap / gratifikasi. Pemahaman secara teoritis dapat memberikan sedikit sumbangsih pada pengembangan literatur kriminologi, lebih spesifik pada literatur suap/gratifikasi.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Faktor tekanan apa saja yang mempersubur tindak pidana gratifikasi/suap di Indonesia?
- b. Faktor individu apa yang mendukung keberterimaan suap/gratifikasi?

2. Tujuan Penelitian

Memetakan teori dan konsep konsensus sosial atas keberterimaan suap dan gratifikasi.

- a. Menjabarkan faktor tekanan yang mempersubur tindak pidana gratifikasi/suap.
- b. Menjabarkan faktor individu yang mendukung keberterimaan suap/gratifikasi.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode analisis implementatif dengan pemetaan literatur akan teori yang dapat mendukung preposisi bahwa konsensus sosial yang melazimkan gratifikasi akan semakin mempersubur korupsi. Pertama, peneliti mencari informasi dari berita dan surat kabar atas fenomena maraknya suap dan gratifikasi. Tujuan dari tahap ini adalah untuk meyakinkan bahwa masalah terkait menyebarnya suap dan gratifikasi telah terjadi di Indonesia. Tahap kedua, peneliti menggali sumber literatur dari jurnal-jurnal ilmiah dan berita tentang tipologi kecurangan, motivasi kejahatan, dan korupsi. Tujuan dari tahap ini adalah untuk mencari penjelasan atas alasan di balik terjadinya fenomena tersebut. Peneliti mencari literatur dan teori klasik yang menjelaskan fenomena. Teori klasik ini kemudian diadaptasikan dengan literatur terkini yang berasal dari riset yang sudah dilakukan sebelumnya di bidang ini.

B. PEMBAHASAN

Menurut Pasal 2 Undang-Undang No.31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, korupsi merupakan tindakan melawan hukum yang memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Pada Pasal 3, ragam korupsi dijabarkan antara lain penyalahgunaan wewenang, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan, kedudukan, atau sarana yang ada padanya. Definisi korupsi setiap negara relatif hampir sama. Tindak pidana korupsi

dapat melibatkan perorangan maupun korporasi, misalnya, dalam pengadaan barang dan jasa, jika seorang individu memberi gratifikasi untuk kepentingan perusahaan, maka kasus pidana tersebut lebih ke korupsi oleh korporasi (Anindito, 2017).

Menurut definisi yang dicantumkan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, tindak pidana korupsi berupa penyuaipan sebagaimana diatur dalam Pasal 433-1 dan 435-3 (aktif) serta Pasal 432-11 dan 435-1 (pasif) merupakan perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan negara, misalnya pemberian uang pada pegawai negeri sipil, penyelenggara negara, hakim, dan advokat dalam rangka mempengaruhi keputusan masa depan akan hal tertentu. Pasal 13 mengatur pemberian hadiah yang tarkatagorikan suap, gratifikasi, atau hanya sekadar ucapan terima kasih biasa. Pihak yang melakukan suap dengan motivasi pencegahan atas kegagalan yang mungkin didera di masa depan.

Berdasarkan data dari KPK, kasus terbesar yang ditangani KPK dari tahun 2004 hingga 2017 adalah kasus penyuaipan. Lebih dari 50% kasus yang ditangani KPK merupakan kasus suap pengadaan barang dan jasa dan penyalahgunaan anggaran. Salah satu contohnya adalah penyuaipan yang dilakukan oleh direktur PT Agung Podomoro pada anggota DPRD DKI Jakarta Mohamad Sanusi atas reklamasi teluk Jakarta. Suap tersebut merupakan salah satu usaha sektor swasta untuk menundukkan parlemen demi mendapatkan perizinan tertentu. Bahayakah itu? Tentu. Suap menyebabkan pejabat bertindak bukan dari kacamata negara, tetapi dari kacamata pribadi. Keputusan diambil bukan dari pilihan yang menguntungkan masyarakat, tetapi lebih pada putusan yang menguntungkan diri sendiri. Sementara, kasus suap tidak hanya satu, tapi puluhan, bahkan ratusan, termasuk juga kasus besar Hambalang yang melibatkan PT Adhi Karya.

Uniknya, tidak hanya di Indonesia saja suap ini terjadi. Negara besar dan mapan seperti Amerika pun menangani beberapa kasus suap, misalnya, kasus suap Halliburton yang menyogok pejabat Nigeria untuk memenangkan tendernya, kasus Snamprogetti di Belanda, Siemens Jerman yang menyuap pejabat Argentina, Alcatel-Lucent (Prancis), Daimler AG (Jerman), Pinalpia World Transport (Switzerland), dan Johnson & Johnson (U.S) (Widjojanto, 2017). Ini berarti, suap merupakan *problem* naluriah sebagai seorang manusia yang memiliki ego untuk selalu menguntungkan dirinya sendiri ataupun korporasinya.

Lalu, apa bedanya dengan gratifikasi? Suap dan gratifikasi

merupakan hal yang agak mirip, tetapi berbeda. Definisi gratifikasi dicantumkan dalam UU No. 20/2001 KPK, penjelasan terhadap Pasal 12B, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (diskon), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi banyak terjadi dalam kasus pengadaan barang dan seringkali mengurangi efektivitas dan efisiensi pengadaan barang dan jasa. Penelitian ini tidak berfokus pada perbedaan antara suap dan gratifikasi, tetapi lebih pada logika mengapa individu terlibat dalam hal tersebut dan bagaimana hal itu menjadi kasus yang paling banyak diusut dan mungkin masih banyak terjadi di masyarakat.

1. Tekanan-tekanan yang dapat mempersubur suap dan gratifikasi

Teori *fraud triangle* yang diperkenalkan oleh Cressey (1950, 1971) menyatakan bahwa pada dasarnya, kecurangan terjadi akibat perpaduan akan 3 hal, yaitu kesempatan, tekanan, dan rasionalisasi. Tekanan mewakili motivasi seseorang untuk melakukan tindak pidana korupsi, sementara kesempatan adalah alat yang bisa dipakai untuk mengeksekusi tindakan itu, sedangkan rasionalisasi membantu pelaku untuk menyingkirkan disonansi akibat perasaan bersalah akan tindakan korupsi. Dalam ranah akuntansi bisnis, teori ini kerap dipakai untuk menjabarkan perilaku curang akuntan dan auditor. Akuntan yang semestinya berperan sebagai pasukan pencegah *fraud*, justru karena keahlian dan pengetahuannya, akuntan malah menjadi pelaku *fraud* (Amernic & Craig, 2010). Penelitian Al Zadjali (2010) menemukan mengapa akuntansi dan tindakan pengendalian lainnya kurang efektif dalam mencegah *fraud*.

Dalam konteks tata negara, anggota dewan semestinya mewakili kepentingan rakyat dan melindungi rakyat, tetapi mereka merupakan golongan yang paling banyak terjerat kasus suap/gratifikasi. Pejabat eselon yang semestinya bertanggung jawab atas efektifitas dan efisiensi proyek-proyek pemerintah, justru menjadi salah satu golongan mayoritas penerima suap/gratifikasi, sehingga menghambat efisiensi dan efektivitas proyek.

Terkait dengan segitiga *fraud*, faktor pertama yang dapat mempersubur suap/gratifikasi adalah tekanan. Tekanan ini mewakili sebuah konstruk motivasi untuk menerima korupsi. Tekanan ini adalah sebuah hal persepsian yang lahir dari egosentris manusia. Sementara Cressey (1950) menjelaskan bahwa *non-shareable*

problems menjadi alasan perbuatan curang. Penjabaran Cressey (1950) dikembangkan secara lebih detil oleh beberapa ilmuwan, salah satunya oleh Dellaportas (2013) yang memberi beberapa contoh tekanan yang dapat menjadi motivasi korupsi.

- a. Tekanan finansial seperti keserakahan, terlilit hutang, kebutuhan tidak terduga, dan pemenuhan gaya hidup. Kemudahan akses terhadap barang konsumtif baik secara *online* maupun *offline* dapat mengubah kebutuhan tersier dan sekunder menjadi seolah primer. Contoh nyata, terdakwa Gayus Tambunan memiliki gaya hidup yang tidak sesuai dengan level gaji, yaitu: memiliki rumah mewah dengan nilai bermiliar rupiah, mobil mewah, dan kebiasaan tamasya keliling dunia. Tuntutan konsumerisme tersebut membuat Gayus tidak pernah merasa cukup dan tergoda untuk korupsi.
- b. Tekanan pekerjaan seperti ketidakpuasan kerja, ambisi untuk promosi, ambisi untuk mengarahkan kepentingan negara seiring dengan kepentingannya, serta ketakutan akan ancaman posisi. Seseorang menyuap / memberi gratifikasi demi mendapatkan kesempatan kenaikan karir, menghindari penempatan yang tidak diinginkan, menginginkan posisi tertentu, dan lain-lain. Misalnya, suap terjadi dalam upaya seseorang untuk memastikan individu tertentu lolos dalam seleksi taruna Akademi Kepolisian yang melibatkan Kapolda Jawa Barat di tahun 2017 (Kompas.com, 2018).
- c. Tekanan akan peluang karir – penyusunan dan gratifikasi dilakukan demi keberhasilan untuk memasuki peluang karir tertentu. Pada tahun 2017, KPK menindak kasus suap terkait mutasi dan promosi jabatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Nganjuk yang menjerat beberapa tersangka, antara lain; Bupati Nganjuk, Kepala Bagian Umum RSUD Kabupaten Nganjuk, dan Kepala SMP Negeri 3 Nggrogot, dan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nganjuk. Kasus tersebut merupakan satu dari sekian banyak kasus korupsi yang diawali oleh tekanan akan peluang karir.
- d. Tekanan lain seperti judi, narkoba, alkohol, ambisi akan kekuasaan, ambisi akan pengaruh, wanita, dan ego. Kekuasaan menjadikan seseorang memiliki banyak akses terhadap sumber daya, tidak hanya finansial, tetapi juga nonfinansial, sehingga dapat mengeksplorasi hal yang baik maupun buruk secara lebih dalam. Dari sisi lain, banyak pihak ikut tergoda

untuk mencicipi nikmatnya akses terhadap beragam fasilitas. Pemegang kekuasaan pun dapat terjebak dalam hal-hal negatif yang adiktif, seperti narkoba, alkohol, dan wanita. Hal negatif ini tidak hanya adiktif, tetapi mampu menimbulkan hasrat untuk semakin menambah sumber daya demi meraih kepuasan yang lebih tinggi.

- e. Bila tekanan bertemu dengan kesempatan, maka akan semakin kuat motivasi untuk korupsi. Contoh kesempatan yang mendukung korupsi adalah tidak adanya sistem kontrol yang baik, tidak jelasnya konsekuensi hukuman, tidak konsistennya penerapan hukuman, kurangnya *audit trail*, dan penolakan tanggung jawab. Proses calon koruptor menimbang kesempatan dan risiko ini adalah refleksi dari teori pilihan rasional. Teori pilihan yang rasional mengungkapkan bahwa sebagai makhluk rasional, manusia selalu mempertimbangkan risiko dan keuntungan dari sebuah tindakan jauh sebelum dia mengambil keputusan.

2. Faktor individu apakah yang dapat mendukung keberterimaan suap dan gratifikasi

Sebelum eksekusi tindakan negatif, pelaku akan merasionalisasi tindakannya terlebih dahulu. Secara manusiawi, rasionalisasi ini dapat menetralkan perasaan bersalah (Anand, Ashforth, & Joshi, 2005; Dellaportas, 2013; Irwin & Cressey, 1962; Ramamoorti, 2008). Terdapat 3 jenis rasionalisasi yang kerap dibahas, yaitu (1) *denial of responsibility*, (2) *denial of injury*, (3) *denial of victims* (Dellaportas, 2013).

Pertama, pada *denial of responsibility*, pelaku dapat mengelak bahwa korupsi merupakan satu-satunya pilihan yang tidak terhindarkan akibat sistem yang sudah telanjur berjalan keliru. Korupsi adalah keterpaksaan akibat kondisi yang ada. Keterpaksaan ini merupakan usaha pelaku untuk mengelak dari tanggung jawabnya. Mereka merasa bahwa tidaklah mungkin mereka untuk menghindari korupsi, sebab mereka hanyalah bagian kecil dari sistem.

Kedua, penerima suap dan gratifikasi mengelak dari *denial of injury*, pelaku menetralkan rasa bersalahnya dengan berkeyakinan bahwa tidak ada potensi hal berbahaya yang ditimbulkan. Pegawai negeri yang menerima suap atau gratifikasi dapat saja berkilah bahwa uang yang diterimanya hanya bentuk hadiah dan tidak membahayakan organisasi, sebab segala sesuatu tetap berjalan dengan baik.

Faktor ketiga yang mendukung rasionalisasi tindak gratifikasi dan suap adalah *denial of victim*. Korban suap dan gratifikasi pada dasarnya samar, tidak dapat diidentifikasi secara langsung, serta tidak merugikan pihak yang dekat dengan pelaku. Sifat samar ini yang membuat penerimanya tidak merasa bersalah dan merugikan pihak manapun. Dalam bidang ilmu kriminologi, semakin kabur imbas dari sebuah perilaku menyimpang dipersepsikan oleh pelaku, maka semakin mudah pelaku menyingkirkan disonansi (rasa bersalah) dalam dirinya dan merubah perilaku yang semestinya taketis menjadi dianggap wajar.

Beberapa rasionalisasi lazim dari gratifikasi dapat dipelajari dari riset Dellaportas (2013). Dellaportas (2013) melakukan analisis literatur dan wawancara terhadap para tahanan kerah putih. Beberapa kalimat di bawah ini kerap dipakai pelaku untuk membenarkan tindakannya. Berikut ini adalah beberapa alasan yang dipakai para penjahat kerah putih untuk membenarkan tindakannya :

RASIONALISASI MENERIMA GRATIFIKASI

- Saya berhak menerimanya, sebab saya sudah bekerja keras.
 - Sudah semestinya dalam kapasitas tugas saya, saya menerima lebih dari sekadar gaji.
 - Orang lain banyak yang kaya karena menerima hal serupa, mengapa saya tidak?
 - Ini bukanlah hal serius, hanya ucapan terima kasih.
 - Saya juga ingin meningkatkan standard hidup, mumpung ini ada rezeki.
 - Banyak yang menerima hal seperti ini, bukan hanya saya. Ini adalah hal umum dan sudah lazim.
-

Dari seluruh responden yang diwawancarai oleh Dellaportas (2013) di ruang tahanan, mayoritas dari mereka memiliki gaya hidup di atas rata-rata. Akibatnya, mereka akan mengindar dari ketidakmampuan untuk menuruti gaya hidupnya. Secara logis, apabila kesempatan untuk berbuat curang ada di depan mata, mereka tidak akan berpikir panjang untuk melakukannya.

Dari sudut pandang pemberi gratifikasi, berikut ini adalah beberapa rasionalisasi pelaku:

RASIONALISASI MEMBERI GRATIFIKASI

- Pengusaha lain biasanya memberi sesuatu, kalau kita tidak, kemungkinan kita tidak akan sukses memenangkan tujuan kita.
 - Kalau tidak memberi, sementara yang lain biasanya memberi, takutnya ke depan tidak akan dipercayai lagi karena dinilai tidak sopan.
-

Budaya Suap / gratifikasi dari sudut pandang *Theory of Delinquency*

Korupsi tidak serta merta terjadi karena keserakahan manusia, melainkan terdapat proses logis yang mendukungnya. Bila ditinjau dari teori kriminologi, maka korupsi secara genetika adalah hal yang dipelajari. Pembelajaran akan celah korupsi bisa berasal dari orang lain di lingkungannya, dari celah hukum yang dapat dimanfaatkan, atau dari sistem (Sutherland, 1992). Hal ini senada dengan teori pelanggaran (Sykes & Matza, 1957) yang menyatakan bahwa pelanggaran merupakan perilaku yang dapat dipelajari dari proses interaksi sosial. Menurut teori pelanggaran, sebelum seseorang yang berniat melanggar aturan, mereka akan belajar teknik eksekusi pelanggaran, maupun motif, dorongan, dan yang mendukung keputusannya.

Salah satu cara untuk menetralisasi rasa bersalah adalah dengan berargumen bahwa hal yang dilakukannya dinilai lazim (Benson, 1985; Sykes & Matza, 1957). Menurut (Sykes & Matza, 1957), pelanggar hukum bahkan berusaha untuk membentuk budaya pelanggaran / *delinquent sub-culture*. Tujuannya adalah mengubah persepsi akan suatu hal yang semestinya tidak baik, menjadi terlihat baik. Jika budaya ini sudah terbentuk, maka calon koruptor dapat lebih mudah menetralisasi rasa bersalahnya, yaitu dengan mencari pembenaran yang berasal dari komparasi sosial yang mendukung, misalnya “Menerima imbalan ini umum, banyak orang lain yang menerima hal semacam ini. Justru jika kita tidak terima ini, maka kitalah yang melewatkan rezeki.”

Dalam konteks korupsi, peneliti menduga bahwa gratifikasi memang sudah dipandang lazim oleh masyarakat. Keberadaannya bukan dinilai sebagai tindakan melanggar hukum, tetapi hanya sebagai hadiah yang diberikan tanpa paksaan, seperti layaknya bingkisan dalam hubungan pertemanan. Akan tetapi, dugaan ini belum terbukti secara empiris. Oleh sebab itu, eksplorasi akan persepsi masyarakat tentang gratifikasi menjadi sangat penting. Persepsi masyarakat dapat membentuk budaya yang mendukung ataupun memerangi suap dan gratifikasi.

Issue contingent model on gratification and bribery

Jones (1991) memperkenalkan konsep intensitas moral yang mempengaruhi perilaku etis. Menurut Jones (1991), perilaku seseorang tidak hanya dijelaskan oleh faktor internal individu

(misalnya, kepribadian), tetapi juga dipengaruhi oleh variabel situasional / lingkungan. Konsensus sosial adalah salah satu dari enam dimensi intensitas moral yang menjelaskan bahwa keputusan etis mungkin saja dipengaruhi oleh persepsi sosial atas hal tersebut. Apabila perilaku korup secara sosial dianggap normal dan etis, maka besar risiko perilaku ini akan terus berulang. Gault (2017) secara gamblang mengemukakan bahwa korupsi terjadi ketika hal yang buruk sudah dianggap normal. Konsep ini disebut denormalisasi gratifikasi. Pelaku korup membangun persetujuan sosial atas tindakannya sehingga logika korupsi akan kabur. Denormalisasi terjadi ketika korupsi dianggap logis dan dapat diterima. Pemahaman dan persepsi akan etis tidaknya gratifikasi berubah ketika lingkungan menilainya sebagai wajar (McMahon & Harvey, 2007; Wu, 2009).

Konsensus sosial merupakan derajat persetujuan sosial terhadap isu dianggap etis atau tidak etis (Jones, 1991; Kelly & Elm, 2013). Pemahaman subjektif individu terhadap konsensus sosial isu tertentu dapat dipengaruhi oleh budaya organisasi, maupun budaya luar organisasi (Yu, 2015). Etis tidaknya sebuah isu dipengaruhi oleh persepsi sosial atas umum tidaknya isu tersebut terjadi (Kelley & Elm, 2003). Misalnya, jika gratifikasi sudah dipraktikkan secara umum, maka pandangan negatif akan tindakan itu akan melemah. Konsensus sosial yang mendukung gratifikasi dapat menutup penilaian atas risiko hukuman, kedekatan dengan imbas yang akan didera, dan besaran hukuman yang mungkin didera.

Konsensus sosial membantu rasionalisasi gratifikasi dengan memunculkan ekspektasi staff pengadaan barang dan memberi stigma budaya gratifikasi pada vendor. Dari sudut pandang staff pengadaan, gratifikasi dapat menambah kesejahteraannya. Dari sisi vendor, mereka menangkap ekspektasi tersebut, sehingga tradisi untuk mengalokasikan anggaran khusus untuk ucapan terima kasih seolah menjadi lazim. Vendor memberikan gratifikasi dengan ekspektasi akan ada manfaat di masa yang akan datang, seperti keberlanjutan transaksi. Dengan mengabaikan karakteristik isu moral yang lain, ketika konsensus sosial cenderung melazimkan praktik gratifikasi (konsensus sosial tinggi), maka bawahan akan menilai risiko perbuatannya wajar, sehingga kecenderungan untuk menerima gratifikasi lebih tinggi.

Selain teori-teori yang disebutkan sebelumnya, Anand et al. (2005) melengkapi konsep rasionalisasi dengan menambahkan proses

social weighting dalam tindak pidana korupsi seperti gratifikasi. Ketika pelaku terintimidasi oleh *image* buruk akan gratifikasi yang diterimanya, maka secara naluriah dia akan mencari pembanding sosial demi menyelamatkan potret diri. Tentunya, dia akan mencari sosok orang lain yang lebih korup dan lebih sering menerima imbalan gratifikasi. Misalnya, seorang pelaku dapat berargumen bahwa orang lain yang memegang posisi yang sama sebelum dia menjabat pun juga menerima imbalan tersebut, bahkan lebih besar. Proses pembandingan sosial dengan orang lain yang lebih buruk ini kemudian yang semakin menetralisasi gratifikasi. Fenomena ini sejalan dengan teori pembelajaran sosial yang menyatakan bahwa individu mengembangkan motivasi untuk menerima atau memberi gratifikasi melalui orang-orang lain di sekitarnya yang sudah pernah melakukan hal serupa (Bandura, 1969).

Dari sudut pandang pemberi gratifikasi / suap, pengalaman sebelumnya, baik yang dialami diri sendiri maupun orang lain menjadi jangkar dalam pengambilan keputusan yang selanjutnya. Misalnya, pengusaha swasta telah banyak mengetahui seluk beluk pengadaan barang dan jasa. Ketika pengusaha tersebut menemui fenomena bahwa dalam pengadaan barang dan jasa, lazim adanya alokasi dana untuk staff dan pejabat pengadaan sebagai komisi atas transaksi yang sudah berhasil dilakukan. Fenomena tersebut bisa saja bersumber dari pengalaman langsung maupun testimoni dari sesama pebisnis. Mengingat besarnya kasus suap yang ditangani oleh KPK, besar dugaan bahwa fenomena-fenomena itu sudah terjadi. Akibatnya, dalam pengambilan keputusan transaksi yang selanjutnya, pihak swasta akan cenderung menghindarkan diri dari risiko kegagalan transaksi dengan memberi gratifikasi. Pemberian gratifikasi bisa secara terang-terangan maupun terselubung, dapat berupa uang maupun barang.

Pemberian dan penerimaan gratifikasi/suap ini dapat menciptakan pembelajaran sosial bagi masyarakat. Bagi sang penerima, akan tercipta ekspektasi di masa akan datang akan penerimaan gratifikasi dan suap. Bagi sang pemberi, stigma ekspektasi lawan transaksi mendorong mereka untuk terus mempraktikkan suap dan gratifikasi. Hubungan timbal balik ini akan mengakar dan sulit untuk diberantas, sebab budaya memberi dan menerima sudah terlihat sejalan dengan budaya kolektif bangsa Indonesia.

Teori pembelajaran sosial ini juga berlaku ketika seorang pimpinan melakukan korupsi berupa penerimaan suap maupun

gratifikasi, maka bawahan pun akan cenderung untuk meniru. Bawahan berperilaku sesuai dengan *role model* yang dia tangkap dari tempat kerja. Dalam hal ini, *role model* yang paling berpengaruh adalah atasan. Ketika atasan berbuat taketis, maka bawahan pun akan merasa bahwa mereka pun juga berhak mendapatkan kesejahteraan lebih. Mereka mendapatkan dukungan dari contoh buruk tersebut. Akibatnya, ketika kesempatan berbuat curang datang, mereka pun akan melakukannya. Teori pembelajaran sosial ini banyak dipakai dalam menjelaskan riset-riset tentang kecurangan.

C. PENUTUP

Monkey see monkey do. Kutipan Robinson & Leary-Kelly (1998) sesuai dengan kajian teori penyebaran suap dan gratifikasi bahwa ketika sebuah perilaku menyimpang dilakukan oleh beberapa orang, maka propensitas perilaku itu akan ditiru dan berulang. Dari kajian teoritis, sifat keserakahan manusia membuat variasi tekanan menjadi lebih luas dan tidak melulu tekanan finansial saja. Mengapa suap dan gratifikasi menjadi marak? Hal ini dapat dijelaskan melalui mekanisme rasionalisasi yang terjabarkan dalam *denial of responsibility*, *denial of injury*, dan *denial of victim*. Tiga hal tersebut membantu pelaku mengubah area abu-abu menjadi dapat diterima. Ketika sudah dianggap lazim, maka akan terbentuk ekspektasi yang tersirat. Ekspektasi ini pun ditangkap oleh masyarakat, sehingga masyarakat pun ikut mempersuburnya.

Pada ujungnya, akan terjadi *social shifting* yang menjelaskan “Mengapa terjadi fenomena pergeseran sosial, sehingga suap dan gratifikasi dapat dianggap lazim?” dengan kerangka budaya korupsi dalam teori kejahatan. Pergeseran sosial menimbulkan penjangkaran (*anchoring*) yang keliru ini dapat mengarahkan individu untuk secara rasional menerima suap. Fenomena ini pun sejalan dengan asumsi teori *issue-contingent model* yang menyatakan bahwa kesepakatan sosial atas sebuah isu menentukan bagaimana isu tersebut dianggap etis atau tak etis. Saat suap dan gratifikasi menuai kesepakatan bahwa hal tersebut umum terjadi, maka masyarakat akan menilai bahwa tindak tak etis tersebut menjadi etis.

Artikel ini memberikan landasan teoritis terhadap dugaan bahwa lazimnya suap dan gratifikasi merupakan sebuah hadiah wajar dari konsensus sosial yang mendukungnya. Akan tetapi, teori-teori ini pun memerlukan pembuktian lebih. Akan sangat baik apabila ada

riset lanjutan yang betul-betul mewawancara para terdakwa korupsi dan memastikan bahwa konsensus sosial merupakan salah satu determinan besar dalam rasionalisasi tindak pidana korupsi. Riset aplikatif semacam ini bermanfaat untuk negara, sebab akar korupsi makin bisa dipahami, sehingga pencegahannya pun dapat dilakukan.

D. REFERENSI

- Al Zadjali, M. K. S. (2010). *The nature, causes, consequences, and mitigation of corruption : a new paradigm and role for accounting*. Lincoln University.
- Amernic, J. H., & Craig, R. J. (2010). Accounting as a Facilitator of Extreme Narcissism, 79–93. <http://doi.org/10.1007/s10551-010-0450-0>
- Anand, V., Ashforth, B. E., & Joshi, M. (2005). Business as usual : The acceptance and perpetuation of corruption in organizations, 19(4).
- Bandura, A. (1969). Social learning theory on identificatory processes. In *Handbook of Socialization Theory and Research* (pp. 213–262). Rand McNally & Company.
- Benson, M. L. (1985). Denying the Guilty Mind: Accounting for Involvement in a White Collar Crime. *Criminology*, 23(4), 583–607. <http://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1985.tb00365.x>
- Cressey, D. R. (1950). The Criminal Violation of Financial Trust. *American Sociological Review*, 15(6), 738–743. Retrieved from <http://aaajournals.org/doi/10.2308/iace.2008.23.4.521>
- Dellaportas, S. (2013). Conversations with inmate accountants : Motivation , opportunity and the fraud triangle. *Accounting Forum*, 37(1), 29–39. <http://doi.org/10.1016/j.accfor.2012.09.003>
- Gault, D. A. (2017). Corruption as an organizational process : Understanding the logic of the denormalization of corruption. *Contaduría y Administración*, 62(3), 827–842. <http://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.008>
- Irwin, J., & Cressey, D. R. (1962). Thieves , Convicts and the Inmate Culture. *Social Problems*, 10(2), 142–155.
- Jones, T. M. (1991). Ethical Decision Making by Individuals in Organizations : An Issue-Contingent Model. *The Academy of Management Review*, 16(2), 366–395.

- Kale, R. K. (2017). 21. Corruption: Nature, Causes & Remedies. *New Man International Journal of Multidisciplinary Studies*, 4(8), 133–141.
- Kelley, P. C., & Elm, D. R. (2003). The effect of context on moral intensity of ethical issues: Revising Jones's issue-contingent model. *Journal of Business Ethics*, 48(2), 139–154. <http://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000004594.61954.73>
- Kompas.com. (2018). Kasus Korupsi Massal di DPRD Kota Malang, Ini Sejumlah Faktanya. Retrieved September 15, 2018, from <https://regional.kompas.com/read/2018/09/04/15100021/kasus-korupsi-massal-di-dprd-kota-malang-ini-sejumlah-faktanya>
- Liputan6.com. (2017). Kejagung Tahan Tersangka Kasus Pengadaan Kapal di Pertamina. Retrieved from <https://www.liputan6.com/news/read/3051471/kejagung-tahan-tersangka-kasus-pengadaan-kapal-di-pertamina>
- McMahon, J. M., & Harvey, R. J. (2007). The Effect of Moral Intensity on Ethical Judgment. *Journal of Business Ethics*, 335–357. <http://doi.org/10.1007/s10551-006-9174-6>
- Prabowo, H. Y., & Suhernita. (2018). Be like water: Developing a fluid corruption prevention strategy. *Journal of Financial Crime*.
- Rahman, F., Baidhowi, A., & Agnesia, R. (2018). Pola Jaringan Korupsi di Tingkat Pemerintah Desa (Studi Kasus Korupsi DD dan ADD Tahun 2014-2015 di Jawa Timur). *Jurnal Integritas*, 1(2), 29–56.
- Ramamoorti, S. (2008). The Psychology and Sociology of Fraud: Integrating the Behavioral Sciences Component Into Fraud and Forensic Accounting Curricula. *Issues in Accounting Education*, 23(4), 521–533. <http://doi.org/10.2308/iace.2008.23.4.521>
- Robinson, S. L., & Leary-Kelly, A. (1998). Monkey See , Monkey Do : The Influence of Work Groups on the Antisocial Behavior of Employees Author (s): Sandra L . Robinson and Anne M . O ' Leary-Kelly Source : The Academy of Management Journal , Vol . 41 , No . 6 (Dec . , 1998), pp . 658-672 Publi. *Academy of Management Journal*, 41(6), 658–672.
- Steidlmeier, P. (1999). Gift Giving , Bribery and Corruption : Ethical Management of Business Relationships in China. *Journal of Business Ethics*, 20, 121–132.
- Sutherland, E. H. (1992). A Theory of Criminology. In *Principles of Criminology*.

- Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization : A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664–670.
- The Jakarta Post. (2017). E-KTP case goes to trial. Retrieved September 15, 2018, from <http://www.thejakartapost.com/news/2017/03/05/e-ktp-case-goes-to-trial.html>
- Tian, Q. (2008). Perception of Business Bribery in China : the Impact of Moral Philosophy. *Journal of Business Ethics*, 80, 437–445. <http://doi.org/10.1007/s10551-007-9429-x>
- Wu, W. (2009). An Empirical Investigation of the Relationships between Moral Intensity and Ethical Decision Making in Electronic Commerce. *International Journal of Organizational Innovation*, 2(2), 195–210.
- Yu, Y.-M. (2015). Comparative Analysis of Jones' and Kelley's Ethical Decision-Making Models. *Journal of Business Ethics*, 573-583.

