

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-Warraq 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 eksekutif dapat merintangikan dan mempolitikasi 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 peresepan 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 penayangan 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