

Menerapkan Biaya Sosial Korupsi Sebagai Hukuman Finansial dalam Kasus Korupsi Kehutanan

.....
AIDA RATNA ZULAIHA DAN SARI ANGRAENI

Kinerja Penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan Kepercayaan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi

.....
LISTYO YUWANTO

Penindakan Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan dengan Pendekatan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

.....
M NURUL FAJRI

ASEAN 'Political-Security' Community: Mekanisme Kerjasama Multilateral dan Mutual Legal Assistance dalam Menangani Kasus Money Laundering di Asia Tenggara

.....
AZHARI SETIAWAN

Penguatan Alat Bukti Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

.....
BUDI SAIFUL HARIS

Korupsi dalam Pelayanan Kesehatan di Era Jaminan Kesehatan Nasional: Kajian Besarnya Potensi dan Sistem Pengendalian Fraud

.....
HANEVI DJASRI, PUTI AULIA RAHMA, DAN
EVA TIRTABAYU HASRI

Kearifan Lokal Sebagai Media Pendidikan Karakter Antikorupsi pada Anak Usia Dini Melalui Strategi Dongkrak

.....
DINAR NURINTEN, DEWI MULYANI, ALHAMUDDIN, DAN
ANDALUSIA NENENG PERMATASARI

Media Massa Lokal di Daerah Rawan Korupsi: Studi Kritis Terhadap Sikap Antikorupsi Media Massa Cetak Lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

.....
JONAS K.G.D. GOBANG

Pakar Rupia (Apa Kerja Keras Koruptor Indonesia?): Membangun Sanksi Psikososial Bagi Terpidana Kasus Korupsi

.....
MUTIARA AERLANG, ANNISA REGINASARI DAN VERDIANTIKA ANNISA

Hubungan Perilaku Korupsi dengan Ketaatan Beragama di Kota Pekanbaru

.....
RODI WAHYUDI

Urgensi Membentuk KPK di Daerah

.....
RIA CASMI ARRSA

Eksaminasi terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kelas I A Khusus Bandung atas Nama Terdakwa Rachmat Yasin

.....
EMERSON YUNTHO

Menimbang Peluang Jokowi Memberantas Korupsi: Catatan untuk Gerakan Anti Korupsi

.....
JOHANES DANANG WIDYOYOKO

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

.....
PERESENSI: HARIADI KARTODIHARDJO

CALL FOR PAPERS

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menerbitkan **INTEGRITAS**, Jurnal Antikorupsi, mencari artikel atau tulisan dengan subyek sebagai berikut:

1. Kajian teoretis dan konseptual mengenai persoalan korupsi dan pemberantasan korupsi
2. Hasil penelitian empiris dengan tema “Korupsi Korporasi”
3. Eksaminasi Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
4. Resensi Buku

Untuk itu Redaksi **INTEGRITAS** mengundang para akademisi, pengamat, praktisi dan mereka yang berminat untuk memberikan tulisan mengenai subyek tersebut di atas. Naskah yang dikirimkan harus belum pernah dipublikasikan di media lain. Setiap tulisan yang akan dikirimkan harus memenuhi ketentuan pedoman penulisan Jurnal Antikorupsi. Setiap artikel atau naskah yang dimuat akan mendapatkan honorarium penulisan dan bukti pemuatan berupa 2 (dua) eksemplar Jurnal **INTEGRITAS**.

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. Artikel dikirim selambat-lambatnya pada tanggal 31 Agustus 2016, artikel yang lolos seleksi akan diberitahukan paling lambat 30 September 2016.
5. Hak penerbitan dan publikasi atas artikel yang terpilih menjadi hak milik Komisi Pemberantasan Korupsi
6. Penulis harus mengirimkan artikel dalam file Word (.doc, .docx atau .rtf) dan identitas penulis (CV) melalui e-mail yang ditujukan kepada: jurnal.integritas@kpk.go.id

PEDOMAN PENULISAN

1. Menggunakan tipe huruf Times News Roman ukuran font 12 , dengan spasi 1,5. Ukuran kertas yang digunakan adalah A4 (210 mm x 297 mm) menggunakan format satu kolom, dan margins: last custom (top 2,5 cm; left 2,5 cm; bottom 2,5 cm; right 2,5 cm).
2. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem bariskredit (*byline*)
3. Abstrak/sinopsis tidak lebih dari 400 kata. Ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris), diikuti dengan sedikitnya 4 kata kunci (*keywords*).
4. Daftar Pustaka memuat sumber yang dikutip di dalam penulisan artikel. Hanya sumber yang diacu yang dimuat dalam daftar referensi ini.
5. Informasi pedoman penulisan secara lengkap dapat diakses melalui tautan berikut: <http://acch.kpk.go.id/jurnal-integritas>

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 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)

Volume 2, Nomor 1, Agustus 2016

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 HR Rasuna Said Kav. C-1
Jakarta 12920. Telp: (021) 2557 8300
e-mail: jurnal.integritas@kpk.go.id

Penanggung Jawab

Pimpinan KPK

Pemimpin Redaksi

Laode M. Syarif

Redaktur Pelaksana

Pahala Nainggolan
R. Bimo Gunung Abdul Kadir
Dr. B. Herry Priyono
Feri Amsari, SH, MH
Ahmad Khoirul Umam, MAGV
Fachru Nofrian, DEA
Hendi Yogi Prabowo, MforAccy,
Suwarsono

Mitra Bestari

Prof. Dr Ningrum Natasya Sirait SH, Mli
Prof.Dr.Saldi Isra, SH, MPA

Sekretaris Redaksi

Angela Ayu Kuswardhani

Pengelola/Penyunting

Yuyuk Andriati Iskak
Zulkarnain Meinardy
Budi Prasetyo
Lufti Avianto
Indah OS
Aida Ratna Zulaiha
Indira Malik
Hani Mairina Matan
Febri Diansyah
Dian Novianthi
Adhi Setyo Tamtomo

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
Menerapkan Biaya Sosial Korupsi Sebagai Hukuman Finansial dalam Kasus Korupsi Kehutanan	1
<i>Aida Ratna Zulaiha dan Sari Angraeni</i>	
Kinerja Penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan Kepercayaan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi	25
<i>Listyo Yuwanto</i>	
Penindakan Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan dengan Pendekatan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	43
<i>M Nurul Fajri</i>	
ASEAN ‘Political-Security’ Community: Mekanisme Kerjasama Multilateral dan Mutual Legal Assistance dalam Menangani Kasus Money Laundering di Asia Tenggara	69
<i>Azhari Setiawan</i>	
Penguatan Alat Bukti Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia	91
<i>Budi Saiful Haris</i>	
Korupsi dalam Pelayanan Kesehatan di Era Jaminan Kesehatan Nasional: Kajian Besarnya Potensi dan Sistem Pengendalian Fraud	113
<i>Hanevi Djasri, Puti Aulia Rahma dan Eva Tirtabayu Hasri</i>	
Kearifan Lokal Sebagai Media Pendidikan Karakter Antikorupsi pada Anak Usia Dini Melalui Strategi Dongkrak	135
<i>Dinar Nurinten, Dewi Mulyani, Alhamuddin, dan Andalusia Neneng Permatasari</i>	

Media Massa Lokal di Daerah Rawan Korupsi: Studi Kritis Terhadap Sikap Antikorupsi Media Massa Cetak Lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur.....	155
<i>Jonas K.G.D. Gobang</i>	
Pakar Rupia (Apa Kerja Keras Koruptor Indonesia?): Membangun Sanksi Psikososial Bagi Terpidana Kasus Korupsi...	175
<i>Mutiara Aerlang, Annisa Reginasari dan Verdiantika Annisa</i>	
Hubungan Perilaku Korupsi dengan Ketaatan Beragama di Kota Pekanbaru.....	191
<i>Rodi Wahyudi</i>	
Urgensi Membentuk KPK di Daerah	215
<i>Ria Casmi Arrsa</i>	
Eksaminasi terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kelas I A Khusus Bandung atas Nama Terdakwa Rachmat Yasin (Putusan Nomor: 87/PID.SUS/TPK/2014/PN.BDG).....	235
<i>Emerson Yuntho</i>	
Menimbang Peluang Jokowi Memberantas Korupsi: Catatan untuk Gerakan Anti Korupsi	269
<i>Johanes Danang Widoyoko</i>	
The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy	299
<i>Peresensi: Hariadi Kartodihardjo</i>	

Pengantar Redaksi

zinkan saya menghaturkan rasa syukur dan penghargaan pada para penulis, dewan redaksi, mitra bestari dan seluruh insan KPK yang bekerja di balik layar untuk menyukseskan **terbitnya Vol. 2 Edisi 1 Tahun 2016 Jurnal INTEGRITAS** sehingga bisa hadir ke haribaan pembaca yang budiman.

Untuk ukuran sebuah penerbitan ilmiah, Volume kedua ini dapat digambarkan sebagai bayi yang sedang belajar merangkak dan berjalan tapi pada saat yang sama, KPK optimis bahwa **Jurnal INTEGRITAS** dapat tumbuh sebagai bayi sehat dan disayangi oleh para pembaca, khususnya para akademisi, aparat penegak hukum, pengamat, mahasiswa dan masyarakat luas yang memiliki minat di bidang anti korupsi.

Sebagai 'bayi' yang sedang mencari bentuk, Dewan Redaksi berupaya dengan sungguh-sungguh untuk meningkatkan kualitas Jurnal ini dengan memperhatikan masukan pembaca serta usulan-usulan yang diterima baik dari Dewan Redaksi, Mitra Bestari serta Pengelola/Penyunting. Oleh karena itu, dalam **Vol. 2 Edisi 1 Tahun 2016** ini agak sedikit berbeda dengan Edisi pendahulunya karena ada orang dan darah baru di jajaran Redaksi, yang kebetulan saya didaulat menjadi **Pemimpin Redaksi** dan menempatkan seluruh **Pimpinan KPK** yang baru sebagai **Penanggung Jawab** Jurnal ini. Kami mohon dukungan dan doa agar kami dapat mengemban amanah ini dengan baik.

Disamping itu, dari segi cakupan materi, volume ini agak berbeda dengan pendahulunya yang bersifat umum, kali ini lebih difokuskan pada materi korupsi di sektor sumber daya alam (SDA) karena KPK sedang berupaya untuk memperbaiki sistem tata kelola sumberdaya alam nasional yang selama ini terkenal sangat memprihatinkan kualitas pengelolaannya. Oleh karena itu, Volume kali ini banyak memuat tulisan yang membahas permasalahan korupsi pada sektor SDA, walaupun masih memuat juga tema-tema Anti korupsi di bidang pencucian uang, pelayanan kesehatan, kearifan lokal, media massa lokal yang rawan korupsi, sanksi psiko-sosial, pembukaan KPK daerah, hingga korelasi antara perilaku korupsi dan ketaatan beragama, serta peluang keberhasilan Presiden Jokowi dalam

pemberantasan korupsi. Sebagaimana edisi pendahulunya, Jurnal ini akan tetap mempertahankan kehadiran Resensi Buku yang dianggap menawarkan inovasi serta memiliki kualitas yang baik di bidang pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Perlu pula kami informasikan bahwa **Volume berikutnya** akan mengkhususkan diri pada tulisan yang mengkaji **korupsi pada sektor swasta** karena korupsi pada sektor ini masih sangat minim dibahas dan didiskusikan secara ilmiah di negeri ini, padahal di negara-negara lain seperti Hongkong, Singapura, dan Malaysia serta negara-negara maju lainnya, korupsi di sektor swasta (*private sector corruption*) sudah melampaui korupsi pada sektor publik (*public sector corruption*). Namun demikian, Dewan Redaksi masih akan tetap menerima tulisan dengan tema-tema anti korupsi lainnya.

Intinya, jajaran Redaksi ingin menghadirkan tulisan dan kajian yang kaya dengan bahasa ‘ilmiah ringan’ agar para pembaca dapat menikmati informasi mutakhir dan mendapatkan inspirasi dalam pemberantasan korupsi yang telah mencekik negeri ini sejak dulu.

Jajaran Redaksi dan seluruh insan KPK telah berketetapan hati untuk meningkatkan kualitas Jurnal ini dengan inovasi-inovasi baru dan upaya-upaya nyata agar masyarakat mendapatkan informasi yang akurat, bermanfaat dan mampu menawarkan solusi bagi pembenahan dan peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pada saat yang sama juga mampu menawarkan solusi untuk perbaikan *corporate governance* di Indonesia.

Kami berikhtiar dengan sungguh-sungguh untuk menjadikan Jurnal ini sebagai sumber ilmu dan informasi tentang pemberantasan korupsi yang tidak saja diakui dan terakreditasi secara nasional, tapi pada saatnya nanti juga akan diterbitkan dalam dwi bahasa (Indonesia dan Inggris) agar dapat menyapa pembaca yang lebih luas serta mendapatkan pengakuan dan terakreditasi secara internasional.

Salam Anti Korupsi

Laode M Syarif

Pemimpin Redaksi

Menerapkan Biaya Sosial Korupsi Sebagai Hukuman Finansial dalam Kasus Korupsi Kehutanan

AIDA RATNA ZULAIHA DAN SARI ANGRAENI

Direktorat Litbang Komisi Pemberantasan Korupsi

informasi@kpk.go.id

ABSTRAK

Tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat yang akan menimbulkan kerusakan besar bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Namun demikian hukuman atau sanksi yang diterapkan pada kasus tindak pidana korupsi saat ini hanya memperhitungkan besaran uang yang dikorupsi/disalahgunakan/ dinikmati oleh koruptor saja. Olehkarenanya perlu dikembangkan upaya pengenaan hukuman atau sanksi yang mempertimbangkan akibat kerusakan sosial, ekonomi dan lingkungan yang ditimbulkan oleh koruptor. Penerapan Biaya Sosial Korupsi dalam penghitungan kerugian negara pada kasus korupsi diharapkan menjadi solusinya, termasuk dalam kasus korupsi di sektor kehutanan yang ditangani oleh KPK. Biaya Sosial Korupsi menghitung biaya eksplisit yang dikeluarkan negara untuk mencegah dan menangani tindak pidana korupsi yang terjadi dan biaya implisit (*opportunity cost*) yang merupakan biaya dampak

yang timbul karena korupsi yang dilakukan. Ruang lingkup biaya eksplisit meliputi biaya pencegahan korupsi, penanganan perkara korupsi, pengadilan, perampasan aset, pemasyarakatan hingga nilai uang yang dikorupsi. Sedangkan biaya implisit yang dihitung pada kasus kehutanan ini adalah biaya implisit minimal yaitu biaya kerusakan yang ditimbulkan akibat beralihnya fungsi hutan. Penghitungan dilakukan terhadap kasus penyuapan kepada anggota DPR dalam pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang dan hutan lindung Pulau Bintan pada Tahun 2006 – 2008. Hasil penghitungan biaya sosial korupsi menunjukkan nilai kerugian negara mencapai 543 kali lipat dibanding kerugian negara hasil perhitungan konvensional yang telah diputuskan oleh hakim. Jika hukuman finansial *inkracht* untuk 9 terpidana tercatat Rp. 1,7 miliar, maka mekanisme penghitungan biaya sosial korupsi menghasilkan kerugian sebesar Rp.923,2 miliar yang seharusnya dikembalikan oleh para koruptor kehutanan tersebut kepada negara. Model/formula ini akan diusulkan untuk dapat digunakan oleh auditor dalam menghitung kerugian keuangan negara yang akan dimasukkan dalam berkas dakwaan jaksa di persidangan. Di masa datang, implementasi untuk pembebanan Biaya Sosial Korupsi ini dapat dilakukan dengan penerapan penggabungan perkara pidana dan perdata melalui gugatan ganti kerugian sebagaimana yang diisyaratkan pada pasal 98 KUHP.

Kata Kunci: korupsi, biaya sosial korupsi, kehutanan, biaya eksplisit, biaya implisit

ABSTRACT

Corruption violates the rights of the people both socially and economically, further causing damage on life of the society and the state. However, penalties sanctioned on corruption cases still only takes into account the proceeds embezzled /misused/enjoyed by the perpetrators. There is needs to impose substantial penalties or sanctions on damage to social, economic and environment caused by the perpetrators. Incorporating Social Costs of Corruption in state losses calculation on a corruption case is expected to be the solution, including for instance on corruption cases in forestry sector. The Social Costs of Corruption takes into account the explicit costs paid by the state to prevent and persecute corruption and the implicit costs (opportunity cost) incurred. The explicit costs include the cost

of prevention efforts, case handling, court sessions, confiscation of proceeds, correctional of the convicts and the value of proceeds. On the other hand, the implicit cost incorporated in the forestry cases is minimum implicit cost on the damage caused by the shift the forest function. A calculation was attempted on a bribery case to members of Parliament involved in relinquishment of Tanjung Pantai Air Telang protected forest and Bintan Island protected forest in 2006-2008. The result is that the state loss exceeds 543 times as much compared to the conventional calculation by the court verdict. According to the proceeding, the court stipulated Rp 1.7 billion fines, whereas social cost accounting mechanisms of corruption resulted in Rp.923,2 billion recoverable. This model/formula shall be proposed to be used by auditors in calculating the state's financial losses to be incorporated in the indictment. In the future, implementation of Social Costs of Corruption can be done on criminal case and civil case integration by means of punitive damage as implied in Article 98 of the Criminal Procedure Code.

Keywords: corruption, social cost of corruption, forestry, explicit costs, implicit costs

PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Hal tersebut dikarenakan perbuatan korupsi telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat. Kerugian negara yang ditimbulkan dari korupsi pun jauh lebih besar dari jumlah uang yang dikorupsi (nilai eksplisit). Tindak pidana ini juga menimbulkan *damage* (kerusakan) yang besar bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, memberantas korupsi tidak lagi dapat dilakukan 'secara biasa' tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa (*extra-ordinary enforcement*). Diperlukan langkah berbeda dari pendekatan yang sudah ada dalam rangka meningkatkan *deterren effect* (efek jera). Hukuman atau sanksi yang diberikan juga seharusnya mempertimbangkan akibat *damage* (kerusakan) sosial, ekonomi, maupun lingkungan yang ditimbulkan oleh koruptor tersebut.

Pasal 2 dan pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi yang terkait 'kerugian keuangan negara' merupakan pasal yang selama ini paling banyak dijadikan

dasar KPK dalam menangani kasus tindak pidana korupsi. Sementara itu, dengan kondisi hukum yang ada saat ini, penghitungan Jaksa Penuntut terkait kerugian negara yang ditimbulkan oleh setiap kasus korupsi hanya memperhitungkan besaran uang yang dikorupsi/ disalahgunakan/dinikmati oleh terdakwa saja. Penghitungan ini belum memasukkan biaya implisit (*opportunity cost*) maupun multiplier ekonomi yang hilang akibat alokasi sumber daya yang tidak tepat (definisi hukuman finansial yang digunakan adalah penjumlahan dari denda, uang pengganti dan uang yang dirampas oleh pengadilan sebagai barang bukti). KPK pun memandang hukuman finansial (denda, uang pengganti, ongkos perkara) yang ada saat ini belumlah dapat memulihkan kerusakan yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi yang terjadi.

Rimawan Pradipto (2009) menganalisis hukuman finansial (nilai eksplisit) yang dikenakan kepada terpidana korupsi. Berdasarkan data putusan MA, perbandingan biaya korupsi dan hukuman finansial kasus korupsi tahun 2001-2009 menunjukkan bahwa total hukuman finansial yang dituntutkan Jaksa hanya 40% dari biaya eksplisit korupsi. Dari jumlah tersebut, hanya 7,3% dari biaya eksplisit korupsi) yang dijatuhkan hukuman final oleh hakim.