Formularium Nasional (FORNAS) dan *e-Catalogue* Obat Sebagai Upaya Pencegahan Korupsi dalam Tata Kelola Obat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

SYAHDU WINDA

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

syahdu.winda@kpk.go.id

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Dalam era Jaminan Kesehatan Nasional, tata kelola obat harus menerapkan kendali mutu dan kendali biaya. Pemerintah telah menetapkan Formularium Nasional (FORNAS) sebagai kendali mutu dan *E-catalogue* obat sebagai kendali harga. Dalam upaya pencegahan korupsi, FORNAS dan *E-catalogue* diharapkan dapat merombak praktik korupsi dalam persepsian dan pengadaan obat. Melalui FORNAS, telah dipilih obat-obatan yang bermutu dan

cost effective. Penggunaan obat pun diatur untuk setiap tingkat fasilitas kesehatan untuk menghindari penggunaan obat yang tidak rasional. Kondisi ini diharapkan dapat mengurangi korupsi dengan menghilangkan praktik suap/gratifikasi dalam persepsian obat oleh perusahaan farmasi. Di sisi lain, pengadaan obat yang selama ini menjadi objek korupsi, ditutup melalui sistem *E-catalogue*. Sejumlah obat yang dibutuhkan telah dilelang dan dinegosiasikan dengan harga terbaik oleh LKPP untuk kemudian tayang pada *E-catalogue*. Fasilitas kesehatan dapat melaksanakan belanja obat secara langsung dengan mudah dan transparan tanpa perlu lagi melakukan proses lelang yang sangat berpotensi korupsi. Tetapi dalam proses penerapan FORNAS dan *E-catalogue* sebagai kendali mutu, kendali biaya dan alat pencegahan korupsi dalam tata kelola obat, masih ditemukan permasalahan yang mengakibatkannya belum dapat mencapai tujuan secara optimal. Ketidaksiesuaian obat di FORNAS dengan obat yang tayang di *E-catalogue*, perbedaan daftar obat di FORNAS dengan Panduan Praktik Klinik (PPK), belum adanya aturan yang mengatur minimal kesesuaian FORNAS pada formularium Rumah Sakit, keterlambatan proses tayang obat di *E-catalogue* serta kelemahan pada aplikasi *E-catalogue* adalah serangkaian permasalahan yang masih menghambat FORNAS dan *E-catalogue* menjadi solusi pencegahan korupsi di tata kelola obat JKN. Instansi terkait (Kementerian Kesehatan dan LKPP) perlu melakukan perbaikan berupa penyusunan aturan yang mendorong kepatuhan implementasi FORNAS di setiap tingkat fasilitas kesehatan, pemenuhan item obat FORNAS dalam *E-catalogue*, penanyangan obat FORNAS tepat waktu di *E-catalogue* serta perbaikan fitur aplikasi *E-catalogue*.

Kata Kunci: *E-catalogue*, FORNAS, Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

ABSTRACT

In the National Health Insurance (JKN), drug governance have to implement quality control and cost control. The Government has published the National Formulary (FORNAS) as quality control and E-catalogue as price control. FORNAS and E-catalogue are expected to minimize corruption practices in drug prescription and drug procurement. Quality and cost effective drugs have been selected in FORNAS. Use of drug and restrictions are also regulated for

each level of health facilities to avoid irrational using. FORNAS is expected to reduce corruption by eliminating bribery/gratification practices to doctors/hospitals by pharmaceutical companies. On the other hand, the corruption holes in the procurement are tried to be reduced through the E-catalogue system. A number of drugs needed have been tendered and negotiated by LKPP at the best price in E-catalogue. Health facilities can carry out drug procurement quickly and transparently without auction process. But in the process of applying FORNAS and E-catalogue as quality control, cost control and to minimize corruption, there are still problems that have not yet been able to reach their goals optimally. Mismatch number of drugs and item of drugs in FORNAS and E-catalogue, differences of drug lists in FORNAS with the Clinical Practice Guidelines (PPK), the absence of rules governing the minimum percentage of FORNAS in Hospital formularies, delays in drug display processes in e-catalogs and weaknesses in E-catalogue application is a series of problems that still hamper FORNAS and E-catalogue as solutions to prevent corruption in JKN drug governance. Relevant agencies (Ministry of Health and LKPP) need to make improvements in the form of regulations that encourage FORNAS compliance at each of the health facility level, fulfillment of FORNAS drug items in E-catalogue, availability of FORNAS in E-catalogue in early year and improvement of E-catalogue application features.

Keywords: *E-catalogue, national formulary (FORNAS), national health insurance (JKN)*

A. PENDAHULUAN

Sebelum era Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), belanja obat Indonesia mencapai angka 40 (empat puluh) persen dari belanja kesehatan secara keseluruhan. Biaya tersebut merupakan salah satu yang tertinggi di dunia¹, berbeda dengan negara-negara lain yang lebih maju seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Jerman, biaya obat hanya berkisar 11 persen hingga 12 persen dari biaya perawatan kesehatan. Survei pada pelayanan kesehatan di Indonesia juga memperlihatkan penggunaan obat yang tidak rasional cukup tinggi².

1 <http://telusur.metrotvnews.com/read/2015/05/30/131355/makin-kecil-belanja-obat-makin-bagus>, diakses tanggal 12 Februari 2016

2 Kebijakan Obat Nasional, Kementerian Kesehatan, 2006

Selain penggunaan yang tidak rasional, Indonesia dihadapkan pada harga obat yang masih sangat mahal jika dibandingkan dengan beberapa negara lainnya di dunia³. Penelitian juga memperlihatkan bagaimana harga obat generik dengan harga obat merek dagang di Indonesia bisa berbanding 1,37-22,34 kali, sedangkan di Amerika, perbandingan hanya berkisar 1,09-3,88 kali⁴. Kondisi perbandingan harga obat dengan kandungan yang sama ini (versi generik dan bermerek) tentu perlu dikendalikan oleh Pemerintah. Obat dengan merek dagang memang mengepung pasar Indonesia. Berdasarkan data BPOM⁵, proporsinya mencapai lebih dari 80%. Obat generik dengan harga lebih murah dengan khasiat yang sama, proporsinya di pasaran tak lebih 17% saja.

Selain itu, harga obat mahal disebabkan adanya biaya promosi (*marketing fee*) yang tinggi dan pemberian gratifikasi (berupa *sponsorsip* dan/atau fasilitas langsung) kepada dokter dari pabrikan obat akibat persaingan yang tidak sehat. Menurut data Kementerian Kesehatan, jumlah perusahaan farmasi di Indonesia mencapai 210⁶ perusahaan dengan jumlah distributor/Pedagang Besar Farmasi (PBF) sebanyak 2.087. Gambaran ini menunjukkan bahwa terdapat persaingan yang cukup ketat antar penyedia obat sehingga muncul persaingan yang tidak sehat, terutama pada mekanisme kerja sama antara perusahaan farmasi dan PBF dengan dokter. Dalam kerja sama tersebut, dokter akan menerima diskon 10-20 persen penjualan obat dari perusahaan farmasi. Diskon tersebut diberikan dalam bentuk uang dan fasilitas. Hal ini merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan harga obat melambung tinggi dan pasien sering mendapat resep yang tidak perlu. Data Majalah Tempo tanggal 2 November 2015 menyebutkan bahwa sebanyak 2.125 dokter dan 151 rumah sakit yang tersebar di lima provinsi diduga menerima suap sebesar Rp131 milyar sejak tahun 2013-2015⁷.

3 <http://binfar.kemkes.go.id/2014/06/mahalnya-harga-obat-di-indonesia>, diakses tanggal 12 Februari 2016

4 Analisis Komponen Harga Obat, Buletin Badan Penelitian Kesehatan 28 (1), Kementerian Kesehatan, 2000

5 Data NIE BPOM, 2017

6 <http://apif.binfar.depkes.go.id/grafik-industrifarmasi.php>, diakses tanggal 12 Mei 2017

7 <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/11/02/173715195/eksklusif-2-125-dokter-diduga-terima-suap-obat-rp-131-m>, diakses tanggal 12 Februari 2016

Dari sisi pengadaan, obat merupakan objek pada sektor kesehatan yang paling rawan dikorupsi. Data kasus korupsi kesehatan (tahap penyidikan) 2009-2013 memperlihatkan jumlah kasus terbanyak pada alat kesehatan, pembangunan infrastruktur dan obat. *Mark up* dan penggelembungan harga adalah modus paling umum yang dilakukan oleh pelaku korupsi⁸

Dalam konteks Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang mulai diberlakukan pada Tahun 2014 berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), Pemerintah dalam menyelenggarakan program JKN harus menerapkan prinsip kendali mutu dan kendali biaya (KMKB), termasuk juga untuk penggunaan dan pembiayaan obat. Pemilihan obat harus bermutu tetapi di sisi lain juga harus *cost effective* serta penggunaannya harus rasional. Oleh karena itu sebagai amanah UU SJSN bahwa Pemerintah harus menetapkan daftar dan harga obat yang dapat dijamin oleh BPJS Kesehatan, sehingga lahirlah Formularium Nasional (FORNAS) dan mekanisme pembelanjaan obat melalui *E-catalogue*.

FORNAS sebagai kendali mutu, adalah daftar obat yang disusun oleh komite nasional yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan, didasarkan pada bukti ilmiah mutakhir berkhasiat, aman, dan dengan harga yang terjangkau yang disediakan serta digunakan sebagai acuan penggunaan obat dalam JKN. Sedangkan *E-catalogue* obat merupakan mekanisme pembelian obat melalui aplikasi *e-purchasing* yang berperan untuk mengendalikan harga obat FORNAS tersebut.

Dalam era JKN, komponen obat merupakan salah satu komponen dalam tarif pelayanan INA-CBGs⁹ yang dibayarkan oleh BPJS Kesehatan dalam satu paket (meliputi biaya konsultasi dokter, biaya obat dan Bahan Medis Habis Pakai (BMHP), biaya pemeriksaan penunjang, akomodasi atau kamar perawatan dan biaya lainnya yang berhubungan dengan pelayanan kesehatan pasien)¹⁰. Dengan aturan

8 Tren Korupsi Kesehatan 2009-2013, Paparan ICW

9 *Indonesia Case Base Group* (INA-CBGs), sistem tarif klaim pada pelayanan di fasilitas kesehatan rujukan tingkat lanjut (FKRTL), yang dibentuk berdasarkan pengelompokan diagnosis dan prosedur dengan mengacu pada ciri klinis yang mirip/sama dan biaya perawatan yang mirip/sama, pengelompokan dilakukan dengan menggunakan *grouping* (Permenkes 27 Tahun 2014)

10 Terdapat juga klaim obat di luar paket, seperti obat sitostika dan obat Program Rujuk Balik (PRB) yang dibayarkan berdasarkan acuan harga yang tertera di *E-catalogue* atau daftar harga yang dikeluarkan oleh kementerian Kesehatan.

ini, paradigma pihak fasilitas kesehatan ‘dipaksa’ untuk berubah menjadi efisien jika tidak ingin merugi. Sehingga pada akhirnya acuan FORNAS dan *E-catalogue* dalam tata kelola obat memang menjadi pilihan yang harus diimplementasikan.

Selain sebagai pengendalian mutu dan biaya dalam pelayanan kesehatan, khususnya JKN, perlu dilihat apakah FORNAS dan *E-catalogue* juga dapat menjadi kebijakan yang meminimalisasi potensi korupsi dalam tata kelola obat, apakah permasalahan yang masih menghambat implementasi FORNAS dan *E-catalogue* tersebut agar dapat berjalan optimal serta solusi apa yang diperlukan untuk perbaikan FORNAS dan *E-catalogue* ke depan sehingga dapat menjadi strategi upaya pencegahan korupsi yang efektif dalam pengelolaan obat, khususnya di sistem JKN.

1. Rumusan Masalah

Dengan telah ditetapkannya FORNAS sebagai kendali mutu dan *E-catalogue* sebagai kendali biaya oleh Pemerintah dalam pengelolaan obat JKN, bagaimana implementasi kedua kebijakan tersebut dapat meminimalisasi korupsi dalam tata kelola obat? Apa saja potensi kelemahan dari kedua kebijakan tersebut sehingga pengelolaan obat JKN yang bebas korupsi belum dapat berjalan secara optimal?

2. Tujuan Kajian

Tujuan kajian adalah untuk mengidentifikasi titik-titik rawan korupsi dan permasalahan penerapan FORNAS dan *E-catalogue* dalam sistem tata kelola obat dalam JKN serta memberikan saran perbaikan untuk dalam rangka mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

3. Metode Penelitian

Kegiatan kajian difokuskan memetakan potensi korupsi dalam tata kelola obat pada sistem JKN, khususnya pada penerapan FORNAS dan *E-catalogue*. Beberapa instansi menjadi objek kajian, antara lain:

1. Kementerian Kesehatan
2. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan
3. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)
4. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
5. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

6. Fasilitas Kesehatan: Rumah Sakit/Puskesmas/Klinik/Apotik/dll

Pemenuhan data primer didapatkan dari observasi lapangan di daerah/unit sampel. Penetapan daerah/unit sampel dilakukan dengan mempertimbangkan kriteria anggaran kesehatan yang dikelola pemerintah kabupaten/kota/unit sampel, sebaran geografis, dan ketersediaan waktu dari kajian ini.

Dalam kajian ini, observasi dilakukan di beberapa daerah dan unit sampel yang memenuhi salah satu kriteria sebagai penerima anggaran kesehatan terbesar, tingkat kesesuaian FORNAS dan pelaksanaan *E-catalogue*. Observasi lapang dilakukan di 7 (tujuh) daerah kabupaten/kota dengan karakteristik sebagai berikut:

Tabel 1 Daerah Sampling Kajian

NO	NAMA DAERAH	KETERANGAN
1	Kabupaten Banyumas, Prov. Jawa Tengah	Kabupaten Banyumas mewakili Pulau Jawa dekat dengan jumlah penduduk yang besar dan memperoleh cukup besar pendapatan asli daerah yang berasal dari sektor kesehatan yaitu program JKN
2	Kabupaten Gorontalo, Prov. Gorontalo	Kabupaten Gorontalo Pulau Sulawesi, Berdasarkan data yang dimiliki Kementerian Kesehatan merupakan daerah yang memiliki tingkat kesesuaian FORNAS paling tinggi di Indonesia
3	Kabupaten Aceh Besar, Prov. Aceh	Kabupaten Aceh Besar mewakili barat Indonesia dan pulau Sumatera, Termasuk kabupaten percontohan dalam pelaksanaan <i>E-catalogue</i> obat
4	Kota Sorong, Prop. Papua Barat	Kota Sorong, kota yang penduduknya cukup padat di Papua. Mewakili timur Indonesia. Dengan tingkat kesehatan yang rendah dan tunggakan pembayaran premi JKN yang cukup besar ke BPJS
5	Kabupaten Monokwari, Prov. Papua Barat	Kabupaten Monokwari, mewakili timur Indonesia, memiliki rujukan yang tinggi, tingkat kesehatan yang rendah dan tunggakan pembayaran premi JKN yang cukup besar ke BPJS
6	Kota Malang, Prov. Jawa Timur	Kota Malang, mewakili barat Indonesia, wilayah perkotaan dengan penduduk padat, akses terhadap internet dan penyedia obat relatif mudah
7	Kota Surabaya, prov. Jawa Timur	Kota Surabaya, mewakili wilayah perkotaan di barat Indonesia dengan penduduk padat, akses terhadap internet dan penyedia obat relatif mudah

Analisis yang dilakukan dalam kajian ini meliputi:

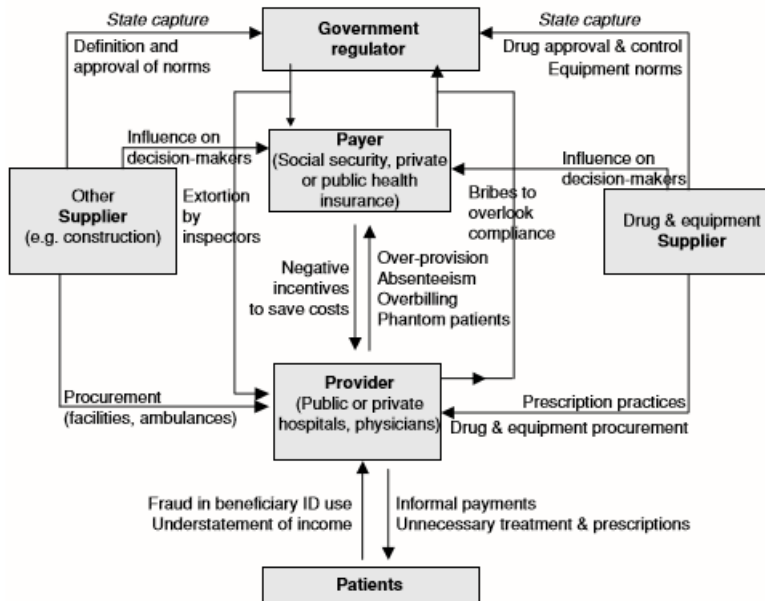
Analisis regulasi, dokumen lain yang relevan dan analisis atas dasar hasil observasi di lapangan

Memperkaya perspektif kajian dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk memperoleh hasil analisis dari beberapa pakar atas strategi pencegahan korupsi dan pembenahan tata kelola obat di sektor kesehatan, serta analisis efektivitas FORNAS dalam mengendalikan harga dan mengurangi potensi gratifikasi.

4. Kerangka Teori

Tiga ciri khas sektor kesehatan yang mengakibatkannya berpotensi korupsi adalah adanya asimetri informasi, adanya ketidakpastian, serta tingginya jumlah pemangku kepentingan baik di sektor publik maupun swasta. Hal-hal inilah yang menyulitkan inisiasi penerapan transparansi dan akuntabilitas pada sektor kesehatan. Kompleksitas hubungan sektor kesehatan yang melibatkan aktor yang terdiri atas regulator (*government*), pasien, fasilitas kesehatan, asuransi, *supplier* (*vendor*), dan potensi korupsi pada masing-masing pihak dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini.

Gambar 1 Pemetaan Potensi Korupsi Sektor Kesehatan



Regulator (kementerian kesehatan, parlemen)

Pemerintah/parlemen mempunyai peran untuk melakukan pengawasan dan membuat kebijakan. Pada sektor kesehatan, peranan regulator dapat berupa: perizinan obat dan alat kesehatan agar peredarannya aman dan efektif, pengawasan agar tenaga kesehatan memiliki keterampilan yang telah terbukti, dan pengawasan pemenuhan standar minimal pada fasilitas kesehatan. Dalam perannya sebagai regulator, penyusunan peraturan/regulasi dapat berpotensi

korupsi. Sebagai contoh, perusahaan farmasi dapat menyamarkan studi penelitian, mempengaruhi dan menyuap regulator untuk menyetujui atau mempercepat pemrosesan perizinan. Dari sisi Penyedia layanan kesehatan, mereka dapat membayar regulator untuk mengabdikan perizinan yang tidak memenuhi persyaratan.

Payer/Pembayar (penyelenggara jaminan sosial, perusahaan asuransi kesehatan)

Para pembayar dapat dicurangi oleh pelaku lain atau menjadi pihak yang terlibat dalam praktik korupsi itu sendiri. Sebagai contoh, penyelenggara jaminan sosial dapat melakukan kecurangan dengan menggelapkan dana dan menerima *kickback* dari fasilitas kesehatan atas pengajuan klaim yang tidak benar,

Penyedia layanan kesehatan (rumah sakit, dokter, perawat, apoteker)

Penyedia layanan kesehatan memiliki berbagai peluang untuk terlibat dalam korupsi karena mereka memiliki pengaruh yang kuat atas keputusan medis, termasuk meresepkan obat, menentukan lamanya tinggal di rumah sakit, merujuk pasien untuk konsultasi atau layanan tambahan. Dalam membuat keputusan ini, penyedia layanan kesehatan dapat bertindak bukan demi kepentingan terbaik pasien dengan motivasi untuk mendapatkan keuntungan finansial, peningkatan prestise, atau kondisi kerja yang lebih baik. Pasien umumnya tunduk pada profesional perawatan kesehatan dalam menentukan tindakan apa yang harus diambil untuk mengobati penyakit. Akibatnya, penyedia layanan kesehatan berada dalam posisi istimewa untuk menentukan layanan apa yang dapat diberikan.

Bentuk-bentuk kecurangan dari penyedia layanan kesehatan adalah membuat klaim palsu (*phantom billing*), merujuk pasien ke laboratorium swasta di mana mereka memiliki saham keuangan (*self referral*), atau meresepkan obat mahal dengan imbalan suap atau suap dari perusahaan farmasi.

Pasien/Konsumen

Pasien juga dapat berpartisipasi dalam perilaku korup. Dalam banyak sistem, pasien mencoba mendapatkan perawatan gratis atau bersubsidi dengan melaporkan secara tidak benar pribadi atau keluarga mereka. Jika mengacu dengan sistem JKN saat ini, pasien dapat

melakukan tindakan kecurangan dengan menggunakan kartu peserta palsu atau kartu orang lain untuk mendapatkan pelayanan gratis.

Pemasok (produsen peralatan medis, perusahaan farmasi)

Pemasok peralatan medis dan perusahaan farmasi memiliki informasi istimewa tentang produk mereka. Bentuk kecurangan yang dapat dilakukan pemasok adalah mengemas kembali obat kadaluarsa, menyuap pejabat pengadaan untuk mengotorisasi harga yang lebih tinggi, atau mendorong penyedia untuk menggunakan produk mereka dengan harga yang tinggi meskipun yang lebih murah tersedia.

B. PEMBAHASAN

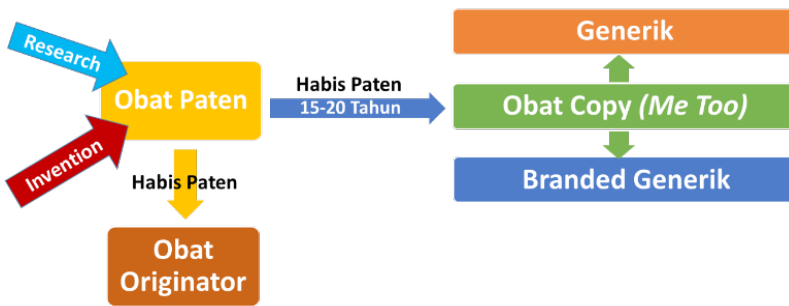
Obat

“Mau obat paten atau generik?” Pilihan inilah yang harus kita hadapi saat pereseapan obat. Dengan mitos bahwa obat generik adalah obat murah dengan mutu jelek dan obat kelas dua, sering kali kita pasti cenderung memilih obat paten dengan berbagai alasan: ada harga ada rupa, mutu lebih baik, serta harapan sembuh lebih cepat.

Sebenarnya apakah yang dimaksud dengan obat paten? Apakah obat paten itu artinya obat bermerek? Inilah salah satu contoh problema informasi yang tak seimbang (*asymmetric information*) pada sektor kesehatan. Pasien sebagai orang awam umumnya tak paham saat dokter meresepkan obat, apakah itu obat paten, generik atau hanya sekadar generik bermerek. Keputusan sepenuhnya berada di tangan dokter. Dokterlah yang punya ‘kuasa’ menuliskan pilihan jenis obat karena memang dokter lah yang berkompeten untuk itu.

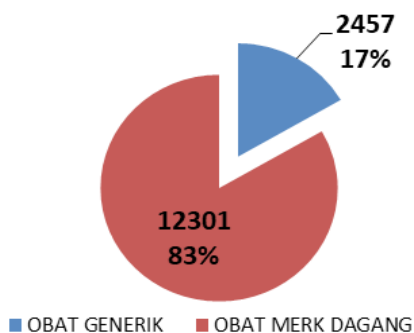
Di Indonesia, obat beredar dapat dibagi menjadi obat bermerek dagang (obat paten dan obat generik bermerek) dan obat generik. Obat paten adalah obat yang masih memiliki hak paten. Obat paten terdaftar atas nama pembuat (penemu), yang dikuasai, dibuat dalam kemasan asli pabrik yang memproduksinya. Umumnya obat paten berlaku 15-20 tahun, dan pabrik farmasi lain tidak boleh memproduksi produk yang serupa hingga selesai masa patennya. Apabila selesai masa patennya (15-20 tahun) maka pabrik lain boleh memproduksi (obat *copy*/obat *me too*) dengan mengajukan izin lisensi. Setelah masa paten habis, obat paten kemudian disebut sebagai obat originator (*innovator*).

Gambar 1. Tahapan Obat Paten Menjadi Generik



Sedangkan obat generik adalah obat dengan nama resmi *International Non Proprietary Names (INN)* yang ditetapkan dalam Farmakope Indonesia atau buku standar lainnya untuk zat berkhasiat yang dikandungnya. Selain generik dan paten, dikenal juga istilah obat generik bermerek, yang merupakan obat generik dengan nama dagang yang menggunakan nama milik produsen obat yang bersangkutan. Prinsipnya obat generik dan generik bermerek adalah merupakan obat *copy (mee too)* dari obat paten yang ada. Dalam perizinan edarnya di Indonesia yang dikeluarkan oleh BPOM, obat *copy* ini (baik yang bermerek maupun tidak) harus sudah teruji memiliki khasiat yang sama dengan obat originatornya. Sedangkan bagi industri farmasi di Indonesia, yang akan membuat suatu obat *copy* dalam bentuk generik dan generik bermerek maka diharuskan keduanya memiliki spesifikasi yang sama. Kalau begitu, dapat dilihat bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan antara obat generik dan generik bermerek.

Gambar 2. Statistik Obat Beredar di Indonesia



Berdasarkan data BPOM 2017¹¹, persentase obat generik yang beredar di Indonesia hanya berkisar 17%, masih kalah jauh dari jumlah peredaran obat dengan merk dagang yang harganya pasti lebih mahal (padahal tidak semua obat bermerk dagang tersebut adalah obat paten/originator, sebagian hanya generik yang diberi merek).

Kondisi mahalnya harga obat akibat kepungan obat *branded* ini dapat dilihat dari perbedaan harga antara obat generik dan obat originator (obat paten yang telah habis masa patennya). Dengan kandungan kimia dan manfaat yang sama, perbedaan harga obat tersebut di Indonesia dapat mencapai 2-85 kali sebagaimana dapat dilihat pada contoh di tabel berikut.

Tabel 2. Perbandingan Harga Generik, Generik Bermerek dan Originator

OBAT GENERIK	RP	ORIGINATOR	RP	SELISIH
Paracetamol 500mg	132	Panadol	260	2.0x
Metformin 500mg	186	Glucophage	1.500	8.2x
Amoxicillin	450	Amoxil	4.000	8.7x
As Mefenamat 500 mg	165	Ponstan	2.400	14.6x
Acyclovyr 200 mg	610	Zovirax	10.100	16.6x
Levofloxacin 500 mg	1.442	Cravit	38.600	26.8x
Captopril 24 mg	175	Capoten	7.990	46.5x
Ciprofloxacin	325	Ciproxin	28.900	85.0x

Obat	Harga*
Generic: Levofloxacin	1.240
Branded Generic:	
Metilev 20.694	Crovax: 24.255
Nislev 43.900	Levoxal 36.760
	Masardal 38.800
Originator: Cravit	47500

HARGA BRANDED GENERIK = HARGA ORIGINATOR

SUMBER: PAPARAN TATA KELOLA OBAT DI INDONESIA, PROF. IWAN DWIPRIHASTO (KETUA TIM FORNAS), 2016

Harga obat pada Tabel 2 memperlihatkan bagaimana obat generik yang hanya dilabeli merek (bukan paten/originator) mempunyai harga berlipat ganda dibandingkan obat generik padahal memiliki kandungan dan manfaat yang sama.

Besarnya selisih harga antara obat generik dan obat bermerk disebabkan oleh besarnya biaya promosi yang dikeluarkan oleh perusahaan farmasi. Berdasarkan penelitian Majalah TEMPO, biaya

11 Sumber BPOM, 2017

promosi obat di Indonesia mencapai angka 40% dari biaya produksi. Biaya promosi tersebut bukan sekadar digunakan untuk iklan tetapi juga untuk membiayai *sponsorship* dokter dalam mengikuti pelatihan/seminar/workshop/kongres serta memberikan gratifikasi/hadiah kepada dokter atas penulisan resep yang telah dilakukan¹². Di samping itu, kebijakan harga obat di Indonesia sampai saat ini masih mengacu pada mekanisme pasar sehingga juga mengakibatkan terjadinya perbedaan harga yang signifikan untuk obat yang berbeda nama tetapi kandungan zat berkhasiat sama¹³.

Formularium Nasional (Fornas)

FORNAS merupakan daftar obat terpilih yang dibutuhkan dan harus tersedia di fasilitas pelayanan kesehatan dalam rangka pelaksanaan JKN. Dalam hal obat yang diperlukan tidak tercantum dalam FORNAS maka dapat digunakan obat lain secara terbatas berdasarkan persetujuan komite medik atau Direktur Utama Rumah Sakit setempat¹⁴. Obat yang termuat dalam FORNAS adalah obat yang telah dipilih dengan mempertimbangkan mutu, khasiat dan biaya yang paling efisien dan diharapkan mampu mengatasi 80% penyakit yang diderita oleh masyarakat. Selain itu, FORNAS juga telah mengatur jenis obat yang dapat digunakan di setiap tingkatan fasilitas kesehatan (TK1, TK2, TK3), dosis serta peresepan maksimal yang dapat diberikan sebagai upaya untuk mencegah penggunaan obat yang tidak rasional.

Dalam perjalanannya, sejak diterbitkan pertama kali pada 2013, FORNAS telah mengalami beberapa kali perubahan baik penambahan/pengurangan item/sediaan maupun penambahan/pengurangan retriksi penggunaan untuk mengakomodasi kebutuhan JKN. Berikut tabel yang memperlihatkan regulasi FORNAS dan perubahannya.

12 <https://nasional.tempo.co/read/news/2015/11/02/078714995/eksklusif-terkuak-40-persen-dari-harga-obat-buat-menyuap-dokter/1>, diakses tanggal 10 Juni 2016

13 Selma Siahaan, Kebijakan Harga Obat di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem dan kebijakan Kesehatan Badan Litbangkes Kementerian Kesehatan

14 Kepmenkes No, HK.02.02/MENKES/523/2015 tentang Formularium Nasional, Bagian Memutuskan Diktum Kedua dan Ketiga.

Tabel 3. FORNAS dan Perubahannya

KETERANGAN	FORNAS 2013	ADDENDUM FORNAS 2013 KE-1	ADDENDUM FORNAS 2013 KE-2	FORNAS 2015	ADDENDUM FORNAS 2015	FORNAS 2017
Regulasi	KMK 328/2013	KMK 159/2014	KMK 363/2015	KMK 523/2015	KMK 137/2016	KMK 659/2017
Pemberlakuan	19 Sep 2013	26 Mei 2014	2 Sep 2015	31 Des 2015	1 Jan 2016	1 April 2018
Item Obat	519	521	538	562	573	586
Sediaan/Kekuatan	923	930	961	983	1.018	1.031

Berdasarkan FORNAS 2017 (terbaru) terdapat 1.031 sediaan obat yang dibutuhkan dalam program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Jumlah obat pada daftar ini memperlihatkan hanya sekitar 7% dari sediaan obat yang dibutuhkan dari obat yang beredar saat ini. Data di atas dapat mengindikasikan banyak obat beredar di Indonesia saat ini hanya merupakan duplikasi yang kemudian di bandrol dengan harga tinggi (obat generik bermerk).