Tabel 1 Perbandingan Kerugian dan Hukuman Finansial kepada Koruptor (harga ril 2008)

SKALA KORUPSI	JUMLAH PELAKU	TOTAL KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (HASIL HITUNGAN AUDITOR)	TOTAL HUKUMAN FINANSIAL YANG DITUNTUT JAKSA (%)	TOTAL HUKUMAN FINANSIAL YANG DIJATUHKAN MA (%)
Gurem	22	Rp 108,4 Juta	1682	1141
Kecil	128	Rp 6,3 M	183	401
Medium	240	Rp 101,3 M	119	89
Besar	122	Rp 735,5 M	66	49
Kakap	30	Rp 72,2 T	44	7
Total	542	Rp 73,1 T	44	7

SUMBER: PRADIPTO, 2009

Data berikut menjelaskan terdapat 93% biaya eksplisit korupsi yang harus ditanggung negara karena tidak dibebankan kepada koruptor. Beban negara tersebut selanjutnya ditransfer kepada masyarakat dalam bentuk meningkatnya besaran pajak. Dengan demikian beban biaya sosial (*social cost of crime*) pada akhirnya

ditanggung oleh masyarakat sehingga masyarakat menjadi pihak yang paling dirugikan dalam tindak pidana korupsi yang terjadi.

Ketidakadilan dalam pengenaan hukuman finansial kepada koruptor mendorong KPK untuk melakukan studi Biaya Sosial Korupsi dengan tujuan menyusun formula baru untuk pengenaan hukuman finansial kepada terdakwa tindak pidana korupsi. Tulisan ini hanya mengulas penghitungan biaya sosial korupsi pada kasus kehutanan.

TINJAUAN TEORITIS

1. Biaya Sosial Kejahatan (*Social Cost of Crime*)

Suatu tindak kejahatan cenderung menguntungkan pelaku kejahatan, namun menciptakan biaya bagi masyarakat. Tindakan kejahatan akan menciptakan biaya sosial, mengingat besarnya keuntungan yang diperoleh pelaku kejahatan selalu lebih kecil dibandingkan biaya yang ditanggung oleh masyarakat akibat tindak kejahatan tersebut. Implikasinya, setiap upaya untuk menurunkan angka kejahatan, baik dari sisi penindakan maupun pencegahan, akan menciptakan manfaat kepada masyarakat dalam bentuk penurunan biaya sosial kejahatan.

Di negara Australia, Inggris, USA, dan Belanda, biaya sosial kejahatan diestimasi dan digunakan untuk menilai kinerja penanggulangan dan pencegahan kejahatan. Walker (1997) menghitung biaya sosial kejahatan di Australia. Di UK, beberapa studi dilakukan untuk mengestimasi biaya sosial kejahatan maupun biaya penegakan hukum (lihat Harries, 1999, Brand and Price, 2000, Dubourg, 2005). Di USA. Miller, et al (1996) telah merintis perhitungan biaya sosial kejahatan sebelum hal yang sama dilakukan di UK. Bowles et al (2008) melakukan mainstreaming metodologi untuk penghitungan biaya sosial kejahatan di Eropa, khususnya untuk negara-negara eks-Eropa Barat.

Cohen (2000) menjelaskan sebagai dasar penyusunan kebijakan penanggulangan kejahatan, Pemerintah Amerika telah menghitung biaya dari tindakan kriminal sejak 1901. Cohen mengklasifikasikan biaya kejahatan dalam biaya *tangible* dan *intangible*, dengan metode penghitungan secara langsung dan tidak langsung. Biaya *tangible* adalah hal-hal yang berwujud dan nilainya ada dalam pasar misalnya biaya medis, kerusakan barang, dan penjara. Sedangkan

biaya *intangible* adalah hal-hal yang tidak berwujud atau barang-barang yang nilainya tidak ada pada pasar seperti sakit, penderitaan, dan penurunan kualitas hidup. Metode penghitungan langsung berarti penghitungan biaya bersumber pada sumber utama seperti pengakuan korban atau anggaran penegak hukum sedangkan metode tidak langsung menggunakan sumber sekunder seperti nilai barang atau keputusan pengadilan.

Mayhew, Sam Brand dan Richard Price (2000) pada artikelnya berjudul "*The economic and social costs of crime*" juga melakukan perhitungan biaya kejahatan pada beberapa jenis kejahatan seperti kekerasan, perampokan, dan perampasan. Biaya kejahatan terdiri dari biaya ekonomi dan biaya sosial. Biaya ekonomi dihitung dalam wujud uang, seperti barang yang dicuri dan properti yang hancur. Sedangkan biaya sosial seperti trauma dan cacat fisik walaupun tidak bisa dihitung dalam wujud uang, bisa dikuantifikasi dalam bentuk uang.

Estimasi biaya sosial kejahatan telah dilakukan oleh beberapa negara, namun upaya untuk menghitung biaya sosial korupsi belum banyak dilakukan. Penyebabnya, di negara maju hanya kejahatan umum yang dihitung dan korupsi bukan jenis kejahatan umum. Alasan lain beberapa negara tidak memperkenankan putusan pengadilan diakses oleh umum sehingga upaya mengestimasi biaya sosial korupsi, meski terbatas pada biaya eksplisit korupsi tidak mudah dilakukan. Namun, jika korupsi dipandang sebagai sebuah kejahatan, Mayhew (2003) menyatakan biaya korupsi bisa dibagi menjadi tiga: 1) Biaya mengantisipasi korupsi; 2) Biaya yang ditimbulkan oleh tindakan korupsi; 3) Biaya untuk merespon tindakan korupsi.

2. Biaya Sosial Korupsi

Analisis Biaya Sosial Korupsi dilakukan dengan menggunakan kerangka pikir *Social Cost of Crime* (Biaya Sosial Kejahatan) yang berasal dari Brand and Price (2000). Konsep ini diadopsi menjadi *Social Cost of Corruption* dengan beberapa penyesuaian kondisi yang ada di Indonesia. Secara umum elemen biaya sosial korupsi dapat dilihat pada gambar 1.

Gambar 1 Elemen Biaya Sosial Korupsi



Biaya eksplisit korupsi merupakan biaya riil yang keluar sebagai biaya antisipasi, biaya reaksi dan biaya akibat dari sebuah kejahatan korupsi, yang dapat dihitung secara langsung. Biaya eksplisit dalam hitungan ini dibatasi pada biaya yang keluar dari APBN meskipun dimungkinkan adanya biaya yang keluar dari luar APBN. Biaya implisit merupakan biaya yang tidak secara langsung terlihat, seperti biaya ekonomi (*opportunity cost*), biaya *damage* (akibat) yang dampaknya melalui pasar, dan biaya *damage* (akibat) yang dampaknya tidak melalui pasar. Biaya implisit yang dihitung saat ini dengan mengambil estimasi terendah dari sebuah kejadian atau kegiatan korupsi.

Biaya antisipasi korupsi pada dasarnya terdiri dari: a) Biaya sosialisasi korupsi sebagai bahaya laten; b) Reformasi birokrasi untuk menurunkan hasrat korupsi; dan c) Berbagai kegiatan dalam rangka pencegahan korupsi yang dikeluarkan oleh KPK. Pada penghitungan biaya sosial korupsi yang dilakukan, hanya penghitungan poin c yang berhasil dilakukan. Kegiatan dan mata anggaran untuk point a belum tercatat secara khusus pada kementerian/lembaga pemerintah, sehingga penghitungan tidak bisa dilakukan. Sementara poin b, proses reformasi birokrasi yang tersebar di seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah menyebabkan penghitungan biaya ini sangat kompleks sehingga tidak bisa dimasukkan dalam perhitungan. Dengan demikian, definisi biaya antisipasi korupsi pada tulisan ini adalah besaran anggaran yang dikeluarkan untuk kegiatan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, tercermin dalam anggaran kegiatan pencegahan di KPK.

Biaya reaksi korupsi adalah seluruh sumberdaya yang diperlukan aparat penegak hukum untuk memproses seseorang yang melakukan korupsi, mulai tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pengadilan dan pemasyarakatan atau sampai selesai menjalani

hukuman fisik maupun finansial. Biaya reaksi korupsi terdiri dari: a) Biaya proses penanganan perkara mulai dari pengaduan, penyelidikan, dan penyidikan. (Kepolisian, Kejaksaan, KPK, PPATK, BPKP dll); b) Biaya peradilan (panitera, jaksa, hakim, dll); c) Biaya proses perampasan aset di luar dan di dalam negeri; dan d) Biaya rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, biaya pengumpulan denda, dll. Dalam penghitungan biaya sosial ini, anggaran kegiatan penindakan yang dimaksud adalah anggaran penindakan di KPK.

Biaya akibat korupsi (Eksplisit) adalah nilai uang yang dikorupsi, baik itu dinikmati sendiri maupun bersama dengan orang lain yang diterjemahkan sebagai kerugian keuangan negara. Data yang digunakan adalah hasil hitungan kerugian keuangan negara yang telah dihitung oleh BPK atau BPKP yang diberi kewenangan untuk menghitung kerugian negara.

Biaya implisit pada dasarnya adalah biaya oportunitas dari tindakan korupsi, terbagi menjadi biaya finansial (misalnya berapa uang yang dicuri oleh koruptor atau dalam bahasa yang lebih umum disebut sebagai kerugian negara), dan biaya ekonomi yaitu ketika sebagai dampak dari tindakan korupsi, sumberdaya teralihkan dari aktivitas yang produktif menjadi tidak produktif. Biaya implisit juga dibagi menjadi biaya privat dan biaya sosial. Biaya privat bila yang menanggung biaya tersebut bisa ditelusuri karena terdapat tindakan membayar secara finansial dari pihak yang merupakan korban korupsi. Biaya sosial adalah biaya yang secara finansial tidak terbukti dengan transaksi keuangan dikarenakan sebab tertentu misal karena pasarnya tidak ada (misal hilangnya area hutan lindung karena suap mengakibatkan konversi lahan hutan yang merugikan fungsi-fungsi ekologis hutan).

Biaya implisit dalam bentuk biaya akibat korupsi secara implisit memperhitungkan: a) *Opportunity costs* akibat korupsi, termasuk beban cicilan bunga di masa datang yang timbul akibat korupsi di masa lalu; dan d) Perbedaan multiplier ekonomi antara kondisi tanpa adanya korupsi dengan kondisi jika terdapat korupsi. Biaya akibat korupsi implisit dapat dimodelkan dan dihitung secara sederhana dalam penghitungan biaya sosial korupsi ini. Namun, estimasi lebih spesifik terkait korupsi pada sektor tertentu, memerlukan kerjasama dengan ahli terkait sehingga model dan penghitungan estimasi biaya bisa dilakukan dengan lebih tepat.

3. Penghitungan Biaya Sosial Korupsi Tercatat

3.1 Biaya Antisipasi Korupsi

Rata-rata biaya antisipasi korupsi dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\text{Rata-rata biaya antisipasi} = \frac{\text{Rata-rata realisasi anggaran pencegahan tahun 2008-2011}}{\text{Rata-rata kasus jumlah korupsi pada tahap penyidikan di semua lembaga penegak hukum tahun 2008 - 2011}}$$

Data yang dibutuhkan untuk menghitung besaran biaya antisipasi yang akan dibebankan pada setiap kasus korupsi yang terjadi adalah rata-rata realisasi anggaran pencegahan tahun 2008 - 2011 dan jumlah kasus yang ditangani oleh aparat penegak hukum dalam kurun waktu yang sama. Data menggunakan rata-rata 4 tahun dalam rangka kekinian waktu supaya tidak terjadi disparitas perbedaan metode penanganan kasus dan penganggaran yang terlalu besar.

Rata-rata realisasi anggaran pencegahan tahun 2008-2011, diestimasi dari biaya KPK dengan memperhitungkan proporsi pegawai KPK yang bekerja di bidang antisipasi korupsi dan reaksi terhadap korupsi. Diasumsikan seluruh pegawai di Kedeputan Pencegahan bekerja penuh untuk antisipasi korupsi dan pegawai di Kedeputan Penindakan bekerja penuh untuk reaksi terhadap korupsi. Tahun 2012 proporsi pegawai KPK di bidang antisipasi korupsi 37,9%, dan yang bekerja di bidang reaksi terhadap korupsi 62,1%. Pegawai pada kedeputan lain diasumsikan sebagai kedeputan pendukung, dan didistribusikan sesuai dengan proporsi pegawai di bidang antisipasi dan reaksi korupsi (37,9% untuk antisipasi dan 62,1% untuk reaksi). Semua Pimpinan diasumsikan fokus kepada reaksi korupsi dan Penasehat kepada antisipasi korupsi. Dengan metoda tersebut dihitung total biaya antisipasi per tahun yang dikeluarkan KPK adalah sebesar Rp 112.002.422.958, merupakan 37,9% dari rata-rata total biaya operasional KPK per tahunnya yang sekitar 275 miliar.

Jumlah kasus korupsi pada LPH Tahun 2008-2011 adalah kasus pada tahap penyidikan. Penetapan tahap penyidikan dengan alasan kasus korupsi yang ditangani di tahap tersebut sudah menyebut nama tersangka, serta tahap penyidikan merupakan tahap penanganan kasus yang dilalui oleh semua LPH. Terdapat 8.448 kasus korupsi di Indonesia yang ditangani ketiga LPH sejak

2008 hingga 2011, atau 2.112 per tahun. Jumlah kasus ini akan dijadikan dasar penghitungan setiap tahunnya.

Berdasarkan rumusan di atas dan data realisasi anggaran dan jumlah kasus yang didapatkan, maka rata-rata biaya antisipasi korupsi adalah Rp.53.031.450/kasus. Jumlah ini akan dibebankan secara rata (tanggung renteng) kepada seluruh terdakwa dalam satu perkara.

3.2 Biaya Reaksi Terhadap Korupsi

Biaya reaksi korupsi KPK didapatkan dari total jumlah seluruh anggaran yang dikeluarkan KPK untuk menangani perkara korupsi. Setidaknya terdapat 6 direktorat/unit kerja yang menangani reaksi korupsi yaitu Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan, Sekretariat Penindakan, Pengaduan Masyarakat, dan Monitor. Untuk menghitung biaya reaksi korupsi, diperlukan data rata-rata satuan biaya dari masing-masing jenis belanja KPK untuk setiap direktorat/unit kerja terkait dengan penanganan reaksi korupsi perharinya. Hasil penghitungan menunjukkan terdapat variasi besaran belanja pegawai Rp 604.002 – Rp 1.032.643/orang/hari untuk tiap Direktorat, belanja barang Rp 142.908 – Rp 242.889/orang/hari, dan belanja modal Rp 75.396 – Rp 322.400/orang/hari. Khusus belanja modal, sudah dikurangi nilai depresiasi 20%. Hasil penghitungan ini akan menjadi acuan dalam menghitung biaya reaksi korupsi per kasus.

Selain sumber daya internal, penanganan perkara korupsi KPK juga melibatkan instansi lain seperti auditor BPK/BPKP, PPATK, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Penghitungan biaya reaksi memperhitungkan *man hour cost* yang dikeluarkan lembaga-lembaga tersebut sebagai bagian biaya yang dikeluarkan dalam siklus penanganan korupsi oleh KPK. Biaya yang dikeluarkan untuk menghitung kerugian negara (audit dan pemberian keterangan ahli di persidangan) adalah Rp.46.644.768/laporan, mengacu pada biaya yang dikeluarkan BPKP dalam pengawasan dan non pengawasan yang dilakukan dibagi dengan jumlah laporan yang dihasilkan. PPATK berperan dalam penelusuran aset dan transaksi-transaksi keuangan yang mencurigakan. Keterbatasan akses data ke PPATK menyebabkan nilai biaya reaksi dari unsur PPATK tidak didapatkan. Biaya pada tahapan pengadilan didasarkan pada sample biaya pengadilan Tipikor Kota Bandung, yaitu Rp. 33.793.246/perkara, dihitung

dari jumlah realisasi anggaran Pengadilan Tipikor Bandung dibagi dengan jumlah perkara yang ditangani pada tahun tertentu. Biaya selama terdakwa ditahan di Rumah Tahanan merupakan biaya reaksi yang ditanggung Kemenkumham. Rutan Salemba sebagai referensi penghitungan biaya rutan per terdakwa per tahun, dengan nilai Rp.51.173.850 berdasar biaya operasional Rutan Salemba per tahun dibagi dengan jumlah tahanan. Biaya terpidana dalam menjalani hukuman di Lapas, mengacu pada biaya di Lapas Salemba. Terhitung biaya rata-rata per narapidana per tahun sebesar Rp22.370.279, dihitung dari biaya operasional Lapas Salemba per tahun dibagi dengan jumlah narapidana. Estimasi biaya rata-rata ini bisa digunakan untuk menghitung biaya lapas dan biaya tahanan per koruptor yang dijatuhi hukuman sesuai dengan UU Tipikor.

Dari uraian tersebut, maka biaya penanganan perkara di KPK (biaya reaksi korupsi) juga ditambahkan dengan biaya penghitungan kerugian keuangan negara oleh auditor BPK/BPKP per kasus (Rp 46.644.768), biaya analisis dan pemeriksaan PPATK untuk satu kasus (Rp..., (data PPATK tidak diperoleh)), biaya pengadilan untuk satu kali pengadilan (Rp 33.793.246), biaya Rutan untuk satu tahun setiap tahanan (Rp51.173.850) dan biaya Lapas untuk satu tahun setiap narapidana sebesar (Rp22.370.279). Faktor pengali dari biaya-biaya tersebut sangat bervariasi untuk setiap kasusnya, sangat tergantung dari pasal tindak pidana korupsi yang digunakan, jenis dan metode penunjang penyelidikan/penyidikan, serta tergantung dari dakwaan dan putusan hakim. Pada tahapan awal penanganan perkara, yaitu pra penyelidikan dan penyelidikan, biaya akan dibebankan secara rata (tanggung renteng) kepada seluruh terdakwa.

3.3. Biaya Eksplisit Akibat Korupsi

Penghitungan biaya eksplisit akibat korupsi akan berbeda-beda dan spesifik, tergantung dari kasus korupsi yang terjadi. Setiap kasus korupsi yang diproses hukum, penghitungan kerugian negara sebagai wujud dari biaya eksplisit akibat korupsi akan dihitung oleh BPK atau BPKP. Sebagai gambaran umum, jumlah kerugian keuangan Negara dari kasus korupsi di seluruh Indonesia yang dirilis oleh BPK dan BPKP sejak tahun 2004 s.d 2011, jika dirata-ratakan adalah Rp 18.103.216.431,- per kasus nya. Angka tersebut diperoleh dari jumlah kerugian keuangan negara dalam

kurun waktu 2004-2011 yang ditangani BPKP sekitar Rp 54 triliun, dibagi dengan 2.987 laporan kasus korupsi yang dihitung kerugian negaranya.

Namun demikian hasil penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPK/BPKP ternyata tidak seluruhnya dimasukkan oleh Jaksa dalam berkas tuntutan. Alasannya karena tidak semua nilai kerugian keuangan negara dinikmati oleh tersangka. Dengan demikian masih terdapat sisa dari kerugian keuangan negara yang menjadi beban negara yang pada akhirnya dibebankan kepada rakyat dalam bentuk pajak, retribusi, pelayanan publik yang buruk, dan kualitas infrastruktur yang rendah.

3.4. Biaya Implisit Akibat Korupsi (Biaya Oportunitas)

Biaya implisit korupsi selama ini belum pernah diperhitungkan oleh para penegak hukum di Indonesia dalam menetapkan hukuman finansial kepada koruptor. Biaya implisit sebagai akibat korupsi lebih sulit diestimasi dibanding biaya eksplisit akibat korupsi. Dalam literatur ekonomi lingkungan misalnya, instrumen ekonomi berupa *pigovian tax* ditagihkan kepada industri yang mengotori lingkungan (limbah) karena merugikan pihak lain. Ini disebut dengan *polluter pays principle* (PPP). Polusi adalah contoh dari kondisi eksternalitas yaitu yang terjadi jika salah satu pihak merugikan pihak lain tanpa si pihak yang menimbulkan kerugian memberikan kompensasi finansial baik kepada pihak yang dirugikan maupun pihak lain (tidak membayar walaupun mengambil manfaat). Korupsi dalam berbagai jenisnya juga sangat mungkin untuk bersifat seperti kasus eksternalitas ini.

Tabel 2 Dampak deforestasi terhadap berbagai stake holder (kasus Taman Nasional Gunung Leuser)

	LOCAL COM-MUNITY	LOCAL GOVERNMENT	ELITE (LOGGING) INDUSTRY	NATIONAL GOVERNMENT	INTERNA-TIONAL COMMUNITY
Water supply	Expensive water	Costs to change distribution system	–	Costs to change distribution system	–
Fishery	Loss of income	Loss of local taxes	–	Loss of federal taxes	–

	LOCAL COM- MUNITY	LOCAL GOVERNMENT	ELITE (LOGGING) INDUSTRY	NATIONAL GOVERNMENT	INTERNA- TIONAL COMMUNITY
Flood prevention	Casualties, house damage	Infra-structural damage	Damage to logging roads, perhaps compensation payments	Need for compensation payments	Increased costs of emergency support
Agriculture	Increase food prices, loss of production	Loss of local taxes	Lost production from plantations	Loss of federal taxes	—
Hydro-electricity	Production loss due to power cuts, expensive electricity	Loss of local taxes	Loss of revenue from electricity	—	—
Tourism	Loss of income	Loss of taxes	—	Loss of foreign revenues	Loss of WTP for recreational, less international travel
Biodiversity	—	Loss of foreign revenues	Loss of	Loss of foreign revenues	Loss of WTP for biodiversity, research
Sequestration	—	Loss of foreign revenues	—	Loss of foreign revenues	Loss of ghg reduction options
Fire prevention	Damage to crops, property and health	Damage to infrastructure	Loss of concession area	Loss of federal tax revenues	Damage to economy and health
Non-timber forest products	Short-term gain in production, long-term loss	Loss of taxes	Short-term gain in production, long-term loss	—	—
Timber	Short-term gain in production, long-term loss	Loss of taxes	Short-term gain in production, long-term loss	Loss of export revenues	—

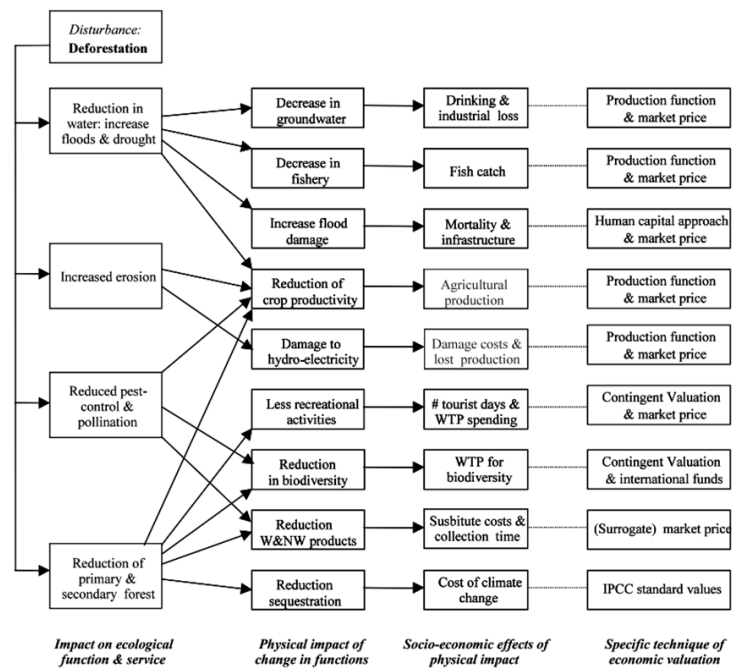
SUMBER: (P. J. H. VAN BEUKERING ET AL., 2003).

Ilustrasi penghitungan biaya implisit kasus korupsi di sektor kehutanan adalah sebagai berikut. Pengalihan fungsi hutan menjadi bentuk lain (perkebunan, lahan perkotaan, dll) menghilangkan fungsi ekologis hutan yang esensial untuk kehidupan masyarakat sekitar (fungsi proteksi banjir, sumber air dll) dan masyarakat global (*carbon storage* dan keragaman hayati). Akibat hilangnya fungsi ekologis tersebut kesejahteraan masyarakat berkurang dan merupakan *damage* atau biaya sosial yang harus ditanggung oleh

masyarakat. Tindak pidana korupsi dalam pengalihan fungsi lahan dari hutan lindung merupakan penyebab dari kesengsaraan yang akan ditimbulkan. P. Van Beukering, *e* (2003) mengkategorikan biaya yang harus ditanggung masyarakat jika terjadi pengalihan fungsi hutan (dalam konteks taman nasional gunung Leuser di Aceh) pada tabel 2.

Gambar 2 mengilustrasikan berbagai alur dampak hilangnya lahan hutan termasuk metodologi valuasi apa yang standar digunakan untuk mengestimasi nilai-nilai kerugian tersebut.

Gambar 2 Alur dampak deforestasi dan metodologi valuasi-nya



(SUMBER: (P. J. H. VAN BEUKERING ET AL., 2003)

Untuk menghitung biaya sosial sebagai dampak dari beralihnya fungsi hutan, informasi yang diperlukan adalah luas dan jenis hutan yang hilang termasuk fungsi-fungsinya. Kemudian melakukan valuasi ekonomi yaitu mengaplikasikan nilai moneter per unit dari setiap hektar hutan yang hilang. Dalam kajian yang akurat, tentunya metodologi harus bersifat spesifik terhadap hutan yang menjadi kasus. Tetapi untuk gambaran kasar bisa saja dilakukan

dengan melakukan metode *benefit transfer* yaitu mengaplikasikan nilai moneter dari studi di tempat lain yang dirasa cukup mewakili. Tabel 2 dan gambar 2 memberikan gambaran bagian-bagian yang sebaiknya terwakili dalam nilai beralihnya fungsi hutan.

ILUSTRASI PENGHITUNGAN BIAYA SOSIAL KORUPSI PADA KASUS KEHUTANAN

1. Kronologis

Kasus sektor kehutanan yang akan dihitung biaya sosial korupsinya adalah kasus suap terkait pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang, Kab Banyuasin dan pelepasan kawasan hutan lindung Pulau Bintan, Kab Bintan yang terjadi 2006 – 2008 (Kotak 3.1).

Kotak 3.1 Kronologis Kasus Korupsi Sektor Kehutanan

Berawal dari bulan September 2006, Al. Amien Nasution (anggota DPR RI) melakukan kunjungan kerja ke Propinsi Sumatera Selatan sehubungan adanya usulan pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang untuk pembangunan Samudera Tanjung Api-api di Kabupaten Banyuasin Propinsi Sumatera Selatan. Direktur Utama Badan Pengelola dan Pengembangan Kawasan Pelabuhan Tanjung Api-api (BPTAA)/Mantan Sekretaris Daerah Propinsi Sumatera Selatan Sofyan Rebutin meminta Sadan Tahir selaku anggota Komisi IV DPR RI agar Komisi IV DPR RI memproses dan menyetujui usulan pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang dan menjanjikan akan memberikan dana.

Al Amien Nasution, Sarjan Tahir, dan Azwar Chesputra selaku anggota Komisi IV DPR RI pada bulan Oktober 2006 mengadakan pertemuan dengan Sofyan Rebutin dan Chandra Antonio Tan selaku investor. Chandra Antonio Tan memberikan Mandiri Travel Cheque (MTC) yang mana selanjutnya dibagi-bagikan kepada anggota Komisi IV DPR RI antara lain M. Amien Nasution sebanyak 3 (tiga) lembar MTC masing-masing senilai Rp 25 Juta Pada akhirnya usulan pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang disetujui oleh Komisi IV DPR RI.

Dalam kurun waktu bulan November sampai dengan Desember 2007, Al Amien Nasution bersama Azirwan selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Bintan beberapa kali mengadakan pertemuan. Di dalam setiap pertemuan tersebut, Azirwan memberikan imbalan sejumlah uang kepada Al. Amien Nasution sebagai kesepakatan untuk meloloskan permohonan Azirwan terkait pelepasan kawasan hutan lindung Pulau Bintan, Kabupaten Bintan.

Pemberian sejumlah uang oleh Azirwan kepada Al. Amien Nasution tetap berlangsung hingga memasuki tahun 2008 hingga April 2008. Aksi Al Amien Nasution terhenti saat petugas KPK berhasil menangkapnya bersama dengan Azirwan di Pub Mistere Hotel Ritz Carlton, Jakarta pada 8 April 2008. Dari tangan Al Amien, petugas menemukan uang Rp 60 juta lebih. Sedangkan dari Azirwan, petugas menemukan fotokopi hasil rapat Komisi IV DPR tanggal 8 April 2008, uang Rp 5 juta, dan SGD 30 ribu.

2. Personil dan Waktu Penanganan Kasus

KPK melakukan penyelidikan sejak tahun 2007 dengan melibatkan tiga direktorat yaitu: Penyelidikan, Monitor dan Pengaduan Masyarakat. Satu tahun setelahnya, proses status penyelidikan naik ke tingkat penyidikan. Sembilan orang tersangka terlibat dalam

kasus korupsi pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang, Kabupaten Banyuasin dan pelepasan kawasan hutan lindung Pulau Bintan, Kabupaten Bintan. Jaksa Penuntut Umum melakukan penuntutan kepada 9 terdakwa sejak 2008 sampai dengan 2010. Namun, personil-personil yang bertugas dalam perkara ini juga menangani perkara lain dengan jumlah perkara yang bervariasi. Oleh karenanya dibuatkan faktor pembagi rata-rata jumlah pekerjaan agar didapatkan penghitungan yang lebih riil. Lama waktu penanganan perkara tersebut dikalikan dengan jumlah personil dan biaya *man hour cost* yang telah dihitung sebelumnya.

3. Biaya Reaksi Korupsi

Penghitungan biaya reaksi korupsi kasus korupsi pelepasan kawasan hutan lindung Tanjung Pantai Air Telang dan Pulau Bintan untuk masing-masing terpidana sebagai berikut (Tabel 3).

Tabel 3 Biaya Reaksi Korupsi Kasus Kehutanan

No	Terdakwa	Biaya Utama				Biaya Dukung lain					Total Biaya Reaksi per Terpidana
		Pra Penyelidikan	Penyelidikan	Penyidikan	Penuntutan	Asset tracing	BPKP	PPA TK	Pengadilan	Pemasyarakatan	
1	Sarjan Tahir	70,986,004	89,199,240	389,932,969	187,676,519	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	100,666,256	1,117,583,017
2	M. Al Amien Nasution	70,986,004	89,199,240	161,939,375	261,275,154	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	178,962,232	1,041,484,034
3	Drs. Azirwan	70,986,004	89,199,240	98,868,250	106,718,021	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	55,925,698	700,819,242
4	H.M Yusuf Erwin Faishal	70,986,004	89,199,240	253,562,969	183,996,587	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	100,666,256	977,533,085
5	Sjahrial Oesman	70,986,004	89,199,240	138,074,625	88,318,362	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	67,110,837	732,811,097
6	Chandra Antonio Tan	70,986,004	89,199,240	166,200,937	353,273,448	220,795,905	5,182,752	-	33,793,246	67,110,837	1,025,892,495
7	Azwar Chesputra	70,986,004	89,199,240	80,405,286	8,893,168	220,795,905	5,182,752	-	11,264,415	89,481,116	595,558,012
8	Hilman Indra	70,986,004	89,199,240	80,405,286	8,893,168	220,795,905	5,182,752	-	11,264,415	89,481,116	595,558,012
9	Fachri Andi	70,986,004	89,199,240	80,405,286	8,893,168	220,795,905	5,182,752	-	11,264,415	89,481,116	595,558,012

4. Biaya Akibat Korupsi (Eksplisit)

Penghitungan biaya akibat eksplisit telah dihitung BPKP dengan angka kerugian keuangan negara Rp 2.950.600.000 yang dibebankan kepada terdakwa M. Al Amien Nasution. Pada saat kasus ini ditangani KPK, hasil penghitungan yang menjadi bagian tuntutan jaksa tersebut tidak disetujui oleh hakim sebagai kerugian keuangan negara, sehingga terdakwa pada kasus ini tidak dikenakan uang pengganti. Pada penghitungan biaya sosial korupsi, biaya akibat korupsi eksplisit dalam hal ini diterjemahkan sebagai kerugian negara berdasar hasil perhitungan BPK/BPKP merupakan bagian dari hukuman finansial yang seharusnya dibebankan kepada terdakwa dalam rangka memberi efek jera.

5. Biaya Antisipasi Korupsi

Penghitungan biaya antisipasi korupsi dalam bentuk upaya pencegahan korupsi yang dilakukan KPK terhadap jumlah kasus yang ditangani sebagaimana yang sudah dihitung pada bagian pembahasan sebelumnya adalah sebesar Rp 53.031.450/kasus. Nilai tersebut akan dibebankan kepada 9 orang, sehingga masing-masingnya harus membayar sejumlah Rp 5.892.383/orang.

Berdasarkan penghitungan yang telah dilakukan terhadap biaya antisipasi, reaksi dan akibat korupsi, maka total biaya eksplisit korupsi untuk sektor Kehutanan yang ditangani KPK ditunjukkan oleh tabel 4.

Tabel 4 Total Biaya Eksplisit Korupsi Kasus Kehutanan

NO	TERDAKWA	BIAYA EKSPLISIT KORUPSI			TOTAL BIAYA EKSPLISIT KORUPSI
		BIAYA ANTISIPASI KORUPSI	BIAYA REAKSI KORUPSI	BIAYA AKIBAT KORUPSI*	
A	B	C	D	E	F
1	Sarjan Tahir	5,892,383	1,098,232,890	-	1,104,125,273
2	M. Al Amien Nasution	5,892,383	1,022,133,908		3,978,626,291
3	Drs. Azirwan	5,892,383	681,469,115	-	687,361,498
4	H.M Yusuf Erwin Faishal	5,892,383	958,182,958	-	964,075,341
5	Sjahrial Oesman	5,892,383	713,460,971	-	719,353,354
6	Chandra Antonio Tan	5,892,383	1,006,542,369	-	1,012,434,752
7	Azwar Chesputra	5,892,383	576,207,886	-	582,100,269
8	Hilman Indra	5,892,383	576,207,886	-	582,100,269
9	Fachri Andi	5,892,383	576,207,886	-	582,100,269

6. Biaya Implisit Korupsi (Biaya Akibat Korupsi Implisit)

Pada kasus kehutanan yang ditangani KPK, alih fungsi yang dimaksud adalah proses alih fungsi hutan lindung untuk pembangunan dan sarana dermaga. Terdakwa diduga telah melakukan tindak pidana korupsi, yaitu menerima hadiah atau janji dari pihak swasta (dan birokrat) dalam Proses Alih Hutan Lindung di Tanjung api-api Prov. Sumatera Selatan. Biaya (damage) dari beralihnya fungsi hutan dapat dihitung dengan:

$$DF = V_r \times DL$$

DF adalah nilai dari *damage* atau biaya dari beralihnya fungsi hutan (dalam Rupiah); VF adalah unit value atau nilai dari hutan yang sudah memasukan semua fungsi ekologis yang relevan dari hutan tersebut (dalam Rupiah per hektar); DL adalah luas hutan yang terkonversi (dalam hektar).

Sebagai ilustrasi, penghitungan ini menggunakan contoh kasus korupsi pengalihan fungsi lahan hutan lindung Tanjung Api-api yang merupakan kawasan hutan bakau dan termasuk kedalam kawasan konservasi dunia (Victor, 2008). Pembangunan pelabuhan ini akan mengkonversi sekitar 600 hektar kawasan hutan lindung. Mengacu kepada salah satu studi yang cukup sering digunakan sebagai rujukan dalam nilai kehutanan (Costanza et al., 1998), satu hektar hutan mangrove bernilai sekitar \$9900/ha per tahun. Maka, jika dikapitalisasi (dengan *discount rate* 5% dan rentang waktu 30 tahun) maka *Net Present Value*-nya adalah \$152.187 per hectare atau dalam nilai rupiah saat ini sebesar Rp 1,522 milyar per hektare. Selanjutnya nilai tersebut dikalikan dengan luas yang akan dikonversi maka total

Tabel 5 Biaya Sosial Korupsi Kasus Kehutanan

NO	TERDAKWA	BIAYA EKSPLOSIT KORUPSI	BIAYA IMPLISIT KORUPSI	TOTAL BIAYA SOSIAL KORUPSI (C+D)
A	B	C	D	E
1	Sarjan Tahir	1,104,125,273	101,444,444,444	102,548,569,718
2	M. Al Amien Nasution	3,978,626,291	101,444,444,444	105,423,070,736
3	Drs. Azirwan	687,361,498	101,444,444,444	102,131,805,943
4	H.M Yusuf Erwin Faishal	964,075,341	101,444,444,444	102,408,519,786
5	Sjahrial Oesman	719,353,354	101,444,444,444	102,163,797,799
6	Chandra Antonio Tan	1,012,434,752	101,444,444,444	102,456,879,197
7	Azwar Chesputra	582,100,269	101,444,444,444	102,026,544,714
8	Hilman Indra	582,100,269	101,444,444,444	102,026,544,714
9	Fachri Andi	582,100,269	101,444,444,444	102,026,544,714

damage dari konversi permanen senilai 600 hektare adalah sebesar Rp 913 milyar. Model penghitungan ini, selanjutnya akan diterapkan pada kasus korupsi kehutanan yang ditangani oleh KPK.

7. Biaya Sosial Korupsi Kasus Kehutanan

Berdasarkan tahapan penghitungan yang dilakukan pada bagian sebelumnya, maka total biaya sosial korupsi yang dibebankan kepada terdakwa kasus kehutanan yang ditangani KPK ditunjukkan oleh tabel 5 berikut.

8. Peluang dan Tantangan Penerapan Biaya Sosial Korupsi

Penerapan biaya sosial korupsi sebagai pengenaan hukuman finansial dianggap sebagai salah satu solusi dalam rangka memberikan efek jera kepada koruptor. Peluang dan tantangan penerapan biaya sosial korupsi di Indonesia setidaknya ditunjukkan oleh kondisi berikut.