FORNAS disusun dengan tujuan untuk menjadi acuan bagi fasilitas pelayanan kesehatan dalam menjamin aksesibilitas obat yang berkhasiat, bermutu, aman, dan terjangkau dalam sistem JKN.

Oleh karena itu kepatuhan penggunaan FORNAS di fasilitas kesehatan perlu dipantau. Pada tahun 2016 terdapat **857** rumah sakit pemerintah dan **9.799** Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) milik Pemerintah Daerah yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan, sehingga wajib menggunakan FORNAS dalam rangka kendali mutu dan kendali biaya. Berdasarkan pemantauan yang dilakukan oleh Direktorat Pelayanan Kefarmasian-Kementerian Kesehatan pada tahun 2015 atas kesesuaian penggunaan FORNAS di fasilitas kesehatan tersebut dapat dilihat bahwa kesesuaian penggunaan FORNAS pada Rumas Sakit baru berkisar $\pm 70,66\%$ dan kesesuaian penggunaan FORNAS pada FKTP di Dinkes Kab/Kota sebesar $\pm 70,77\%$. Secara rinci hasil pemantauan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4 Hasil Pemantauan Kesesuaian Obat Dengan Fornas Pada Fasilitas Kesehatan

NO	PERSENTASE KESESUAIAN OBAT DENGAN FORNAS DALAM JKN	TW 2 (%)	TW 3 (%)	TW 4 (%)	RATA-RATA (%)
1	Rumas Sakit (target: 65%)	69,60	71,20	71,20	70,66
2	FKTP di Kab/Kota (target: 70%)	65,18	73,80	73,36	70,77

SUMBER: DIREKTORAT YANFAR, DITJEN FALMAKES 2016

Catatan: Hasil pemantauan disusun hanya berdasarkan laporan dari 16 RS dan 100 Dinkes Kab/Kota

Saat ini kewajiban proporsi kesesuaian penggunaan FORNAS baru terbatas pada Rumah Sakit Kementerian Kesehatan melalui Peraturan Dirjen Bina Upaya Kesehatan Kementerian Kesehatan RI Nomor: HK.02.03/i/2318/2015. Pedoman teknis ini yang mengatur kepatuhan penggunaan FORNAS menjadi salah satu indikator kinerja yang harus dipenuhi. Indikator kinerja kesesuaian FORNAS tersebut dimasukkan kepada indikator area klinis untuk kategori kepatuhan terhadap standar pelayanan¹⁵. Berdasarkan pedoman teknis penilaian kinerja tersebut standar kepatuhan penggunaan FORNAS ditetapkan $\geq 80\%$ dan yang menjadi penanggung jawab adalah Kepala Instalasi Farmasi di Rumah Sakit.

Selain FORNAS, terdapat juga aturan lain terkait penggunaan obat di faskes yang diatur dalam Pedoman Nasional Pelayanan Kedokteran (PNPK). PNPk adalah pernyataan yang dibuat secara sistematis yang didasarkan pada bukti ilmiah (*scientific evidence*) untuk membantu dokter dan dokter gigi serta pembuat keputusan klinis tentang tata laksana penyakit atau kondisi klinis yang spesifik¹⁶. PNPk berisi tata laksana penyakit berikut obat yang dapat diberikan. PNPk disusun oleh organisasi profesi dan harus disahkan oleh Menteri Kesehatan untuk dijadikan acuan dalam penyusunan Standar Prosedur Operasional (SPO) di faskes. SPO di faskes disusun dalam bentuk Panduan Praktik Klinis (PPK)/*Clinical Practice Guidelines* dan dilengkapi dengan Alur Klinis /*Clinical Pathway*.

Meskipun telah disusun FORNAS, fasilitas kesehatan dapat menggunakan obat di luar FORNAS sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan. Pada pelaksanaan pelayanan kesehatan, penggunaan obat disesuaikan dengan standar pengobatan program terkait dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila dalam pemberian pelayanan kesehatan, pasien membutuhkan obat yang belum tercantum di FORNAS, maka hal ini dapat diberikan dengan ketentuan sebagai berikut¹⁷:

-
- 15 Perdirjen Bina Upaya Kesehatan Kementerian Kesehatan RI Nomor: HK.02.03/i/2318/2015 tentang Pedoman Teknis Penilaian Kinerja Individu Direktur Utama Rumah Sakit Umum/Khusus dan Kepala Balai Di Lingkungan Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan Kementerian Kesehatan RI, Lampiran 1
 - 16 Peraturan Menteri Kesehatan No. 1438/Menkes/Per/IX/2010 Tentang Standar Pelayanan Kedokteran, Pasal 7
 - 17 *Op.cit*, KMK 524/2015, Lampiran Bab IV. Pengelolaan Obat FORNAS

1. Penggunaan obat di luar FORNAS di Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjutan (FKRTL) hanya dimungkinkan setelah mendapat rekomendasi dari Ketua Komite Farmasi dan Terapi (KFT) dengan persetujuan Komite Medik dan Kepala/Direktur Rumah Sakit.
2. Pengajuan permohonan penggunaan obat di luar FORNAS dilakukan dengan mengisi Formulir Permintaan Khusus Obat Non Formularium.
3. Pengajuan permohonan penggunaan obat di luar FORNAS dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:
 - a. Dokter yang hendak meresepkan obat di luar FORNAS harus mengisi Formulir Permintaan Khusus Obat di luar FORNAS.
 - b. Formulir tersebut diserahkan kepada KFT untuk dilakukan pengkajian obat, baik secara farmakologi maupun farmakoekonomi.
 - c. Setelah proses kajian obat selesai, maka KFT akan memberikan catatan rekomendasi pada formulir tersebut dan menyerahkan ke Komite Medik dan Direktur Rumah Sakit.
 - d. Formulir dengan rekomendasi dari KFT diserahkan kepada Komite Medik dan Direktur Rumah Sakit untuk meminta persetujuan
 - e. Setelah mendapat persetujuan dari Komite Medik dan Direktur Rumah Sakit, obat dapat diserahkan ke pasien.

Atas dasar dapat digunakannya obat di luar FORNAS tersebut maka kemudian rumah sakit menyusun Formularium Rumah sakit dan beberapa daerah juga memiliki Formularium Daerah atau Formularium fasilitas kesehatan tertentu (misalnya Formularium Balai Kesehatan).

Formularium Rumah Sakit (RS) adalah dokumen yang selalu diperbaharui secara terus-menerus yang berisi sediaan obat yang terpilih dan Informasi tambahan lainnya yang merefleksikan pertimbangan klinik mutakhir staf medik rumah sakit¹⁸. Formularium RS disusun bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan farmasi serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemakaian obat di RS.

18 RSUD Banyumas, SOP Penyusunan Formularium Rumah Sakit, 2015

Umumnya proses penyusunan Formularium RS dilakukan melalui: pengusulan formularium oleh Komite Satuan Medis (KSM) ke KFT, analisis dan penyeleksian usulan KSM oleh KFT, dan penetapan formularium oleh Direktur RS.

Selain adanya formularium RS, daerah melalui Dinas Kesehatan juga memiliki formularium daerah atau formularium khusus yang disusun berupa misalnya formularium balai kesehatan untuk daftar obat yang dibutuhkan tetapi tidak ada dalam FORNAS (misal: Balai paru di Kab. Banyumas), SK Kepala Dinas Kesehatan untuk obat di luar FORNAS (Kab. Malang) yang dapat digunakan pada FKTP, Surat persetujuan Dinas Kesehatan untuk penggunaan obat di luar FORNAS dan *E-catalogue* yang diajukan oleh FKTP (Kab. Aceh Besar).

E-Catalogue

Pengadaan obat berdasarkan PMK 63 Tahun 2014 di Satker Kesehatan baik pusat maupun daerah dilakukan melalui aplikasi *e-purchasing*. Melalui aplikasi ini FKTP dan FKRTL milik Pemerintah yang menjadi rekanan BPJS Kesehatan dapat melakukan pembelian secara *on line* atau *off line* dengan menggunakan daftar obat yang tersedia pada *E-catalogue*. Penyedia obat pada *E-catalogue* merupakan perusahaan farmasi terpilih yang telah melewati serangkaian proses pengadaan yang ditetapkan oleh LKPP:

Pemilihan Penyedia *E-catalogue* dilakukan oleh LKPP dalam beberapa tahapan sebagai berikut¹⁹:

1. Tahap Usulan

Kementerian Kesehatan menyampaikan usulan kebutuhan obat kepada LKPP untuk dilakukan pengkajian dan kelayakan atas usulan obat. Kemudian LKPP menetapkan proses pemilihan penyedia barang/jasa.

2. Proses Pemilihan

Proses pemilihan dilakukan oleh Tim Katalog yang ditetapkan LKPP. Proses pemilihan Penyedia obat dapat dilakukan melalui lelang atau non lelang.

3. Proses Penetapan

LKPP melakukan pengkajian dan penilaian prosedur pemilihan, apabila telah memenuhi prosedur, LKPP membuat surat penetapan yang akan dicantumkan dalam katalog elektronik.

19 Peraturan Kepala LKPP Nomor 14 tahun 2015 tentang *E-Purchasing*

4. Kontrak Katalog

Penandatanganan kontrak katalog dilakukan antara Kepala LKPP dengan Penyedia.

5. Penayangan Katalog Elektronik

LKPP menayangkan daftar obat beserta spesifikasi teknis, harga dan jumlah ketersediaan barang/jasa pada katalog elektronik (*E-catalogue*).

Dengan telah tersedianya daftar obat dan penyedia obat pada *E-catalogue* maka FKTP dan FKRTL melalui Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan (Pokja ULP) dapat melaksanakan pengadaan obat melalui *e-purchasing*. Proses pengadaan obat oleh faskes melalui aplikasi *e-purchasing* dilakukan dengan cara²⁰:

1. Persiapan

Faskes menyampaikan rencana kebutuhan obat kepada Pejabat Pembuat Komitmen untuk menetapkannya menjadi daftar pengadaan obat. Setelah itu PPK akan meneruskannya kepada Pejabat Pengadaan untuk melakukan pengadaan melalui *e-purchasing*.

2. Pengadaan obat dengan prosedur *e-purchasing*

Pejabat pengadaan mengirimkan permintaan pembelian obat kepada penyedia obat (perusahaan farmasi). Setelah diterima dan disetujui oleh perusahaan farmasi, maka perusahaan akan menunjuk distributor/Perusahaan Besar Farmasi (PBF) untuk melaksanakan penyediaan obat sesuai kontrak jual beli yang disepakati. Pejabat Pembuat Komitmen melaporkan item dan jumlah obat yang ditolak atau tidak dipenuhi oleh penyedia obat/perusahaan farmasi kepada Kepala LKPP.

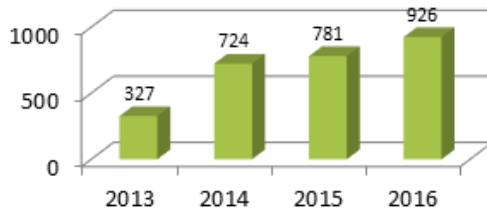
Apabila pengadaan obat secara *on line* terkendala (mengalami gangguan listrik, jaringan atau gangguan aplikasi), maka Pejabat Pengadaan dapat melakukan pengadaan secara manual (*offline*) dengan tahapan sama seperti pengadaan melalui *e-purchasing* hanya saja tidak menggunakan aplikasi.

Apabila proses pengadaan/pembelian obat selesai, industri farmasi diwajibkan untuk melaporkan realisasi pemenuhan permintaan obat dari FKTP atau FKRTL yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan kepada Kemenkes.

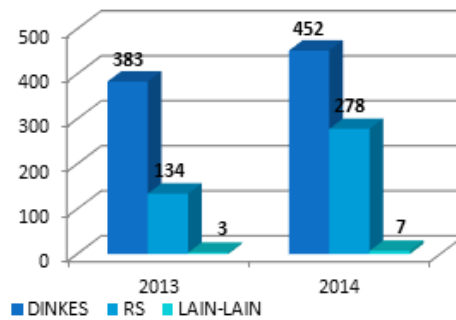
²⁰ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 tahun 2014 tentang Pengadaan Obat Berdasarkan Katalog Elektronik

Sejak dimulainya penggunaan *E-catalogue* obat sejak 2013, telah terjadi peningkatan jumlah sediaan obat yang tayang, peningkatan jumlah pengguna dan transaksi pembelian sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 3, 4 dan 5 berikut ini²¹.

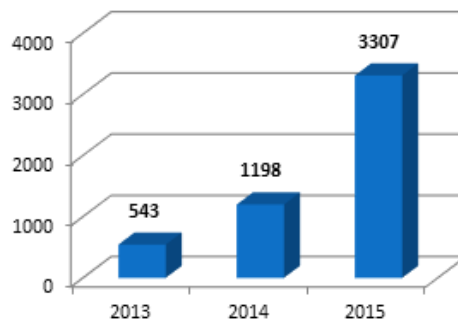
Gambar 3. Perkembangan Transaksi *e-Catalogue* Obat 2013-2015



Gambar 4. Perkembangan Jumlah Pengguna *e-Catalogue*



Gambar 5. Jumlah Transaksi *e-Catalogue* Obat (Miliar Rupiah)



21 Data Kemkes dan LKPP, diolah

Industri Farmasi yang masuk menjadi penyedia di *E-catalogue* pada tahun 2015 berjumlah 78 perusahaan (32,64% dari total industri farmasi yang ada di Indonesia). Untuk menjamin komitmen dan kepatuhan dari industri farmasi sehingga tidak terjadi kekosongan obat maka diatur sanksi yang dapat dikenakan kepada penyedia obat di *e-Catalogue* berdasarkan Perka LKPP 14/2015.

Pengenaan sanksi kepada penyedia obat dilakukan apabila penyedia melakukan wanprestasi terhadap kontrak yang telah disepakati bersama. Penyedia obat memiliki kewajiban untuk menyediakan obat yang tercantum pada katalog elektronik sesuai dengan permintaan *user*. Tabel 5 di bawah ini menerangkan pelanggaran dan sanksi yang dapat dikenakan kepada penyedia.

Tabel 5. Pelanggaran Sanksi Terhadap Penyedia *e-Catalogue*

PELANGGARAN	SANKSI
1. Tidak menanggapi pesanan dalam transaksi melalui <i>e-purchasing</i> ;	Peringatan tertulis (SP1, SP2) dan denda
2. Tidak dapat memenuhi pesanan sesuai dengan kesepakatan dalam transaksi melalui <i>e-Purchasing</i> tanpa disertai alasan yang dapat diterima;	
3. Harga barang/jasa melalui proses <i>e-purchasing</i> lebih mahal dari harga barang/jasa yang dijual selain melalui <i>e-Purchasing</i> pada periode penjualan, jumlah dan tempat serta spesifikasi teknis dan persyaratan yang sama	Penghentian Sementara dari <i>e-Purchasing</i>
4. Membuat dan/atau menyampaikan dokumen dan/atau keterangan lain yang tidak benar untuk memenuhi persyaratan katalog elektronik	Penurunan Pencantuman dari <i>e-Catalogue</i>

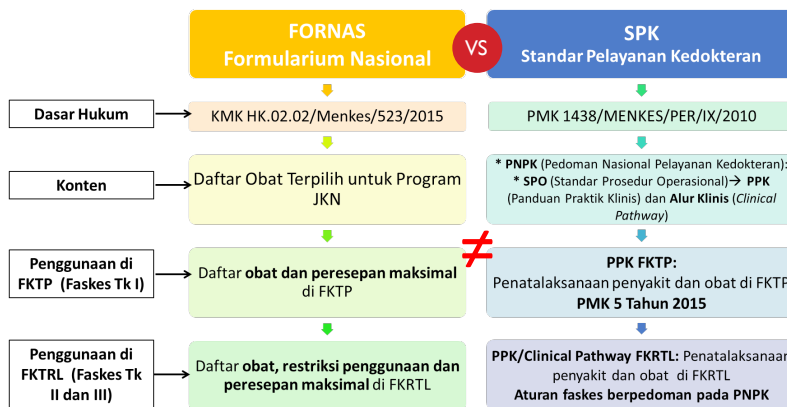
Berdasarkan analisis terhadap regulasi dan proses bisnis yang ada terkait FORNAS dan *e-Catalogue*, dapat dilihat bahwa masih ditemukan permasalahan di seputar implementasi penerapan FORNAS dan *e-Catalogue* sebagai upaya kendali mutu, kendali biaya dan meminimalisasi korupsi yang perlu diperbaiki oleh *stakeholder* terkait sebagai berikut:

Ketidaksesuaian Daftar Obat di FORNAS dengan Panduan Praktik Klinis (PPK)

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa acuan penggunaan obat selain FORNAS dapat berupa PNPBK atau PPK yang juga dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 5 Tahun 2014 tentang Panduan Praktik Klinis (PPK) Bagi Dokter di FKTP, diatur pedoman penatalaksanaan terhadap penyakit yang dijumpai di layanan primer yang di dalamnya salah

satunya mengatur obat yang dapat diberikan untuk suatu penyakit. Selanjutnya untuk kebutuhan JKN, Kemenkes mengeluarkan FORNAS untuk dapat digunakan pada masing-masing tingkat fasilitas pelayanan termasuk di FKTP (Tingkat I). Tingkatan penggunaan obat dalam FORNAS dan PNPK pada faskes, dapat dilihat pada Gambar 6:

Gambar 6 Pedoman Penggunaan Obat



Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa terdapat ketidaksesuaian obat yang dapat digunakan berdasarkan PPK FKTP dengan FORNAS pada FKTP tersebut. Sebagai contoh:

1. Untuk penyakit *Bronchitis Akut*.

Pada PMK 5/2014 diatur bahwa pada penatalaksanaan dapat diberikan ekspektoran berupa GG (Glyceryl Guaiacolate), bromheksin dan ambroksol sedangkan pada FORNAS 2015 tidak terdapat item obat ini.

2. Untuk penyakit *Demam Typhoid*.

Pada PMK 5/2014 diatur pemberian antibiotic ceftriaxone dan cefixime yang di FORNAS penggunaannya untuk faskes Tingkat II dan Tingkat III, bukan pada FKTP serta pemberian thiamfenikol yang tidak terdapat pada FORNAS.

Kondisi di atas mengakibatkan:

1. Ketidakjelasan panduan yang menjadi acuan Dinas Kesehatan dan Puskesmas dalam melaksanakan perencanaan, pengadaan dan penggunaan obat.

2. Kebingungan Dinas Kesehatan dalam melakukan pengadaan obat karena terdapat 2 (dua) pedoman yang bertentangan.

Belum Ada Aturan Minimal Kesesuaian FORNAS pada Formularium RS/Daerah

Berdasarkan KMK No. HK.02.02/MENKES/524/2015 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Formularium Nasional telah juga diatur pelaporan yang harus dilakukan oleh Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit ke Kemenkes terkait persentase kesesuaian penggunaan FORNAS tetapi berdasarkan hasil analisis dapat dilihat bahwa:

1. Belum semua Dinkes dan Rumah Sakit melaporkan kesesuaian penggunaan FORNAS ke Kemenkes berdasarkan KMK 524/2015. Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh Ditjen Farmalkes Kemenkes tahun 2015, hanya 100 Dinkes dan 116 Rumah Sakit yang melaporkan kesesuaian penggunaan FORNAS. Dari hasil pemantauan tersebut diperoleh hasil implementasi kesesuaian penggunaan FORNAS di Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit baru mencapai angka 70%.
2. Belum ada aturan yang mengatur minimal kesesuaian FORNAS pada formularium RS/Daerah. Saat ini telah terdapat Perdirjen BUK No. HK.02.03/I/2318/2015 yang mengatur *Key Performance Indicator (KPI)* penggunaan FORNAS ($\geq 80\%$) untuk RS Vertikal Kementerian Kesehatan tetapi belum ada panduan yang harus dipatuhi oleh Dinkes, RSUD dan RS Swasta.

Kondisi di atas mengakibatkan:

1. Penggunaan obat di luar FORNAS pada formularium RS dan formularium daerah tidak dapat dikendalikan sehingga berpotensi menimbulkan gratifikasi dari industri farmasi
2. Tujuan FORNAS untuk mengendalikan mutu dan biaya dalam pengadaan obat di faskes, mencegah terjadinya 'marketing fee' kepada tenaga medis dan tenaga kesehatan menjadi tidak dapat tercapai.

Ketidaksesuaian Formularium Nasional (FORNAS) dengan *e-Catalogue*

Berdasarkan hasil analisis dokumen diperoleh fakta adanya ketidaksesuaian antara FORNAS dan *E-catalogue* sebagai berikut:

1. Tidak semua item obat FORNAS tayang di *e-Catalogue*.

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, dapat dilihat bahwa obat FORNAS belum 100% tersedia di *E-catalogue* untuk memenuhi kebutuhan obat dari faskes meskipun telah terjadi peningkatan setiap tahun. Proporsi obat FORNAS yang tayang di *E-catalogue* dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 6. Perbandingan Sediaan Obat FORNAS dan Obat Tayang di *e-Catalogue*

JUMLAH SEDIAAN OBAT	2013	2014	2015	2016
Jumlah obat FORNAS (sediaan) ¹	(DOEN)	923	930	1018
Jumlah obat tayang di <i>E-catalogue</i> (sediaan) ²	327	724	781	926
% Obat FORNAS tayang di <i>E-catalogue</i>	-	78%	84%	91%

Ket: Diolah berdasarkan data dari FORNAS Kemenkes dan *E-catalogue* LKPP

Salah satu penyebab hal ini terjadi adalah karena tidak akuratnya data (data Rencana Kebutuhan Obat (RKO), Harga Perkiraan Sendiri (HPS), jumlah penyedia) yang disampaikan Kemenkes ke LKPP yang mengakibatkan terjadinya gagal lelang di LKPP sehingga tidak tersedia penyedia untuk obat yang dibutuhkan

2. Sebaliknya, terdapat obat yang tidak masuk dalam FORNAS tetapi tetap tayang di *e-Catalogue* obat, yaitu:

- DHP (dihidroartemisin 40 mg piperakuin 320 mg)
- Zinc tab 20 mg

Saat obat tayang di *e-Catalogue* maka harga obat di *E-catalogue* menjadi referensi harga dalam program JKN. Hal ini telah dinyatakan secara tegas dalam Permenkes No. 59 Tahun 2014 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program JKN. Dalam pasal 6 aturan ini dinyatakan bahwa “Harga obat PRB yang ditagihkan kepada BPJS Kesehatan mengacu pada harga dasar obat sesuai *E-catalogue* ditambah biaya kefarmasian”.

Tetapi aturan ini kemudian tidak didukung dengan fakta di lapangan sebagaimana telah dijelaskan pada poin 1 sehingga terdapat sejumlah obat yang tidak memiliki acuan harga sebagai dasar BPJS Kesehatan untuk membayar klaim obat Rumah Sakit/Aptek Rekanan.

Terkait harga obat, sebenarnya Kemenkes telah mengeluarkan beberapa aturan yang mengatur harga pada tahun 2015 sebagai acuan jika obat tidak tayang di *E-catalogue*, yaitu:

1. KMK No. HK.02.20/MENKES/525/2015 tentang HET Obat Generik, yang terbit dan berlaku pada tanggal 31 Desember 2015, berisi harga untuk 197 sediaan obat
2. KMK No. HK. 02.02/MENKES/372/2015 tentang Harga Dasar Obat Program Rujuk Balik, penyakit Kronis dan Sitostika, yang terbit dan berlaku pada 18 September 2015, berisi harga untuk 19 sediaan obat pada Regional I-IV.

Tetapi berdasarkan fakta yang ada pada tahun 2015, dapat dilihat bahwa:

1. Pada peraturan tersebut harga item obat belum mengakomodasi semua obat yang tidak tayang di *e-Catalogue* sehingga tetap menimbulkan kesulitan pembayaran klaim.
2. Waktu terbitnya aturan tersebut tidak dilakukan segera setelah proses pelaksanaan pengadaan penyedia obat di *E-catalogue* selesai dilaksanakan oleh LKPP (antara Januari-Maret) sehingga tidak dapat menjadi acuan secara langsung oleh BPJS Kesehatan untuk membayar klaim obat.
3. Kemenkes tidak melakukan identifikasi data secara periodik atas obat FORNAS yang tidak tayang di *e-Catalogue* sehingga dapat dijadikan dasar evaluasi dan pengambilan kebijakan perbaikan.

Kondisi di atas mengakibatkan:

1. Tidak adanya referensi harga obat yang tidak tayang di *E-catalogue* untuk menjadi acuan bagi BPJS Kesehatan membayar klaim obat Rumah Sakit dan Apotek rekanan sehingga mengakibatkan terjadinya penundaan pembayaran klaim (*claim pending*). Atas hal ini Kemenkes tidak secara langsung menerbitkan aturan acuan harga obat yang tidak tayang di *E-catalogue* sebagai referensi.
2. Kesulitan fasilitas kesehatan untuk melakukan pengadaan obat karena obat yang dibutuhkan tidak tayang di *e-Catalogue* sehingga harus melakukan pengadaan secara regular yang membutuhkan waktu yang lebih lama.
3. Kemenkes tidak mempunyai inputan data yang dapat

dijadikan bahan evaluasi dan acuan perbaikan kebijakan FORNAS dan *E-catalogue*.

Mekanisme Pengadaan Obat melalui *E-catalogue* belum Optimal

Setelah proses penyusunan RKO, HPS obat dan data penyedia obat diselesaikan oleh Kemenkes maka selanjutnya diadakan proses pengadaan obat yang akan tayang di *E-catalogue* oleh LKPP sesuai Perka LKPP No 14 Tahun 2015 tentang *E-purchasing*. Berdasarkan hasil kajian lapangan diperoleh fakta:

1. Masih terjadi keterlambatan dan kegagalan lelang obat oleh LKPP.

Pada pengadaan penyedia obat *E-catalogue* pada tahun 2016, kegagalan lelang terjadi bukan karena tidak adanya penyedia obat yang memasukkan penawaran tetapi karena LKPP membatalkan pemenang lelang 2 (dua) paket obat yang telah diumumkan (Keputusan Kepala LKPP). Hal ini terjadi karena adanya kesalahan prosedur dalam pelaksanaan lelang sebagai berikut:

- a. Adanya penambahan syarat administrasi yang dikeluarkan pada hari terakhir tanggal pemasukan penawaran sehingga banyak penyedia yang tidak terinfokan. Akibatnya hanya penyedia yang aktif *online* yang dapat memenuhi persyaratan tambahan tersebut. Terjadi banyak sanggahan dari penyedia sehingga akhirnya dilakukan pembatalan pemenang lelang dan dilakukan proses lelang ulang.
- b. Setelah proses lelang ulang, kembali terjadi kesalahan pengumuman pemenang. Ada kesalahan teknis dalam penggunaan data excel (.xls) yang mengakibatkan perubahan baris dan kolom file .xls sehingga tidak sesuai antara nama penyedia dan harga obat yang menang lelang.

Dengan kondisi ini maka pada tahun 2016 obat baru dapat tayang di *E-catalogue* pada bulan April 2016.

2. Terdapat kelemahan dalam aplikasi *E-catalogue*, di antaranya:

- a. Tidak tersedianya informasi terkait stok obat dan status pesanan dalam aplikasi *E-catalogue* sehingga faskes tidak dapat menelusuri progres pesanan obat. Saat ini LKPP menggunakan aplikasi *E-catalogue* versi 3
- b. Aplikasi *E-catalogue* sulit diakses oleh faskes pada siang hari

- c. Belum terintegrasinya aplikasi *e-monev* dengan *E-catalogue* sehingga Kemenkes dan LKPP tidak dapat memonitor kesesuaian antara RKO dan realisasi belanja *E-catalogue*

3. Faskes swasta provider JKN tidak diberi akses *e-Catalogue* secara *on line*.

Saat ini faskes yang memperoleh *user* dan *password* untuk mengakses *e-Catalogue* hanya faskes milik Pemerintah. RS Swasta dan apotek belum mendapatkan akses (*user id* dan *password*) untuk melakukan pembelian melalui sistem *e-Catalogue* sehingga pembelian obat dilakukan secara *offline* kepada penyedia di *e-Catalogue* atau belanja di luar penyedia *e-Catalogue*. Untuk faskes milik pemerintah, meskipun telah memiliki akses secara *on line* tetapi masih dimungkinkan untuk belanja secara *offline* apabila aplikasi *e-Catalogue* mengalami kendala operasional. Hal ini berdampak kepada realisasi belanja obat di sistem *e-Catalogue* menjadi tidak akurat karena LKPP tidak mencatat pembelian yang dilakukan secara manual (*offline*). Pembelian secara *offline* ini dapat diklaim oleh IF sebagai pemenuhan komitmen kontrak payung sedangkan di sisi lain tidak ada *record data off line* yang dapat dijadikan acuan.

4. Belum dilakukannya penerapan sanksi bagi industri farmasi penyediaan obat yang wanprestasi oleh LKPP.

Sanksi kepada Industri Farmasi yang wanprestasi telah diatur dalam Perka LKPP Nomor 14 Tahun 2015 Tentang *e-Purchasing* (Pasal 18 ayat 2) tetapi sampai saat ini belum ada laporan terkait penerapan sanksi tersebut meskipun di lapangan terjadi penyedia yang tidak memenuhi komitmennya.

Di daerah yang menjadi sampling, ditemukan beberapa penyedia yang wanprestasi (tidak memenuhi pesanan faskes) dengan alasan sebagai berikut:

- a. Kuota RKO telah melebihi kontrak payung antara LKPP dan industri farmasi. Dasar pemenuhan kuota RKO hanya dilakukan sepihak dari Industri Farmasi. Hal ini karena Industri Farmasi dapat mengklaim pemenuhan kuota dari pembelian *online* dan *offline* sedangkan data pembelian *offline* tidak terekam dengan baik oleh instansi yang berwenang.
- b. Tidak tersedia stok obat di gudang penyedia. Industri farmasi

tidak dapat menyediakan obat seketika saat obat tayang di *e-Catalogue* karena industri farmasi baru dapat memulai proses produksi setelah diumumkan menjadi pemenang. Hal ini terjadi karena proses pengadaan *e-Catalogue* tidak dipersiapkan dengan baik sehingga memberikan waktu industri farmasi untuk memproduksi obat.