- a. Berdasarkan UU 31 Tahun 1999 jo 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, dari 30 pasal jenis TPK hanya pasal 2

PUTUSAN INKRACHT			% PERBANDING-AN PUTUSAN INKRACHT DGN BIAYA SOSIAL (PERBANDINGAN E DAN H)	PNBP PEM- BAYA-RAN DEN- DA DAN UANG PENGGANI	% PERBAN-DIN- GAN INKRACHT DENGAN PNBP (PERBANDIN- GAN H DAN J)
JUMLAH DENDA	JUMLAH UANG PENG- GANI	TOTAL HUKUMAN FINANSIAL			
F	G	H	I	J	K
200,000,000	-	200,000,000	0.20%	200,000,000	100.00%
250,000,000	-	250,000,000	0.24%	250,000,000	100.00%
100,000,000	-	100,000,000	0.10%	100,000,000	100.00%
250,000,000	-	250,000,000	0.24%	250,000,000	100.00%
200,000,000	-	100,000,000	0.10%	100,000,000	100.00%
100,000,000	-	200,000,000	0.20%	200,000,000	100.00%
200,000,000	-	200,000,000	0.20%	(dalam proses)	(dalam proses)
200,000,000	-	200,000,000	0.20%	(dalam proses)	(dalam proses)
200,000,000	-	200,000,000	0.20%	(dalam proses)	(dalam proses)

dan pasal 3 yang merupakan pasal umum dan selebihnya pasal khusus. Ancaman hukuman pada pasal umum paling berat, tidak demikian halnya dengan pasal khusus (kecuali pasal 12a dan 12b). Hanya pasal 2 dan pasal 3 yang disebut tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara, sedangkan pasal-pasal yang lain tidak. Terkait uang pengganti pada pasal 18b, selama ini hanya digunakan pada tindak pidana korupsi yang dikenakan pada pasal 2 dan pasal 3. Implementasi penerapan biaya sosial dimungkinkan dalam bentuk seluruh tindak pidana korupsi dijerat dengan menggunakan pasal umum yaitu pasal 2 atau pasal 3 (tergantung konstruksi kasusnya) subsider pasal khusus (tergantung jenis tindak pidana korupsi yang dilakukan). Hal ini memungkinkan koruptor dijerat dengan ancaman hukuman yang lebih tinggi dengan selalu memasukkan unsur kerugian keuangan negara.

- b. Belum ada metoda yang seragam dalam menghitung kerugian keuangan negara. Nilai kerugian keuangan negara akibat korupsi yang sudah dihitung oleh BPK/BPKP yang menjadi bahan tuntutan jaksa di pengadilan pun keputusannya pada akhirnya ditentukan oleh para hakim setelah mempertimbangkan beberapa hal. Sementara itu perdebatan mengenai definisi kerugian keuangan negara telah lama menjadi dirkursus di kalangan ahli hukum, akademisi, penegak hukum, auditor dan advokat (terkait hal ini pada Desember 2007, KPK pernah mengundang beberapa pakar dalam Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungan dalam tindak Pidana Korupsi yang Ditangani KPK. Salah satu pakar yang diundang adalah Theodorus M. Tuanakota (Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia), yang kemudian melakukan penelitian untuk menindaklanjuti workshop ini). Perspektif kerugian negara sendiri setidaknya bisa dilihat dari sudut pandang hukum perdata, hukum administrasi negara, praktik hukum administrasi negara dan undang-undang tindak pidana korupsi. Tujuan ganti rugi yang diberikan pada dasarnya adalah sedapat mungkin mengembalikan keadaan seperti semula sebelum terjadinya Perbuatan Melawan Hukum. Dalam konteks biaya sosial korupsi, definisi kerugian keuangan negara cukup tepat didasarkan pada definisi dari hukum perdata yaitu: *“Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya yang berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh*

telah dikeluarkan (*kosten*), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (*schaden*), tetapi juga yang berupa kehilangan keuntungan (*interessen*), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai (*winstderving/opportunity cost/opportunity loss*).”

- c. Penggabungan perkara pidana dan perdata. Meskipun korupsi merupakan tindak pidana, peluang untuk menggabungkan perkara pidana dan perdata dalam hal mengganti kerugian keuangan negara ini sangat dimungkinkan. Hal ini sebagaimana yang diisyaratkan pada pasal 98 KUHAP. Peluang dan tantangan dalam penerapan pasal 98 KUHAP adalah: 1) Mahkamah Agung belum pernah mengatur hukum acara terkait pasal 98 KUHAP, namun pasal 98 KUHAP ini sering digunakan dalam perkara lalu lintas. Sehingga terdapat yurisprudensi yang dapat dijadikan rujukan; 2) Jaksa Pengacara Negara sebagai pihak yang mewakili negara dalam menuntut ganti rugi haruslah menyelesaikan penghitungan Biaya Sosial Korupsi sebelum berkas tuntutan tindak pidana korupsi diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum ke pengadilan. Sempitnya waktu penghitungan mengharuskan adanya rumusan strategi dalam penghitungan biaya sosial korupsi.

PENUTUP

Korupsi adalah *extraordinary crime*, oleh sebab itu hukuman bagi para terpidana korupsi hendaknya bisa lebih berat dari jenis kejahatan lainnya. Penghitungan Biaya Sosial Korupsi memungkinkan penegak hukum menuntut hukuman lebih tinggi dari perhitungan kerugian negara yang saat ini sudah dilakukan. Untuk kasus kehutanan yang dihitung dengan metode penghitungan Biaya Sosial Korupsi, dapat terjadi peningkatan sebesar 543 kali lipat dari tuntutan konvensional. Sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 6 Perbandingan antara Biaya Sosial Korupsi dengan Hukuman Finansial Kasus Inkracht

Tabel Perbandingan Hukuman Inkracht dengan Biaya Sosial Korupsi Kasus Kehutanan	
Hukuman finansial inkraht (untuk 9 terpidana)	1,700,000,000
Penghitungan Biaya Sosial Korupsi (untuk 9 terpidana)	923,228,942,461
Perbandingan antara Biaya Sosial Korupsi dengan hukuman finansial inkraht	0.18% atau 543,1

Tabel Perbandingan Hukuman Inkracht dengan Biaya Sosial Korupsi Kasus Kehutanan	
Hukuman finansial inkracht (untuk 9 terpidana)	1.700.000.000
Penghitungan Biaya Sosial Korupsi (untuk 9 terpidana)	923.228.942.461
Perbandingan antara Biaya Sosial Korupsi dengan hukuman finansial inkracht	0,18% atau 543,1

Dari beberapa literatur yang telah dijelaskan sebelumnya, nampaknya implementasi untuk pembebanan Biaya Sosial Korupsi ini dapat dilakukan dengan penerapan penggabungan perkara pidana dan perdata melalui gugatan ganti kerugian sebagaimana yang diisyaratkan pada pasal 98 KUHAP.

REFERENSI

Ades, A., & Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results. *Political Studies*, 45(3), 496–515. doi:10.1111/1467-9248.00093

Andreyeva, T., Long, M. W., & Brownell, K. D. (2010). The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on the price elasticity of demand for food. *Journal Information*, 100(2).

Banks, G. 2009, Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? (ANU Public Lecture Series, presented by ANZSOG, 4 February), Productivity Commission, Canberra.

Bateman, I. J., Carson, R. T., Day, B., Hanemann, M., Hanley, N., Hett, T., Jones-Lee, M., et al. (2002). Economic valuation with stated preference techniques: a manual. *Economic valuation with stated preference techniques: a manual*.

Brand, S. & Price, N., 2000, ‘The Economic Costs of Crime’, *Home Office Research Study* 217.

Brian W. Head, (2008) Three Lenses of Evidence-Based Policy, *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 1, pp. 1–11

Champ, P. A., & Boyle, K. J. (2003). *A primer on nonmarket valuation* (Vol. 3). Springer.

Cohen, M.A., 2000, ‘Measuring the costs and benefits of crime and justice’, *Criminal Justice* 4, 263 – 315.

Costanza, R., d’Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., et al. (1998). The value of the world’s ecosystem

- services and natural capital. *Ecological economics*, 25(1), 3–15.
- Evans, B., 1999, 'The cost of corruption', *Tearfund*, dilihat pada 10 Desember 2012, dari <http://www.tearfund.org/webdocs/Website/Campaigning/Policy%20and%20research/The%20cost%20of%20corruption.pdf>
- Freeman Iii, A. M. (2003). *The measurements of environmental and resource values: theory and methods*. RFF press.
- Harries, R. (1999) 'The Cost of Criminal Justice'. Home Office Research Findings No. 103. London: Home Office.
- Huw Davies, Sandra Nutley and Peter Smith (2000) Introducing evidence-based policy and practice in 1 public services in Huw T.O. Davies, Sandra M. Nutley, Peter C Smith (2000) *What Works? Evidence-based policy and practice in public services*, The Policy Press University of Bristol.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71–121. doi:10.1111/1467-6419.00133.
- Kerlinger, Fred N. 1990. *Aspek-aspek Penelitian Behavioral*. Terjemahan oleh Landeng R. Simatupang. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Larmour (2012) *Interpreting Corruption: Culture and Politics in The Pacific Islands*.
- Mayhew, P. (2003). *Counting the costs of crime in Australia*. Australian Institute of Criminology.
- Miller, T., Cohen, M.A. and Wiersema, B. (1996) 'Victim Costs and Consequences: A New Look'. National Institute of Justice Research Report. Washington D.C.: NIJ.
- Olken, B. A., & Pande, R. (2011). Corruption in developing countries.
- Oum, T. H., Waters, W. G., & Yong, J. S. (1990). *A survey of recent estimates of price elasticities of demand for transport* (Vol. 359). World Bank Washington, DC.
- Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, (2011), *Impact Evaluation in Practice*, The World Bank.
- Pradipto, R., 2009, 'A certain uncertainty; an assessment of court decisions for tackling corruptions in Indonesia 2001–2008', *SSRN working paper series*.
- Pradipto, Rimawan. 2009. *Korupsi dan Penanganannya di*

Indonesia: Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris dari Perspektif Ilmu Ekonomi.

- Tuanakotta, Theodorus. 2009. Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: Salemba Empat.
- Transparency International, *What is corruption?*, dilihat pada 10 Desember 2012, dari <http://transparency.am/corruption.php?l=en>
- Van Beukering, P., Grogan, K., Hansfort, S. L., & Seager, D. (2009). An Economic Valuation of Aceh's forests.
- Van Beukering, P. J. H., Cesar, H. S. J., & Janssen, M. A. (2003). Economic valuation of the Leuser National Park on Sumatra, Indonesia. *Ecological Economics*, 44(1), 43–62. doi:10.1016/S0921-8009(02)00224-0
- Victor, I. (2008). Dampak Alih Fungsi Hutan Lindung Terhadap Perubahan Ekosistem Di Lingkungan Sekitarnya. Retrieved from <http://idilvictor.blogspot.com.au/2008/06/dampak-alih-fungsi-hutan-lindung.html>
- World Bank, 2000, *Anticorruption in transition: confronting the challenge of state capture*, World Bank, Washington
- Walker, J. (1997) 'Estimates of the Costs of Crime in Australia in 1996'. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice No. 72. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Kinerja Penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan Kepercayaan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi

LISTYO YUWANTO

*ILS+ Community Responsibility Surabaya Fakultas Psikologi
Universitas Surabaya*

yuwanto81@gmail.com

ABSTRAK

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membutuhkan dukungan rakyat Indonesia dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam (TPK SDA). Dukungan rakyat menunjukkan adanya kepercayaan (*trust*) kepada KPK sebagai lembaga yang berwenang dalam penanganan kasus korupsi. Kepercayaan memiliki aspek-aspek integritas, kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan. Salah satu faktor penentu kepercayaan adalah kinerja KPK dalam penanganan TPK SDA. Penelitian ini bertujuan menguji secara empiris hubungan kinerja KPK dalam menangani TPK SDA

dan kepercayaan terhadap KPK dalam menangani TPK SDA. Subjek penelitian 300 mahasiswa yang *concern* dengan permasalahan penanganan TPK SDA di Indonesia dengan indikator mengikuti minimal tiga kasus korupsi dan bersedia menjadi subjek penelitian. Data dianalisis menggunakan deskripsi frekuensi dan *Pearson correlation*. Hasil penelitian menunjukkan sebagian besar subjek menilai KPK memiliki kinerja yang baik (68%), kepercayaan yang sedang (63,3%), integritas tinggi (57,3%), kompetensi sedang (58%), konsistensi sedang (37,7%), kesetiaan tinggi (43,3%), dan keterbukaan sedang (40,4%). Hasil penelitian membuktikan terdapat hubungan antara kinerja KPK dan kepercayaan terhadap KPK dalam menangani TPK SDA ($r = 0,513$; $p = 0,000$). Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan, refleksi, dan evaluasi bagi KPK dalam meningkatkan kinerja dan kepercayaan masyarakat terutama dalam aspek kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan dalam menangani TPK SDA. Implikasi teoretis dan praktis didiskusikan lebih lanjut.

Kata Kunci: kinerja, kepercayaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), tindak pidana korupsi sumber daya alam

ABSTRACT

The Corruption Eradication Commission (KPK) requires the support from Indonesia citizen in handling Corruption of Natural Resources (TPK SDA). Support shows the trust to KPK as the competent institutions to handle cases of corruption. The aspects of trust consist of integrity, competence, consistency, loyalty and openness. Performance is one of the determinants of trust. This study aims to test empirically the correlation between performance of the KPK and trust to KPK in dealing with TPK SDA. Subjects were 300 psychology students that concerned with minimal 3 corruption of natural resources cases in Indonesia and willing to participate. Data analysis using frequency description and Pearson correlation. The results showed the majority of subjects perceive the KPK have a good performance (68%), moderate trust (63.3%), high integrity (57.3%), moderate competence (58%), moderate consistency (37.7%), high loyalty (43.3%), and moderate openness (40.4%). Results reveal correlation between performance of the KPK and trust to the KPK in handling TPK SDA ($r = 0,513$; $p = 0,000$). Results of this

research useful as input, reflection, and evaluation for the KPK in improving the performance and public trust, especially in the aspects of competence, consistency, loyalty and openness in dealing with TPK SDA. Theoretical and practical implications of this finding are discussed.

Keywords: *performance, trust, Corruption Eradication Commission (KPK), corruption of natural resources*

PENDAHULUAN

Perilaku korupsi merupakan perbuatan negatif dalam bentuk penggelapan uang, penerimaan uang suap atau sogok, dan sejenisnya (Ali, 1998). Korupsi perlu diberantas dan pemerintah merupakan ujung tombak pemberantasan korupsi. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi korupsi di Indonesia. Upaya tersebut antara lain meliputi pembuatan perundangan untuk kepastian hukum perilaku korupsi dan pembentukan lembaga-lembaga anti korupsi. Kebijakan hukum yang dibuat pemerintah untuk mencegah dan menangani perilaku korupsi yaitu UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN. Lembaga anti korupsi diawali dengan dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) tahun 2000, dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2006 (Elwina, 2011 ; Karsona, 2011).

KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam penanganan korupsi. Landasan hukum bagi KPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Tugas KPK antara lain mengkoordinasi lembaga penegak hukum lainnya melalui koordinasi dan supervisi, melaksanakan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pencegahan tindak pidana korupsi, dan pemantauan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015).

Komisi Pemberantasan Korupsi (2006) memberikan penjelasan mengenai bentuk-bentuk korupsi utamanya perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri dan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, dan sarana yang menyebabkan kerugian keuangan negara. Bentuk perilaku korupsi termasuk suap menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan

kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Perilaku korupsi dapat dilakukan dalam berbagai area atau bidang salah satunya adalah korupsi Sumber Daya Alam. Korupsi Sumber Daya Alam dapat dikategorikan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam (TPK SDA) (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015).

Bentuk-bentuk TPK SDA contohnya alih fungsi hutan menjadi perkebunan secara ilegal karena adanya konspirasi pemegang kekuasaan dan pengelola sumber daya alam yang berujung pada korupsi untuk ekspansi perkebunan kelapa sawit (Tarigan, 2013). Contoh yang lain adalah penyediaan biaya tambahan (*fee*) 10-20 persen dari nilai proyek yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam, menjanjikan hadiah atau memberikan kemudahan izin dalam pengelolaan sumber daya alam secara ilegal dan sejenisnya yang termasuk gratifikasi menurut UU No 20 Tahun 2001.

Terdapat beberapa permasalahan yang menjadi penyebab kerentanan korupsi berkaitan sumber daya alam utamanya ketidakpastian hukum dan perizinan, kurang memadainya sistem akuntabilitas, lemahnya pengawasan, dan kelemahan sistem pengendalian manajemen (Utari, 2011 ; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014 ; Yuntho, Easter, Caesar, & Idris, 2014). Sebagai contoh terjadinya korupsi di sektor kehutanan dan perkebunan disebabkan ketidakpastian hukum dalam perencanaan kawasan hutan. Selain itu adanya kerentananan perizinan sektor kehutanan dan perkebunan terhadap korupsi. Berdasarkan Kajian Kerentanan Korupsi di Sistem Perizinan Sektor Kehutanan (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014) menunjukkan potensi suap mencapai 22 milyar rupiah per izin per tahun.

TPK SDA memiliki dampak yang dapat dikelompokkan menjadi dampak ekonomi, sosial dan kemiskinan masyarakat, runtuhnya otoritas pemerintah, politik dan demokrasi, penegakan hukum, serta kerusakan lingkungan. Dampak ekonomi meliputi lesunya pertumbuhan ekonomi karena pengelolaan sumber daya alam hanya dikuasai pihak-pihak tertentu terutama yang dekat dengan penguasa dan menurunnya pendapatan negara dari sektor pajak. Dampak sosial dan kemiskinan masyarakat antara lain mahalnya harga jasa dan pelayanan publik, pengentasan kemiskinan berjalan lambat karena aset daerah tidak merata pemanfaatannya, demoralisasi. Dampak runtuhnya otoritas pemerintah meliputi matinya etika sosial dan politik, peraturan dan perundangan tidak efektif, birokrasi tidak

efisien. Dampak terhadap politik dan demokrasi meliputi kurang adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, munculnya pemimpin yang korup. Dampak terhadap penegakan hukum misalnya fungsi pemerintahan yang mandul, hilangnya kepercayaan rakyat terhadap penegakan hukum. Dampak kerusakan lingkungan antara lain menurunnya kualitas lingkungan dan menurunnya kualitas hidup (Kurniadi, 2011).

Mengacu pada dampak-dampak yang ditimbulkan maka perlu adanya upaya penyelamatan sumber daya alam Indonesia dan penanganan TPK SDA. Pentingnya penyelamatan sumber daya alam Indonesia membuat KPK mencanangkan sektor Sumber Daya Alam dan ketahanan energi menjadi salah satu fokus area pemberantasan korupsi dalam rencana strategi KPK 2011-2015. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK Tahun 2014 terdapat beberapa upaya KPK dalam penanganan kasus TPK SDA dan kasus Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam yang telah mendapatkan penanganan KPK (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015). Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK berisi tentang kinerja KPK. Kinerja dapat didefinisikan sebagai hasil atau capaian yang dapat berupa kuantitas atau kualitas dari suatu usaha yang telah dilakukan (Robbins & Judge, 2007). Mengacu pada Bernardin dan Russel (1993) tentang kinerja merupakan hasil yang didapatkan dari suatu kegiatan dalam waktu tertentu.

Upaya KPK dapat dalam bentuk pemantauan *action plan*, kajian sistem, dan tindak lanjut kajian. Penanganan kasus TPK SDA tersebut meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, eksekusi. Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK Tahun 2014 yang berkaitan dengan penanganan kasus TPK SDA terdapat pada Tabel 1.

Tabel 1 Kinerja KPK dalam Upaya Penanganan TPK SDA tahun 2014

NO	KINERJA KPK
1	Pemantauan action plan sistem perencanaan dan pengelolaan hutan
2	Pemantauan action plan kajian kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mineral dan batubara (Minerba)
3	Pemantauan action plan kajian perijinan Sumber Daya Alam (SDA)
4	Pemantauan action plan kebijakan pertambangan batubara
5	Kajian sistem perikanan, pesisir, dan pulau-pulau kecil

NO	KINERJA KPK
6	Kajian sistem Perhutani (kajian sistem perijinan di sektor kehutanan)
7	Kajian sistem kepelabuhan dan pelayaran sektor mineral dan batubara
8	Tindak lanjut kajian ijin Sumber Daya Alam
9	Tindak lanjut kajian hutan
10	Tindak lanjut kajian batu bara
11	Tindak lanjut kajian PNPB Mineral dan Batubara
12	Perkara TPK atas nama terdakwa Rudi Rubiandini sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan kegiatan yang dilakukan Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi pada tahun 2012-2013 dan diduga melakukan tindak pidana pencucian uang (TPPU)
13	Perkara TPK atas nama terdakwa Devardi sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan kegiatan yang dilakukan Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi pada tahun 2012-2013 dan diduga melakukan tindak pidana pencucian uang (TPPU)
14	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan jual beli gas alam untuk pembangkit listrik di Gresik dan Gili Timur Bangkalan Madura Jawa Timur dan proyek-proyek lainnya atas nama tersangka FAI (Ketua DPRD Kabupaten Bangkalan) dkk.
15	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan jual beli gas alam untuk pembangkit listrik di Gresik dan Gili Timur Bangkalan Madura Jawa Timur dan proyek-proyek lainnya atas nama tersangka ABD (swasta) dkk.
16	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan jual beli gas alam untuk pembangkit listrik di Gresik dan Gili Timur Bangkalan Madura Jawa Timur dan proyek-proyek lainnya atas nama tersangka AR (swasta) dkk.
17	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait dengan jual beli gas alam untuk pembangkit listrik di Gresik dan Gili Timur Bangkalan Madura Jawa Timur dan proyek-proyek lainnya atas nama tersangka FAI (Bupati Kabupaten Bangkalan).
18	Perkara TPK sehubungan dengan member atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya terkait dengan Pengajuan Revisi Alih Fungsi Hutan di Provinsi Riau Tahun 2014 kepada Kementerian Kehutanan atas nama tersangka GMEM (swasta)
19	Perkara TPK sehubungan dengan member atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya terkait dengan Pengajuan Revisi Alih Fungsi Hutan di Provinsi Riau Tahun 2014 kepada Kementerian Kehutanan atas nama tersangka AM (Gubernur Riau)
20	Perkara TPK sehubungan dengan kegiatan Detail Engineering Design (DED) PLTA sungai Memberamo dan sungai Urumuka tahun 2009 dan 2010 di provinsi Papua atas nama tersangka LD (swasta)
21	Perkara TPK sehubungan dengan kegiatan Detail Engineering Design (DED) PLTA sungai Memberamo dan sungai Urumuka tahun 2009 dan 2010 di provinsi Papua atas nama tersangka BS (Gubernur Papua Periode 2006 - 2011)

NO	KINERJA KPK
22	Perkara TPK sehubungan dengan kegiatan Detail Engineering Design (DED) PLTA sungai Memberamo dan sungai Urumuka tahun 2009 dan 2010 di provinsi Papua atas nama tersangka JJK (Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Papua Periode 2008 - 2011)
23	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait pemberian rekomendasi tukar-menukar Kawasan Hutan di Kabupaten Bogor atas nama PT. Bukit Jonggol Asri atas nama tersangka RY (Bupati Bogor)
24	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait pemberian rekomendasi tukar-menukar Kawasan Hutan di Kabupaten Bogor atas nama PT. Bukit Jonggol Asri atas nama tersangka MZ (Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor)
25	Perkara TPK sehubungan dengan pelaksanaan kerjasama rehabilitasi, kelola, dan transfer untuk Instalasi Pengolahan Air antara PDAM kota Makassar dengan pihak swasta periode tahun 2006-2011 atas nama tersangka IAS (Wali kota Makassar)
26	Perkara TPK sehubungan dengan pelaksanaan kerjasama rehabilitasi, kelola, dan transfer untuk Instalasi Pengolahan Air antara PDAM kota Makassar dengan pihak swasta periode tahun 2006-2011 atas nama tersangka HW (swasta)
27	Perkara TPK sehubungan dengan menerima hadiah atau janji terkait pemberian rekomendasi tukar-menukar Kawasan Hutan di Kabupaten Bogor atas nama PT. Bukit Jonggol Asri atas nama tersangka FX YYAY (swasta)
28	Workshop meningkatkan peran Civil Society Organization (CSO) dan membangun jaringan berkelanjutan dalam upaya pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terkait Sumber Daya Alam (kehutanan dan pertambangan) di Banjarmasin Kalimantan Selatan
29	Workshop meningkatkan peran Civil Society Organization (CSO) dan membangun jaringan berkelanjutan dalam upaya pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terkait Sumber Daya Alam (kehutanan dan pertambangan) di Pontianak Kalimantan Barat
30	Laporan hasil klarifikasi atas dugaan penyimpangan dalam penerbitan persetujuan pencadangan wilayah pertambangan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi oleh Gubernur Sultra kepada PT Anugrah Harisma Barakah

SUMBER : LAPORAN AKUNTABILITAS KINERJA KPK 2014 (TIM PENYUSUN LAPORAN KINERJA KPK, 2015), DIOLAH PENELITI

Mengacu pada data Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK tahun 2014, kinerja tersebut difokuskan pada tugas dan kompetensi KPK dalam menangani TPK TDA. Kinerja KPK diukur berdasarkan pencapaian sasaran strategis dan indikator yang telah ditetapkan (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015). Penilaian kinerja berfokus pada tugas menunjukkan tentang tugas-tugas pokok yang harus dikerjakan (Aamodt, 2007). Penilaian kinerja berfokus pada kompetensi menggambarkan tentang bagaimana cara atau strategi yang digunakan dalam mencapai target (Aamodt, 2007), dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK Tahun 2014 nampak pada strategi yang digunakan KPK meliputi pemantauan *action plan*, kajian sistem, dan tindak lanjut kajian, penanganan kasus TPK SDA tersebut meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, eksekusi.

KPK memberikan evaluasi terhadap kinerjanya secara positif yang didukung dengan pakar anti korupsi Tony Kwok memberikan penilaian positif terhadap kinerja KPK dalam penanganan TPK termasuk TPK SDA (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015). Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK Tahun 2014 dapat diakses oleh publik sehingga masyarakat atau rakyat Indonesia dapat memberikan penilaian terhadap kinerja KPK.

Kinerja organisasi yang baik memberikan dampak positif salah satunya adalah kepercayaan (*trust*). McAllister (1995) mengembangkan teori *trust* yang menghubungkan *performance* dan *trust* berdasarkan pada aspek kognitif dan afektif. Aspek kognitif menggambarkan pengetahuan yang bersifat faktual pemberi kepercayaan (*trustor*) terhadap kinerja atau perilaku dari pihak yang mendapatkan evaluasi kepercayaan (*trustee*). Aspek afektif menggambarkan tentang evaluasi emosional terhadap kinerja atau perilaku *trustee* yang dilakukan *trustor*. Rothstein dan Stolle (2002) menyatakan bahwa kepercayaan publik terhadap sebuah organisasi dalam menjalankan tugas tertentu akan berdampak pada kinerja organisasi tersebut. Sebaliknya kinerja organisasi yang baik akan memperkuat kepercayaan publik karena organisasi telah mampu memenuhi harapan publik. Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang membuktikan bahwa kinerja organisasi publik berdampak pada kepercayaan terhadap organisasi tersebut misalnya penelitian Van de Walle dan Bouckaert (2003). Hasil penelitian Van de Walle dan Bouckaert menunjukkan pelayanan publik yang baik memberikan dampak kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hasil penelitian serupa juga ditunjukkan dari penelitian Yang dan Holzer (2006), Stoyan, Niedzwiecki, Morgan, Hartlyn, dan Espinal (2014) bahwa kinerja organisasi publik atau pemerintah berhubungan dengan kepercayaan. Berdasarkan kajian teori dan hasil penelitian terdahulu maka dapat dihipotesiskan bahwa melalui kinerja yang baik KPK dapat membuat rakyat Indonesia tetap memiliki keyakinan bahwa KPK sebagai lembaga anti korupsi dapat menjalankan tugasnya dengan baik dalam menangani TPK SDA. Keyakinan terhadap seseorang atau organisasi untuk memenuhi harapan yang dimiliki dapat didefinisikan sebagai kepercayaan (*trust*) (Shaw, 2007).

Terdapat lima komponen *trust* (Butler & Cantrell, 1984) antara lain integritas, kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan. Integritas adalah kemampuan jujur, terbuka, menjunjung tinggi nilai

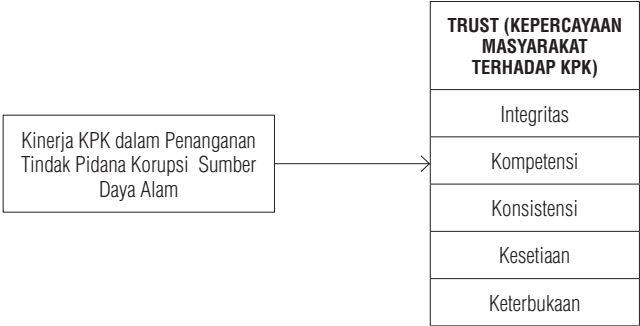
kebenaran. Kompetensi merupakan kemampuan, pengetahuan teknis, yang diperlukan dalam menyelesaikan tugas. Konsistensi merupakan kemampuan diandalkan dalam menyelesaikan tugas dalam berbagai situasi atau kondisi. Kesetiaan adalah tetap menjalankan tugas sesuai dengan tanggungjawabnya hingga selesai. Keterbukaan adalah kemauan untuk saling berbagi informasi, pendapat, pengetahuan kepada pihak lain dalam kondisi tanpa adanya suatu tekanan.

Kepercayaan memberikan dampak positif yaitu adanya dukungan yang diperoleh dalam upaya mencapai target atau tujuan individu atau organisasi. Hasil penelitian Brown, Gray, McHardy, dan Taylor (2015) menunjukkan bahwa kepercayaan yang diberikan supervisor kepada pegawai sebagai sumber dukungan untuk mencapai target yang diberikan dalam bekerja. Hasil penelitian serupa ditunjukkan dalam hasil penelitian Salamon (2003) bahwa kepercayaan terhadap suatu organisasi akan meningkatkan kinerja organisasi karena adanya dukungan kepada organisasi dalam mencapai target organisasi. Kondisi ini sesuai dengan prinsip KPK bahwa dalam upaya menangani kasus korupsi KPK tidak dapat sendirian tetapi membutuhkan dukungan berbagai pihak salah satunya adalah rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan. Dukungan rakyat Indonesia selalu memberi semangat KPK untuk terus berjuang mewujudkan Indonesia yang bebas korupsi (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015). Adanya dukungan sebagai gambaran adanya kepercayaan (*trust*) rakyat Indonesia terhadap KPK namun bentuk *trust* tersebut belum menjelaskan menggunakan kerangka teori tertentu secara empiris.

Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan peneliti menggunakan pangkalan data Springer Link, Proquest, Google, dan Emerald, peneliti belum menemukan penelitian terdahulu yang menguji hubungan antara kinerja KPK dalam penanganan TPK SDA dan kepercayaan terhadap KPK dalam penanganan TPK SDA. Mengacu pada hasil penelusuran literatur tersebut penelitian ini hendak menguji secara empiris hubungan kinerja penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan *trust* terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (kerangka penelitian dapat dilihat pada Gambar 1). Hubungan ini perlu diuji karena selama ini KPK membutuhkan dukungan berbagai pihak salah satunya masyarakat Indonesia sebagai wujud kepercayaan terhadap KPK dalam upaya penanganan korupsi dan seringkali KPK menyatakan bahwa

masyarakat dapat mempercayai KPK berdasarkan kinerja KPK selama ini. Dengan demikian hasil penelitian ini dapat digunakan untuk memberikan penjelasan tentang kinerja dan *trust* terhadap KPK sebagai lembaga anti korupsi, sebagai bahan refleksi, evaluasi, dan peningkatan kinerja KPK dalam penanganan TPK.

Gambar 1. Skema Penelitian Hubungan Antara Kinerja KPK dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dan Trust



METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif korelasional yang bertujuan menguji hubungan antara kinerja KPK dalam penanganan TPK Sumber Daya Alam dan *Trust* terhadap KPK dalam penanganan TPK Sumber Daya Alam. Subjek penelitian adalah mahasiswa yang *concern* dengan permasalahan penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam di Indonesia dengan indikator mengikuti minimal tiga kasus korupsi dan bersedia menjadi subjek penelitian. Subjek penelitian diperoleh melalui *snowball sampling*.

Variabel kinerja KPK dalam penanganan TPK Sumber Daya Alam diukur dengan menggunakan angket penilaian kinerja. Proses penilaian kinerja KPK dilakukan subjek penelitian didasarkan pada Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK Tahun 2014 dalam penanganan TPK Sumber Daya Alam. Skor penilaian kinerja berkisar antara 1-4. Makin mendekati 1 artinya skor kinerja yang makin rendah, makin mendekati 4 artinya skor kinerja makin tinggi. Variabel trust diukur menggunakan angket *trust* yang meliputi aspek integritas, konsistensi, kompetensi, kesetiaan, dan keterbukaan dengan jumlah 10 butir. Rentang skor untuk setiap butir berkisar antara 1-4, dengan indikasi

makin mendekati skor 4 artinya makin tinggi, makin mendekati skor 1 makin rendah.

Data diolah menggunakan analisis statistik deskriptif untuk menggambarkan tingkat kinerja dan *trust*. Pengujian hubungan antara kinerja dan *trust* dianalisis menggunakan analisis korelasi *Pearson*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

KPK merupakan lembaga yang dibentuk pemerintah dengan kewenangan menangani kasus korupsi di Indonesia termasuk Tindak Pidana Korupsi (TPK) Sumber Daya Alam (SDA). Masyarakat Indonesia memiliki harapan adanya penanganan kasus korupsi yang baik, harapan tersebut disematkan kepada KPK sehingga memiliki harapan KPK mampu mencapai kinerja yang baik. Melalui laporan Akuntabilitas Kinerja KPK tahun 2014, KPK menyajikan kinerja penanganan TPK SDA. Laporan Akuntabilitas Kinerja KPK tahun 2014 menjadi dasar subjek penelitian menilai kinerja KPK dalam penanganan TPK SDA.

Hasil penelitian tentang kinerja KPK dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam dirangkum dalam Tabel 2. Berdasarkan tabel diketahui bahwa sebagian besar subjek penelitian memberikan penilaian terhadap kinerja KPK dalam kategori baik (68%) dan cukup (30%). Tidak terdapat subjek penelitian yang memberikan penilaian kinerja KPK rendah dan sangat rendah. Hasil ini sesuai dengan evaluasi diri KPK yang berkaitan dengan penilaian keberhasilan KPK dalam penanganan kasus korupsi tahun 2014 (Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK, 2015).

Tabel 2 Penilaian Kinerja KPK dalam Penanganan TPK SDA

KATEGORI KINERJA	RENTANG NILAI	FREKUENSI (%)
Sangat Baik	$\geq 3,26$	6 (2%)
Baik	2,51-3,25	204 (68%)
Cukup	1,76-2,50	90 (30%)
Buruk	1,01-1,75	0 (0%)
Sangat Buruk	1	0 (0%)
Total		300 (100%)

Hasil penelitian tentang tingkat kepercayaan subjek penelitian terhadap KPK dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi (TPK) Sumber Daya Alam (SDA) dirangkum dalam Tabel 3 dan 4.

Tabel 3 Norma Kategori Kepercayaan Terhadap KPK dalam Penanganan TPK SDA

KATEGORI	INTEGRITAS	KOMPETENSI	KONSISTENSI	KESETIAAN	KETERBUKAAN	TRUST
Sangat Tinggi	≥ 6,51	≥ 6,76	≥ 6,51	≥ 6,51	≥ 6,51	≥ 35,00
Tinggi	5,01 – 6,50	5,51 – 6,75	5,01 – 6,50	5,01 – 6,50	5,01 – 6,50	29,00 – 34,00
Sedang	3,51 – 5,00	4,26 – 5,50	3,51 – 5,00	3,51 – 5,00	3,51 – 5,00	23,00 – 28,00
Rendah	3,00 – 3,50	4,00 – 4,25	3,00 – 3,50	3,00 – 3,50	3,00 – 3,50	17,00 – 22,00
Sangat Rendah	≤ 2,99	≤ 3,99	≤ 2,99	≤ 2,99	≤ 2,99	≤ 16,00

Tabel 4 Deskripsi Tingkat Kepercayaan Terhadap KPK dalam Penanganan TPK SDA

KATEGORI	INTEGRITAS F (%)	KOMPETENSI F (%)	KONSISTENSI F (%)	KESETIAAN F (%)	KETERBUKAAN F (%)	TRUST F (%)
Sangat Tinggi	11 (3,7)	13 (4,3)	6 (2)	17 (5,7)	11 (3,7)	1 (0,3)
Tinggi	172 (57,3)	85 (28,3)	94 (31,3)	130 (43,3)	102 (34)	75 (25)
Cukup	115 (38,3)	174 (58)	113 (37,7)	99 (33)	122 (40,7)	190 (63,3)
Rendah	0 (0)	25 (8,3)	86 (28,7)	53 (17,7)	61 (20,3)	33 (11)
Sangat Rendah	0 (0)	3 (1)	1 (0,3)	1 (0,3)	4 (1,3)	1 (0,3)
Total	300 (100)	300 (100)	300 (100)	300 (100)	300 (100)	300 (100)

Berdasarkan Tabel 4 dapat diketahui bahwa kepercayaan subjek penelitian terhadap KPK dalam penanganan TPK SDA sebagian besar tergolong cukup (63,3%). Deskripsi rincian aspek kepercayaan juga tergolong tinggi dan cukup. Sebagian besar subjek penelitian memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap KPK sebagai lembaga yang memiliki integritas (57,3%) dan memiliki kesetiaan (43,3%) terhadap tugas dan tanggungjawab memberantas TPK SDA. Subjek penelitian memberikan penilaian cukup terhadap KPK pada aspek kompetensi (58%), konsistensi (37,7%), dan keterbukaan (40,7%). Dengan demikian hasil ini menunjukkan kepercayaan yang positif terhadap KPK dalam penanganan TPK SDA.

Pengujian hipotesis penelitian menunjukkan terdapat hubungan positif antara kinerja penanganan Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam yang telah dilakukan KPK dengan kepercayaan subjek

penelitian terhadap KPK dalam menangani Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam ($r = 0,513$; $p = 0,000$). Kinerja KPK yang baik dalam menangani Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam membuat subjek penelitian memiliki kepercayaan terhadap KPK. Demikian juga terdapat korelasi positif antara kinerja dengan setiap komponen *trust* yang dapat terlihat pada Tabel 5.