Kondisi di atas mengakibatkan:

1. Persentase belanja obat faskes di *e-Catalogue* kurang dari 70%. Berdasarkan hasil kajian lapangan, dapat dilihat bahwa persentase belanja obat tahun 2015 melalui *e-Catalogue* pada faskes yang menjadi sampling kurang dari 70% sebagai berikut:

Tabel 7. Realisasi Belanja Obat Melalui *e-Catalogue*

DINAS KESEHATAN		RSUD	
Kab. Aceh Besar		RSUD Aceh Besar	50.24%
Kota Malang	65.29%	RSUD Malang	N/A
Kota Surabaya	68.27%	RSUD Dr. Mohamad Soewandhi Surabaya	46.13%
Kab. Gorontalo	86.86%	RSUD Dr. MM Dunda Limboto	29.69%
Kab. Manokwari	35.71%	RSUD Manokwari	N/A
Kab. Banyumas	73.00%	RSUD Banyumas	68.25%
Rata-rata	71,52%	Rata-rata	48,58%

SUMBER: DATA SAMPLING DI LAPANGAN

2. Tidak ada insentif bagi faskes swasta untuk menjadi *provider* JKN karena kesulitan melakukan belanja obat melalui *e-Catalogue*
3. Tingkat kepatuhan industri farmasi penyedia obat rendah karena tidak dilakukannya penerapan sanksi wanprestasi

C. PENUTUP

a. Simpulan

Hasil kajian menunjukkan masih ada beberapa kelemahan terkait penerapan FORNAS dan *e-Catalogue* sebagai upaya kendali mutu, kendali biaya serta pencegahan korupsi. Adanya regulasi yang bertentangan terkait penggunaan obat di fasilitas kesehatan padahal dikeluarkan oleh instansi yang sama (Kementerian Kesehatan) sehingga menimbulkan kebingungan acuan di tingkat fasilitas

kesehatan, belum adanya dorongan secara regulasi untuk membuat Rumah Sakit menggunakan FORNAS pada persentase minimal dalam formulariumnya sehingga tujuan kendali mutu dan kendali biaya obat dalam JKN dapat diwujudkan, adalah serangkaian permasalahan terkait FORNAS yang perlu dibenahi.

Sedangkan terkait implementasi *e-Catalogue*, belum semua obat di FORNAS dapat tayang di *e-Catalogue* untuk kemudahan dan meminimalisasi penyimpangan (korupsi) dalam pengadaan serta untuk dasar pembayaran klaim obat oleh BPJS Kesehatan. Selain itu, masih terjadi keterlambatan proses tayang yang menghambat penyediaan obat, belum adanya pengenaan sanksi bagi penyedia 'nakal' serta kelemahan aplikasi *e-Catalogue* (tidak ada informasi stok dan status pemesanan, tidak dibukanya akses bagi faskes swasta sebagai rekanan JKN, tidak terintegrasinya *e-Catalogue* dengan *e-monev* obat Kementerian Kesehatan untuk menghasilkan data valid yang dapat digunakan sebagai dasar monitoring dan evaluasi).

b. Rekomendasi.

Atas hasil analisis kelemahan penerapan FORNAS dan *e-Catalogue* dalam rangka kendali mutu, biaya dan meminimalisasi potensi korupsi, perlu dilakukan perbaikan oleh *stakeholder* terkait sebagai berikut:

Kemenkes untuk:

1. Mempercepat proses penetapan obat FORNAS sehingga *e-Catalogue* sudah dapat diakses pada awal tahun.
2. Menargetkan seluruh item FORNAS masuk ke dalam *e-Catalogue*.
3. Menerbitkan aturan terkait harga obat referensi untuk obat FORNAS yang belum tayang di *e-Catalogue*.
4. Membuat aturan terkait minimal kesesuaian FORNAS pada formularium RS Pemerintah/Daerah.
5. Membuat panduan penyusunan Formularium Rumah Sakit.
6. Sinkronisasi aturan penggunaan obat yang bertentangan.

Sedangkan LKPP, sebagai pengelola portal pengadaan *e-Catalogue* obat untuk:

1. Melakukan proses lelang/negosiasi obat-obat yang akan masuk dalam *e-Catalogue* sebelum tahun berjalan sehingga *e-Catalogue* dapat diakses pada awal tahun.
2. Memperbaiki aplikasi *e-Catalogue* (menjadi *user friendly*,

- memberikan informasi stok dan status pemesanan, memberikan akses kepada faskes swasta provider JKN).
3. Menerbitkan aturan dengan mekanisme pemberian sanksi yang lebih cepat dan mudah untuk diterapkan serta menimbulkan efek jera dengan menerapkannya secara konsisten.
 4. Membangun sistem pengaduan pengadaan obat *e-Catalogue* berikut mekanisme pengelolaannya.

D. REFERENSI

- Buku Kebijakan Obat Nasional, Kementerian Kesehatan, 2006
- Corruption in the health sector, Overview of problems, consequences, and reform directions, U4 Online Training, 2015
- Selma Siahaan, Kebijakan Harga Obat di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem dan Kebijakan Kesehatan Badan Litbangkes Kementerian Kesehatan
- Sriana Aziz, Rini Sasanti H, Max J. Herma, Analisis Komponen Harga Obat, Buletin Peneliti Kesehatan 28 (1), Badan Litbang Kesehatan, 2000
- Tren Korupsi Kesehatan 2009-2013, Divisi Monitoring Pelayanan Publik, Indonesia Corruption Watch (ICW)
- William D. Savedoff, Karen Hussmann. "Why are health systems prone to corruption?". Transparency International Global Corruption Report.2006.hal. 7.
- Regulasi:
- Peraturan Menteri Kesehatan No. 1438/Menkes/Per/IX/2010 Tentang Standar Pelayanan Kedokteran
- Peraturan Kepala BPOM No. 3 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Perka BPOM No.HK.03.1.23.10.11.08481 Tahun 2011 tentang Kriteria dan Tata Laksana Registrasi Obat
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 tahun 2014 tentang Pengadaan Obat Berdasarkan Katalog Elektronik Kepmenkes No. HK.02.02/MENKES/523/2015 tentang Formularium Nasional
- Perdirjen Bina Upaya Kesehatan Kementerian Kesehatan RI Nomor: HK.02.03/i/2318/2015 tentang Pedoman Teknis Penilaian Kinerja Individu Direktur Utama Rumah Sakit Umum/Khusus

- dan Kepala Balai Di Lingkungan Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan Kementerian Kesehatan RI, Lampiran 1
- Kepmenkes No. HK.02.02/MENKES/524/2015 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Formularium Nasional
- Peraturan Kepala LKPP Nomor 14 tahun 2015 tentang *E-purchasing*
- Focus Group Discussion (FGD) dan Wawancara
- FGD Tata Kelola Obat di Indonesia di KPK 11 Maret 2016, Narasumber: Prof. Iwan Dwiprihasto, Ketua Tim FORNAS dan Ahli Farmakoekonomi Universitas Gajah Mada (UGM).
- FGD Konflik Kepentingan dalam Pengadaan dan Pemberian Obat di KPK 16 Maret 2016, Narasumber: Prof. Rianto Setiabudy, Wakil Ketua Tim FORNAS dan Ahli Farmakologi Universitas Indonesia (UI)
- Diskusi dan Wawancara dengan Direktorat Tata Kelola Obat Publik – Direktorat Jenderal Kefarmasian dan Alat Kesehatan Kementerian Kesehatan, Maret-April 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Deputi Bidang Monitoring Evaluasi dan Pengembangan Sistem Informasi LKPP, 23 Maret 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kab. Banyumas dan RSUD Banyumas 1-3 Maret 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Aceh Besar, RSUD Aceh Besar, RS Ibnu Sina Aceh Besar, Puskesmas Darul Imarah dan Puskesmas Kruen Barona Jaya, 29-31 Maret 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo, RSUD MM Dunda Limboto, Puskesmas Tibawa dan Puskesmas Limboto, 29-31 Maret 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kab. Manokwari, RSUD Manokwari, Puskesmas Amban dan Puskesmas Sanggeng, 9-13 Maret 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kota Malang, RSUD Kota Malang, Puskesmas Janti dan Puskesmas Rampai Celaket, 25-27 Mei 2016
- Diskusi dan Wawancara dengan Dinas Kesehatan Kota Surabaya, RSUD Dr. M Soewandhie Kota Surabaya, Puskesmas Wonokusumo dan Puskesmas ketabang Celaket, 25-27 Mei 2016

Korporasi Indonesia Melawan Korupsi: Strategi Pencegahan

DWI SISKA SUSANTI, NADIA SARAH, NURINDAH HILIMI

Sustain (Mitra Juang Mandiri)

Dwi.siska@sustain.id

Nadia.Sarah@sustain.id

Nurindah.hilimi@sustain.id

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Berdasarkan data penanganan kasus tindak pidana korupsi maupun berbagai survei dan penelitian terkini menunjukkan bahwa pihak swasta atau korporasi di Indonesia tidak hanya sebagai korban dari sistem yang korup, namun juga menjadi pelaku korupsi itu sendiri. Oleh karenanya, korporasi merupakan salah satu pihak yang seharusnya turut berperan serta dalam melakukan upaya pencegahan korupsi. Penerapan praktik pencegahan korupsi oleh internal korporasi telah jamak dilakukan di beberapa negara, hal ini memungkinkan untuk dapat diterapkan pula di Indonesia dengan penyesuaian lebih lanjut dalam konteks Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk memperkaya kajian dan studi mengenai strategi pencegahan korupsi di sektor swasta/korporasi yang dapat berkontribusi pada pencegahan korupsi secara nasional. Pembahasan dilakukan dalam tiga bagian. *Pertama*, membahas kebijakan dan

regulasi antikorupsi di Indonesia yang terkait dengan korporasi. *Kedua*, membahas program antikorupsi yang dapat diterapkan oleh korporasi. *Ketiga*, membahas efektivitas program antikorupsi oleh korporasi.

Kata Kunci: Bisnis, Pencegahan Korupsi, Program Antikorupsi, Kepatuhan, Korporasi.

ABSTRACT

According to the corruption cases reports, survey and research has shown that private sector or corporation is not only a victim of corrupted system in Indonesia, but also itself as an actor who committed to corruption. Therefore, a corporation shall actively contribute in preventing corruption. The anti-corruption preventing practices has commonly implemented in several countries which potentially to be implemented as well in Indonesia with adjustment in Indonesia's context. This paper is aims to enrich research and study on corruption prevention strategy by private sector/corporation that could contribute to the national corruption prevention strategy. This paper discussion is fall into three parts. First, to examine the anticorruption policy and regulation in relevant for corporation. Second, to identify how a corporation implement an anti-corruption program. Third, to identify how a corporation could maintain the effectiveness of its anti-corruption program.

Keywords: Anti-Corruption Program, Business, Compliance, Corporation, Corruption Prevention.

A. PENDAHULUAN

Tidak dimungkiri lagi, korupsi merupakan kejahatan luar biasa yang mengancam sendi-sendi kehidupan negara dan bangsa, menghambat pembangunan, perekonomian berbiaya tinggi dan dampak buruk lainnya. Korupsi yang selama ini dianggap hanya terjadi di sektor pelayanan publik dan melibatkan aparatur negara, nyatanya juga terjadi dalam dunia bisnis dan melibatkan pelaku dari unsur mereka (individu maupun korporasi). The Global Competitiveness Report 2017-2018 menunjukkan fakta bahwa korupsi masih menjadi faktor utama permasalahan dalam berbisnis di Indonesia dan menghambat laju pertumbuhan ekonomi Indonesia (World Economic Forum, 2017). Survei Indeks Persepsi Korupsi

(IPK) yang dilakukan oleh Transparency International (TI) mencatat skor IPK Indonesia pada tahun 2017 sebesar 36 dari 100, skor yang sama dengan tahun sebelumnya (TI, 2017). Lebih lanjut, berdasarkan penanganan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan KPK sejak tahun 2004 sampai dengan 31 Mei 2018 tercatat bahwa pelaku dari sektor swasta menduduki jumlah pelaku korupsi kedua terbesar (198 orang) setelah pelaku dari Anggota Legislatif (205 orang) (KPK, 2018). Data ini menunjukkan bahwa pihak swasta/korporasi selain menjadi korban dari sistem yang korup, juga menjadi pelaku korupsi.

Lebih lanjut, hasil survei yang dilakukan oleh TI Indonesia (TII) tahun 2017 terhadap pelaku usaha di 12 kota menunjukkan 51% pelaku usaha menganggap korupsi bukan masalah penting dan bahkan hanya 5 dari 10 pelaku usaha yang mengetahui adanya UU Tindak Pidana Korupsi (TII, 2017a). Dalam *Transparency in Corporate Reporting 2017*, TII juga mencatat rendahnya transparansi dari 100 perusahaan terbesar di Indonesia dengan skor 3.5 dari 10, yang mengindikasikan bahwa mayoritas perusahaan besar di Indonesia kurang transparan dan berpotensi gagal membuktikan keberadaan program antikorupsi, gagal mengungkapkan struktur kepemilikan perusahaan yang transparan, dan gagal untuk melaporkan laporan keuangan antarnegara secara transparan (TII, 2017b).

Sejak tahun 2003, masyarakat dunia melalui Konvensi PBB tentang Antikorupsi (United Nation Convention Against Corruption-UNCAC) telah menyepakati bahwa pihak swasta/korporasi merupakan salah satu pilar penting dalam upaya pencegahan korupsi.¹ Namun, jika melihat data keterlibatan pelaku korupsi dari pihak swasta/korporasi dan rendahnya upaya pencegahan korupsi yang dilakukan oleh korporasi di Indonesia, maka perlu dilakukan analisis atas kebijakan dan regulasi terkait yang berlaku di Indonesia serta upaya-upaya pencegahan korupsi yang dapat dilakukan korporasi untuk meningkatkan peran sertanya dalam upaya pencegahan korupsi. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk memperkaya studi mengenai strategi pencegahan korupsi di sektor swasta/korporasi yang dapat berkontribusi pada pencegahan korupsi secara nasional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini merumuskan tiga pokok permasalahan yang akan dibahas yakni: *Pertama*, bagaimana

1 Konvensi PBB tentang Antikorupsi telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No.7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption*

kebijakan dan regulasi Indonesia terkait penegakan dan pencegahan korupsi oleh korporasi? *Kedua*, bagaimana program antikorupsi yang dapat dilakukan oleh korporasi? dan *ketiga*, bagaimana korporasi menjaga efektivitas program antikorupsi?

Metode kajian dalam tulisan ini menggunakan metode analisis kualitatif bersifat deskriptif analitis, dengan pendekatan studi literatur, analisa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok permasalahan. Pembahasan memfokuskan pada ruang lingkup kebijakan dan regulasi yang terkait dengan korporasi serta praktik terbaik (*best practices*) upaya pencegahan yang dapat dilakukan oleh korporasi.

B. PEMBAHASAN

1. Kebijakan dan Regulasi Antikorupsi terkait Korporasi

Korporasi merupakan subjek hukum yang dapat dipidana jika melakukan tindak pidana korupsi. Pasal 26 UNCAC yang telah diratifikasi oleh Indonesia menegaskan pentingnya setiap negara peserta konvensi untuk memiliki regulasi yang mengatur pertanggungjawaban korporasi jika melakukan tindak pidana korupsi baik berupa sanksi pidana, perdata maupun administrasi yang efektif, proporsional dan bersifat larangan, termasuk sanksi keuangan (*monetary sanction*). UNCAC menegaskan tindakan-tindakan yang seharusnya dilarang dan dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi termasuk jika perbuatan ini dilakukan oleh korporasi yakni: (1) *Bribery of national public official* atau penyuapan pejabat-pejabat publik nasional (Pasal 15); (2) *Bribery of foreign public officials and official of public international organizations* atau penyuapan pejabat-pejabat publik asing dan pejabat-pejabat dari organisasi internasional publik (Pasal 16); (3) *Embezzlement, misappropriation or other diversion of property by public official* atau penggelapan, penyelewengan atau pengalihan kekayaan dengan cara lain oleh pejabat publik (Pasal 17); (4) *Trading in influence* atau memperdagangkan pengaruh (Pasal 18); (5) *Abuse of function* atau penyalahgunaan fungsi (Pasal 19); (6) *Illicit enrichment* atau memperkaya diri secara tidak sah (Pasal 20); (7) *Bribery in the private sector* atau penyuapan pada sektor swasta (Pasal 21); (8) *Embezzlement of property in the private sector* atau penggelapan kekayaan dalam sektor swasta; (9) *Laundering of proceeds of crime* atau pencucian hasil kejahatan; (10)

Concealment atau penyembunyian; (11) *Obstruction of justice* atau perbuatan menghalang-halangi proses peradilan (UNCAC, 2003).

UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tindak Pidana Korupsi) telah mengkualifikasikan korporasi sebagai pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana jika melakukan tindak pidana korupsi. Beberapa ketentuan UU Tindak Pidana Korupsi yang terkait dengan hal ini yakni: (1) Pasal 1 angka 3: “Setiap orang adalah orang perseorangan atau termasuk korporasi”; Pasal 1 angka 1: “Korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.”; Pasal 20 ayat (1): “Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.”; Pasal 20 ayat (2): “Tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.”; Pasal 20 ayat (7): “Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya pidana denda, dengan ketentuan maksimum pidana ditambah 1/3 (satu pertiga).”

Walaupun UU Tindak Pidana Korupsi telah mengatur larangan dan ancaman pidana bagi korporasi jika melakukan tindak pidana korupsi, namun jumlah korporasi yang diproses secara hukum dan diputuskan bersalah melakukan tindak pidana korupsi masih sangat terbatas.² Kondisi ini yang melatarbelakangi terbitnya Peraturan Mahkamah Agung No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi (selanjutnya disebut Perma No. 13 Tahun 2016). Perma ini memberikan pedoman hukum acara dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan korporasi. Salah satu pasal yang cukup penting dalam penilaian hakim atas kesalahan korporasi termuat pada Pasal 4 Ayat (2) yakni:

- a. Korporasi dapat memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana tersebut atau tindak pidana tersebut dilakukan

² Salah satu pertimbangan Mahkamah Agung dalam menetapkan Perma No.13 Tahun 2016 adalah bahwa penyebab perkara dengan subjek hukum korporasi masih sangat terbatas oleh karena prosedur dan tata cara pemeriksaan korporasi sebagai pelaku tindak pidana masih belum jelas. Lihat Perma No.13 Tahun 2016.

- untuk kepentingan korporasi;
- b. Korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana; atau
 3. Korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.

Berdasarkan uraian di atas, dari sisi kebijakan dan regulasi hukum yang berlaku di Indonesia telah secara tegas mengatur bahwa korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, dilarang untuk melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tindak Pidana Korupsi. Namun, regulasi tersebut belum mengatur bahwa korporasi diwajibkan untuk melakukan pencegahan korupsi. Kondisi ini dapat menjadi salah satu alasan rendahnya inisiatif korporasi untuk melakukan program pencegahan korupsi.

Hal ini juga terlihat dari data kasus korupsi sampai dengan bulan Juli 2018 sebagaimana **Tabel 1**, setidaknya ada lima kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan korporasi sebagai tersangka/terdakwa/terpidana yakni: PT. Giri Jaladhi Wana; PT. Duta Graha Indah/PT. Nusa Konstruksi Enjiniring; PT. Offistarindo Adhiprima; PT. Nindya Karya dan PT. Tuah Sejati; dan PT. Putra Ramadhan. Namun, hanya dua dari tujuh korporasi ini, yakni PT. Nindya Karya (perusahaan BUMN) dan PT. Nusa Konstruksi Enjiniring (perusahaan terbuka) yang tercatat memiliki program *good corporate governance* (selanjutnya disebut GCG). Walaupun ketujuh korporasi tersebut berupa badan hukum perseroan terbatas yang seharusnya berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mewajibkan untuk menaati prinsip-prinsip GCG dalam menjalankan perseroan (Pasal 4 ayat (2), namun kewajiban ini secara spesifik hanya diatur dalam ketentuan teknis yang diterbitkan oleh regulator untuk jenis perusahaan BUMN dan jenis perusahaan terbuka yakni melalui Permen BUMN Nomor PER-01/MBU/2011 sebagaimana telah diubah dengan Permen BUMN No. PER-09/MBU/2012 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan OJK No. 21/POJK.04/2015 tentang Penerapan Pedoman Tata Kelola Perusahaan³.

3 Pasal 2 Peraturan OJK No.21/POJK.04/2015 mengatur kewajiban perusahaan terbuka untuk menerapkan Pedoman Tata Kelola dan menjelaskan alasannya

Tabel 1. Hubungan Kasus Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi dan Program Antikorupsi⁴

NO	RINGKASAN KASUS	PROGRAM ANTIKORUPSI YANG DIINFORMASIKAN SECARA TERBUKA
1	<p>PT. Giri Jaladhi Wana (PT. GJW) PT GJW diputuskan oleh Pengadilan Tinggi Banjarmasin (Putusan Nomor 04/PID.SUS/2011/PT. BJM) terbukti bersalah melanggar Pasal 2 ayat (1) <i>juncto</i>. Pasal 18 <i>juncto</i> Pasal 20 UU Tindak Pidana Korupsi dalam proyek pembangunan dan pengelolaan Pasar Sentra Antasari, Banjarmasin dan dikenakan pidana denda sebesar Rp1.317.782,129 dan pidana tambahan berupa penutupan sementara selama 6 bulan. (Mahkamah Agung, 2018)</p>	<p>Laman resmi PT. GJW tidak ditemukan.</p> <p>Data ini menunjukkan bahwa PT. GJW belum memiliki program antikorupsi yang dapat diakses publik.</p>
2	<p>PT Duta Graha Indah (PT. DGI) / PT Nusa Konstruksi Enjiniring (PT. NKE) PT. DGI yang saat penyidikan telah berganti menjadi PT. NKE diputuskan oleh Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat (Putusan No. 94/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Jkt.Pst) untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 14.487.659.605 atas tindak pidana korupsi yang dilakukan Terpidana Dudung Purwadi (Direktur Utama PT. DGI) dalam kasus pembangunan rumah sakit khusus infeksi dan pariwisata Universitas Udayana Tahun 2009/2010. (Mahkamah Agung, 2018)</p>	<p>Dalam laman resmi PT. NKE tercatat bahwa salah satu Misinya adalah: <i>Promote Good Corporate Governance and maximum shareholder value creation</i>. Penerapan GCG termuat dalam Laporan Tahunan. (Nusa Konstruksi Enjiniring, 2016:114) PT. NKE juga menyatakan kebijakan antikorupsi yakni: "Berdasarkan UU No 8 tahun 2010 mengenai Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan UU No 20 tahun 2001 tentang perubahan UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perseroan terus berkomitmen dalam menciptakan iklim usaha yang sehat, yang terbebas dari tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Kebijakan antikorupsi dilakukan dengan menjunjung tinggi nilai profesionalisme, sportivitas dan prinsip prinsip GCG. Selain itu juga selalu mengutamakan kepentingan perusahaan di atas kepentingan pribadi, keluarga, kelompok ataupun golongan." (Nusa Konstruksi Enjiniring, 2016:162)</p>
		<p>Data ini menunjukkan walaupun PT NKE memiliki GCG dan telah diumumkan dalam laman resminya, namun kebijakan ini belum efektif mencegah korupsi, sehingga PT NKE terlibat dalam kasus korupsi.</p>

jika pedoman tersebut tidak diterapkan.

- 4 Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber dan laman (*website*) resmi korporasi yang terkait.

NO	RINGKASAN KASUS	PROGRAM ANTIKORUPSI YANG DIINFORMASIKAN SECARA TERBUKA
3	<p>PT. Offistarindo Adhiprima (PT. OA) PT. OA ditetapkan oleh Bareskrim Polri sebagai tersangka korupsi yang diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) <i>juncto</i> Pasal 20 ayat (1) UU Tindak Pidana Korupsi. dalam kasus pengadaan <i>Uninterruptible Power Supply</i> (UPS) bagi sekolah-sekolah di Jakarta Barat dan Jakarta Pusat dalam APBD Perubahan DKI Jakarta Tahun 2014 dengan kerugian negara senilai Rp130 miliar, dimana sebesar Rp61 miliar masuk ke PT. OA (Salim H.J, 2017)</p>	<p>Laman resmi PT. OA tidak ditemukan.</p> <p>Data ini menunjukkan bahwa PT. OA belum memiliki program antikorupsi yang dapat diakses publik.</p>
4	<p>PT. Nindya Karya (PT. NK) dan PT. Tuah Sejati (PT. TS) PT. NK dan PT. TS ditetapkan oleh KPK sebagai tersangka korupsi karena diduga secara melawan hukum melalui Heru Sulaksono (Kepala Cabang PT NK Cabang Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam merangkap kuasa Nindya Sejati <i>Joint Operation</i>) memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi dalam pengerjaan proyek pembangunan Dermaga Bongkar pada kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang, Aceh, senilai Rp793 miliar dari APBN tahun 2006-2011 dengan kerugian keuangan negara sekitar Rp313 miliar (Agus, F., 2018)</p>	<p>Dalam laman resmi PT. NK tercatat PT. NK sebagai salah satu Perusahaan BUMN, menerapkan prinsip-prinsip GCG yakni: Transparan, Akuntabilitas, Responsibility, Independensi dan Fairness. PT. NK menetapkan 5 tujuan penerapan GCG dan memiliki pedoman GCG, diantaranya: Pedoman Tata Kelola Perusahaan (<i>Code of Corporate Governance</i>) Panduan Bagi Komisaris dan Direksi (<i>Board Manual</i>) Kode Etik/Pedoman Perilaku (<i>Code of Conduct</i>) Berita Acara Hasil Penilaian GCG PT Nindya Karya Sistem Pelaporan Pelanggaran (<i>Whistle Blowing System</i>) Pedoman Benturan Kepentingan Pedoman Penanganan Gratifikasi (Nindya Karya, 2018)</p> <p>Laman resmi PT. TS tidak ditemukan.</p> <p>Data ini menunjukkan walaupun PT NK memiliki GCG dan telah diumumkan dalam laman resminya, namun kebijakan ini belum efektif mencegah korupsi, sehingga PT NK terlibat dalam kasus korupsi.</p>

NO	RINGKASAN KASUS	PROGRAM ANTIKORUPSI YANG DIINFORMASIKAN SECARA TERBUKA
5	<p>PT. Putra Ramadhan (PT. PR) PT. PR ditetapkan oleh KPK sebagai Tersangka kasus tindak pidana pencucian uang dengan dugaan bahwa pada tahun 2016-2017, PT. PR yang diduga dikendalikan oleh Bupati Kebumen periode 2016- 2021 (M Yahya Fuad), memenangkan sejumlah proyek di Kabupaten Kebumen dan menerima sejumlah dana dari para kontraktor. Uang yang diterima diduga telah dicampur dengan sumber uang lainnya dalam pencatatan keuangan perusahaan dan memberikan manfaat baik bagi perusahaan maupun bagi M Yahya Fuad yang juga telah ditetapkan sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Selain diancam hukuman denda dan uang pengganti, PT. PR juga terancam untuk ditutup sementara atau selamanya atau pengambilalihan perusahaan oleh negara. (Fatmawati, N.I., 2018).</p>	<p>Laman resmi PT. PR tidak ditemukan.</p> <p>Data ini menunjukkan walaupun PT PR memiliki GCG, namun kebijakan ini belum efektif mencegah korupsi, sehingga PT PR terlibat dalam kasus korupsi/ pencucian uang.</p>

Berdasarkan Tabel 1, pada seluruh kasus korupsi yang melibatkan korporasi menunjukkan bahwa korporasi tidak memiliki kebijakan dan/atau program antikorupsi (termasuk GCG) yang dimilikinya belum efektif dalam mencegah korupsi. Ketiadaan program antikorupsi yang efektif dapat menjadi salah satu penyebab korporasi terlibat korupsi. Hal ini dikarenakan tidak adanya regulasi yang mewajibkan korporasi untuk memiliki program antikorupsi.

Regulator tampaknya mulai menyadari bahwa pihak swasta/korporasi harus diikutsertakan dalam upaya pencegahan korupsi. Perpres No. 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi menyebutkan bahwa salah satu tantangan dalam perizinan dan tata niaga adalah rendahnya pelibatan pelaku usaha dalam pencegahan korupsi dan belum berkembangnya budaya pencegahan korupsi pada sektor swasta. Oleh karena itu, berdasarkan Perpres ini, sasaran upaya penguatan pencegahan korupsi di dunia usaha meliputi: (1) Penguatan pengelolaan basis data pelaku usaha pada berbagai sektor strategis di tingkat pusat maupun daerah; (2) Penerapan sanksi yang tegas bagi pelaku usaha yang melanggar peraturan; (3) Pengembangan strategi komunikasi dan advokasi manajemen pencegahan korupsi di dunia usaha; dan (4) Pengembangan budaya integritas bagi pelaku usaha⁵.

5 Perpres No.54 Tahun 2018 belum merumuskan rencana aksi program dan

2. Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Bagi Korporasi

a. Program Antikorupsi Korporasi: Ikhtiar Internal Pencegahan Korupsi

Program antikorupsi korporasi saat ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk: Program Antikorupsi, Program Kepatuhan GCG, Sistem Manajemen Antipenyuapan, Sistem Integritas dan lain sebagainya. Pada intinya salah satu tujuannya untuk menjaga korporasi terhindar dari perbuatan dan permasalahan korupsi. John Sandage (2014:31) menyatakan pentingnya peran sektor swasta dalam perang melawan korupsi dengan situasi menang-menang yakni: mengembangkan kebijakan dan langkah-langkah antikorupsi internal yang kuat dan mendukung negara dalam mengembangkan dan memperkuat infrastruktur antikorupsi publik.

Program antikorupsi memberikan manfaat kepada korporasi. Secara global, tren penerapan antikorupsi di korporasi meningkat untuk memitigasi risiko hukum, risiko komersial dan risiko reputasi. Program antikorupsi bermanfaat dalam menunjukkan respons korporasi terkait kewajiban hukum dan tanggung jawab mengurangi risiko korupsi serta menunjukkan komitmen perusahaan untuk berbisnis secara bersih. Jika hal ini dilakukan secara terbuka dan transparan maka dapat memberikan manfaat: (1) Pertumbuhan yang berkelanjutan; (2) Penghematan biaya; dan (3) Mengurangi risiko hukuman atau kejadian yang membahayakan (TI, 2016).

Langkah ini menjadi perhatian para pelaku bisnis sebagai upaya pertahanan diri. Di beberapa negara, program antikorupsi dijalankan melalui program kepatuhan dan dapat dijadikan pertimbangan dalam memutuskan perkara untuk meringankan hukuman atau pengurangan denda terhadap korporasi yang melakukan pelanggaran khususnya terkait penyuapan. Sebagai contoh, Kementerian Kehakiman Amerika Serikat (DOJ) dan Komisi Sekuritas Amerika (SEC)

kegiatan serta indikator keberhasilan upaya pencegahan korupsi oleh pelaku usaha/korporasi. Rencana Aksi Pencegahan Korupsi (PK) akan dirumuskan oleh Tim Nasional PK setiap 2 tahun sekali dan untuk pertama kalinya paling lama 3 bulan sejak diterbitkannya Perpres (20 Juli 2018). Lihat Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 13 Perpres No.54 Tahun 2018.

mengeluarkan surat pembatalan penerapan hukuman atas pelanggaran aturan UU Larangan Korupsi (U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 1977 atau disingkat FCPA) kepada 15 korporasi yang telah berupaya melakukan program kepatuhan (White Collar Watch, 2017).