Tabel 5 Nilai Korelasi Kinerja KPK dalam Penanganan TPK SDA dan Trust

Kinerja	Integritas	Kompetensi	Konsistensi	Kesetiaan	Keterbukaan
r	0,565	0,321	0,479	0,327	0,174
p	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001

Mengacu pada Tabel 5 kinerja KPK dalam menangani kasus TPK SDA pada tahun 2014 membuat subjek penelitian memiliki kepercayaan bahwa KPK dalam menangani kasus TPK KPK memiliki integritas ($r = 0,565$, $p = 0,000$), kompetensi ($r = 0,321$, $p = 0,000$), konsistensi ($r = 0,479$, $p = 0,000$), kesetiaan ($r = 0,327$, $p = 0,000$), dan keterbukaan ($r = 0,174$, $p = 0,001$). Dapat dijelaskan bahwa kinerja KPK dalam menangani kasus TPK SDA pada tahun 2014 memiliki korelasi paling tinggi dengan integritas KPK, kemudian diikuti korelasi dengan konsistensi, kesetiaan, kompetensi, dan keterbukaan. Dengan demikian kinerja KPK tahun 2014 yang dinilai positif oleh subjek penelitian menentukan kepercayaan terhadap KPK dalam hal integritas KPK sebesar 31,92%, dalam hal kompetensi KPK sebesar 10,3%, dalam hal konsistensi KPK sebesar 22,9%, dalam hal kesetiaan KPK sebesar 10,6%, dan dalam hal keterbukaan KPK sebesar 3,02%.

Penilaian sebagian besar subjek penelitian terhadap KPK yang memiliki kinerja baik merupakan bukti harapan subjek penelitian terhadap KPK dalam menangani TPK SDA telah terpenuhi. Harapan yang telah terpenuhi ini pada akhirnya membuat subjek penelitian memiliki kepercayaan terhadap KPK. Hal ini sesuai dengan pendapat Shaw (2007) bahwa kepercayaan merupakan keyakinan terhadap seseorang atau organisasi untuk memenuhi harapan yang dimiliki. Sebagai lembaga publik KPK mampu menampilkan kinerja yang baik sehingga menyebabkan kepercayaan masyarakat sesuai dengan hasil penelitian Van de Walle dan Bouckaert (2003). Penelitian ini berbeda dengan penelitian Van de Walle dan Bouckaert karena Van de Walle

dan Bouckaert meneliti tentang kualitas layanan publik institusi pemerintah terhadap kepercayaan publik. Meskipun berbeda namun prinsip hasil penelitiannya serupa yaitu adanya harapan publik yang terpenuhi akan menyebabkan tumbuhnya kepercayaan terhadap organisasi pemerintah.

Kinerja KPK yang baik menyebabkan KPK mampu menjaga kepercayaan masyarakat sebagai lembaga anti korupsi yang memiliki integrasi yaitu lembaga anti korupsi yang bersih, jujur, dan kesetiaan dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kinerja KPK selama tahun 2014 dalam penanganan kasus TPK SDA menerapkan berbagai strategi mulai dari penanganan yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, eksekusi, berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terkait, sosialisasi, pendidikan, penelitian, pengembangan, berbagai seminar dan *workshop* anti korupsi. Strategi tersebut dinilai berhasil sehingga pada akhirnya KPK dianggap kompeten dalam penanganan kasus TPK SDA. Keberhasilan dan kompetensi KPK dalam penanganan kasus TPK SDA tidak terlepas dari Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki KPK dan upaya peningkatan secara berkelanjutan kuantitas dan kualitas SDM KPK.

KPK juga menunjukkan konsistensinya dalam penanganan TPK SDA. Mulai dari kasus kecil hingga kasus besar yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi semua ditangani KPK. KPK tidak melakukan tebang pilih dalam menangani kasus TPK SDA mulai dari kasus perorangan ataupun lembaga. Melalui laporan akuntabilitas kinerja KPK yang dapat diakses publik, KPK menunjukkan sebagai lembaga yang memiliki keterbukaan (*transparansi*). KPK berusaha menampilkan kinerjanya secara akurat (*accuracy*), lengkap (*completeness*), serta menarik secara verbal dan visual (*format*) yang menggambarkan *information quality* yang dapat berdampak pada kepercayaan terhadap KPK. Hal ini sesuai dengan pendapat Bailey dan Pearson (1983) bahwa *information quality* merupakan salah satu prediktor pembentuk kepercayaan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kinerja KPK yang baik dalam penanganan TPK SDA terbukti menentukan secara empiris kepercayaan masyarakat terhadap KPK dalam penanganan TPK SDA. Kepercayaan masyarakat terhadap KPK dapat ditunjukkan dengan semua aspek kepercayaan yaitu integritas,

kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan yang semuanya mengarah pada kepercayaan yang positif. KPK telah membuktikan diri sebagai lembaga anti korupsi yang dipercaya memiliki integritas, kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan.

Saran yang dapat diberikan kepada KPK untuk program pencegahan dan penanganan korupsi Sumber Daya Alam antara lain :

1. Melanjutkan program-program KPK yang telah efektif dalam menangani Tindak Pidana Korupsi Sumber Daya Alam seperti penindakan yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan eksekusi, serta berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terkait seperti kepolisian, kehakiman, kejaksaan, kementerian ESDM, kementerian Kehutanan, dan dinas-dinas lainnya.
2. KPK dapat melakukan monitoring terhadap pihak-pihak yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (kehutanan, kelautan, dsb) terutama dalam pelaksanaan rencana aksi atau kegiatan. KPK secara aktif mendorong upaya peningkatan integritas serta membentuk sistem pencegahan korupsi pada pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam.
3. Program KPK yang berkaitan dengan tindakan pencegahan seperti pendidikan, sosialisasi, dan kampanye anti korupsi Sumber Daya Alam perlu ditindaklanjuti dalam bentuk evaluasi keefektifan program. Melalui evaluasi keefektifan program maka akan dapat dilakukan perbaikan-perbaikan yang diperlukan sehingga program tersebut menjadi lebih efektif.
4. Peningkatan keterlibatan aktif masyarakat secara proaktif sebagai bagian pendukung kinerja KPK dalam penanganan TPK Sumber Daya Alam.
5. KPK perlu meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam hal kompetensi, konsistensi, kesetiaan, dan keterbukaan karena masih terdapat masyarakat yang memiliki kepercayaan yang rendah terhadap KPK terkait hal-hal tersebut ketika KPK menangani TPK Sumber Daya Alam.

REFERENSI

- Aamodt, M. G. (2007). *Industrial/organizational psychology : An applied approach (5th ed.)*. Pacific Grove, CA : Wadsworth Publishing.
- Ali, M. (1998). *Kamus lengkap Bahasa Indonesia modern*. Jakarta :

Pustaka Amani.

- Bailey, J. E., & Pearson, S. W. (1983). Development of a tool for measuring and analyzing computer user satisfaction. *Management Science*, 29(5), 530-545.
- Bernardin, H. J., & Russel, J. E. A. (1993). *Human resource management : An experiential approach*. New York : McGraw Hill.
- Brown, S., Gray, D., McHardy, J., & Taylor, K. (2015). Employee trust and workplace performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116, 361-378.
- Butler, J. K., & Cantrell, R. S. (1984). A behavioral decision theory approach to modeling dyadic trust in superiors and subordinates. *Psychological Reports*, 55(1), 19-28.
- Elwina, M. (2011). Upaya pemberantasan korupsi. In N. T. Puspito, M. Elwina, I. S. Utari, & Y. Kurniadi (Eds.). *Pendidikan Anti-Korupsi untuk Perguruan Tinggi* (pp. 87-101). Jakarta : Kemendikbud.
- Karsona, A. M. (2011). Pengertian korupsi. In N. T. Puspito, M. Elwina, I. S. Utari, & Y. Kurniadi (Eds.). *Pendidikan Anti-Korupsi untuk Perguruan Tinggi* (pp. 21-34). Jakarta : Kemendikbud.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2006). *Memahami untuk membasmi : Buku saku untuk memahami tindak pidana korupsi*. Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2014). *Kajian kerentanan korupsi di sistem perizinan sektor kehutanan*. Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Kurniadi, Y. (2011). Dampak masif korupsi. In N. T. Puspito, M. Elwina, I. S. Utari, & Y. Kurniadi (Eds.). *Pendidikan Anti-Korupsi untuk Perguruan Tinggi* (pp. 55-71). Jakarta : Kemendikbud.
- McAllister, D. J. (1995). Affect and cognition based trust as foundations for interpersonnal cooperation in organizations. *Academy of Management Journal*, 38, pp. 24-59.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2007). *Organizational behavior* (7th ed.). Ney Jersey : Pearson Education, Inc.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2002). *How political institutions create and destroy social capital: An institutional theory of generalized trust*. Paper presented at the American Political Science Association meeting, Boston, MA.

- Salamon, S. D. (2003). *Trust that binds : The influence of collective felt trust on responsibility norms and organizational outcomes*. Diunduh dari <https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/15935/ubc2004-901750.pdf?sequence=1>.
- Shaw, R. B. (1997). *Trust in the balance*. San Fransisco : Jossey-Bass Inc.
- Stoyan, A. T., Niedzwiecki, S., Morgan, J., Hartlyn, J., & Espinal, R. (2014). Trust in government institution : The effects of performance and participation in the Dominican Republic and Haiti. *International Political Science Review*, 37(1), 18-35.
- Tarigan, A. (2013). Peran korporasi dalam kejahatan kehutanan. In Indonesia Corruption Watch (Ed). *Climate Change : Pertanggungjawaban Korporasi di Sektor Kehutanan* (pp.9-24). Jakarta : Indonesia Corruption Watch.
- Tim Penyusun Laporan Kinerja KPK. (2015). *Laporan akuntabilitas kinerja KPK tahun 2014*. Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Utari, I. S. (2011). Faktor penyebab korupsi. In N. T. Puspito, M. Elwina, I. S. Utari, & Y. Kurniadi (Eds.). *Pendidikan Anti-Korupsi untuk Perguruan Tinggi* (pp. 37-51). Jakarta : Kemendikbud.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government : The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8), 891-913.
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.
- Yuntho, E., Easter, L., Caesar, A., & Idris, I. (2014). *Regulasi membawa korupsi*. Jakarta : Indonesia Corruption Watch.

Penindakan Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan dengan Pendekatan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

M NURUL FAJRI

*Peneliti Muda Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dan Mahasiswa
Jurusan Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Andalas*

mnurulfajri7@gmail.com

ABSTRAK

Kebakaran hutan dan lahan dari tahun ke tahun selalu menjadi masalah di Indonesia. Sayangnya dari tiga jenis undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak berhasil memberikan efek jera kepada para pelaku pembakaran hutan dan lahan. Apalagi kebakaran hutan dan lahan terjadi di kawasan-kawasan yang telah diterbitkan izin pengelolaan dan pemanfaatan hutan dan lahan. Sementara itu

untuk melakukan penanggulangan terhadap bencana kebakaran hutan dan lahan serta rehabilitasi, negara harus mengeluarkan banyak anggaran. Dengan demikian perlu untuk membuat suatu terobosan penegakan hukum untuk memberikan efek jera terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan. Selain itu juga menjadi pintu masuk bagi pengembalian kerugian negara akibat kebakaran hutan dan lahan serta pemulihan atau rehabilitasi terhadap lingkungan hidup yang terpapar secara menyeluruh. Salah satunya dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kata kunci: pembakaran, hutan, lahan

ABSTRACT

Land and forest fire had been a perpetual problem in Indonesia. Unfortunately, three existing Acts, i.e. Forestry Act (Law No. 41 of 1999), Plantation Act (Law No. 18 of 2004), and Environmental Management Directives Act (Law No. 32 of 2009) failed to generate deterrent effects to the culprits of land and forest fire. Moreover, land and forest occurred in areas that have been issued permits to utilizing and managing of the forest and the land. At the same time, the State is held liable to the responsibility of coping with land and forest fire and their rehabilitations and such responsibility is held on top of a large sum of the state budget. Consequently, it is significant to create a breakthrough in law enforcement to generate deterrent effect to the culprits of land and forest fire as well as milestone for the recovery of state loss due to land and forest fire, and the recovery or rehabilitation towards the exposed environment holistically. One of the measures taken is the approach to the Corruption Eradication Act.

Keywords: *fire, forest, land*

PENDAHULUAN

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang merepresentasikan rakyat semestinya memberikan jaminan yang tegas terhadap kehidupan yang layak bagi rakyatnya. Salah satu jaminan kehidupan yang layak tersebut salah satunya mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan jaminan konstitusional negara bagi setiap

orang yang termaktub dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

Meskipun telah mendapatkan jaminan konstitusional tersebut, namun pada tahun 2015, lebih dari tiga bulan kabut asap melanda hampir dua pertiga wilayah Indonesia akibat kebakaran lahan dan hutan yang terjadi di sebagian wilayah Sumatera dan Kalimantan. Sudah lebih dari tiga bulan pula jutaan manusia didera penderitaan tak terperikan akibat bencana yang dalam 18 tahun terakhir menjadi ritual tahunan itu (Media Indonesia, 8/10/2015).

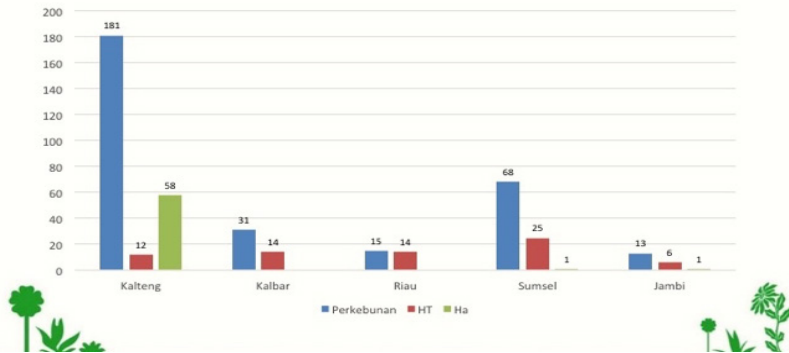
Bencana kabut asap telah merusak kualitas udara menjadi tidak sehat bahkan masuk kategori berbahaya. Akibat dari bencana kabut asap ini, dampaknya tidak hanya dirasakan di wilayah negara Indonesia, akan tetapi juga dampak tersebut juga dirasakan oleh negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan Brunai Darussalam. Tentulah permasalahan bencana kabut asap ini merupakan bencana yang serius sehingga perlu penanganan yang serius juga dalam hal menghentikan bencana kabut asap serta dalam hal penegakan hukumnya.

Menurut data yang dirilis oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) mengenai kebakaran hutan dan lahan terjadi dikawasan-kawasan yang telah diberikan izin pengelolaan atau pemanfaatan kepada perusahaan-perusahaan.

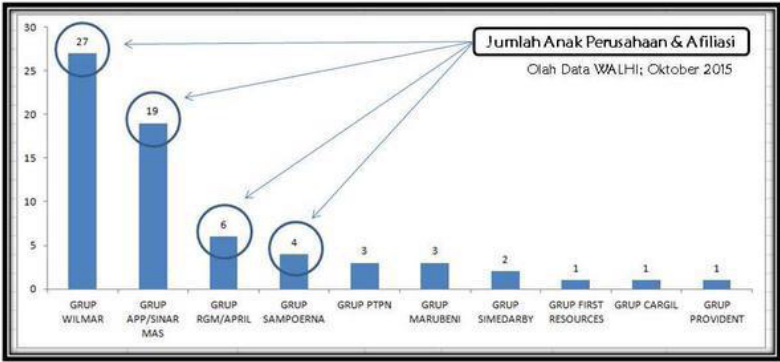
Daftar itu hasil analisis kebakaran hutan dan lahan di Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah. “Hasil analisis menunjukkan mayoritas titik api di dalam konsesi perusahaan. Di HTI 5.669 titik api, perkebunan sawit 9.168,” kata Edo Rahkman, Manajer Kampanye Walhi Nasional di Jakarta, pekan lalu. Dia merinci daftar berbagai grup besar terlibat membakar hutan dan lahan, di Kalteng Sinar Mas tiga anak perusahaan, Wilmar 14. Di Riau, anak usaha Asia Pulp and Paper (APP) enam, Sinar Mas (6), APRIL (6), Simerby (1), First Resources (1) dan Provident (1). Di Sumsel (8) Sinar Mas dan 11 Wilmar, (4) Sampoerna, (3) PTPN, (1) Simerby, (1) Cargil dan (3) Marubeni. Kalbar Sinar Mas (6), RGM/APRIL (6). Di Jambi Sinar Mas (2) dan Wilmar (2) (www.mongabay.co.id, 6/10/2015).

Infografis

WALHI | Wahana Lingkungan Indonesia
Jumlah Perusahaan yang Mengalami Kebakaran 2015



JEJAK API KORPORASI di INDONESIA
GRUP – GRUP KORPORASI PENYUMBANG ASAP KARHUTLA 2015



SUMBER: WALHI

Merujuk kepada data yang dirilis oleh Walhi tersebut tentu kebakaran hutan dan lahan yang terjadi dikawasan yang telah diterbitkan izin pemanfaatan dan pengelolaan kepada perusahaan adalah kontra produktif dengan tujuan idealnya. Sebab Pasal 33 UUD 1945 membawa semangat mewujudkan kesejahteraan sosial dan khususnya pada ayat ke (4) menyatakan perekonomian nasional diselenggarakan dengan asas kekeluargaan dan prinsip berwawasan lingkungan sebagai rujukan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), Undang-Undang Nomor

18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Dengan kata lain hutan dan lahan tidak hanya memiliki fungsi lingkungan hidup, namun juga memiliki fungsi ekonomi.

Perusahaan-perusahaan yang semestinya memberikan dampak positif bagi masyarakat dan negara, menjadi berubah menjadi aktor yang secara langsung maupun secara tidak langsung merugikan masyarakat dan negara. Selain dampak-dampak negatif terhadap biodiversitas dan fungsi-fungsi ekosistem hutan, kebakaran hutan dan lahan telah menimbulkan kerugian jiwa, harta-benda, masalah-masalah kesehatan, dan lebih jauh lagi mempengaruhi perekonomian nasional dan regional. Dampak negatif lainnya adalah efek kebakaran hutan terhadap meningkatnya suhu permukaan bumi (*global warming*).

Secara umum diketahui bahwa kebakaran hutan sebagian besar disebabkan oleh kegiatan-kegiatan penyiapan lahan untuk berbagai macam bentuk usaha pertanian dan kehutanan (mulai dari skala kecil seperti perladangan berpindah sampai pada skala besar seperti pengembangan hutan tanaman industri / HTI serta perkebunan kelapa sawit, karet, dsb.), yang akibatnya seringkali diperbesar oleh kondisi iklim yang ekstrem seperti musim kemarau yang panjang (Dicki Simorangkir, 2001:27).

Dengan kata lain, penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan sangatlah diperlukan, selain untuk memberikan efek jera bagi pelaku juga untuk mengganti segala kerugian yang muncul akibat pembakaran hutan dan lahan. UU PPLH mengenal tiga mekanisme penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran dan kerusakan lingkungan, yakni pendekatan sanksi administratif, pendekatan sanksi perdata dan pendekatan sanksi pidana. Namun sejauh ini penegakan hukum dengan menggunakan UU Kehutanan, UU Perkebunan dan juga yang paling umum dengan UU PPLH selain terasa tidak memberikan efek jera juga tidak memenuhi rasa keadilan. Untuk lebih lanjut dalam bagian pembahasan akan dibahas adalah bagaimana menindak pelaku pembakaran lahan dan hutan secara hukum menggunakan pendekatan dari UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU PPLH. Selain itu juga menawarkan suatu penegakan hukum baru terkait kebakaran hutan dan lahan menggunakan pendekatan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

Pendekatan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan dengan menggunakan UU Tipikor sangat didasari atas bagaimana mendahulukan nilai kemanfaatan dalam penegakan hukum kasus kebakaran hutan dan lahan. Dalam upaya bagaimana mensebandingkan putusan pidana dengan dampak kerugian yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan.