Terdapat beberapa panduan dan standar internasional yang dapat digunakan korporasi dalam membangun program anti korupsi antara lain sebagaimana pada **Tabel 2**. Sementara, di Indonesia, walaupun tidak ada keterangan secara detail, KPK (2017:29) menetapkan terdapat 9 inisiatif antikorupsi yang harus dijalankan bagi pelaku usaha dalam pembangunan bisnis berintegritas, yaitu: (1) Identifikasi terjadinya korupsi; (2) Kode etik; (3) Internalisasi nilai antikorupsi, (4) Pelatihan dan sosialisasi; (5) *Corporate Social Responsibility*; mekanisme pelaporan pelanggaran; (6) Kepemimpinan; (7) Kebijakan konflik kepentingan; (8) Pelaporan yang akuntabel dan transparan; dan (9) Sistem kepatuhan. Khususnya pada sektor UMKM, KPK (2018b) juga telah menyusun tiga pendekatan untuk membangun “UKM Berintegritas” yaitu melalui: (1) Paham, terdiri dari pemahaman korupsi dan pencucian uang, komitmen manajemen tertinggi, peraturan tertulis, sosialisasi dan pelatihan, formulir pernyataan transaksi tidak terkait tindak pidana; (2) Deteksi, yakni identifikasi titik rawan, verifikasi internal dan eksternal, pengelolaan keuangan berbasis digital laporan keuangan sederhana dan pengawasan keuangan; dan (3) Respons, dengan melakukan tindakan responsif, penghargaan dan hukuman.

Lebih fokus pada penyuluhan, *Internasional Standardisation Organisation* (ISO) telah menyusun standar internasional ISO 37001: 2016 *Anti-Bribery Management System* yang telah diadopsi oleh Badan Standardisasi Nasional menjadi SNI 37001: 2016 Sistem Manajemen Anti Penyuluhan. Standar ini mensyaratkan pemenuhan klausul antipenyuluhan terkait konteks organisasi, kepemimpinan, perencanaan, dukungan, operasional, evaluasi kinerja dan tindakan perbaikan. Standar ini dapat pula diterapkan dan menjadi bagian dalam program kepatuhan antikorupsi korporasi.

Pendekatan program antikorupsi yang tepat perlu dipilih korporasi karena tidak ada satu program antikorupsi yang

cocok untuk segala bentuk dan kondisi korporasi (*no one size fits all*), mengingat masing-masing korporasi memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lain. Namun demikian, dengan mengambil sari dari petunjuk sistem antikorupsi internasional dan yang telah ada di Indonesia, dalam membangun program antikorupsi setidaknya ada lima hal penting yang perlu diperhatikan harus dimiliki oleh korporasi dalam membangun program kepatuhan:

1. Memahami peraturan, karakteristik bisnis dan pihak terkait;
2. Komitmen dan dukungan dari pimpinan dan manajemen untuk melaksanakan program antikorupsi;
3. Penilaian risiko dilakukan untuk menyusun program antikorupsi yang tepat;
4. Implementasi prosedur dan program kepatuhan, termasuk di dalamnya pelatihan dan komunikasi, uji kelayakan, pelaporan pelanggaran dan monitoring pelaksanaan;
5. Evaluasi dan perbaikan berkelanjutan.

Namun, apakah langkah-langkah tersebut dapat dianggap cukup dan dapat membantu korporasi jika terkait risiko hukum? Di beberapa negara terdapat ketentuan khusus untuk menilai standar kecukupan bagi korporasi yang dapat dianggap telah melakukan program kepatuhan sebagaimana **Tabel 3**. Sedangkan di Indonesia, sampai tulisan ini disusun belum diatur secara khusus.

b. Program Antikorupsi Korporasi: Aksi Kolaborasi dan Kerja Sama

Program antikorupsi yang telah dikembangkan oleh internal korporasi belum cukup untuk mengurangi risiko korupsi. Worldbank (2008) menyebutkan terdapat tiga pendekatan yang dapat digunakan dalam membangun program antikorupsi sehingga lingkungan bisnis dengan tingkat risiko yang rendah dapat terwujud yaitu melalui: (1) pendekatan internal melalui penilaian risiko, pelaksanaan kebijakan antikorupsi dan program kepatuhan serta penyediaan aturan antikorupsi, (2) pendekatan eksternal, yakni berbagi kebijakan, pengalaman,

best practices dengan pemangku kepentingan dan (3) pendekatan aksi kolektif, dengan menjangkau rekan bisnis lain di industri yang sama dan pemangku kepentingan lainnya melalui kegiatan bersama. Aksi kolektif diperlukan karena program internal yang dilaksanakan korporasi dihadapi oleh lingkungan yang kompetitif, berisiko secara finansial, yang tidak dapat memengaruhi lingkungan bisnis, sehingga aksi kolektif diperlukan untuk membantu menciptakan pemahaman yang sama dalam menciptakan lingkungan bisnis dengan risiko korupsi yang rendah.

Mantovani, M. (2014:35) menyatakan aksi kolektif memberikan manfaat bagi korporasi dengan menggabungkan kekuatan satu sama lain (termasuk dengan kompetitor) bersama dengan pemerintah (pihak yang berwenang) dan organisasi masyarakat sipil untuk menciptakan tujuan yang sama untuk terciptanya pasar yang adil dan setara dan untuk meminimalkan peluang dan risiko korupsi. Dengan beraliansi, berbagai perspektif dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah yang spesifik dan dapat memaksimalkan dampak dari aksi-aksi individu korporasi.

Tabel 2. Contoh Panduan Program Kepatuhan dari Lembaga Internasional

UNODC	TRANSPARENCY INTERNATIONAL	UN GLOBAL COMPACT	ICGN
<p>Pembangunan dan Implementasi Program Antikorupsi dan Etika, terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dukungan dan komitmen dari manajemen senior untuk mencegah korupsi 2. Membangun Program Antikorupsi 3. Pemantauan terhadap program antikorupsi 4. Kebijakan yang melarang korupsi jelas, dapat terlihat dan dapat diakses 5. Kebijakan detail pada area-area yang berisiko 6. Aplikasi program antikorupsi pada partner bisnis 7. Kontrol internal dan dokumentasi 8. Komunikasi dan Pelatihan 9. Promosi dan insentif etika dan kepatuhan 10. Petunjuk dalam mencari, mendeteksi dan melaporkan pelanggaran 11. Menyatakan pelanggaran 12. Reviu dan evaluasi secara periodic program antikorupsi 	<p>Kerangka Integritas bisnis yang terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komitmen antikorupsi dari pimpinan puncak 2. Penilaian risiko lingkungan 3. Perencanaan Program Antikorupsi 4. Pelaksanaan Perencanaan 5. Monitoring pengawasan dan kemajuan pelaksanaan program 6. Laporan internal dan eksternal program (Transparency International, 2018) 	<p>Melalui <i>UN Global Compact Management Model</i>, pendekatan langkah melawan korupsi dapat dilakukan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komitmen 2. Komitmen pimpinan untuk menerapkan prinsip Global Compact ke dalam strategi dan operasional dengan cara yang transparan 3. Asesmen 4. Menilai risiko, kesempatan, dan dampak terkait 5. Definisikan 6. Tentukan tujuan, strategi dan kebijakan 7. Implementasi 8. Terapkan strategi, dan kebijakan pada perusahaan dan juga ke dalam nilai-nilai perusahaan 9. Ukur dan monitor dampak dan kemajuan pelaksanaan terhadap tujuan yang telah ditetapkan 10. Komunikasikan program dan strategi serta melibatkan pemangku kepentingan untuk perbaikan berkelanjutan (UN Global Compact, 2011) 	<p>ICGN Anti-Corruption Practices Working Group mengidentifikasi 4 area yang perlu diperhatikan investor terkait antikorupsi korporasi: Kebijakan, antara lain memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah korporasi mempertimbangkan korupsi sebagai risiko?, seberapa besar risikonya? <ul style="list-style-type: none"> • Apakah memiliki kebijakan formal yang dipublikasi? • Apakah kebijakan juga mengatur pemberian kepada pelayan publik? • Apakah mengatur facilitation payment, konflik kepentingan? 2. Prosedur dan Penindakan, antara lain memuat: <ul style="list-style-type: none"> • Apakah memiliki sistem yang komprehensif dan memastikan kebijakan diimplementasikan secara efektif? • Apakah termasuk pegawai yang jauh, pemasok, kontraktor, pihak penghubung, agenm, konsultan? • Apakah terdapat pelatihan dan kebijakan di jelaskan kepada seluruh pegawai? 3. Tranparansi, mencakup: <ul style="list-style-type: none"> • Apakah korporasi mengkomunikasikan kebijakan dan prosedur kepada pemegang saham dan pihak yang berkepentingan? • Apakah ada mekanisme pelaporan? 4. Inisiatif Sukarela <p>Apakah korporasi secara aktif berpartisipasi dalam upaya kolaborasi dengan pihak eksternal untuk mempromosikan lingkungan bisnis yang bebas korupsi? (ICGN, 2012)</p>

(UNODC, 2013)

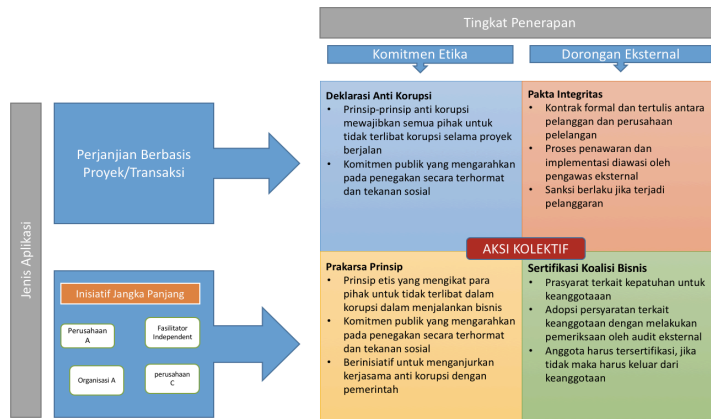
Tabel 3. Contoh Prosedur Kelayakan Program Kepatuhan di Beberapa Negara

INGGRIS	AMERIKA SERIKAT	ITALIA
<p>Prosedur kecukupan yang terdiri dari 6 prinsip berdasarkan petunjuk dari Menteri Kehakiman Inggris:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prosedur yang proporsional; Proporsional terkait risiko, ukuran dan kompleksitas bisnis; Jelas, praktis, dapat diakses, dapat diimplementasikan dan didorong pelaksanaannya 2. Komitmen manajemen puncak; Manajemen puncak mengambil tanggungjawab dalam level pimpinan untuk pencegahan suap; Mendorong budaya <i>zero-tolerance</i> terhadap penyuaan 3. Penilaian risiko; Mempertimbangkan risiko internal dan eksternal; Dilakukan periodik dan terdokumentasi 4. Uji Kelayakan; Dilakukan terhadap seluruh pihak yang melakukan atau atas nama bisnis terkait; Proporsional dan berdasarkan risiko 5. Komunikasi dan Pelatihan; Memastikan kebijakan dan prosedur pencegahan suap menjadi bagian dan dipahami oleh di lingkungan bisnis; termasuk komunikasi eksternal dan prosedur “<i>speak-up</i>” yang aman, rahasia dan dapat diakses 6. Monitoring dan reviu, secara regular: Evaluasi efektifitas prosedur pencegahan suap yang telah ada; identifikasi dan melaksanakan perbaikan yang diperlukan <p>(UK Ministry of Justice, 2010)</p>	<p>Berdasarkan Evaluasi Program Kepatuhan Korporasi Departemen Kehakiman 2017, terdapat 11 topik yang direviu dalam menilai program kepatuhan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analisis dan remediasi dari pelanggaran Dalam hal ini menilai sejauh mana korporasi mengidentifikasi sejak awal pelanggaran dan upaya yang dilakukan perusahaan setelah menemukan pelanggaran 2. Manajemen senior dan menengah Menilai bagaimana pihak manajemen bertindak dan menunjukkan upaya kepemimpinan dalam melaksanakan kepatuhan 3. Otonomi dan Sumber daya Sebaik apa independensi, pengalaman, kualifikasi dan pendanaan fungsi kepatuhan korporasi 4. Kebijakan dan Prosedur Menerapkan kebijakan kepatuhan yang efektif dan terintegrasi dalam kerangka operasional 5. Penilaian Risiko Menilai bagaimana perusahaan mengidentifikasikan risiko dan memitigasinya 6. Pelatihan dan Komunikasi Sejauhmana pelatihan dan komunikasi antar pegawai dilakukan dalam merespon pelanggaran dan sejauhmana pegawai dapat memperoleh arahan terkait kepatuhan 7. Pelaporan secara rahasia dan Investigasi Bagaimana mekanisme pelaporan dalam korporasi dan merespon hasil investigasi 8. Insentif dan Penilaian disiplin Kebijakan korporasi terhadap insentif pegawai yang patuh dan tindakan sanksi disiplin bagi yang melanggarnya 9. Perbaikan berkelanjutan dan Uji dan reviu secara periodik Menilai frekuensi dan jenis internal audit, dan monitoring pelaksanaan program kepatuhan 10. Manajemen pihak ketiga Prosedur korporasi dalam melibatkan, menyeleksi dan mengatur pihak ketiga berdasarkan profil risiko dan kerawanan. 11. Merger dan Akuisisi Kebijakan terkait transaksi merger dan akuisisi termasuk pelibatan fungsi kepatuhan dalam proses due diligence dan integrasi program kepatuhan <p>(US Departemen of Justice, 2017)</p>	<p>Berdasarkan <i>Italian Legislative Decree No. 231/2001</i> terdapat syarat minimal program kepatuhan yang dapat: 1. Mengidentifikasi aktifitas yang terkait pelanggaran dapat terjadi</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Menyediakan spesifik protokol langsung terkait pelatihan dan pelaksanaan keputusan yang di adopsi di internal organisasi 3. Identifikasi prosedur bagi manajemen keuangan yang memenuhi upaya pencegahan pelanggaran 4. menyediakan kewajiban untuk memberikan informasi kepada lembaga pengawas 5. Mengembangkan sistem disiplin untuk menghukum ketidakpatuhan dengan aturan yang telah ditetapkan (Paludi A dan Zecca M, 2014)

Aksi kolektif dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu membuat perangkat atau alat untuk menangani dan atau mengurangi risiko korupsi, membuat dan menjaga pendekatan yang sama dalam program kepatuhan antara para pelaku bisnis (termasuk pesaing dan mitra bisnis) dan merespons titik rawan korupsi, serta meningkatkan kerangka peraturan dan langkah-langkah terbaik terkait pencegahan korupsi (Mantovani, 2014). Hal ini berarti secara bersama korporasi yang terlibat mengubah lingkungan bisnis.

Sebagaimana dijelaskan Worldbank (2018) aksi kolektif dapat menjadi suplemen terhadap aturan hukum dan praktik antikorupsi yang lemah. Terkait hal ini, aksi kolektif dapat dilakukan berbasis proyek ataupun insentif jangka panjang, baik dengan atau tanpa dorongan pihak eksternal dalam menjalankan inisiasi aksi kolektif. Berdasarkan jenis dan metode pelaksanaannya aksi kolektif dapat dilakukan melalui deklarasi antikorupsi, pakta integritas, prakarsa prinsip dan sertifikasi koalisi bisnis, yang dapat dilihat pada **Gambar 1**.

Gambar 1 Kerangka Aksi Kolaboratif (Worldbank, 2008)



Secara global, pada tahun 2015 UN Global Compact mencatat terdapat 80 perjanjian aksi kolektif inisiasi antikorupsi yang tercatat di *database*, termasuk di antaranya *B2o Collective Action*, *Siemens Integrity Initiative*, *Alliance for Integrity*, *Ethics Management System of the Bavarian Construction*

Industry dan lainnya (UNGC, 2015). Di Indonesia, aksi-aksi kolaborasi sektor swasta yang dapat diikuti korporasi meliputi antara lain: gerakan Profesional Berintegritas (PROFIT), *Anti-Corruption Working Group*, Komite Advokasi Nasional dan Daerah di beberapa sektor strategis, dan Indonesia Global Compact Network Indonesia.

Selain aksi kolektif, aspek lain yang dapat dilakukan korporasi dalam mencegah korupsi adalah melakukan pelaporan sendiri (*self-reporting*) dan bekerja sama dengan pihak yang berwenang, khususnya terkait investigasi. Hal ini sangat penting, Mantovani (2014) menjelaskan dengan *self reporting* khususnya terkait investigasi, akan memberikan manfaat kepada korporasi sebagai bagian dari internal kontrol untuk memberikan pesan kepada seluruh pegawai bahwa korupsi tidak dapat ditoleransi dan menunjukkan komitmen pimpinan. Hal ini juga dapat berdampak pengurangan sanksi (tergantung peraturan yang ditetapkan), mengurangi dampak risiko pada bisnis yang lebih besar, dan memberikan kesempatan bagi korporasi melakukan investigasi bersama dengan pihak berwenang. Sedangkan manfaat lainnya di sisi pihak berwenang adalah dapat mengidentifikasi dan memperbaiki pelanggaran yang mungkin sulit ditemukan oleh pemerintah serta dapat menghemat sumber daya pemerintah dalam melakukan investigasi. Terkait hal ini tentunya perlu diatur lebih lanjut secara khusus untuk dapat diterapkan di Indonesia, termasuk mengurangi risiko hasil investigasi internal digunakan korporasi untuk melindungi diri.

3. Meningkatkan Efektivitas Program Antikorupsi Korporasi di Indonesia

Upaya pembangunan program antikorupsi korporasi di Indonesia masih tergolong rendah. Hasil survei TII dalam *Transparency in Corporate Reporting 2017*, mengungkapkan dari 100 perusahaan besar (*fortune top 100*) di Indonesia, 68% pimpinan perusahaan tidak memiliki komitmen antikorupsi, 73% tidak memiliki peraturan yang tegas melarang praktik uang pelicin, 39% tidak memiliki kebijakan mengenai manajemen pemberian (gratifikasi, hadiah, menjamu tamu, dan pengeluaran), 60% tidak memiliki kebijakan tentang kontribusi politik, 71% tidak memberlakukan program antikorupsi kepada

pihak lain (*supplier*, agen, penghubung, dll.), 67% tidak ada program antikorupsi pada pemasok, 74% tidak memiliki pelatihan antikorupsi. Hanya 57% yang memiliki sistem pengaduan yang menjamin kerahasiaan pelapor dan 40% korporasi yang memungkinkan pelapor tanpa risiko retaliasi. Mayoritas perusahaan tidak melakukan upaya untuk membuat pelaporan program antikorupsi yang menilai efektivitas program antikorupsi (TII, 2017b). Hal ini menunjukkan penerapan program antikorupsi pada perusahaan besar di Indonesia yang ideal masih menjadi tantangan besar bagi korporasi di Indonesia.

Sejak tahun 1960 saat program kepatuhan mulai berkembang, James R. Withraw Jr (1962) menyebutkan bahwa membuat program kepatuhan bekerja adalah masalah yang menantang dan mengasyikkan, walau sebagian juga menemukan bahwa hal ini bisa sangat membuat frustrasi, tugas yang tidak akan pernah mudah dan tidak akan pernah selesai. Hal ini memerlukan komitmen berkesinambungan dan energi untuk menerapkan kepatuhan antikorupsi dalam praktik bisnis. CREATE (2015) menjelaskan setidaknya terdapat sepuluh alasan yang menyebabkan program antikorupsi mengalami kegagalan yaitu: kegagalan menilai dan memahami risiko, kurangnya kepemimpinan, ketidaktersediaan sumber daya, ketidakcukupan profil fungsi kepatuhan, tidak ada prosedur yang jelas untuk bagaimana kebijakan dilaksanakan, pilihan antara prioritas dan insentif, kurangnya pelatihan dan komunikasi, ketidakcukupan manajemen pihak ketiga, tidak adanya monitoring dan ketidakkonsistenan penegakan peraturan dan tindakan korektif.

Program antikorupsi yang telah dibangun perlu terus dilakukan peningkatan efektivitasnya. Terkait program kepatuhan, Giavazzi, S (2014:116) menjelaskan program kepatuhan (antipenyuapan) dapat menjadi efektif apabila pelaksanaannya dimonitor secara regular, dan jika sebuah mekanisme yang kredibel diterapkan untuk menerima, menindaklanjuti dan menentukan keaslian laporan pengaduan yang ada, perlu mudah diadaptasi terhadap karakteristik perusahaan dan aktivitas bisnisnya, terus berkembang, dinamis dan terbuka untuk diubah setiap kali pelanggaran ditemukan dan ditemukannya celah atau kekurangan. Hal ini termasuk apabila terdapat perubahan dalam bisnis dan struktur organisasi. Oleh karenanya, segala risiko perusahaan harus terus dievaluasi agar dapat disesuaikan dengan perbaikan program kepatuhan. Program yang ada juga perlu dibangun secara memadai, spesifik dan efisien dilaksanakan, serta bagaimana

kebijakan dikomunikasikan, misalnya penggunaan bahasa lokal yang mudah diakses dan dimengerti oleh para karyawan.

Secara gamblang, Chen dan Soltes (2018) menyatakan bahwa para eksekutif frustrasi akan biaya yang harus dikeluarkan terkait program kepatuhan yang sangat besar dan terus tumbuh tanpa melihat manfaat yang jelas. Mereka tetap berinvestasi bukan karena alasan produktif tapi lebih kepada ketakutan organisasi mereka terekspos kepada tanggung jawab yang lebih besar. Oleh karena itu, jawaban dari permasalahan ini menurut Chen dan Soltes adalah sistem pengukuran yang lebih baik. Perusahaan tidak dapat merancang program kepatuhan yang efektif tanpa alat pengukuran yang efektif, sehingga program kepatuhan dapat disesuaikan dan lebih efektif dan efisien.

Dalam proses menentukan sistem pengukuran ini, peran pemerintah dan regulator sangat penting. Budaya dan program antikorupsi di korporasi perlu terus didorong. TII (2017) menyampaikan beberapa rekomendasi kepada pemerintah dan regulator antara lain untuk mengimplementasikan regulasi antikorupsi yang lebih kuat dan mengadopsi program antikorupsi bersifat *mandatory*. Regulasi diperlukan untuk meningkatkan standar program antikorupsi bagi korporasi dan menjadi stimulan bagi korporasi untuk melakukan perbaikan regulasi internal.

Perlawanan terhadap korupsi akan lebih efektif apabila korporasi bertindak bersama untuk lebih dapat meningkatkan dampak program kepatuhan yang telah dibuat termasuk pelaksanaan kode etik, kebijakan dan proses di dalam operasional dan dalam rantai pemasok. Menimbang natura korporasi yang bertujuan mencari keuntungan bisnis, korporasi perlu tetap disadarkan dan dilibatkan untuk terus berperan aktif dalam aksi kolektif. Jika pada akhirnya aksi kolektif ini dirasakan tidak memberikan keuntungan apapun (baik secara finansial dan nonfinansial) bagi korporasi, maka korporasi dapat menjadi enggan untuk terlibat. Mengutip Mantovani (2014):

“Perusahaan memang ingin mengambil peran aktif dalam perang melawan korupsi, dan jika diberi insentif, mereka dapat berbuat lebih banyak. Untuk jelasnya, memberi insentif kepada korporasi bukan berarti memberikan penghindaran penerapan sanksi jika memungkinkan. Sanksi akan tetap menjadi alat yang paling kuat dalam perang melawan korupsi. Namun, alat seperti itu belum terbukti cukup. Jika kita ingin sukses

dalam pertarungan ini kita juga harus meningkatkan upaya sektor swasta dalam perang melawan korupsi dan khususnya meningkatkan jumlah perusahaan yang siap melakukannya. Sistem insentif yang seimbang dan jelas dapat mencapai hal ini.”

Implementasi aksi kolektif memerlukan persiapan dan fasilitasi yang cermat, harus mengatasi masalah yang relevan secara lokal dan harus dikembangkan dalam kerangka standar yang dapat diterima. Sangat penting bahwa inisiatif ini berfokus pada hasil yang dapat dicapai dan perbaikan untuk menyediakan fondasi yang dapat digunakan untuk membangun inisiatif yang lebih menantang (Brew P and Moberg, J, 2006).

Pemerintah dan regulator perlu mengambil peran untuk mendorong upaya-upaya kolektif, sehingga kemudian upaya kolektif dapat dilakukan secara mandiri oleh para pelaku bisnis. Adanya insentif dari pemerintah atas upaya-upaya korporasi perlu dipertimbangkan oleh para regulator dan pemerintah, sehingga para korporasi dapat merasakan dengan langsung manfaat dari pelaksanaan program antikorupsi, terhindar dari dilema bisnis: target pencapaian bisnis atau risiko terkena hukum. Hal ini tak terlepas dari diperlukannya strategi komunikasi yang efektif dari para regulator untuk dapat mengajak korporasi turut berperan dalam upaya pencegahan korupsi di Indonesia.

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

- a. Regulasi terkait larangan tindak pidana korporasi bagi korporasi telah secara tegas diatur dan korporasi yang melakukannya dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Namun, kebijakan dan regulasi di Indonesia belum mewajibkan dan memberikan insentif bagi korporasi untuk melakukan pencegahan korupsi. Dari beberapa korporasi yang terlibat kasus tindak pidana korupsi tercatat tidak adanya kebijakan dan program antikorupsi, dan/atau kebijakan yang ada tidak efektif untuk mencegah korupsi. Walaupun Perma No.13 Tahun 2016 dalam penilaian kesalahan korporasi

memberikan kesempatan bagi korporasi untuk membuktikan upaya pencegahan korupsi yang telah dilakukannya, namun tidak diatur lebih lanjut program antikorupsi seperti apa yang dapat diterima sebagai program pencegahan yang cukup/memadai. Kepada pihak regulator disarankan adanya regulasi yang mengharuskan korporasi untuk memiliki program antikorupsi (*mandatory*), khususnya pada sektor-sektor yang rawan korupsi. Program antikorupsi yang diatur memuat standar/kriteria yang jelas dan terukur untuk menilai program itu telah memadai dalam mencegah korupsi.

- b. Korporasi dapat melakukan program antikorupsi dengan berbagai cara. *Pertama*, membangun program antikorupsi di internal korporasi melalui pendekatan terbaik sesuai karakteristik dan risiko yang dinilai korporasi, memahami regulasi dengan komitmen dan dukungan pimpinan maupun manajemen, serta mengimplementasikan berbagai prosedur dan program kepatuhan (termasuk pelatihan sampai dengan komunikasi) serta evaluasi dan perbaikan secara berkelanjutan termasuk melaporkan dan bekerja sama dengan pihak yang berwenang. *Kedua*, korporasi dapat terlibat langsung dengan melakukan aksi kolaborasi dan kerja sama dengan metode yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan korporasi seperti: deklarasi antikorupsi, pakta integritas, prakarsa prinsip serta sertifikasi koalisi bisnis. Kepada pihak regulator disarankan untuk menerbitkan pedoman atau penetapan pilihan program standar yang dapat menjadi acuan bagi korporasi dalam membangun program antikorupsi. Salah satu standar program antikorupsi yang dikeluarkan oleh BSN dan KAN terkait hal ini adalah SNI ISO 37001: 2016 tentang Sistem Manajemen Anti Penyuapan yang merupakan standar internasional. Namun, sampai saat ini pemberlakuannya di Indonesia masih bersifat sukarela (*voluntary*).
- c. Untuk meningkatkan efektivitas upaya pencegahan korupsi oleh korporasi, program antikorupsi korporasi perlu dilakukan berbasis risiko, komunikatif, dinamis, dievaluasi secara berkesinambungan dengan ukuran-ukuran keberhasilan yang tepat baik dalam langkah internal maupun kegiatan yang sifatnya kolaboratif. Kepada pihak regulator disarankan untuk menetapkan pengukuran keberhasilan program antikorupsi

oleh korporasi yang efektif dan memberikan insentif bagi korporasi yang berhasil menerapkannya.

D. REFERENSI

- Agus, F. 2018. KPK Tetapkan PT Nindya Karya Tersangka Korupsi Proyek Dermaga. CNN Indonesia, 13 April 2018 (17:55). <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180413174857-12-290643/kpk-tetapkan-pt-nindya-karya-tersangka-korupsi-proyek-dermaga>. 20 Juli 2018 (15:01)
- Brew, P. dan Moberg, J. 2006. "The Power of Joining Forces – The Case for Collective Action in Fighting Corruption" dalam *The Global Compact*. (2006). *Business Against Corruption: Case Stories and Examples*. https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/-BACbookFINAL.pdf. 25 Juli 2018 (15:22)
- CREATE. 2015. Why Anti-Corruption Programs Fails L Turning Policies into Practices. https://create.org/wp-content/uploads/2015/10/CREATE-Whitepaper_Why-Anti-Corruption-Programs-Fail_102815.pdf . 21 Juli 2018 (10:55)
- Chen, H and Soltes, E. 2018. Why Compliance Programs Fail and How to Fix Them. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail#comment-section>. 27 Juli 2018 (08:23)
- Fatmawati, N.I. 2018. Tersangka Pencucian Uang di KPK, PT. Tradha terancam ditutup. *Detiknews*, 18 Mei 2018 (15:58) <https://news.detik.com/berita/4027127/tersangka-pencucian-uang-di-kpk-pt-tradha-terancam-ditutup> . 20 Juli 2018 (20:02)
- Giavazzi, S. 2014. "Chapter 7: The ABC Model: The General Framework for an Anti-Bribery Compliance Program" dalam Manacorda, S., Centonze, F., Forti, G. (Ed.). 2014. *Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model*. Springer International Publishing. Switzerland.
- ICGN. 2012. ICGN Guidance on Anti-Corruption Practices. London. https://www.icgn.org/sites/default/files/ICGN_Anti-Corruption_2015_0.pdf
- James R. Withrow Jr. 1962. "Making Compliance Programs Work for the American Bar Association's The Business Lawyer". Dikutip dari: Create. 2015. Why Anti-Corruption Programs Fails

- L Turning Policies into Practices. https://create.org/wp-content/uploads/2015/10/CREATe-Whitepaper_Why-Anti-Corruption-Programs-Fail_102815.pdf . 21 Juli 2018 (10:55)
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2017. Buku Saku Panduan Kegiatan Komite Advokasi Nasional & Daerah: Pencegahan Korupsi Sektor Swasta. Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2018a. TPK Berdasarkan Profesi/Jabatan. Update 31 Mei 2018. <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan> . 26 Juli 2018 (10:05)
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2018b. Membangun UKM Berintegritas. Cetakan 1: Jakarta 2018. Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat. ISBN:978-602-52387-0-3
- Mantovani, M. 2014. "Chapter 3: The Private Sector Role in the Fight Against Corruption", dalam Manacorda, S., Centonze, F., Forti, G. (Ed.). 2014. Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model. Springer International Publishing. Switzerland.
- Nusa Konstruksi Enjiniring. 2018. Strategy, Vision, & Mission. http://nusakonstruksi.com/public/about_us/strategy . 25 Juli 2018 (15:00)
- Nusa Konstruksi Enjiniring. 2016. Laporan Tahunan 2016. <https://www.nusakonstruksi.com/public/download/5f5aa34b7fod60b78b3986767651e3946fdb4388.pdf> . 25 Juli 2018 (15:00)
- Nindya Karya (Persero). 2018. Good Corporate Governance. <http://www.nindyakarya.co.id/?q=id/content/good-corporate-governance-0>. 25 Juli 2018 (13:05)
- Salim, H.J. (2017). Di Kasus UPS, Pertama Kali Polisi Gunakan Pidana Korporasi. Liputan 6. <https://www.liputan6.com/news/read/3029762/di-kasus-ups-pertama-kali-polisi-gunakan-pidana-korporasi>. 25 Juli 2018 (14:00)
- Sandage, J. 2014. "Chapter 2: The Universal Approach of the United Nations Convention Against Corruption", dalam Manacorda, S., Centonze, F., Forti, G. (Ed.). 2014. Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model. Springer International Publishing. Switzerland.