PEMBAHASAN

1. Menindak Pelaku Pembakaran Lahan Dan Hutan Secara Hukum Menggunakan Pendekatan Dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan Dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Panduan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 1 ayat (1) UU PPLH menyatakan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Oleh karena itu anggapan bahwa manusia adalah makhluk yang paling berkuasa adalah tidak benar. Faktor penentu keberlangsungan kehidupan kita tidaklah di tangan kita, sehingga kehidupan kita sangat rentan (*vulnerable*) (Niniek Suparni, 1994:8). Namun manusia merupakan makhluk hidup yang paling besar tanggungjawabnya untuk menjaga keberlangsungan tersebut.

Kasus kebakaran hutan dan lahan adalah bukti bahwa manusia merupakan aktor paling utama menyumbang kerusakan bagi alam yang mengancam keberlangsungan kehidupan. Meningkatnya kebutuhan akibat meningkatnya jumlah populasi manusia akan berdampak kepada upaya untuk memiliki secara pribadi khususnya terhadap menyangkut kebutuhan masyarakat banyak. Penerbitan izin terhadap pengelolaan dan pemanfaatan hutan dan lahan merupakan sebuah langkah ekonomis dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat banyak yang dilaksanakan oleh korporasi. Namun dalam proses pengelolaan dan pemanfaatan hutan tersebut mulai dari tahap praperizinan, saat izin telah diterbitkan dan setelah masa berlakunya

izin habis diberikan batasan-batasan yang jelas.

Batasan-batasan tersebut diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku agar meminimalisir segala bentuk ancaman dan risiko terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan hidup demi terjaganya keberlangsungan kehidupan dan ekosistem. Akan tetapi fakta tidak dapat dipungkiri ketika bencana kabut asap yang melanda Indonesia, khususnya pada wilayah Sumatera dan Kalimantan pada tahun 2015 ini disumbang oleh perusahaan-perusahaan besar dengan Wilmar Group dan PT Sinarmas sebagai penyumbang tertinggi. Dengan kawasan terpapar bencana kabut asap yang luas hingga malampaui batas negara tentunya butuh sebuah upaya kongkrit untuk mengakhiri bencana kabut asap akibat pembakaran lahan dan hutan. Salah satunya dengan melakukan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan secara pidana, baik individu maupun perusahaan.

Sebagai institusi yang berwenang, kepolisian telah melakukan proses hukum terhadap perorangan dan perusahaan pelaku pembakaran hutan. Dari data yang dirilis oleh pihak kepolisian menyatakan:

Polisi telah menetapkan 12 perusahaan sebagai tersangka dalam kasus kebakaran hutan dan lahan. Hingga Rabu (7/10/2015) kemarin, berdasarkan data bareskrim Polri, ada 223 tersangka perorangan dan perusahaan dalam kasus tersebut. Terakhir, polisi menetapkan dua perusahaan penanam modal asing sebagai tersangka. Dua perusahaan tersebut adalah PT Antang Sawit Perkasa (PT ASP) dan PT Kayong Agro Lestari (PT KAL). Dua korporasi di antaranya adalah korporasi PMA (penanaman modal asing),”.... Kasus PT ASP ditangani Kepolisian Daerah Kalimantan Tengah, sementara PT KAL oleh Kepolisian Daerah Kalimantan Barat. Selain dua korporasi PMA itu, Kepolisian juga telah menetapkan 10 korporasi lainnya sebagai tersangka. Adapun tersangka perorangan berjumlah 211 orang. Penetapan 223 tersangka perorangan dan korporasi itu berdasarkan 242 laporan polisi dengan jumlah area terbakar seluas 42.676, 68 hektare. Ia menyebutkan, masih ada kasus yang dalam tahap penyelidikan yaitu

sebanyak 24 kasus. Sementara, dari total LP yang sudah masuk ke penyidikan, perkara yang sudah dinyatakan P21 sebanyak 23 kasus dan yang sudah masuk ke tahap dua sebanyak 34,”... (www.kompas.com, 8/10/2015).

Tindakan kepolisian tersebut setidaknya telah menunjukkan adanya upaya penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan. Sebelumnya telah diumumkan juga oleh Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Siti Nurbaya bahwa beberapa perusahaan telah dicabut izin usahanya dan sebagian juga dicabut izin operasionalnya. Pertanyaan kemudian timbul instrumen hukum apa yang hendak dipakai dalam menindak pelaku pembakaran hutan ketika terdapat tiga undang-undang yang mengatur? Kondisi ini mirip dengan ajaran utilitarinisme Jeremy Bentham untuk melakukan penegakan hukum dan menciptakan sebuah keadilan yang dikenal dengan istilah. Bentham (1879:3) percaya bahwa asas kebahagiaannya itu berlaku baik bagi tindakan-tindakan individu maupun pemerintah, dan, jika diterapkan pada pemerintah, hal itu mengisyaratkan bagaimana memaksimalkan kebahagiaan terbesar bagi sebagian besar masyarakat. Untuk lebih lanjut dapat dilihat bagaimana ketentuan pidana bagi pelaku pembakaran hutan dan lahan sesuai dengan tiga undang-undang tersebut:

a) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 49 UU Kehutanan menyatakan bahwa, Pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya. Dan Pasal 50 ayat (3) huruf d menyatakan setiap orang dilarang membakar hutan. Namun sayangnya dalam undang-undang tersebut tidak menjelaskan ketentuan pidana mengenai Pasal 49. Ketentuan pidana sebagaimana diatur pada Pasal 50 ayat (3) huruf d diatur pada Pasal 78 ayat (3) yang menyatakan Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

Sementara itu apabila pelakunya merupakan badan usaha maka Pasal 50 ayat (14) menyatakan bahwa Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila

dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersamasama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan.

b) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

Pasal 48 ayat (1) UU Perkebunan menyatakan setiap orang yang dengan sengaja membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Sementara dalam Pasal 48 ayat (2) menyatakan jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Pasal 48 ini merupakan pasal yang mengatur ketentuan pidana tentang pembakaran lahan jika teradapat kesengajaan oleh pelaku.

Pasal 49 ayat (1) menyatakan setiap orang yang karena kelalaiannya membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah). Sementara ayat (2) menyatakan jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Jika merujuk pada penjelasan Pasal 21 ayat (3) huruf c UU PPLH menyatakan yang dimaksud dengan “kerusakan lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan” adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang berupa

kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

Meskipun UU PPLH secara khusus pasal tentang pembakaran lahan pada Pasal 108 yang mana sebagai berikut:

Pasal 108

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Namun jika menggunakan penjelasan Pasal 21 ayat (3) huruf c tersebut maka penjeratan pelaku pembakaran hutan dan lahan dapat menggunakan Pasal 98 dan Pasal 99 yang mana sebagai berikut:

Pasal 98

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
- (2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

- (3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling sedikit Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Pasal 99

- (1) Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (2) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka dan/atau bahaya kesehatan manusia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).
- (3) Apabila perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang luka berat atau mati, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah).

Sementara apabila pelakunya merupakan badan usaha atau berkaitan dengan pekerjaan dalam badan usaha diatur dalam Pasal 116 hingga Pasal 119 yang mana sebagai berikut:

Pasal 116

- (1) Apabila tindak pidana lingkungan hidup dilakukan oleh, untuk, atau atas nama badan usaha, tuntutan pidana dan sanksi pidana dijatuhkan kepada:
 - a. badan usaha; dan/atau
 - b. orang yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau orang yang bertindak sebagai pemimpin kegiatan dalam tindak pidana tersebut.
- (2) Apabila tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh orang, yang berdasarkan hubungan kerja atau berdasarkan hubunganlain yang bertindak dalam lingkup kerja badan usaha, sanksi pidana dijatuhkan terhadap pemberi perintah atau pemimpin dalam tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan tindak pidana tersebut dilakukan secara sendiri atau bersama-sama.

Pasal 117

Jika tuntutan pidana diajukan kepada pemberi perintah atau pemimpin tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) huruf b, ancaman pidana yang dijatuhkan berupa pidana penjara dan denda diperberat dengan sepertiga.

Pasal 118

Terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) huruf a, sanksi pidana dijatuhkan kepada badan usaha yang diwakili oleh pengurus yang berwenang mewakili di dalam dan di luar pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selaku pelaku fungsional.

Pasal 119

Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, terhadap badan usaha dapat dikenakan pidana tambahan atau tindakan tata tertib berupa:

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari

- tindak pidana;
- b. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan;
 - c. perbaikan akibat tindak pidana;
 - d. kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
 - e. penempatan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Jika membandingkan data yang dirilis oleh Walhi dan data yang dirilis oleh Kepolisian memang terlihat kontras. Sebab yang dipaparkan oleh Walhi menyatakan kabut asap mayoritas disumbang oleh kebakaran hutan dan lahan di kawasan yang telah diterbitkan izin bagi perusahaan. Sementara mayoritas oleh Kepolisian menunjukan hanya 12 perusahaan yang ditetapkan sebagai tersangka, sementara jumlah tersangka perorangan menunjukan angka sebesar 211 orang. Terlepas dari jumlah tersangka tersebut, konsep penegakan hukum pidana yang diatur dalam UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU PPLH sangatlah menentukan.

Konsep hubungan sebab-akibat dalam hukum pidana merupakan bentuk pembuktian apakah benar suatu tindakan tertentu masuk kategori tindak pidana baik telah menimbulkan kerugian (delik materil) maupun belum menimbulkan kerugian (delik formil). Ketiga undang-undang tersebut hanya menganut ajaran melawan hukum materil dimana ada pidana ketika telah terjadi kerugian. Ajaran ini sejatinya tidak hanya menjadi penghalang dalam menjerat pelaku sebab baru ada pidana ketika terjadi kesalahan (delik materil). Padahal dampak dari kebakaran hutan dan lahan bersifat masif dan melintasi batas negara.

2. Pendekatan Baru Dalam Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Pembakaran Hutan Dan Lahan Menggunakan Pendekatan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* Undang-Undang Nomor

20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) secara tegas menyatakan dua dampak (unsur) dari tindak pidana korupsi, yaitu “yang dapat merugikan keuangan negara” atau “perekenomian negara”. Secara gramatikal, penggunaan kata “atau” merupakan alternatif pembuktian unsur dari tindak pidana. Memasukan dua tipe dampak kerugian sebagai alternatif tentulah disertai dengan maksud yang jelas dari pembuat undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi nomor: 003/PUU-IV/2006 telah memberikan tafsir terhadap cara menghitung kerugian negara dengan cara menggunakan perhitungan oleh ahli. Namun tafsir tersebut tidak menjawab persoalan mengenai kepastian hukum dalam menghitung kerugian negara. Kelahiran Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan salah satu upaya mewujudkan cita-cita Negara Indonesia yang terhambat oleh praktik korupsi yang merugikan keuangan negara juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi serta telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.

UU Tipikor menjelaskan, maksud dari keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Kuangan Negara (UU Keuangan Negara) menyatakan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ada banyak definisi keuangan negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada selain yang diatur pada UU Tipikor. Namun setidaknya secara sederhana menurut Riawan Tjandra pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan:

Dari sisi obyek Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (2014:3).

Sementara itu definisi perekonomian negara secara normatif lebih mendasar kepada usaha kolektif sistematis yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 yang memberikan alternatif pilihan unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dapat dikatakan sebagai sebuah keuntungan penegakan hukum. Keuntungan karena

adanya fleksibilitas untuk menentukan ukuran kerugian akibat tindak pidana korupsi (delik formil) yang telah benar-benar terjadi (*actual loss*) maupun potensi kerugian (*potential loss*) (putusan MK nomor: 003/PUU-IV/2006), apakah kerugian keuangan negara, ataupun kerugian perekonomian negara.

Kekuatan argumen Positivisme Hukum terletak pada aplikasi struktur norma positif itu kedalam struktur kasus-kasus kongkret (Shidarta, 2013:199). Frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” jika ditarik lebih jauh kedalam logika positivisme hukum, idealnya harus memenuhi aspek kongkret dari penerapan UU Tipikor sebagai instrumen penegakan hukum. Hal ini tidak terlepas dari asas legalitas hukum pidana serta sebagian pandangan hukum pidana yang tidak mengenal analogi. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor: 03/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi berpendapat:

Bahwa dengan adanya penjelasan yang menyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, kemudian mengkuifikasikannya sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya. Faktor kerugian, baik secara nyata atau berupa kemungkinan, dilihat sebagai hal yang memberatkan atau meringankan dalam penjatuhan pidana, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 4, bahwa pengembalian kerugian negara hanya dapat dipandang sebagai faktor yang meringankan. Oleh karenanya persoalan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, lebih merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik oleh aparat penegak hukum, dan bukan menyangkut konstitusionalitas norma.

Dari putusan tersebut, penerapan unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara memperkuat fleksibilitas alternatif

pembuktian. Meskipun dalam pandangan Mahkamah Konstitusi kesemuanya baik yang telah maupun potensi harus benar-benar dapat dihitung. Meskipun fokus dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut lebih kepada aspek kepastian hukum akibat adanya frasa “dapat”, namun pada sisi lain Mahkamah Konstitusi menyiratkan bahwa baik telah dapat dihitung maupun potensi kerugian keuangan negara maupun perekonomian negara harus ditentukan oleh seorang ahli dibidangnya.

Sebelum terlalu jauh masuk kedalam pendapat seorang ahli, Pasal 2 UU Keuangan Negara menjelaskan apa saja ruang lingkup dari keuangan negara sebagai berikut:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Perihal perekonomian negara memang baik dalam risalah-risalah sidang pembentukan UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan tidak menyebutkan batasan yang jelas apa-apa saja yang masuk kedalam perekonomian negara. Sementara Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan menyatakan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama...”. Begitupun dijelaskan pada bagian penjelasan dalam UU Tipikor. Akan tetapi orientasi ditunjukan secara kongkret oleh UU Tipikor perihal perekonomian negara. Dimana perekonomian negara bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat. Menurut Prof.

Dr. Mubyarto, pada saat disahkannya UUD 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial (Mahkamah Konstitusi, 2010:39).

Artinya kerugian perekonomian negara sebagaimana dimaksud UU Tipikor dapat diartikan segala sesuatu tindakan yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum dalam UU Tipikor yang menghambat tujuan perekonomian negara. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa unsur kerugian keuangan negara sebagai unsur dalam bentuk yang sempit dan unsur kerugian perekonomian negara sebagai unsur yang lebih luas. Tidak hanya itu, alternatif pilihan “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dapat diartikan sebagai strategi untuk memperluas ruang bekerjanya UU Tipikor untuk melawan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) yang harus diberantas dengan cara-cara yang luar biasa.

Pompe sebagaimana dikutip oleh Lamintang-Samosir mengatakan:

Pada arrest HOGE RAAD tanggal 12 November 1900, W. 7525 yang pada dasarnya mengatakan: “Apabila perkataan-perkataan dalam undang-undang itu sendiri sudah cukup jelas, maka orang tidak dibenarkan memberikan pengertian yang lain yang menyimpang dari pengertian perkataan-perkataan tersebut dengan membuat suatu penafsiran. Akan tetapi jika perkataan-perkataan dalam undang-undang itu ternyata dapat ditafsirkan secara berbeda-beda, maka adalah lebih baik jika orang berusaha mengetahui apa yang sebenarnya telah dimaksud oleh pembentuk undang-undang, dari pada terikat secara harafiah pada perkataan-perkataan tersebut (Lamintang, 1997: 157).

Salah satu alasan kenapa bab kesejahteraan digabungkan dengan bab perekonomian digabungkan pada satu bab dalam konstitusi, karena perekonomian diartikan sebagai usaha dan kesejahteraan sebagai tujuannya. Menurut Mubyarto, salah seorang penggagas ekonomi kerakyatan, memaknai kedua pasal tersebut memiliki hubungan kausalitas yang sangat kuat (Mahkamah Konstitusi, 2010:39).

Kausalitas yang dapat diartikan sebagai perekonomian nasional yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 sebagai usaha bersama dan kesejahteraan sebagai tujuannya. Menurut Ismail Saleh (1990:xviii) ekonomi merupakan tulang punggung kesejahteraan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi adalah tiang-tiang penopang kemajuan suatu bangsa, namun tidak dapat disangkal bahwa hukum merupakan pranata yang pada akhirnya menentukan bagaimana kesejahteraan yang dicapai tersebut dapat dinikmati secara merata, bagaimana keadilan sosial dapat diwujudkan dan bagaimana ilmu pengetahuan dan teknologi dapat membawa kebahagiaan bagi rakyat banyak.

Penjelasan dalam UU Tipikor terkait dengan definisi perekonomian negara selaras dengan cita Negara Republik Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Segala usaha bersama dalam rangka perekonomian negara tersebut harus berorientasi kepada terwujudnya cita-cita Negara Republik Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Menurut *Encyclopedia Americana*, *welfare state* merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang mempertimbangkan bahwa negara bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum warga negara (Siswono Yudho Husodo, 2009:65). Lebih lanjut dijelaskan dengan mengambil contoh pada beberapa negara-negara di Eropa Barat dan Amerika Utara:

Rakyat di negara-negara tersebut menikmati pelayanan negara di bidang kesehatan dengan program asuransi kesehatan, sekolah gratis sampai sekolah lanjutan atas-bahkan di Jerman sampai universitas-, penghidupan yang layak dari pendapatan dan standar hidup, sistem transportasi yang murah dan efisien, dan orang menganggur menjadi tanggungan negara. Semua layanan negara tersebut sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat yang telah semakin makmur melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung *human investment*. Kesejahteraan itu adalah buah sistem ekonomi yang mandiri, produktif, dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan *saving*. (Mahkamah Konstitusi, 2010:39)

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kerugian terhadap perekonomian negara dapat diartikan sebagai segala tindakan (tindak pidana korupsi) yang menghambat, menghalangi, mengganggu serta menghentikan segala usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan baik ditingkat pusat maupun di daerah, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Kebakaran hutan dan lahan juga yang terjadi secara meluas serta berlangsung dalam tempo waktu yang cukup lama juga akan memiliki dampak yang meluas serta membutuhkan waktu pemulihan yang cukup lama. Sebab tidak hanya kerugian dari sisi materil yang dikeluarkan untuk penanggulangan bencana kabut asap dan pemulihan kondisi, namun juga rusaknya ekosistem alam. Bahwa kerugian negara akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 diperkirakan mencapai Rp. 200 Triliun baik yang dialamin negara, swasta dan masyarakat. Biaya untuk pemadaman pada tahun 2014 itu kita melakukan pemadaman bukan hanya Riau tetapi enam provinsi karena sifatnya pencegahan jadi ada api sedikit langsung dipadamkan, biayanya sekitar 620 miliar. Hingga 25 Oktober 2015 BNPB sudah menganggarkan Rp385 miliar untuk pemadaman lahan dan hutan yang terbakar (www.bbc.com, diakses pada 26 Oktober 2015).