- Transparency International (TI). 2016. Policy Paper: The Benefits of Anti Corruption and Corporate Transparency. Working Paper #01/2016
- Transparency International (TI). 2017. Corruption Perception Index 2017. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 . 20 Juli 2018 (15:00)
- Transparency International Indonesia (TII). 2017a. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2017: Survei Antara Pelaku Usaha di 12 Kota di Indonesia. http://riset.ti.or.id/wp-content/uploads/2018/03/IPK-2017_Report.pdf. 10 Juli 2018 (09:05)
- Transparency International Indonesia (TII). 2017b. Transparency in Corporate Reporting: Seberapa siap Perusahaan Terbesar Indonesia Mencegah Korupsi. <http://ti.or.id/transparency-in-corporate-reporting/> . 10 Juli 2018 (09:05)
- Transparency International (TI). 2018. Business Integrity Toolkit. https://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_integrity_toolkit/o
- UK Ministry of Justice. 2010. Guidance About Procedures Which Relevant Commercial Organization can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010). <https://www.justice.gov.uk/downloads/-legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> . 22 Juli 2018 (20:03)
- UN Global Compact. 2011. Business Against Corruption: A Framework for Action. USA.
- UN Global Compact. 2015. A Practical Guide for Collective Action against Corruption. New York. https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/AntiCorruption/CollectiveActionExperiencesGlobal.pdf
- UNODC. 2013. An Anti Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide. Vienna.
- US Department of Justice. 2017. Evaluation of Corporate Compliance Program. <https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>
- World Economic Forum. 2017. The Global Competitiveness Report 2017-2018. Geneva.
- Worldbank. 2008. Fighting Corruption through Collective Action: A Guide for business, version 1.0.

White Collar Watch. 2017. *The Benefits of Corporate Anti Corruption Programs: No charge*. Vol 1. Issue 3. Desember 2017. <https://www.blankrome.com/publications/benefits-corporate-anti-corruption-programs-no-charges>

Peraturan

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016. Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi. 29 Desember 2016. Berita Negara Tahun 2016 Nomor 2058. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 16 Agustus 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 21 Nopember 2001. Lembaran Negera Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134. Jakarta

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003. Lembaran Negera Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 32. Jakarta.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018. Strategi Nasional Pencegahan Korupsi. 20 Juli 2018. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 108. Jakarta.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.04/2015 tentang Penerapan Pedoman Tata Kelola Perusahaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 276. Jakarta.

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-09/MBU/2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara.

Putusan

Putusan PN BANJARMASIN Nomor 812/Pid.Sus/2010/PN.Bjm

Putusan PT BANJARMASIN Nomor 04/PID.SUS/2011/PT. BJM

Putusan PN JAKARTA PUSAT Nomor 94/Pid.Sus-TPK/2017/
PN.Jkt.Pst

A Dilemma between Firm Survivability and Business Ethic in Indonesia

ARI KUNCORO

Universitas Indonesia

arik.lpmfeui@gmail.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRACT

For a private firm the primary concern of stakeholders from management, employees and shareholders is sustainability. Not so much about ethics, particularly if survival is at stake. Business environment however is not always friendly. Uncertainty could come from government regulations. Many regulations are created to correct for negative externalities from private firm operation. Facing the possibility of business stoppage, many firms would have no choice but to pay grease money to speed up the process.

One example of regulation that may have adverse impact on manufacturing is import restriction or import licensing on vital imported inputs. In order to produce high quality product firms often have import critical inputs simply because the domestic industry is unable to meet the quality or simply it does not exist. Particularly so is an export-oriented firm that has to compete in the global market.

Interestingly, import bans, import restrictions and other types of quantitative restrictions may not be binding. The execution

of prohibitive regulations is mainly in the hand of lower level bureaucrats. With weak supervision from the upper echelon, private firms with their survivability at stake may have to forego “ethics” by bribing lower level bureaucrats in order to obtain vital inputs.

Using the annual survey of Indonesia manufacturing we examine the behaviour of manufacturing in the post-commodity boom era after 2012 when the country is becoming more protectionist. The initial hypothesis suggests that exporting firms use imported inputs proportionally higher than non-exporters. As a result, when the government restricted import in the post commodity boom era, the proportion of bribe and representation expense is higher than their non-exporting counterparts. This behaviour is also observed when instead, FDI versus non FDI firms are compared. Overall there is no increase on the firm export orientation

Keywords: development economics, governance, taxation

ABSTRAK

Bagi suatu unit usaha tujuan utama dari para pemegang saham, manajemen dan karyawan adalah keberlanjutan usaha. Walaupun demikian lingkungan usaha tidak selalu ramah. Ketidakpastian dapat berasal dari regulasi yang berubah-ubah. Regulasi dirancang untuk mengoreksi eksternalitas negatif dari beroperasinya unit-unit usaha di sector swasta. Tapi regulasi seriang kali dibuat untuk menciptakan beban yang tidak perlu untuk dimanfaatkan oleh birokrat yang korup untuk menarik rente. Pengusaha seringkali membayar suap untuk memperlancar usahanya.

Istilah uang suap mempunyai banyak arti tetapi definisi yang umum yang sering dipakai dalam ilmu ekonomi adalah penyalahgunaan jabatan publik untuk memungut suap dari masyarakat. Suap akan merusak efisiensi karena sifatnya yang tidak transparan. Bagi sektor swasta membayar suap mirip dengan perjapakan karena mengambil uang dari kegiatan usaha. Akan tetapi suap adalah kegiatan illegal. Kebutuhan untuk menghindari deteksi dan penindakan hukum membuat suap tidak efisien seperti perpajakan. Suap adalah kontrak yang tidak dapat diajukan ke pengadilan jika terjadi perselisihan. Hal ini merupakan peluang bagi penerima suap untuk ingkar janji dan atau meminta suap lebih tinggi dari pemberi suap.

Salah satu contoh regulasi yang mempunyai dampak negatif terhadap sektor manufaktur adalah pembatasan atau lisensi impor dari bahan baku dan barang setengah jadi untuk masukan (input) bagi industri hilir. Untuk memproduksi barang akhir yang berkualitas tinggi perusahaan terutama eksportir sering kali harus mengimpor barang input industri dari luar negeri karena barang tersebut belum dapat diproduksi di dalam negeri atau kualitasnya belum memadai. Yang menarik pembatasan impor tersebut seringkali tidak mengikat karena pelaksanaannya ada di lapangan yang membuka peluang bagi oknum birokrat meminta suap untuk melonggarkan larangan. Perusahaan seringkali mengalami dilemma etik antara membayar suap untuk kelangsungan perusahaan atau tidak membayarnya yang berarti usahanya dapat bangkrut.

Dengan menggunakan data mikro Survei Industri penulis mencoba menangkap tingkah laku ini dengan membedakan antara periode dimana pembatasan impor relatif ringan (zaman bonanza komoditas 2005-2012) dengan jaman paska bonanza komoditas (2012-2015). Analisis juga diperpanjang hingga era sebelum Krisis Moneter 1998.

Kata kunci: ekonomi pembangunan, pemerintahan, perpajakan

A. INTRODUCTION

In the 1998 economic crisis, the public perception on corruption in Indonesia was changed almost overnight in 1998. After almost 30 years of recognizing corruption as economically begin or even beneficial to the economic development, the public opinion was now shifting toward a concern that corruption hampered economic development (MacIntyre [2001]). What has been happening with small corruption at the firm level is however relatively unknown. For a private firm the primary concern of stakeholders from management, employees and shareholders is sustainability. Business environment however is not always friendly. Uncertainty could come from changes in government regulations. Facing the possibility of business stoppage, business ethics and illegality may have little meaning, many firms would have no choice but to pay grease money to speed up the process provided that the amount is “small.”

The term “grease money” has many meanings, but economists use it as the misuse of public office to extort people or private sector

grease moneys public officials to gain favour (Bardhan [1997]). Grease money works against economic efficiency mainly because it is secretive. From the point of view of private companies, paying is like taxation, since both take money from private business, but bribing is illegal. The need to avoid detection and punishment makes grease money less efficient than taxation. A grease money is a contract that cannot be enforced in court. This creates the opportunity for the grease money-taker to renege - or to demand a higher grease money from the buyer.

One example of regulation that may have adverse impact on manufacturing is import restriction or import licensing on vital imported inputs. In order to produce high quality product firms often have import critical inputs simply because the domestic industry is unable to meet the quality or simply it does not exist. Particularly so is an export oriented firm that has to compete in the global market.

Interestingly, import bans, import restrictions and other types of quantitative restrictions may not be binding. The execution of prohibitive regulations is mainly in the hand of lower level bureaucrats. With weak supervision from the upper echelon, private firms with their survivability at stake may have to forego “ethics” by bribing lower level bureaucrats in order to obtain vital inputs.

Import restrictions may happen when a country in a difficult situation for example when it is facing a huge current account deficit i.e. its exports fall below imports for an extended duration. For instruments, a country may use tariff or non-tariff (quantitative) measures or both. The use of tariff as an instrument to limit imports have fallen dramatically due to the role of World Trade Organization (WTO), multilateral and bilateral agreements. But in adherence to the WTO regulations, it has been replaced by more subtle form of non-tariff measures (NTM) ranging from health to environmental concerns. In the Indonesian case, the deterioration of the current account balance in the post-commodity boom from 2012 onward had instituted many non-tariff barriers. The usual argument is to protect the domestic from unfair external competition. This practice encompasses two administrations: Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) and Jokowi (JKW).

Using the annual survey of Indonesia manufacturing we examine the behaviour of manufacturing in the post-commodity boom era after 2012 when the country is becoming more protectionist. This behaviour will be compared to the commodity boom era from 2006 to

2012. The analysis will also be extended to pre-Asian Financial Crisis (AFC) before the year of 2000. Two key variables will be examined. First is the contribution of firm to gift, charity etc. as a proxy for “grease moneys” as a percentage of total costs. The second variable is “representation: expenses which captures how much a firm use resources to entertain bureaucrats. In a strict way, this is not a grease money like in the traditional sense but it may serve the same purpose. Grease money and representation expenses may be complementary or substitution in practice.

The initial hypothesis suggests that exporting firms use imported inputs proportionally higher than non-exporters. As a result, when the government restricted import in the post commodity boom era, the proportion of grease money and representation expense is higher than their non-exporting counterparts. This behaviour is also observed when instead, FDI versus non FDI firms are compared.

Conceptual Framework

The literature remains ambiguous predictions about the relationship between corruption and economic transaction. There are two major dominant views. In one view for example Huntington (1968) asserted that grease moneys are needed in the world characterised by full of excessive taxes and regulations would remain excessive without grease moneyry, so grease moneyry had in effect acted like deregulation. This view is called as the efficient grease hypothesis, which argues that corruption could expedite economic transaction and thus would increase economic growth since it functions as grease money, which enables firms to walk away from bureaucratic red tape. Lui (1985) was in favour this view showed that in a queuing fashion, corruption could be growth enhancing. In this setting, the size variation of grease moneys by different firms may capture their various opportunity costs with respect to the respective bureaucratic delays. Therefore, buying lower red tapes could increase efficiency. The critical assumption of the efficient grease model is that the red tape and regulatory burden can be regarded as exogenous independent of the incentive for officials to take grease moneys.

In contrast, the second view rejects the notion that corruption could be efficiency enhancing, for example Rose-Ackerman (1974 and 1978), Shleifer and Vishny (1993 and 1994), Bliss and Di Tella (1997) and Kaufman and Wei (1999). The opposite view suggested that because the bureaucrats have discretionary power with given regulation,

regulatory burden may endogenously set by corrupt officials such that they customize the nature and amount of harassment on firms to extract maximum grease money possible. In this model firms that pay more grease moneys could still face higher, not lower effective red tape. Consequently, corruption could lower economic efficiency instead of improving it.

Data

The primary concern in the study of grease money is how to get reliable data. Even with a carefully designed question set, it would be unrealistic to expect all respondent to fill out or to answer all items on such questions. Given the secretive nature of corruption it will be difficult for someone conducting a survey to obtain honest answer on items related to such activities. The proxy for grease moneys is obtained from the annual manufacturing from 1980 to 2017. It covers all industries in the large and medium manufacturing and the series are long. Potentially we can construct a long panel data to study the dynamic of grease moneys.

Indonesian Manufacturing Sector in Policy Context

Firms would thrive if the business environment is conducive are supportive. Some risks can be anticipated and taken care of, firms however will not operate if uncertainties are deemed too high. In this case the role of government is important to maintain law and order, providing basic infrastructures, and regulation of firms and transactions to address information asymmetries, externalities and market power.

The most crucial regulations pertaining to private firms have been laws governing investment in Indonesia which were designed to minimize uncertainties. The investment law in Indonesia commenced in 1967 with the introduction of Law number 1 on foreign direct investment, to be followed later in 1968 by Law number 6 on domestic investment. With these Laws, investors were entitled to tax and import duty holidays facility to import machinery or equipment unavailable domestically, facility to import essential raw and supporting materials not available domestically. Though this was a huge first step, in reality various deregulations were still very much in place intended to protect state own enterprises (SOE). Private firms both domestic and foreign did not have much room to do business as most sectors were still in the red zone list.

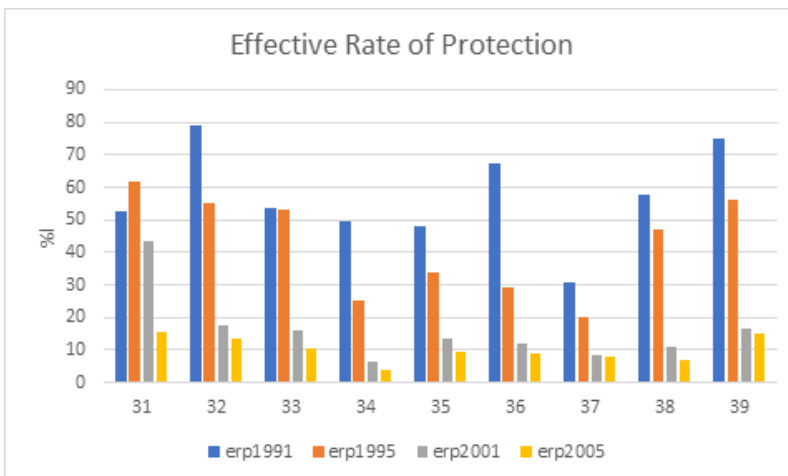
Reforms in mid 1980s

The watershed moment came in mid 1980s when in a response of the fall of revenues from oil the mainstay of Indonesian export and government revenues, the government began to liberalise the economy. Major reforms were aimed at reducing Indonesia’s excessive dependence on oil as a revenue source. These reform programs were designed to sustain a momentum of economic development over the medium- to long-term. Pro market elements were the main ingredient of these reforms, designed to reduce high level of regulations and administrative control that had long been endemic in the Indonesian economy. Indonesia adopted a series of measures that had the effect of significantly liberalizing trade. Tariffs were reduced across the board and the number of tariff categories was cut in March 1985. In May 1986, export oriented industries were allowed to buy imported inputs without restriction and without import duties.

Economic Reforms during 1991-1997

The reforms in mid-1980 till mid 1990s reduced tariff across the board. As a result, the effective rate of protection remained low from early 1990s right until 2005 when the commodity boom started (Figure 1). It had also been decreasing across 2digit ISIC industrial category (Amiti and Konings [2005] and Tri Widodo [2008]).

Figure 1: Effective Rate of Protection (ERP)



SOURCE:AMITI AND KONINGS (2005) AND TRI WIDODO (2008)

Trade Policy and Firm Behaviour

The direction of the Indonesian trade regime started to change again in 2007 when the Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) government launched a new law (Law no 7 in 2007) on the domestic manufacturing development. In 2007 SBY administration outlined a strategy to revive manufacturing. It is stated in Law no. 27 on long term development plan for the period 2005-2025 (RPNJP). It reaffirms manufacturing as engine of growth, to promote the country competitiveness, the intention is to improve efficiency, to modernize and to increase value added in the modern sector including mining in order not to be trapped in low value added global value chain.

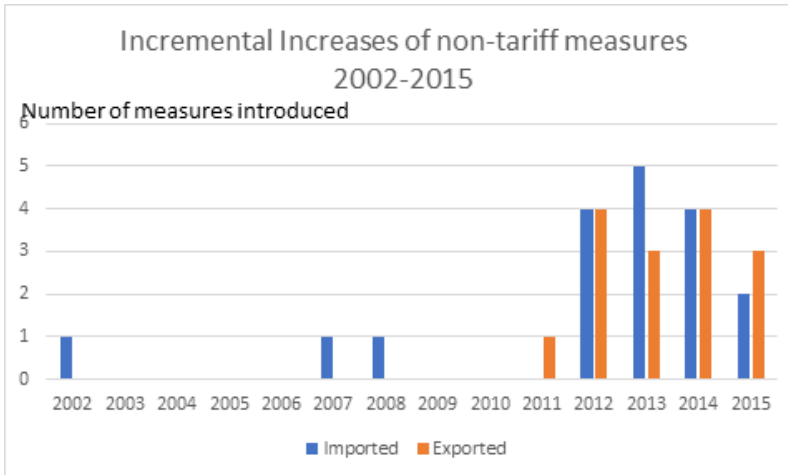
The Jokowi (JKW) administration's blue print on manufacturing development is included in the campaign platform NAWACITA. In essence, manufacturing is to be revived as a source of growth. A modern concept of value chain is introduced. It is no longer only about intersectoral linkages between agriculture and manufacturing; between manufacturing and services. In short it is no longer solely about upstream manufacturing. The use of industrial policy is mentioned but there is nothing specific about instruments and targeting mechanism to achieve the goals.

Since the SBY government the trade policy has gradually moved to the direction of more protectionist stance. The reason is complex but it started by the intention to protect the Indonesia external position from the deterioration of exports in the aftermath of commodity boom. The change of the policy is indicated by the use of non-tariff measures (NTM) instead of tariff ones to curtail imports (Figure 2). This policy continues to be pursued under the JKW presidency in 2014-2015 for the same reason to protect the balance of trade from deficit. Export taxes are used to keep goods from being exported that is to stabilize the domestic market. Local content requirements are the measures intended to develop the domestic intermediate good industry. The problem is that like any intervention in the past it is difficult to find good instrument.

One instrument of NTM that is used to promote the development of domestic industry is local content requirement. It may not as proliferate as in India but still it is significant number about 15 measures in 2015 which is higher than China (Table 1). It was stated in Law Number 27, 2007 (under the SBY administration) in a rather disguised message of protectionism blanketed by the modern jargon

of value chain. It was a value chain development through product reprocessing, diversification, structural deepening and vertical integration. Local content requirement is thought to prevent firms to acquire essential imported inputs to compete in the international market joining the global value chain.

Figure 2: Incremental in non-tariff measures 2002-2015



SOURCES: S.V. MARKS, 2007, TABLE 1.

Table 1: Non-Tariff Measures

	INDO- NESIA	CHINA	MALAY- SIA	THAI- LAND	INDIA
Bail out/ state aid measure	6	6	1	1	19
Competitive devaluation	0	0	0	0	0
Consumption subsidy	0	1	0	0	0
Export subsidy	3	11	2	1	25
Export taxes or restriction	18	10	1	2	24
Import ban	6	3	1	0	6
Import subsidy	0	0	1	1	2
Intellectual property protection	0	2	0	0	0
Investment measure	13	17	4	3	12
Local content requirement	15	9	4	0	107
Migration measure	2	1	2	1	2
Other non-tariff barriers	25	9	3	1	12
Other service sector measure	4	3	0	0	1
Public procurement	9	7	0	0	13
Quota (including tariff rate quota)	5	7	0	0	2
Sanitary and phytosanitary measure	4	0	0	0	0
State trading enterprise	0	0	0	0	0

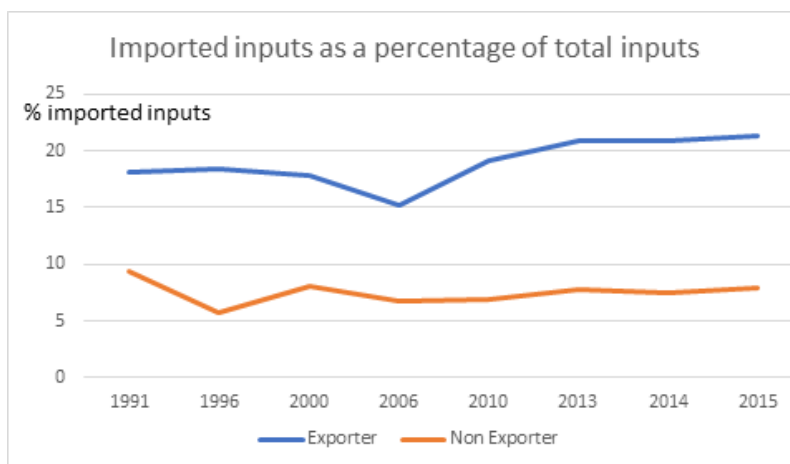
	INDONESIA	CHINA	MALAYSIA	THAILAND	INDIA
State controlled company	2	1	0	0	1
Sub national government measures	0	2	0	0	1
Tariff measures	12	15	3	1	37
Technical barrier to trade	3	1	0	0	0
Trade defence measure	17	45	7	14	135
Trade finance	1	1	2	0	95
Total	115	131	18	22	356

SOURCE: GTA ACCESSED 2016

Grease money

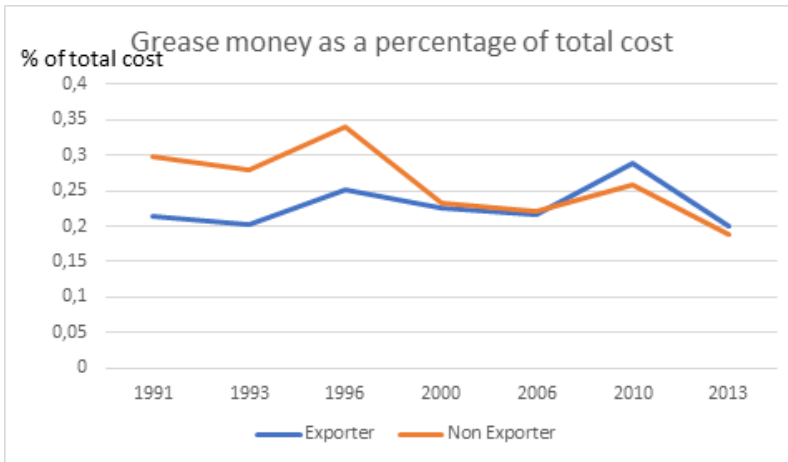
The NTM however must be implemented by lower level bureaucrats who are not necessarily immune to grease money. As a reprieve for manufacturing firms especially those with higher need of imported input is that that the measures may have not been binding. Firms can still import input from abroad presumably by paying grease money to lower level bureaucrats. The grease money data are obtained from the expense recorded as “gift” or contribution in the annual manufacturing surveys. Manufacturing exporters tend to import proportionally higher inputs relative to non-exporters (Figure 3). They also pay higher grease money especially after 2006 reflecting the need to get around various NTM including local content scheme that have been put in place to stem import (Figure 4). But the amounts of grease money appear to be relatively small that is less than one percent of the total costs which can be absorbed by profits or passed on to consumers.

Figure 3: Imported inputs as a percentage of total inputs



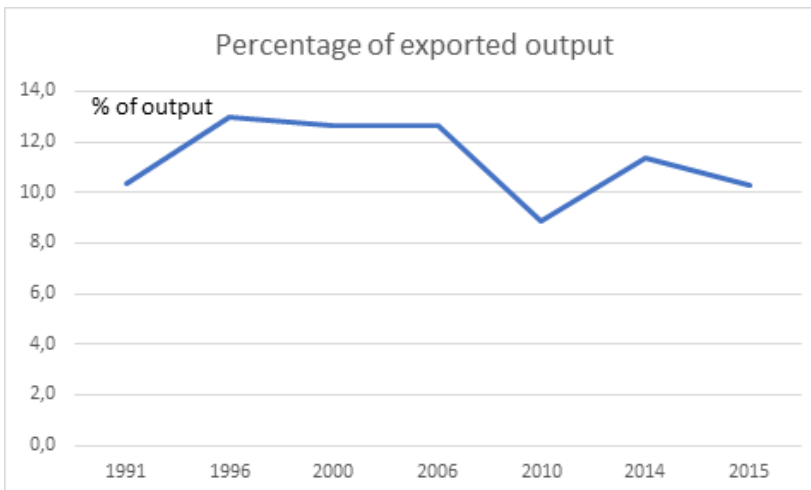
SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Figure 4: Grease money as a percentage of total costs



SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Figure 5: Firm level percentage of exported output



SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

To begin with, the overall export orientation of manufacturing is already low. At its peak it reached 14 percent of output and it took place before AFC. The manufacturing export orientation after AFC was lower than before AFC. The general impact of the increase in NRP and ERP on manufacturing was to reduce the incentive between exporting versus to sell domestically. Figure 5 suggests that the export

orientation declined after 2006. Part of it might be the result of the Dutch Disease produced by the commodity boom. The second decline started in 2014. It might be attributed to the increase of NTM from 2012 onward so both the SBY and the JKW administrations shared this phenomenon. The decline is slight suggesting that a firm particularly those with significant ratio of exported output, may counteract with paying grease money to getting around the complicated NTM. The data however is not long enough to judge whether this is solely the result of the policy under the JKW administration. Here is the dilemma between protecting the trade balance and export activity. Had the import restriction been more severe, the impact of NTM on export orientation would have been more severe.

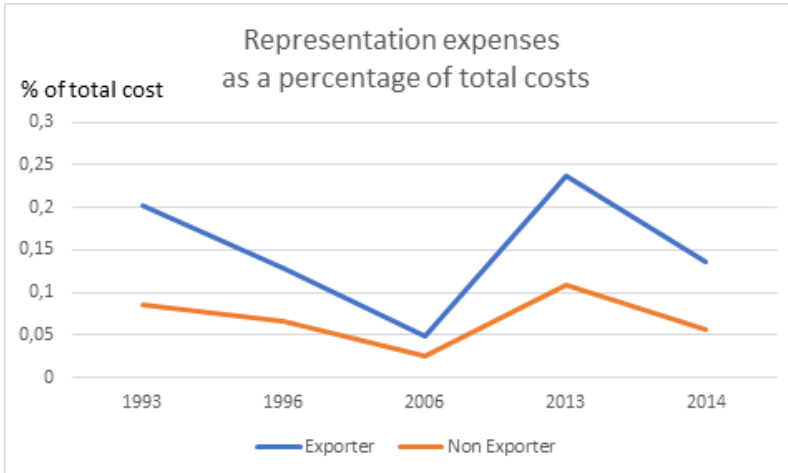
Lobbying

Lobbying is not the same as paying grease money but many elements of the former are often cannot be distinguished from bribing particularly if it contains some form of gratification for bureaucrats like dinner invitation for example. Representation expenses in the annual manufacturing surveys can be included in this category. Exporters tend to use lobbying compared to non-exporters. Since exporters are also more likely FDI firms then this subtle form of grease moneys is more preferred than blatant bribing (Figure 5). The use of lobbying declines after 2013 when the government imposed more NTM. One intriguing question is whether lobbying is complementary or substitute for bribing.

Figure 6 suggests that at least for exporters and for some periods grease money and lobbying are substitutes. Before the start of AFC, for example in 1996 when tariff and non-tariff measures were on the downward trend but they were still relatively high. Grease money are the preferred tools to smooth business transaction. Afterward due to the broad based economic reform that had been launched since the year of 1986, tariff started to come down. Grease money in terms of the percentage to total costs follow suit. The use of lobbying rose in 2006 it may reflect the very early start of the increasing use of NTM by the SBY government. The effectiveness of doing only lobbying seems to be diminished when the SBY government applying more and more NTM to the economy to stem the deficit in current account. The use of grease money has been on the increase again after 2013. Unfortunately, the firm-level annual manufacturing surveys are not

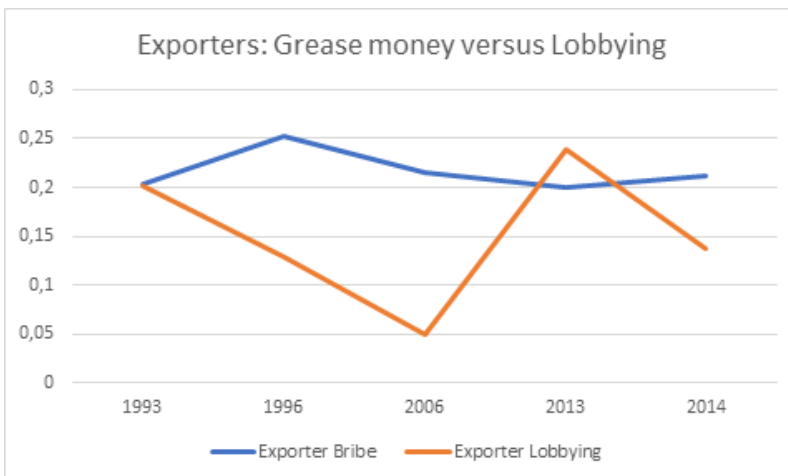
available yet beyond 2016 so the distinction between the SBY versus the JKW administration remains unobserved.

Figure 5: Lobbying Cost



SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Figure 6: Exporters: Grease money versus Lobbying

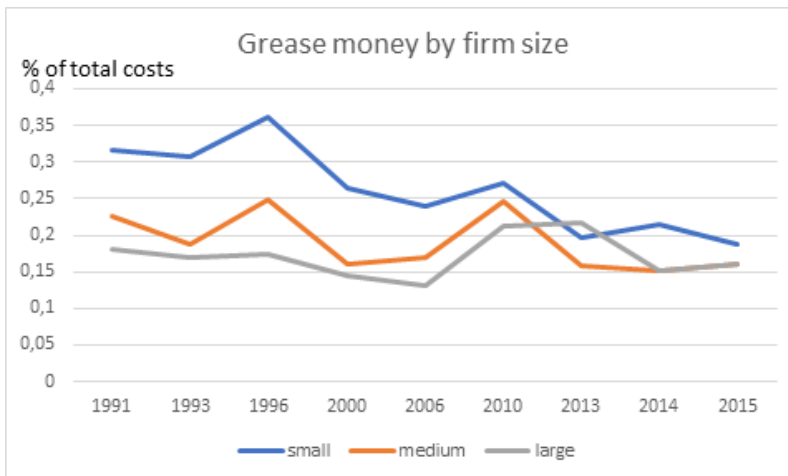


SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Firm Size

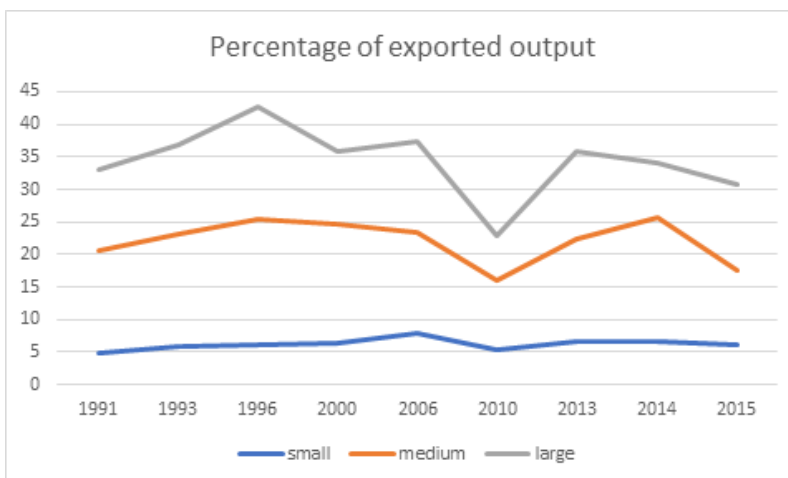
Size is important for a firm since it captures scale economics thus the ability to absorb costs as well as political connection. Firms in

Figure 7: Grease money by Size



SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Figure 8: Percentage of exported output



SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

the annual manufacturing surveys are divided into three different categories; small, medium and large. If the number of workers is no more than 100 then a firm is classified as small. If it is more than 100 to 500 workers then it is categorized as medium. Finally, if it is larger than 500 it will be recorded as large. The small category seems to bear disproportionately large grease money burden compared to medium and large ones. The larger grease money however does not

mean that it has higher export orientation (Figure 7). Small firms pay disproportionately higher percentage grease money because it easier for lower level bureaucrats to prey on them. One reason is that they may have not political connection or do not have resources to ward-off corrupt bureaucrats. This is irrespective whether they are exporter or not (Figure 8). The percentage of exported output of small firms is the lowest. Therefore, in order to get estimate the relationship between the need to get imported inputs and grease moneys one must control the impact of firm size on grease money.

Controlling for size

In order to control for firm size, we estimate the following model

$$GM = \alpha_0 + \alpha_1 IMP + \alpha_2 S + \alpha_3 DEX + \alpha_4 DFDI + \varepsilon \quad (1)$$

Where GM is grease money as the percentage of the total costs, IMP is the percentage of imported inputs the total inputs, S refers to the firm size represented by three size dummies, small, medium and large where the large category serves as the base. DEX is the dummy variable for exporters, having the value of one for exporters and zero otherwise. DFDI is the dummy variable for foreign direct investment (FDI) firms with the value of one for FDI and zero otherwise. The estimation results are presented in the table 2.

B. RESULTS

Grease money

The results confirm that small firms pay higher grease money compared to medium and large ones as the coefficients are larger and highly significant in the two estimation periods (1991-2000 and 1991-2015). The burden is however smaller in the 2006-2015 periods though the government have made the trade regime tighter with respect to imports,

The good news is that the coefficients of imported inputs are all negative and significant suggesting that grease money do not prevent firms to import essential inputs from abroad. This is particularly important for exporters which surprisingly pay grease moneys not higher than their non-exporter counterparts. But small and medium exporters definitely pay higher grease money relative to larger ones

especially in the 2006-2015 periods. This period coincides with the imposition of higher number of non-tariff measures (NTM) as the country trade policy turned into more protectionist stance.

FDI firms irrespective of their size evidently pay higher grease money compared to their non-FDI counterparts. The burdens appear higher in the 2006-2015 as the coefficient of the interactive year and FDI dummies is positive and highly significant.

Non-metallic seems to bear the highest grease money as its coefficient is positive and highly significant. Other industries appear to be in decreasing order in terms of grease money burdens as the coefficients of the industry dummies are either negative and significant or insignificant altogether. All industries where manufacturing exports are concentrated like food, textiles and machinery have all their industry dummy coefficients negative and significant.

Table 2: Determinants of grease money

	1991-2000	2006-2015	1991-2015
% of imported inputs	-0.000** (-2.054)	-0.001** (-2.509)	-0.001*** (-2.705)
Small firm	0.110*** (4.047)	0.051 (1.480)	0.159*** (5.370)
Medium firm	-0.002 (-0.061)	-0.012 (-0.432)	0.062*** (2.638)
Exporter	-0.039* (-1.671)	-0.074 (-1.319)	-0.006 (-0.325)
Small X Exporter	-0.004 (-0.112)	0.108* (1.916)	
Medium X Exporter	0.048* (1.647)	0.107** (2.545)	
FDI	0.014 (0.430)	0.224*** (2.830)	0.042* (1.706)
Small X FDI	-0.054 (-1.029)	-0.076 (-0.690)	
Medium X FDI	0.034 (0.675)	-0.069 (-0.687)	
Food and beverages	-0.127*** (-8.132)	-0.066*** (-3.130)	-0.081*** (-4.557)
Textiles	-0.124*** (-9.102)	-0.038*** (-5.125)	-0.062*** (-9.498)
Wood and wood products	-0.033 (-0.881)	-0.023*** (-2.942)	-0.019 (-1.054)
Paper and printing	-0.024 (-0.329)	-0.025 (-0.699)	-0.024 (-0.520)
Chemicals	-0.107*** (-5.106)	-0.037 (-1.133)	-0.055* (-1.943)
Non-metallic	0.033 (0.748)	0.072*** (3.591)	0.064*** (6.211)
Basic metals	-0.128** (-2.398)	-0.083*** (-6.041)	-0.096*** (-19.437)
Machinery	-0.062*** (-4.343)	-0.044** (-2.122)	-0.047*** (-2.985)

	1991-2000	2006-2015	1991-2015
Small X year 2006-2015			-0.100*** (-7.019)
Medium X year 2006-2015			-0.063*** (-4.399)
Exporter X year 2006-2015			0.014 (0.740)
FDI X year 2006-2015			0.116** (2.339)
Constant	0.295*** (12.074)	0.200*** (6.050)	0.206*** (7.355)
Number of observations	55,485	131,439	186,924
Adjusted R2	0.011	0.003	0.005

SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Notes:

*** significant at the 1 percent level

** significant at the 5 percent level

* significant at the 10 percent level

Figures between parentheses are t-statistics

Lobbying or Representation Costs

The use of lobbying is more intensive in the full sample regression (1991-2015) although the coefficient is only weakly significant (Table 3). Small firms are less likely to lobby for leniency as their resources are more limited. Exporters tend to spend more money to lobby bureaucrats compared to their non-exporter counterparts. Similarly, FDI firms are also more active in lobbying than non FDI ones. Almost all industries resort to lobbying when come to difficulty to get imported inputs. Food and textiles are the only two exceptions as their coefficients for industry dummies are mostly negative and significant for all samples. Interestingly, the use of lobbying is presumably decreasing when the government imposing non-tariff measures to curb import in the 2006-2015 period. Presumably, lobbying is deemed less effective when trade regime become tighter and firms resort to use grease money blatantly. Therefore, unlike suggested by the analysis before, there is some substitution between lobbying (representation) and grease money (gift or contribution) at least in the later period of the samples.

Table 3: Determinants of lobbying costs

	1993-1996	2006-2014	1993-2014
% of imported input	0.000 (0.129)	0.001 (1.317)	0.001* (1.655)
Small firm	-0.055** (-2.106)	-0.039 (-1.457)	-0.046** (-2.080)
Medium firm	-0.001 (-0.024)	-0.022 (-0.860)	-0.016 (-0.729)

	1993-1996	2006-2014	1993-2014
% imported input X small	0.001* (1.849)	-0.000 (-0.562)	0.000 (0.373)
%_imported input X medium	0.001 (1.007)	-0.001 (-1.334)	-0.000 (-0.573)
Exporter	0.048*** (3.021)	0.059*** (2.619)	0.056*** (3.594)
% imported input X exporter	-0.000 (-0.417)	-0.001 (-1.449)	-0.001 (-1.411)
FDI	0.040* (1.869)	0.065*** (2.895)	0.057*** (2.756)
% imported input X FDI	0.000 (0.497)	-0.000 (-1.314)	-0.000 (-0.687)
Food and beverages	-0.045*** (-7.249)	0.034*** (3.957)	0.012* (1.912)
Textiles	-0.042*** (-7.722)	0.024*** (3.265)	0.007 (1.592)
Wood and wood products	0.018 (0.872)	0.026*** (4.118)	0.032*** (2.763)
Paper and printing	0.090 (1.609)	0.149** (2.340)	0.133** (2.155)
Chemicals	-0.010 (-0.358)	0.064*** (3.610)	0.044** (2.105)
Non-metallic	-0.021* (-1.834)	0.039** (2.282)	0.025* (1.777)
Basic metal	-0.059*** (-12.818)	0.197*** (2.980)	0.136** (2.543)
Machinery	0.038 (1.298)	0.169* (1.860)	0.130** (1.964)
Imported input X 2006-2015			-0.000* (-1.709)
Constant	0.124*** (4.499)	0.032 (1.179)	0.059*** (2.606)
Number of observations	39,573	79,391	118,964
Adjusted R2	0.010	0.005	0.005

SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Notes:

*** significant at the 1 percent level

** significant at the 5 percent level

* significant at the 10 percent level

Figures between parentheses are t-statistics

Firms survivability in exporting

Firms may suspend export activity temporarily or even permanently if obtaining imported inputs becomes too costly or too difficult. For this, we estimate the probability of firms to export using the Probit procedure (Table 4).

The availability of imported inputs is important for a firm to survive in the export market. So, import restriction would harm export-oriented firms, which poses a dilemma for the government as well as business ethic as firms may resort to grease money to ease the import restriction. The coefficient is positive and significant at the 1 percent level in the 2006-2015 and the full samples. Small and medium size

firms are less likely to export compared to large ones. FDI is very likely to export as the coefficient of the dummy is strongly significant and positive at the 1 percent level. Only wood and wood products show positive coefficient suggesting that the Indonesian manufacturing is relatively not too export oriented. There is no improvement overtime as none of the interactive term between the year 2006-2015 and various dummies is positive and strongly significant. This may be the result of the in the increase of the non-tariff measures (NTM) in the 2006-2015 period.

Table 4: Determinants of the firm probability to export

	1991-2000	2006-2015	1991-2015
% imported input	0.003 (1.609)	0.005*** (2.986)	0.004*** (3.833)
Small size firm	-1.374*** (-14.25)	-1.070*** (-8.586)	-1.286*** (-21.13)
Small X% imported input	0.002 (1.384)	-0.001 (-0.479)	
Medium size firm	-0.446*** (-3.496)	-0.344*** (-4.791)	-0.370*** (-3.822)
Medium X % imported input	-0.001 (-0.230)	-0.002 (-1.517)	
FDI firms	0.725*** (11.904)	0.885*** (17.697)	0.527*** (6.577)
FDI X % imported input	0.000 (0.279)	0.000 (0.489)	
Food and beverages	-0.679*** (-7.009)	-0.548*** (-3.765)	-0.588*** (-4.492)
Textiles	-0.412** (-2.205)	-0.466*** (-10.24)	-0.433*** (-4.596)
Wood and wood products	0.371*** (5.558)	0.578*** (5.443)	0.516*** (5.287)
Paper and printing	-1.156*** (-6.724)	-0.797*** (-4.612)	-0.903*** (-5.268)
Chemicals	-0.620*** (-3.591)	-0.465*** (-2.725)	-0.528*** (-3.126)
Non-Metallic	-0.936*** (-5.027)	-0.651*** (-3.181)	-0.738*** (-3.757)
Basic Metal	-0.559*** (-3.410)	-0.570** (-2.112)	-0.608** (-2.513)
Machinery	-0.887*** (-9.714)	-0.646*** (-12.33)	-0.725*** (-13.15)
% imported input X 2006-15			-0.000 (-0.532)
Small X FDI			0.613*** (7.112)
Medium X FDI			0.170** (2.275)
Small X 2006-15			0.022 (0.298)
Medium X 2006-15			-0.126* (-1.876)
FDI X 2006-15			0.080 (1.100)

	1991-2000	2006-2015	1991-2015
Constant	0.370*** (3.796)	-0.025 (-0.255)	0.185** (2.283)
Number of observations	55,528	131,439	186,967
Adjusted R2	0.242	0.219	0.227

SOURCES: CALCULATED FROM THE ANNUAL MANUFACTURING SURVEY, CENTRE OF BUREAU OF STATISTIC

Notes:

- *** significant at the 1 percent level
 - ** significant at the 5 percent level
 - * significant at the 10 percent level
- Figures between parentheses are t-statistics

C. CONCLUSION

For a private firm the primary concern of stakeholders from management, employees and shareholders is sustainability. Not so much about ethics, particularly if survival is at stake. Business environment however is not always friendly. Uncertainty could come from government regulations. Many regulations are created to correct for negative externalities from private firm operation. But some regulations have their own twist. One is the customization of regulation in order to create bureaucratic delay so private firms having to do business would have no choice but to pay grease money. Various governments have forbidden private firms to pay grease moneys to host country's bureaucrats. Facing the possibility of business stoppage, many firms would have no choice but to pay grease money to speed up the process.

One example of regulation that may have adverse impact on manufacturing is import restriction or import licensing on vital imported inputs. In order to produce high quality product firms often have import critical inputs simply because the domestic industry is unable to meet the quality or simply it does not exist. Particularly so is an export-oriented firm that has to compete in the global market.

Interestingly, import bans, import restrictions and other types of quantitative restrictions may not be binding. The execution of prohibitive regulations is mainly in the hand of lower level bureaucrats. With weak supervision from the upper echelon, private firms with their survivability at stake may have to forego "ethics" by bribing lower level bureaucrats in order to obtain vital inputs.

The use of tariff as an instrument to limit imports have fallen dramatically due to the role of World Trade Organization (WTO), multilateral and bilateral agreements. But in adherence to the WTO

regulations, it has been replaced by more subtle form of non-tariff measures (NTM) ranging from health to environmental concerns. In the Indonesian case, the deterioration of the current account balance in the post-commodity boom from 2012 onward had instituted many non-tariff barriers. The usual argument is to protect the domestic from unfair external competition.

But the end result may be just the opposite of what is originally intended. Using the annual survey of Indonesia manufacturing we examine the behaviour of manufacturing in the post-commodity boom era after 2012 when the country is becoming more protectionist. The initial hypothesis suggests that exporting firms use imported inputs proportionally higher than non-exporters. As a result, when the government restricted import in the post commodity boom era, the proportion of grease money and representation expense is higher than their non-exporting counterparts. This behaviour is also observed when instead, FDI versus non FDI firms are compared. Overall there is no increase on the firm export orientation

D. REFERENCES

- Amiti, M., and J. Konings, 2007, "Trade Liberalization, Intermediate Inputs and Productivity: Evidence from Indonesia, *American Economic Review*, vol. (97), p. 1611-1638
- Bardhan, P., 1997, "Corruption and Development: A Review of issues," *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (September), p. 1320-1346
- Bliss, C.J.E, and R. Di Tella, 1997, "Does Competition Kill Corruption," *Journal of Political Economy*, vol 105(5), p. 1001-1023
- MacIntyre, Andrew, "Investment, Property Rights, and Corruption in Indonesia," in Campos, J.E.(ed), 2001, *Corruption: The Boom and Bust of East Asia*, Ateneo de Manila University Press.
- Rose-Ackerman, S., 2008, "Corruption and Government," *International Peacekeeping*, vol. 3., p. 328-343.
- Shleifer, A. and R.W. Vishny, 1993, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, p. 599-617.
- Shliefer, A. and R. A. Vishny, 1997, "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, vol. 52(2), p. 737-783.
- Widodo, T., 2008, "Structure of Protection in Indonesian Manufacturing Sector," *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 25(2), p. 161-78

Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi

MARIA SILVYA E. WANGGA

Universitas Trisakti

mariasilvy@yahoo.com

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Tetapi, terkadang partisipasi yang disampaikan perorangan warga negara diabaikan atau tidak didengar maka disalurkan, ditampung dan diolah melalui partai politik. Dalam tataran kebijakan anggaran terjadi banyak penyimpangan bahkan terindikasi menimbulkan kerugiaan negara atau perekonomian negara yang memenuhi rumusan norma tindak pidana korupsi.

Permasalahan dalam penelitian, adalah (1). Mengapa partai politik, selaku badan hukum dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana korupsi? (2). Apakah bentuk pertanggungjawaban partai politik dalam tindak pidana korupsi? Partai politik, selaku badan hukum dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana korupsi berdasarkan formulasi norma yang diatur dalam perundang-

undangan nasional, serta pada ajaran tendensi sosiologis, yang mempertimbangkan tindakan/dampak dari tindak pidana korupsi. Adapun bentuk pertanggungjawaban pidana pokoknya berupa pidana denda dan pidana tambahan, yang mana dalam tataran praktik mendapatkan kesulitan atau kelemahan. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan *socio legal*.

Penegak hukum dapat menjalankan formulasi norma pertanggungjawabkan atas tindak pidana korupsi terhadap partai politik, selaku badan hukum serta mempertimbangkan tindakan/dampak dari korupsi. Dan mendorong DPR segera mengesahkan R-KUHP yang telah mengatur doktrin *vicarious liability* untuk mendukung penegakan hukum pada masa mendatang. Dan merekomendasikan pembaharuan formulasi pidana pokok terhadap partai politik di luar pidana denda.

Kata kunci: pertanggungjawaban pidana, partai politik, badan hukum, tindak pidana korupsi

ABSTRACT

Political parties are means for citizens to take part or participate in the process of state management. However, if delivered by individual, such participation is sometimes neglected or unheard of and therefore it is channeled, accommodated and processed through political parties. Many irregularities take place at the level of budget policy which allegedly harm the state and bring about economic loss, thus meet the formulation of norms of corruption.

Problems in this research are (1). Why political parties, as legal entities, can be accounted for in the criminal act of corruption? (2). What form of accountability of political parties in criminal act of corruption? As legal entities, political parties can be held accountable for criminal corruption based on the formulation of norms established in the national context, and on sociological tendencies which reflect the act of corruption or its impact. The basic criminal liability is in the form of fines and additional criminal penalty which is difficult and weak in practice. This research uses socio-legal approach.

Law enforcers are able to carry out the formulation of norms of accountability for criminal acts of corruption of political parties as legal entities, as well as take into consideration on the action/effects of corruption. Encourage the parliament to immediately ratify the

R-Criminal Code which has established the doctrine of vicarious liability to support law enforcement in the future. Recommend the renewal of basic criminal formulation against political parties outside of criminal penalties.

Keywords: *criminal responsibility, political parties, legal entities corruption*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Mengutip pandangan Miriam Budiardjo, partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara (Budiardjo, 2008: 395). Partisipasi warga negara jika disampaikan perorangan terkadang tidak didengar bahkan hilang tak berbekas, karenanya jika aspirasi bersama ditampung dan diolah melalui partai politik menjadi kebijakan partai. Tentunya akan menjadi program kerja, yang disampaikan wakil rakyatnya (anggota Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) kepada pemerintah untuk menjadi kebijakan umum mengatasi berbagai permasalahan masyarakat.

Adanya keleluasaan dalam menampung dan mengelola aspirasi masyarakat melalui kebijakan umum, yang mengatasi kemaslahatan bangsa dan negara, terkadang tidak bisa dikontrol. Kebijakan yang dibuat cenderung menguntungkan kepentingan kelompok partai tertentu. Bahkan kebijakan tersebut menguras hak-hak sipil, ekonomi, politik, sosial, budaya dan agama, yang pada akhirnya menghambat laju pembangunan karena menimbulkan kerugiaan negara atau perekonomian negara.

Sebagaimana, laporan Transparency International Indonesia (TII), masyarakat Indonesia mempersepsikan anggota DPR yang berasal dari partai politik, sebagai institusi terkorup di Indonesia dan politisi partai politik sebagai aktor terkorup di Indonesia (www.bbc.com, 2018). Bahkan laporan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dari 500 pelaku tindak pidana korupsi, 35% merupakan kader atau pengurus partai politik (www.beritasatu.com, 2018).

Demikian juga, hasil penelitian Pusat Kajian Antikorupsi (PUKAT) Universitas Gajah Mada (UGM) (www.hukumonline.com, 2018), bahwa seluruh partai politik yang memiliki perwakilan sebagai anggota dewan maupun menjabat pada kementerian di Kabinet Indonesia Bersatu 2009-2014 terlibat dalam tindak pidana korupsi, (tidak ada

satu partai pun yang bersih dari praktik korupsi). Ditemukan Partai Demokrat berada di peringkat pertama, dengan presentase 28,40%, disusul Partai Hanura (23,50%), PDIP (18,08%), PKS (17,24%), Partai Golkar (16,03%), PKB (14,28 persen), PPP (13,16%), dan Partai Gerindra (3,85%) (www.hukumonline.com, 2018).

Bentuk-bentuk korupsi yang dilakukan oleh perwakilan partai politik sangat beragam, mulai dengan modus penyyuapan, pemerasan terhadap sektor-sektor strategis, merugikan keuangan negara, memperdagangkan pengaruh serta penyalahgunaan wewenang dan menyalahgunakan atau memainkan anggaran setiap program-program pembangunan. Seperti yang tampak pada Partai Golkar dalam tindak pidana korupsi pengadaan Al-Quran Kementerian Agama, Kasus Pemerasan BUMN, Kasus PON Riau serta kasus SKK Migas dan kasus e-KTP. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) diduga terlibat kasus suap Deputy Gubernur BI, Kasus e-KTP dan Kasus simulator (www.hukumonline.com, 2018). Bahkan dalam fakta persidangan dan dakwaan terhadap Adriansyah, anggota fraksi PDIP, partai ini juga menikmati keuntungan dengan menerima suap dari PT Mitra Maju Sukses digunakan untuk menambah biaya operasional kongres PDI-P di Bali tahun 2015 (www.hukumonline.com, 2018).

Untuk Partai Demokrat diduga terlibat dalam kasus Hambalang, kasus pembangunan Wisma Atlet Palembang, kasus SKK Migas, kasus simulator SIM, kasus suap TVRI, kasus alkes Kemenkes dan kasus e-KTP (www.hukumonline.com, 2018). Partai Amanat Nasional (PAN) diduga terlibat dalam kasus Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID), kasus SKK Migas, kasus Hambalang (www.hukumonline.com, 2018). Selanjutnya PPP diduga terlibat dalam kasus bibit jagung Kementerian Pertanian, SKK Migas, dan kasus Hambalang (Tempo, 2018).

Keterlibatan PAN dalam menikmati keuntungan hasil tindak pidana korupsi lainnya, juga ditemukan dalam dakwaan jaksa penuntut umum dan fakta persidangan mantan Menteri kesehatan Siti Fadilah Supari di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yakni adanya aliran dana yang diterima, sebagai keuntungan dari perusahaan pelaksana proyek pengadaan alat kesehatan di Kementerian Kesehatan, yang mengalir ke rekening pengurus Dewan Pimpinan Pusat PAN, serta mengalir ke rekening pendiri PAN, Amin Rais (www.hukumonline.com, 2018). Selain itu terungkap pula, dalam dakwaan Jaksa Penuntut Umum

KPK terhadap Andi Narogong, dinyatakan bahwa uang korupsi e-KTP sebesar Rp520 miliar, dibagi ke sejumlah partai politik. Partai Golkar dan Partai Demokrat menerima masing-masing Rp150 miliar, PDIP menerima Rp80 miliar, serta partai-partai lainnya menerima Rp80 miliar (Tempo, 2018). Bahkan dalam persidangan Setya Novanto, selaku terdakwa tindak pidana korupsi e-KTP, terungkap adanya aliran dana sebesar Rp5 miliar yang mengalir ke Rapimnas Golkar, yang kemudian disampaikan bahwa uang tersebut telah diserahkan ke KPK (harian Merdeka, 2018).

Meskipun telah banyak perwakilan partai politik yang menjalani pertanggungjawaban pidana, tetapi itu terbatas pada pertanggungjawaban individu walaupun, tergambar dalam beberapa fakta persidangan dan surat dakwaan adanya aliran hasil tindak pidana korupsi yang dinikmati oleh partai politik, sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian terdahulu. penelusuran atas asal-usul dana partai politik yang memiliki indikasi berasal dari tindak pidana korupsi dapat dilakukan oleh penegak hukum dengan bekerja sama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Sehubungan dengan uraian di atas, yang menjadi permasalahan selama ini, belum ada satupun partai politik selaku badan hukum, yang dapat dimintai pertanggungjawaban secara pidana. Meskipun berbagai fakta hukum memperlihatkan partai politik ikut menikmati hasil tindak pidana korupsi. Argumentasi penegak hukum bahwa keterlibatan pengurus partai politik atau kader partai politik dalam tindak pidana korupsi bukanlah kebijakan resmi partai politik sehingga pertanggungjawabannya adalah pribadi bahkan ditegaskan belum ada mekanisme yang jelas untuk menetapkan pertanggungjawaban pidana atas tindak pidana korupsi terhadap partai politik (www.merdeka.com, 2018).

Rumusan Masalah

1. Mengapa partai politik, selaku badan hukum dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana korupsi?
2. Apakah bentuk pertanggungjawaban partai politik dalam tindak pidana korupsi?

Metodelogi Penelitian

Kajian ini menggunakan penelitian *socio legal*, yang menurut Adrian Bedner, senantiasa mengupas dan menuntaskan terlebih

dahulu soal kerangka normatif suatu masalah, karena praktis untuk memahami situasi kompleksnya maka studi normatif dilakukan terlebih dahulu, kemudian dibongkar sisi lain dari teks-teks, norma, dan kerja-kerja doktrinal hukum (Wiratraman, 2017).

Studi *socio-legal research*, sebenarnya bukan studi yang benar-benar baru. Studi yang bersifat interdisipliner ini, merupakan hibrida studi besar tentang ilmu hukum dan ilmu-ilmu tentang hukum dari perspektif kemasyarakatan yang lahir sebelumnya. Kebutuhan untuk menjelaskan persoalan hukum secara lebih bermakna secara teoretikal menyuburkan studi ini. Sementara itu secara praktikal, studi ini juga dibutuhkan untuk menjelaskan bekerjanya hukum dalam hidup keseharian masyarakat (Irianto, 2009: 173).

Karakteristik metode penelitian *socio legal* dilihat dari dua aspek (Irianto, 2009: 173). *Pertama*, penelitian melakukan studi tekstual, dimana setiap kata dalam pasal dalam suatu undang-undang, peraturan, kebijakan tertentu dianalisis secara kritis untuk mencari kata kunci dan maknanya. *Kedua*, kajian *socio legal* mengembangkan metode baru yang dihasilkan dari perpaduan metode hukum dan ilmu sosial, agar membantu peneliti dalam melakukan analisis.

Pendekatan ini memahami hukum dalam konteks masyarakat, yakni konteks masyarakat yang mengonsepskan hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan. Penelitian dilengkapi dengan *library research* yang terdiri data primer dan data sekunder, yang mana kedua jenis data ini saling melengkapi dan mendukung analisis atas permasalahan yang diajukan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana partai politik dalam tindak pidana korupsi.

PEMBAHASAN

Pertanggungjawaban Partai Politik selaku Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi

Telaah ilmiah mengenai pertanggungjawaban partai politik selaku badan hukum dalam tindak pidana korupsi tidak hanya menjadi isu nasional, tetapi telah menjadi isu global. Partai politik diminta untuk melakukan langkah-langkah pendanaan atau sumbangan terhadap partai politik, untuk terhindar dari berbagai bentuk tindak pidana korupsi telah menjadi isu bersama terhadap semua negara. International Anti Corruption Conference (IACC) ke-8 di Lima,

Peru pada 7-11 September 1997 dengan tema “Integritas Global-Mengembangkan Strategi Antikorupsi dalam Dunia yang Mengalami Perubahan”, menetapkan langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan korupsi, antara lain (www.iaccseries.org, 2017);

“Karena korupsi sebagai penghalang utama dalam proses pemilu dan proses-proses politik, maka harus segera diambil tindakan untuk menerapkan cara-cara efektif yang mengatur sumbangan untuk politisi dan partai politik dan segera mencatatnya secara publik dan menetapkan batas-batas pengeluaran kampanye dan mengauditnya secara ketat serta melanjutkan program pendidikan kewarganegaraan menjadi sangat penting.”

Dalam International Anti Corruption Conference (IACC) ke-11 di Seoul, Korea, pada 25-28 Mei 2003, dengan tema “Kebudayaan-kebudayaan yang Berbeda, Nilai-Nilai Bersama”, menetapkan beberapa kesimpulan, antara lain (www.iaccseries.org, 2017):

“Dalam tinjauan IACC tentang pembiayaan partai politik dan korupsi pemilu, terlihat jelas bahwa partai politik tidak dapat diabaikan dalam reformasi keuangan. Partai politik harus terlibat dalam upaya reformasi internal, mempraktikkan transparansi dan menunjukkan komitmen untuk standar etika. IACC mengakui bahwa politisi menghadapi kesulitan yang kian bertambah dalam membiayai kampanye, dan bahwa upaya reformasi tidak mungkin berhasil kalau biaya pemilu tidak dikurangi.”

Selain itu dalam article 26 United Nations Convention Against Corruption, 2003 ditegaskan;

“Negara-negara peserta mengambil langkah yang diperlukan untuk menentukan tanggungjawab badan-badan hukum yang ikut serta melakukan tindak pidana yang dilarang dalam konvensi ini. Tanggung jawab terhadap badan-badan hukum tersebut dapat bersifat pidana, perdata atau administratif. Bahkan setiap negara peserta harus memastikan bahwa badan-badan hukum yang bertanggung jawab tersebut tunduk pada sanksi-sanksi pidana dan nonpidana yang efektif, proporsional dan yang bersifat mencegah termasuk sanksi moneter.”

Menanggapi berbagai tuntutan yang diusulkan melalui International Anti-Corruption Conference (IACC), maka pemerintah telah mengatur formulasi norma pertanggungjawaban terhadap badan hukum (korporasi) yang melakukan tindak pidana korupsi, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Untuk mengatasi keraguan mekanisme dalam penegakan pertanggungjawaban badan hukum, Mahkamah Agung menetapkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi. Adanya pengaturan pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum merupakan langkah-langkah dalam penegakan hukum yang dapat diberlakukan terhadap partai politik, sebagai konsekuensi yuridis yang telah disetujui bersama dan diyakini bersifat netral, tidak berpihak dan objektif (Samekto, 2004: 2). Sebagaimana rumusan Pasal 4:

Ayat (1): “Korporasi dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana sesuai dengan ketentuan pidana korporasi dalam undang-undang yang mengatur tentang korporasi”.

Ayat (2): “Dalam menjatuhkan pidana terhadap korporasi, hakim dapat menilai kesalahan korporasi sebagaimana ayat (1) antara lain:

- a. Korporasi dapat memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana korupsi tersebut atau tindak pidana tersebut dilakukan untuk kepentingan korporasi;
- b. Korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana atau;
- c. Korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan

hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana korupsi, sebagai berikut;

Ayat (1) :“Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.”

Ayat (2) :“Tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut, baik sendiri maupun bersama-sama.”

Ayat (3) :“Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.”

Ayat (4) :“Pengurus yang mewakili korporasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diwakili oleh orang lain.”

Ayat (5) : “Hakim dapat memerintahkan supaya pengurus korporasi menghadap sendiri di pengadilan dan dapat pula memerintahkan supaya pengurus tersebut dibawa ke pengadilan.”

Ayat (6) :“Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi maka panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat panggilan tersebut disampaikan kepada pengurus di tempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor.”

Ayat (7) :”Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya pidana denda, dengan ketentuan maksimum pidana denda ditambah 1/3 (satu pertiga).

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, formulasi norma pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi dalam pasal berikut;

Pasal 6 ayat (1) menyatakan, “*Dalam hal tindak pidana Pencucian Uang dilakukan oleh korporasi,*

pidana yang dijatuhkan terhadap korporasi dan/atau personel pengendali korporasi.”

Ayat (2): “Pidana dijatuhkan terhadap korporasi apabila tindak pidana pencuciaan uang”:

- (a). Dilakukan atau diperintahkan oleh personel pengendali korporasi”;
- (b). Dilakukan dalam rangka pemenuhan maksud dan tujuan korporasi”;
- (c). Dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi pelaku atau pemberi perintah; dan
- (d). Dilakukan dengan maksud memberikan manfaat bagi korporasi.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 40 (2) menegaskan partai politik dilarang:

- a). melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan; atau
- b). melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c). Pelanggaran atas perbuatan ini maka partai politik akan dikenakan sanksi pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi.

Ayat (3) partai politik dilarang:

menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

- a). menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas;
- b). menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- c). Pelanggaran atas perbuatan ini akan dipertanggungjawabkan kepada pengurus partai politik dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda 2 (dua) kali lipat dari jumlah dana yang diterimanya.

Ayat (4):

- a). menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apa pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- b). menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas;
- c). menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan
- d). usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Meskipun telah dibuat formulasi norma hukum, tetapi dalam aplikasi penegakan hukum, tampaknya berjalan di tempat, karena tidak ada satu pun partai politik yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai badan hukum tindak pidana korupsi. Penegak hukum berpandangan bahwa perbuatan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pengurus partai politik tetap merupakan pertanggungjawaban individu, belum dapat dikenakan ke partai politik karena bukan kebijakan partai. Jika demikian adanya maka proses pencarian kebenaran dan keadilan tidak tercapai, karena tataran praktiknya lebih pada hal-hal prosedural (Samekto, 2012: 6).

Pandangan yang berbeda pernah dikemukakan oleh Artidjo Alkostar, selaku Ketua kamar pidana Mahkamah Agung, yang menyatakan penegak hukum seharusnya memiliki keberanian dalam menetapkan korporasi sebagai terdakwa dalam tindak pidana korupsi, sebagaimana yang pernah diterapkan Kejaksaan terhadap korporasi di Kalimantan (www.merdeka.com, 2018). Hal yang senada juga dikemukakan oleh Jaksa Agung, bahwa partai politik dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, bahkan dapat dibubarkan jika terbukti menerima hasil dana tindak pidana korupsi (harian merdeka, 2018).

Pemikiran yang sama juga disampaikan oleh Tama S. Langkun, selaku peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW) (harian merdeka, 2018), yakni partai politik yang menikmati atau menerima keuntungan dari tindak pidana korupsi sebagaimana yang dinyatakan dalam dakwaan Jaksa Penuntut Umum, sudah seharusnya KPK dapat menerapkan pasal tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana korupsi terhadap partai politik.

Bahkan pemikiran yang sama juga disampaikan oleh Yusril Ihza

Mahendra, selaku pakar hukum tata negara, yang meminta KPK mengusut tuntas partai politik yang diduga menerima suap e-KTP (Harian Merdeka, 2018). Adanya putusan pengadilan tentang suap e-KTP bisa menjadi pertimbangan MK untuk membubarkan partai politik yang menikmati hasil tindak pidana korupsi. Upaya pembubaran partai politik sebagai bentuk pendidikan politik dan demokrasi untuk membangun masyarakat yang makmur, adil, sejahtera dan sejahtera sebagaimana yang diamanatkan Pancasila dan UUD 1945.

Sehubungan perkembangan ilmu hukum, khususnya undang-undang di luar KUHP mengenai pelaku tindak pidana, tidak hanya manusia individu, tetapi juga dikenal korporasi atau badan hukum. Korporasi, yang berasal dari kata *corporate*, adalah suatu badan yang mempunyai sekumpulan anggota dan anggota-anggota tersebut mempunyai hak dan kewajiban sendiri, yang terpisah dari hak dan kewajiban tiap-tiap anggota, sebagaimana yang dikemukakan oleh Muladi dan Dwi Priyatno (Muladi & Priyatno, 1991: 18-20). Oleh karenanya korupsi yang dilakukan anggota/pengurus partai politik, tidak hanya dipertanggungjawabkan secara individu kepada pengurus/anggota partai politik. Namun dipertanggungjawabkan secara pidana kepada partai politik, yang memperoleh manfaat/keuntungan dari tindak pidana tersebut. Bahkan terhadap partai politik yang melakukan pembiaran bagi anggota/pengurusnya melakukan tindak pidana korupsi.

Dalam perkembangan perundang-undangan maka dikenal, ada tiga model pengaturan atau ajaran (Nawawi Arief, 2013: 174, Reksodiputro, 2014: 5-6); *pertama* yang melakukan tindak pidana dan yang dipertanggungjawabkan adalah orang, (Pasal 59 KUHP, yang menegaskan tugas mengurus suatu “kesatuan orang” atau korporasi harus berada pada pengurusnya). Oleh karenanya korporasi bukan subjek tindak pidana. Namun dalam praktik yang menjadi masalah adalah, bagaimana jika ketentuan pidana yang bersangkutan memberikan kewajiban kepada seorang pemilik perusahaan atau pengusaha, sedangkan pemilik atau pengusahanya adalah suatu korporasi, namun ketentuan pidana tidak menyatakan bahwa penguruslah yang harus bertanggung jawab. Siapakah yang harus dipandang sebagai pelaku tindak pidana? Untuk mengatasi hal ini, maka muncul ajaran kedua.

Kedua, yang menyatakan melakukan tindak pidana orang dan/

atau korporasi/badan hukum dan yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana hanya orang, dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang Pembukaan Apotek, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Ajaran *ketiga*, yang menyatakan korporasi dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana, ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan hidup, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Menurut A. L. J. Van, ada tiga (3) teori dasar dalam menentukan badan hukum (korporasi) sebagai subjek hukum pidana (Serikat Putra Jaya, 2017: 25) yaitu:

- a. Ajaran yang bertendensi psikologis dari J. R Emmelink, yang menyatakan bahwa hukum pidana memandang manusia sebagai makhluk rasional dan bersusila (*redelijk zedelijk wezen*);
- b. Pendekatan yang bertendensi sosiologis dari J. Ter Heide, yang mana yang menjadi pokok perhatian bukanlah manusia tetapi tindakan (sehubungan dengan ini Ter Heide menyebutnya sebagai hukum pidana yang dilepaskan dari manusia, *ontmenselijk strafrecht*).
- c. Wawasan dari A.C. THart yang mana pengertian subjek hukum dipandang sebagai pengertian yuridis yang *contrafaktisch*.

Mencermati teori di atas, penempatan partai politik sebagai badan hukum, yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan, berdasarkan pada pengertian subjek yang dipandang sebagai pengertian yuridis maupun ajaran pendekatan yang bertendensi sosiologis, yang melihat dari aspek tindakan. Dalam pengertian subjek hukum yang dipandang sebagai pengertian

yuridis, dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Yang menegaskan bahwa, partai politik adalah badan hukum setelah melakukan pendaftaran ke Kementerian Hukum dan HAM, dengan memenuhi persyaratan antara lain; mendaftarkan ke Kementerian Hukum dan HAM, dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut: a). akta notaris pendirian Partai Politik, b). nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, c). kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota yang bersangkutan, dan d). kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum dan e). rekening atas nama partai politik.

Oleh karena partai politik, adalah badan hukum dapat dimintai pertanggungjawaban pidana melalui formulasi undang-undang di luar KUHP, yang bagi Muladi, ini adalah bagian dari pendekatan semi (global), untuk memperbaharui dengan mengubah, menambah dan melengkapi dengan undang-undang di luar KUHP (Serikat Putra Jaya, 2017:14). Seperti rumusan norma Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi, Pasal 20 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maupun Pasal 6 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Bahkan Pasal 40 Undang-Undang Partai Politik.

Penempatan partai politik sebagai badan hukum, yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan, tidak semata-mata berdasarkan pengertian yuridis (ciptaan atau bentukan undang-undang). Akan tetapi mempertimbangkan pula, ajaran pendekatan yang bertendensi sosiologis, yang melihat dari aspek tindakankorupsi dari partai politik, seperti terganggunya sistem demokrasi yang jujur, dan adil. Diharapkan dapat dilakukan penegakan hukum atas partai politik, yang mampu mengungkapkan adanya hubungan antara hukum dengan nilai-nilai dasar yang digali, yang mana nilai-nilai tersebut, sebagai wujud adanya kesenjangan ekonomi, sosial yang jauh dalam masyarakat (Cotterell R, 2017: S25). Sebagai gambaran tindakan korupsi dapat diuraikan berikut ini (Widjojanto, 2016: 38); *satu*, desentralisasi kekuasaan

ternyata menciptakan desentralisasi korupsi kekuasaan karena penyalahgunaan atas anggaran-anggaran program kerja oleh perwakilan partai politik baik di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif, begitu masif. *Kedua*, peningkatan APBN sebesar 500% tidak serta-merta mengatasi kemiskinan, tetapi kemiskinan menjadi momok menakutkan dan merajalela, begitu pula dengan kemampuan sumber daya manusianya tidak mengalami kemajuan.

Ketiga, untuk daerah yang mendapatkan otonomi khusus memperoleh APBD sangat besar, justru keadaan daerahnya termiskin, dengan dugaan tingkat korupsi yang cukup tinggi. *Keempat*, korupsi potensial terjadi di sektor infrastruktur yang mengusung pembangunan maritim mengingat sistem akuntabilitasnya belum terbangun dengan baik. *Kelima*, akibat dari program-program dana desa yang telah menjadi kebijakan pemerintah justru memunculkan lebih dari 74.000 desa di seluruh Indonesia potensial menjadi ladang subur korupsi. Penegakan hukum yang mendasari pada ajaran tendensi sosiologis atas tindakan dari korupsi, merupakan cerminan yang mempertimbangkan berbagai kepentingan dalam masyarakat, sebagaimana dalam pemikiran Roscou Pound (1870-1964), agar melakukan langkah progresif, untuk dapat memfungsikan hukum, yang dapat menata perubahan, dengan teorinya *law as a tool of social engineering* (L. Tanya, 2006: 128, Samekto, 2013: 70).

Penegakan hukum terhadap partai politik merupakan bagian dari penataan hukum dalam masyarakat, untuk kepentingan-kepentingan umum, sosial, dan kepentingan pribadi agar mencapai suatu struktur masyarakat ke arah yang lebih baik. Artinya hukum sebagai sarana *social engineering* adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tata tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan, atau untuk melakukan perubahan yang diinginkan. Dengan demikian, hukum tidak dilihat sebagai tatanan penjaga *status quo* tetapi juga diyakini sebagai sistem pengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana (L. Tanya, 2006: 134).

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpandangan untuk kasus Golkar yang telah menerima dana Rp5 miliar untuk pembiayaan Rapimnas Golkar, yang mana dalam fakta persidangan dinyatakan bahwa dana tersebut telah dikembalikan ke KPK. Adanya pengembalian hasil tindak pidana korupsi tersebut tetap menjadi dasar untuk dapat menjerat Partai Golkar. Rumusan norma Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dengan tegas menyatakan,

“Pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”

Yang dimaksud dengan pelaku tindak pidana adalah orang perorangan atau korporasi. Dalam hal ini Partai Golkar adalah korporasi, yang menikmati atau menerima manfaat atas hasil tindak pidana korupsi. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016, memberikan pengertian korporasi adalah “Kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.” Formulasi norma Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 telah menjadi dasar hukum untuk menetapkan Partai Golkar sebagai badan hukum yang dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana korupsi. Alasan penilaian kesalahan terhadap Partai Golkar selaku badan hukum dari norma Pasal 4 tersebut adalah;

- a. Partai Golkar memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana korupsi atau tindak pidana korupsi tersebut dilakukan untuk kepentingan Partai Golkar, yakni pembiayaan atau terselenggaranya Rapimnas Golkar;
- b. Partai Golkar membiarkan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan anggota/pengurus partainya;
- c. Partai Golkar tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.

Keberhasilan penegakan hukum dengan meminta pertanggungjawaban partai politik dalam tindak pidana korupsi, tidak hanya menggambarkan keberadaan hukum positif sebagai *supremacy of law* tetapi juga *supremacy of justice* yang dibangun dalam naungan Pancasila (Hidayat, Arief, 2017: 3). Menurut penulis, Partai Golkar, sebagai badan hukum yang telah memperoleh keuntungan atau manfaat atas hasil tindak pidana korupsi, sudah selayaknya dipertanggungjawabkan atas tindak pidana korupsi tersebut.

Bentuk Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik dalam Tindak Pidana Korupsi

Mencermati ajaran yang bertendensi sosiologis, yang dapat diartikan bahwa tindakan partai politik yang menyimpang, yang menimbulkan aspek kerugian negara atau perekonomian negara bahkan menghambat laju pembangunan bangsa serta perampasan hak-hak ekonomi, sosial, politik, budaya dan agama yang telah diatur dalam Undang-Undang dasar 1945 dan Pancasila maka sudah selayaknya partai politik dipertanggungjawabkan secara pidana atas tindak pidana korupsi yang terjadi.

Bentuk pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik yang mempertimbangkan ajaran tendensi sosiologis, adalah pidana denda, selain pidana denda, untuk korporasi dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa: a). Pengumuman putusan hakim, b). Pembekuan sebagian atau seluruh kegiatan usaha korporasi, c). Pencabutan izin usaha, d). Pembubaran dan/atau pelarangan korporasi, e). Perampasan aset korporasi untuk negara, dan/atau; f). Pengambilalihan korporasi oleh negara. Namun dalam hal korporasi tidak mampu membayar pidana denda, diganti dengan perampasan harta kekayaan milik korporasi yang nilainya sama dengan putusan pidana denda yang dijatuhkan. Jika dalam hal penjualan harta kekayaan milik korporasi yang dirampas tidak mencukupi, pidana kurungan pengganti denda dijatuhkan terhadap personel pengendali korporasi dengan memperhitungkan denda yang telah dibayar.

Mengingat sanksi pidana pokok yang dikenakan terhadap korporasi adalah pidana denda, yang mana jika denda tidak dibayar dalam ketentuan KUHP dinyatakan akan dikenakan pidana kurungan pengganti, yang lamanya 1 (satu) hari dan paling lama 6 (enam) bulan, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 30 KUHP. Tentunya rumusan sanksi ini hanya berlaku manusia sebagai subjek hukum pidana, tidak dapat dijalankan oleh partai politik sebagai badan hukum. Bahkan penerapan sanksi pidana tambahan sangat bergantung pada hakim pengadilan yang menyidangkan perkara tersebut, jika hakim tidak membuat dalam amar putusannya maka sanksi pidana tersebut tidak mencerminkan rasa keadilan sebagai wujudkan keseimbangan, sosial, ekonomi budaya, politik untuk kemaslahatan bangsa.

Dalam perkembangan ilmu hukum modern saat ini, salah satu bentuk pertanggungjawaban pidana untuk partai politik sebagai

badan hukum, adalah doktrin pertanggungjawaban pidana pengganti (*Vicarious liability*). Doktrin ini, pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat dan Inggris, negara-negara dengan sistem hukum *common law*, yang berasal dari doktrin *superior respondeat (Vicarious liability)*, yang juga disebut pertanggungjawaban pidana pengganti (Marsavelski Alexander, 2018: 7). Dalam *common law system*, doktrin ini menjelaskan adanya hubungan karyawan dan majikan atau pemberi kuasa dengan penerima kuasa, dengan adagium *qui facit per alium facit per se*, artinya seseorang yang berbuat melalui orang lain dianggap sebagai perbuatan yang dilakukan oleh ia sendiri.

Bentuk pertanggungjawaban pidana pengganti ini, merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban korporasi yang dikenal dalam hukum perdata yang pertama kali diperkenalkan pasca Perang Dunia II di Belgia, Denmark dan Prancis, yang kemudian berkembang ke berbagai negara sejak tahun 1990-an, kemudian dalam perkembangannya doktrin ini diterapkan terhadap korporasi dalam pertanggungjawaban pidana (Marsavelski Alexander, 2018:7). *Vicarious liability* (pertanggungjawaban pidana pengganti) diartikan, sebagai pertanggungjawaban yang menyebabkan seseorang berkewajiban terhadap kesalahan yang dilakukan oleh orang lain, dan hal yang umum terjadi adalah dalam hubungan majikan dan bawahannya, yang mana tanggungjawabnya adalah tanpa kesalahan (Giliker, Paula, 2018).

Dalam Black's Law Dictionary, *vicarious liability*, diartikan pertanggungjawaban hukum secara tidak langsung, pertanggungjawaban majikan atas tindakan atau kesalahan yang dilakukan pekerja, atau pertanggungjawaban prinsip terhadap tindakan agen dalam suatu kontrak (blacks_law.enacademic.com, 2018). Tentunya doktrin ini bertentangan dengan prinsip pidana yang mensyaratkan *actus reus* dan *mens rea*, yang dikenai pada manusia individu yang memiliki pikiran, kehendak dan anggota tubuh fisik dalam melakukan perbuatan pidana, yang menjadi formulasi norma KUHP selama ini.

Penerapan doktrin pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik yang melakukan tindak pidana korupsi, tampak di beberapa negara antara lain (Marsavelski Alexander, 2018:4); pertama; Kroasia, dimana Pengadilan Kroasia menjatuhkan pidana denda 5 juta kuna dan diperintahkan untuk membayar 24,2 juta kuna uang pengganti terhadap Partai Politik Uni Demokrat Kroasi (HDZ), sebagai salah satu partai terbesar di Kroasia. Partai HDZ melalui

pengurusnya diduga melakukan korupsi politik, dengan menerima sumbangan secara melawan hukum selama periode antara tahun 2003, dan tahun 2009 sebesar 31, 6 juta kuna.

Kedua, Yunani menetapkan pertanggungjawaban pidana terhadap pengurus Partai Politik Neo – Nazi yang terlibat dalam tindak kekerasan terhadap kaum imigran. Penegak hukum Yunani menetapkan pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik sebagai badan hukum yang melakukan tindak pidana. *Ketiga*, Turki menetapkan pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi atas tindak pidana yang melanggar konstitusi di Turki. Untuk beberapa negara-negara bekas Yugoslavia ditemukan maraknya kejahatan yang dilakukan oleh partai politik, seperti kejahatan kekerasan, korupsi politik, penggelapan pajak, penipuan pemilu. Bahkan untuk partai-partai politik oposisi terhadap pemerintahan yang berkuasa terlibat dalam tindak pidana terorisme, makar, spionase guna mencapai tujuan politik yang diinginkan (Marsavelski Alexander, 2018:6).

penentuan sanksi pembubaran partai politik tidak diatur dalam hukum positif, seperti Amerika Serikat dan United Kingdom tetapi hanya pidana denda yang tinggi agar menyebabkan kebangkrutan partai politik yang melakukan tindak pidana. Namun untuk negara-negara, seperti Prancis, Kroasia, Macedonia menetapkan sanksi pidana pembubaran partai politik serta sanksi pidana, berupa a). pelarangan kinerja-kinerja kegiatan partai politik untuk jangka waktu tertentu; sehingga membatasi kegiatan/membuat partai politik menjadi tidak berfungsi; b). Pelarangan publikasi kegiatan partai di media atau publik sehingga membatasi kegiatan/membuat partai politik menjadi tidak berfungsi; c). penempatan partai politik di bawah lembaga pengawasan (Marsavelski Alexander, 2018:11).

Adapun doktrin pertanggungjawaban pidana lainnya yang dikenakan pada partai politik yang melakukan tindak pidana korupsi serta tindak pidana lainnya; doktrin *strict liability*, sering disebut dengan tanggung jawab ketat, atau tanggung jawab mutlak (www.allens.com.au, 2016), adalah pertanggungjawaban hukum tidak langsung, pertanggungjawaban majikan atas tindakan dari pekerja atau pertanggungjawaban prinsipil terhadap tindakan dalam suatu kontrak (*strict liability* tidak membutuhkan *mens rea* (*mens rea* tetap dianggap ada tetapi tidak perlu dibuktikan), cukup *actus reus* (Amrani, Hanafi & Ali Mahrus, 2015: 133-134).

Pertanggungjawaban ketat atau mutlak ini dapat dikenakan tanpa harus ada unsur kesalahan maupun culpa. Bentuk

pertanggungjawaban yang ketat ini diterapkan untuk kegiatan-kegiatan tertentu dalam gugatan, seperti perusahaan yang benar-benar bertanggung jawab atas tuntutan karyawannya, sehubungan penjualan produk yang menimbulkan cacat atau cedera. Namun pihak yang dirugikan harus membuktikan bahwa barang tersebut cacat, bahwa cacat tersebut menyebabkan cedera, dan bahwa cacat tersebut menyebabkan produk tersebut tidak berbahaya. Dengan demikian, seorang penggugat dapat memulihkan/membayar ganti rugi bahkan jika penjual telah dilaksanakan (legal-dictionary.thefreedictionary.com, 2017).

Doktrin *alter ego* atau dikenal dengan teori kenyataan atau teori peralatan merupakan bentuk tanggung jawab badan-badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ yang ada dalam badan hukum, seperti anggota atau pengurusnya (Kristian, 2017: 52). Sedangkan doktrin identifikasi, adalah pertanggungjawaban korporasi/badan hukum, yang mana asas kesalahan (*mens rea*) tidak mutlak ada. Untuk di Inggris, suatu badan hukum dapat bertanggung jawab secara pidana, baik sebagai pembuat atau peserta tindak pidana, yang tetap mensyaratkan *mens rea* (asas kesalahan) (Sepiolo-Jankowska, 2018). Selain penerapan pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik, undang-undang di beberapa negara, mengatur pula formulasi tentang perlunya partai politik melakukan evaluasi atas kinerja partai politik, namun tidak dijelaskan secara detail dan rinci mekanisme evaluasi yang dilakukan oleh partai politik.

Dalam konsep R-KUHP 2015, telah diatur formulasi *vicarious liability*, pertanggungjawaban pidana pengganti. Pasal 39 ayat (1) yang menyatakan, “Bagi tindak pidana tertentu, undang-undang dapat menentukan bahwa seseorang dapat dipidana semata-mata karena telah terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan adanya kesalahan.” Ayat (2) menyatakan, “Dalam hal ditentukan oleh undang-undang, setiap orang dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan oleh orang lain.”

Adanya formulasi norma yang telah mengatur bentuk pertanggungjawaban pidana terhadap partai politik selaku badan hukum, penulis berpandangan untuk segera mengesahkan konsep R-KUHP, agar dapat memperkuat penegakan hukum atas partai politik dalam tindak pidana korupsi di masa mendatang. Mengingat formulasi norma bentuk pertanggungjawaban pidana terhadap

partai politik, selaku korporasi, telah diatur pula dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana Oleh korporasi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

PENUTUP

Kesimpulan dan saran

Berdasarkan paparan di atas, hasil penelitian menyimpulkan bahwa partai politik selaku badan hukum dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana korupsi, dengan mendasari pada formulasi norma yang diatur dalam perundang-undangan nasional serta mendasari pada ajaran tendensi sosiologis, yang mempertimbangkan tindakan/dampak dari tindak pidana korupsi. Bentuk pertanggungjawaban pidana pokok terhadap partai politik yang telah didepositifkan, berupa pidana denda dan pidana tambahan, yang mana dalam tataran praktik mendapatkan kesulitan atau kelemahan.

Mendorong penegak hukum untuk dapat menjalankan formulasi norma pertanggungjawabkan atas tindak pidana korupsi terhadap partai politik. Dan mendorong DPR segera mengesahkan R-KUHP yang telah mengatur doktrin *vicarious liability* untuk mendukung penegakan hukum pada masa mendatang. Penelitian ini juga merekomendasikan untuk dapat melakukan pembaharuan formulasi pidana pokok terhadap partai politik, di luar pidana denda, antara lain; a). Pelarangan kinerja-kinerja kegiatan partai politik untuk jangka waktu tertentu untuk tujuan membatasi kebebasan bergerak/membuat partai politik menjadi tidak berfungsi; b). Pelarangan publikasi kegiatan partai di media atau publik untuk tujuan membatasi kebebasan bergerak/membuat partai politik menjadi tidak berfungsi; dan c). Penempatan partai politik di bawah lembaga pengawasan.

REFERENSI

Buku:

Adji, FX, Samekto, *Keterkaitan Kapitalisme dengan Konsep Pembangunan Berkelanjutan dan Implementasi Konvensi Keanekaragaman Hayati dalam Kajian Studi Hukum Kritis (Critical Legal Studies)*, ringkasan disertasi untuk memperoleh

Gelar Doktor Ilmu Hukum pada program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2004, Semarang

- _____. *Keadilan Versus Prosedural Hukum: Kritik Terhadap Hukum Modern*, Jurnal Hukum Militer, Pusat Studi Hukum Militer, STHM/Vol.1Nomor.4/Februari 2012
- Amrani, Hanafi dan Mahrus Ali, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Perkembangan dan penerapan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015)
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Giliker, Paula, *Vicarious Liability in Tort: A Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 978-1-107-62748-2, diakses 6 April 2018
- Hidayat. Arief *Konsep dan Implementasi Negara Hukum Pancasila dalam mengatasi Permasalahan Hukum Nasional*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Konsep dan Implementasi Hukum Negara Pancasila dalam Mengatasi Permasalahan Hukum Nasional, Semarang, 30 september 2017, dalam memberikan deramah kunci Ketua Mahkamah Konstitusi, Semarang 30 September 2017
- Iwona Sepiolo-Jankowska, *Corporate Criminal Liability in English law*, DOI 10.14746/ppuam.2016.6.0, <https://prestto.amu.edu.pl/index.php/ppuam/article/viewfile/7176/7203>, diakses 2 April 2018
- Kristian, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Ditinjau dari Berbagai Konvensi Internasional*, (Bandung, Refika Aditama, 2017)
- L. Tanya, Bernard. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Surabaya; Cv Kita, 2006)
- Leiboff, Marett & Mark Thomas, *Legal Theories in Principles*, (Lawbook Co, 2004)
- Muladi & Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, (Bandung: Sekolah Tinggi Hukum, 1991)
- MD, Mahfud *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cet ke-7, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017)
- _____, *Mengawal Arah Politik Hukum: Dari PROLEGNAS*

sampai *Judicial Review*, <http://catatannaniefendi.blogspot.co.id/2015/06/mengawal-arrah-politik-hukum-dari.html>, diakses 5 oktober 2017

Marsavelski, Alexander, *Responsibility of Political Parties for Criminal Offences: Preliminary Observations, Challenges and Controversies*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2610306&download=yes, diakses 4 Maret 2018

R, Cotterell. *Theory and Values in Social- Legal Studies*, *Journal of Law and Society*, *Journal of Law and Society*, Volume 44, Issue S1, October 2017, ISSN: 0263-323, pp.S19-S36

Rahardjo, Sajipto. *Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum* (Jakarta: Kompas, 2008)

Rahardjo, Sajipto, *Ilmu Hukum*, cetakan keenam, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006)

Serikat, Putra Jaya, Nyoman. *Hukum Pidana Khusus*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2016)

Serikat, Putra Jaya, Nyoman. *Hukum dan Pidana Ekonomi, Edisi Revisi*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2018)

Serikat Putra Jaya, Nyoman. *Pembaharuan Hukum Pidana*, (Semarang, Pustaka Rizki Putra, 2017)

Tanya, Bernard L, *Pancasila Bingkai Indonesia*, makalah disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi III DPR RI, Jakarta, 2011

Widjojanto, Bambang. *Berkelahi Melawan Korupsi Tunaikan Janji, Wakafkan Diri*, Malang: Intrans Publishing, 2016,

Berita dan Internet

DPR Paling Korup Menurut Persepsi Masyarakat Indonesia, <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39189729>, diakses 3 April 2018

KPK: Dibiayai Negara, Parpol Tak Terseret Kader yang Korup, <http://www.beritasatu.com/nasional/400407-kpk-dibiayai-negara-parpol-tak-terseret-kader-yang-korup.html>, diakses 22 maret 2018

Pukat: Seluruh Parpol Terlibat Kasus korupsi, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5329627e98607/pukat--seluruh-parpol-terlibat-kasus-korupsi>, diakses 23 Maret 2018

Bancakan Uang Negara Proyek E-KTP, Tempo 13-19 Maret 2017

<https://iaccseries.org/about>, konverensi IACC ke-8, diakses 10 Nopember 2017

<https://iaccseries.org/about>, konverensi IACC ke-11 diakses 10 Nopember 2017

KPK sebut kader partai tertangkap korupsi tanggung jawab pribadi, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kpk-sebut-kader-partai-tertangkap-korupsi-tanggung-jawab-pribadi.html>, diakses 22 Maret 2018

Ini alasan KPK belum tetapkan korporasi jadi subjek pidana korupsi, diakses https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-alasan-kpk-belum-tetapkan-korporasi-jadisubjek-pidana-korupsi.html?utm_source=Detail%20Page&utm_medium=Berita%20Terkait&utm_campaign=Mdk-Berita-Terkait, diakses 22 maret 2018

Terima Dana Korupsi Parpol Dapat Dibubarkan, harian merdeka, Jawa Tengah, sabtu 24 Maret 2018

https://www.allens.com.au/pubs/pdf/iibo/corporate_criminal_liability_publication_2016.pdf

Kamus:

Black's law dictionary http://blacks_law.enacademic.com/43539/vicarious_liability, diakses 6 Januari 2018

<https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/strict+liability>

Undang-Undang:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencuciaan Uang

INTEGRITAS

JURNAL ANTIKORUPSI

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
Jalan Kuningan Persada Kav. 4
Setiabudi, Jakarta 12950

Telepon : 021 2557 8300
Fax : 021 5290 5592
e-mail : jurnal.integritas@kpk.go.id
Website : www.jurnal.kpk.go.id

ISSN 2477-118X



9 772477 118007