Sama kita ketahui bahwa pembakaran hutan dilakukan adalah untuk menghemat pengeluaran dalam melakukan *land clearing* yang artinya sama saja dengan menguntungkan dirinya sendiri. Berkaitan dengan hal itu, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang:

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Perihal unsur pembuktian atau apa yang hendak dibuktikan, apabila merujuk pada kewenangan KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta berkaca pada asumsi

kerugian negara akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 lalu, setidaknya dua unsur KPK untuk bertindak melakukan penyelidikan, penyidikan hingga ke penuntutan terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan telah terpenuhi sepanjang pembakaran hutan dan lahan tersebut dilakukan karena adanya unsur niat atau kesengajaan untuk membakar dengan tujuan menarik keuntungan dari tindakan tersebut. Sebab dengan membuktikan adanya unsur niat atau kesengajaan untuk membakar dengan tujuan untuk dapat menarik keuntungan maka unsur perbuatan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dapat dinyatakan terpenuhi. Namun apabila unsur niat atau kesengajaan untuk membakar dengan tujuan menarik keuntungan dari tindakan tersebut tidak dapat terpenuhi, setidaknya KPK masih memiliki kewenangan koordinasi dengan institusi penegak hukum lainnya.

Eric M. Uslaner dalam bukunya berjudul *Corruption, Inequality and the Rule of Law* mengatakan bahwa korupsi menciptakan terhambatnya pertumbuhan ekonomi dan ketidakefektifan pemerintahan. Lebih lanjut Eric M. Uslaner menyatakan *My argument on the roots of corruption is largely pessimistic: Corruption is not easy to eradicate if it is largely based upon the distribution of resources (economic inequality) and a society's culture (trust in people who may be different from yourself)* (2008:24).

Pendapat Eric M. Ulsaner menjelaskan bahwa korupsi menyebabkan ketidaksamarataan di bidang ekonomi dan kebiasaan pada masyarakat. Eric M. Ulsaner tidak hanya melihat kerugian dari tindak pidana korupsi secara matematis, namun juga ada nilai (sosial dan budaya) dalam masyarakat yang terganggu atau menerima dampak dari tindak pidana korupsi. Hal ini senada dengan konsep dampak tindak pidana korupsi yang termaktub dalam UU Tipikor perihal kerugian perekonomian negara. Meskipun hanya menyebutkan frasa “perekonomian negara” namun makna dari frasa tersebut memiliki dimensi yang luas. Definisi terhadap perekonomian negara baik yang disebutkan dalam UU Tipikor maupun dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tetaplah memegang prinsip yang sama. Apalagi UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU PPLH memang dalam konsideran mengingatnya mencantumkan Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Definisi yang disebutkan dalam UU Tipikor hanyalah menambah beberapa kata akan tetapi tidaklah merubah sama sekali makna Pasal

33 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 sebagai adopsi dari bagian penjelasan UU Tipikor perihal definisi perekonomian negara terlihat bahwa dimensi yang luas dari perekonomian negara itu termanifestasi secara politik, sosial, dan budaya menjadi satu bagian mencapai cita-cita Negara Republik Indonesia, selain dimensi hukum dan ekonomi tentunya.

Dampak kerugian perekonomian negara sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor selain berbicara terhadap kondisi yang lebih makro, juga dapat mengakomodir dampak-dampak yang bersifat mikro baik dari sisi negara maupun dari sisi masyarakat.

Menurut bidang keilmuannya, teori-teori dan konsep-konsep ilmu ekonomi yang banyak digunakan di dalam Hukum dan Ekonomi dan Analisis Ke-ekonomian Tentang Hukum milik ranah Mikroekonomi yang merupakan cabang ilmu ekonomi, menangani perilaku satuan-satuan ekonomi secara individu. Secara luas, satuan-satuan ekonomi tidak terbatas pada manusia saja, namun manusia dijadikan sumber pengkajian sebagai subjek yang menjadi penggerak atau aktor yang menjalankan, menggunakan (*operate*) entitas, dalam hal ini hukum menjadi salah satu entitas ekonomi. Sebaliknya, Makroekonomi sebagai cabang lain dari ilmu ekonomi yang pada dasarnya menangani jumlah agregat ekonomi, seperti tingkat dan laju pertumbuhan produksi nasional, suku bunga, pengangguran, inflasi dan lain sebagainya (Fajar Sugianto, 2013:8)

Bahkan, sama kita ketahui bahwa dampak kabut asap yang terjadi akibat pembakaran hutan dan lahan di Indonesia pada saat ini juga telah melintasi batas negara. Sehingga negara Indonesia dalam hukum internasional juga dapat dianggap memikul tanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang berulang-ulang serta putusan pidana yang ringan.

PENUTUP

Dalam rangka menjerat pelaku pembakaran hutan dan lahan, baik korporasi dan perorangan, Negara Indonesia setidaknya memiliki

tiga peringkat hukum yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penjeratan hukum tersebut melalui pendekatan hukum pidana sebenarnya memberikan alternatif untuk menegakan keadilan. Namun rasanya ketiga undang-undang tersebut dipandang tidak memberikan menjawab rasa keadilan. Dari perspektif pemikiran Jeremy Bentham bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan.

Dalam hukum pidana ini berarti bahwa penerapan hukum (termasuk pengenaan sanksi pidana) haruslah membawa manfaat atau kebahagiaan bagi orang banyak. Jika dikaitkan dengan penerapan hukum dalam perkara demikian, yang seringkali kental nuansa korupsinya, maka penerapan hukum dengan mengenakan kedua ketentuan yang dilanggar, apalagi jika diikuti dengan pengenaan pidana yang berat (karena dianggap *meerdaads samenloop*), akan mewujudkan kebahagiaan tersebut (Shinta Agustina, 2014:289). Apalagi dampak dari kebakaran hutan dan lahan yang tidak kecil. Pendekatan UU Tipikor dapat dijadikan sebagai pilihan baru untuk dapat menjerat pelaku pembakaran hutan dan lahan. UU Tipikor bertujuan melindungi kepentingan negara dalam arti dipulihkannya kerugian keuangan negara, sementara UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU PPLH melindungi pemanfaatan dan keberadaan hutan dan lahan secara lestari (Shinta Agustina, 2014:289).

REFERENSI

Buku

- Dicki Simorangkir, 2001, *Tinjauan Singkat Kerangka Hukum dan Kelembagaan dalam Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*, makalah dalam prosiding seminar sehari dengan tema: *Akar Penyebab dan Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera*, Bogor: ICRAF, CIFOR dan Uni Eropa.
- Eric M. Ulsaner, 2008, *Corruption, Inequality and the Rule of Law*, New York: Cambridge University Press.
- Fajar Sugianto, 2013, *Economic Approach to Law: Seri Analisis Ke-ekonomian Tentang Hukum, Seri II*, Jakarta: Kencana.
- Ismail Saleh, Serias, 1990, *Apa yang Saya Alami: Hukum dan Ekonomi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Jeremy Bentham, 1879, *An Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, London: Oxford at the Clarendon Press.
- Lamintang, 1997, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VII* Jakarta: Sekretraiat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Niniek Suparni, 1994, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shinta Agustina, 2014, *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta: Themis Books.
- Siswono Yudho Husodo, 2009, *Menuju Walfare State*, Jakarta: Baris Batu.
- W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Putusan

- Putusan Mahkamah Konstitusi nomor: 003/PUU-IV/2006.

Media Massa

- Media Indonesia, *Pantang Pasrah Melawan Asap*, Kolom Editorial, Kamis 8 Oktober 2015.
- <http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/> diakses pada tanggal 8 Oktober 2015.
- <http://nasional.kompas.com/read/2015/10/08/10050811/Terkait.>

Kebakaran.Hutan.Polisi.Sudah.Tetapkan.12.Perusahaan.sebagai.
Tersangka diakses pada tanggal 8 Oktober 2015.

http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151026_indonesia_kabutasap diakses pada tanggal 16 Januari 2016.



ASEAN ‘Political-Security’ Community: Mekanisme Kerjasama Multilateral dan Mutual Legal Assistance dalam Menangani Kasus Money Laundering di Asia Tenggara

AZHARI SETIAWAN

*Pascasarjana Hubungan Internasional, Universitas Indonesia,
Pusat Studi Masyarakat ASEAN, Universitas Riau*

azharisetiawan@gmail.com

ABSTRAK

Ketika berbicara mengenai cara menangani kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme di Indonesia, tersedia ratusan bahkan ribuan solusi yang telah disalurkan melalui produk hukum, akademis, ataupun wacana-wacana strategis. Namun, kuantitas solusi ini ternyata berbanding lurus dengan kuantitas varian mekanisme tindak korupsi itu sendiri. Salah satu yang menjadi problematika dan dilema bagi Indonesia adalah penyamaran dan/atau menyembunyian harta hasil korupsi lewat mekanisme *Money Laundering*. *Money Laundering*

yang berada di dalam negeri dinilai masih memiliki kemungkinan untuk diberantas, namun Indonesia akan mengalami kesulitan yang lebih besar jika uang hasil tindak korupsi “dicuci” di luar negeri. Kesulitan ini akan semakin bertambah ketika negara asing yang dijadikan sebagai tempat pencucian—dan/atau tempat pelarian—tidak memiliki perjanjian kerjasama keamanan—seperti unifikasi regulasi, kerjasama kepolisian dan ekstradisi—dengan Indonesia. Solusi yang ditawarkan dalam tulisan ini adalah pemanfaatan *ASEAN ‘Political-security’ Community* sebagai pintu masuk bagi Indonesia untuk membangun jaringan kerjasama keamanan dengan negara-negara ASEAN yang menjadi tempat pelarian favorit—salah satu contohnya ialah Singapura—bagi pelaku korupsi dan *Money Laundering* di Indonesia. Tulisan ini secara teoritis, disusun melalui pendekatan hukum, ekonomi, dan politik yang disusun dalam kerangka disiplin Ilmu Hubungan Internasional. Selain sebagai pintu masuk bagi Indonesia untuk membuka akses, Kerjasama Internasional sebagai mekanisme pemberantasan korupsi dan *Money Laundering* di ASEAN pada umumnya, dan Indonesia pada khususnya, dapat menjadi solusi strategis bagi Indonesia dalam menyukkseskan dan membuka peluang untuk memimpin pilar *ASEAN ‘Political-security’ Community*. Menangani korupsi sekaligus menciptakan peluang untuk memimpin pilar politik-keamanan di *ASEAN Community* dapat menjadi “sekali dayung, dua tiga pulau terlampaui” bagi Indonesia.

Kata kunci: korupsi, *money laundering*, kerjasama multilateral, ekstradisi, *ASEAN ‘Political Security Community*.

ABSTRACT

When discussing about handling corruption cases, collusion, and nepotism in Indonesia, hundreds or even thousands of solutions are offered through legal products, academic papers, or strategic discourses. However, the quantity of this solution turned out to be directly proportional to the quantity of variant mechanisms of corruption itself. One of the problematic and dilemma for Indonesia is disguise and/or concealment of proceeds of corruption through the mechanism of Money Laundering. Money laundering in the country is still considered to have the possibility to be eradicated, but Indonesia will experience greater difficulty if the proceeds of corruption “washed” abroad. This difficulty will be increased

when foreign countries that serve as a washing—and/or escape—do not have a security cooperation agreement—like unification/harmonization of regulation, police cooperation and extradition—with Indonesia. The solution offered in this paper is the use of ASEAN 'Political-security' Community as an entry point for Indonesia to build a network of security cooperation with ASEAN countries that became a favorite escape—one example is the Singapore-for perpetrators of corruption and Money Laundering in Indonesia. This paper theoretically drawn up by applying legal, economic, political approach within the framework of the International Relations Theory discipline which relevant to Multilateral Cooperation and Mutual Legal Assistance. Aside from being an entry point for Indonesia to open access, International Cooperation as a mechanism for combating corruption and Money Laundering in ASEAN in general and Indonesia in particular, can be a strategic solution for Indonesia in the success and the opportunity to lead the pillars of ASEAN 'Political-security' Community. Addressing corruption while creating an opportunity to lead the political-security in the ASEAN Community could mean “one stone, two birds” for Indonesia.

Keywords: corruption, money laundering, multilateral cooperation, extradition, ASEAN 'Political Security Community'.

PENDAHULUAN

Tulisan ini merupakan penjelasan tentang masalah yang secara potensial dapat muncul dan mengancam usaha negara-negara ASEAN dalam memberantas tindak pidana korupsi jika komitmen berintegrasi ke dalam *ASEAN Community* tidak dipahami dengan seksama dari sisi ancaman, tantangan hukum dan keamanan. Berdirinya *ASEAN Community* sebagai bentuk regionalisasi batas-batas teritorial negara-negara ASEAN yang semulanya secara yuridis tertutup, kini menjadi sebuah kawasan regional yang terbuka dan menjadi kesempatan bagi setiap negara-negara anggota ASEAN.

Desember 2015, ASEAN sebagai organisasi kerjasama internasional berubah menjadi Komunitas Internasional bernama *ASEAN Community 2015* (Ageng Wibowo, 2014). *ASEAN Community 2015* berpijak pada tiga pilar utama dalam menyatukan negara-negara anggota ASEAN. Pilar pertama yaitu Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN, kedua, Komunitas Ekonomi ASEAN, dan

ketiga, Komunitas Sosial-budaya ASEAN. *ASEAN Community* 2015 digadang-gadang untuk dapat memberikan kontribusi besar tidak hanya bagi perkembangan ekonomi-politik luar negeri negara-negara anggota saja namun juga ikut dirasakan seluruh masyarakat negara-negara kawasan Asia Tenggara (*ASEAN Blueprint*, 2015).

Sepintas ini terlihat baik, karena dengan semangat perdamaian dan kerjasama, Indonesia mampu bersama-sama dengan negara-negara ASEAN lainnya untuk memajukan kesejahteraan dan keamanan ASEAN. Namun, di sisi lain masih ada yang perlu diperhatikan dengan seksama potensi-potensi yang pada awalnya terlihat baik, padahal pada kenyataannya Indonesia masih menemukan konsekuensi dan resiko-resiko yang harus diperhatikan dan diambil tindakan serius.

Salah satu yang menjadi problematika dan dilematis bagi Indonesia adalah penyamaran dan/atau pembersihan harta hasil korupsi lewat mekanisme *Money Laundering*. *Money Laundering* yang berada di dalam negeri dinilai masih memiliki kemungkinan untuk diberantas, namun Indonesia akan mengalami kesulitan yang lebih besar jika uang hasil tindak korupsi tersebut “dicuci” di luar negeri. Kesulitan ini akan semakin bertambah ketika negara asing yang dijadikan sebagai tempat pencucian—dan/atau tempat pelarian—tidak memiliki perjanjian kerjasama keamanan—seperti unifikasi dan/atau harmonisasi regulasi, kerjasama kepolisian dan ekstradisi—dengan Indonesia (ex: Singapura).

Blueprint ASEAN Community baik dari pilar keamanan, ekonomi, dan sosial-budaya menjanjikan sejumlah harapan-harapan bagi masyarakat ASEAN yang terdiri dari akses, kesempatan, kerjasama, perubahan, dan kemajuan. Harapan-harapan ini kemudian dikupas dalam tiga semboyan, *One Vision, One Identity, One Community*. Namun, terdapat celah yang serius untuk diperhatikan oleh pemerintah, Indonesia khususnya, bahwa *ASEAN Community* belum memiliki rencana tentang penanganan tindak *Money Laundering*. Memang korupsi adalah persoalan dalam negeri yang menjadi tanggung jawab negara masing-masing. Namun, bagaimana jika dengan memanfaatkan akses keterbukaan yang diberikan oleh *ASEAN Community*, muncul tindak pidana lain yang mendukung bahkan memelihara tindak korupsi terjadi? *Money Laundering* dan kasus para koruptor yang melarikan diri ke luar negeri (biasanya negara yang dituju tidak memiliki perjanjian ekstradisi dengan negara asal) adalah kasus yang secara potensial dapat terjadi dan tersebar

ke seluruh penjuru dunia, termasuk negara-negara ASEAN. Terlebih jika *ASEAN Community* tidak dibarengi dengan pemahaman bahwa tindak *Money Laundering* merupakan ancaman potensial bagi pemerintah Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya.

RUMUSAN MASALAH

Korupsi memiliki pos tersendiri dalam *ASEAN Community*, pembahasan mengenai korupsi terdapat pada pilar keamanan, *ASEAN Political-security Community* tepatnya pada bagian *Cooperation in Political Development* seperti yang tertera di bawah ini:

*Efforts are underway in laying the groundwork for an institutional framework to facilitate free flow of information based on each country's national laws and regulations; **preventing and combating corruption**; and cooperation to strengthen the rule of law, judiciary systems and legal infrastructure, and good governance. Moreover, in order to promote and protect human rights and fundamental freedoms, the ASEAN Charter stipulates the establishment of an ASEAN human rights body (ASEAN Political Security Community Blueprint, 2007)*

Usaha *ASEAN Community* dalam mencegah dan memerangi korupsi dirumuskan dalam lima aksi kerja diantaranya (*ASEAN Political Security Community Blueprint, 2007:5-6*):

1. *Identify relevant mechanisms to carry out cooperation activities in preventing and combating corruption and strengthen links and cooperation between the relevant agencies*
2. *Encourage all ASEAN Member States to sign the Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation for Preventing and Combating Corruption signed on 15 December 2004*
3. *Promote ASEAN cooperation to prevent and combat corruption, bearing in mind the above MoU, and other relevant ASEAN instruments such as the Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (MLAT)*
4. *Encourage ASEAN Member States who are signatories to the United Nations Convention against Corruption to ratify the said Convention*

5. *Promote the sharing of best practices, exchange views and analyse issues related to values, ethics and integrity through appropriate avenues and fora and taking into account inputs from various seminars such as the ASEAN Integrity Dialogue.*

Berdasarkan *blueprint* ini, penulis tidak menemukan tentang kerjasama di bidang hukum terkait dengan tindak *Money Laundering*. Penulis juga tidak menemukan mekanisme ataupun isu *Money Laundering* di bagian *Transnational Crime*. Ini tentu celah bagi pelaku tindak pidana korupsi yang “membersihkan” uangnya ke luar negeri. Celah bagi koruptor merupakan masalah bagi Indonesia. Bisa jadi ASEAN yang seharusnya menjadi kesempatan dan harapan bagi kemajuan ekonomi Indonesia, dapat menjadi ancaman dan potensi masalah baru bagi keberlangsungan keamanan dan perekonomian Indonesia. Pada saat ini, Indonesia menempati peringkat ketiga di antara negara-negara ASEAN dan peringkat ke enam puluh empat di dunia terkait dengan jumlah kasus *Money Laundering* yang terjadi (*Basel Institute on Governance*, 2012).

Oleh karena itu, tulisan ini menjadi penting untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi setiap *stakeholders* baik dari Pemerintah sebagai *track-1*, *Epistemic Community* sebagai *track-2* (para akademisi hukum, politik, dan ekonomi yang ada di Indonesia), juga termasuk *Civil Society Organizations* sebagai *track-3* yang fokus di bidang transparansi keuangan di Asia Tenggara dalam menyambut Komunitas ASEAN dan usaha penanggulangan tindak pidana korupsi pada level daerah yang—karena akses dari ASEAN—terinternasionalisasi menjadi kasus pidana transnasional.

TINJAUAN PUSTAKA

Tulisan ini disusun pendekatan pendekatan hukum, ekonomi, dan politik yang disusun dalam kerangka disiplin Ilmu Hubungan Internasional dengan bantuan Teori Diplomasi (ekstradisi) dan Kerjasama Multilateral dalam kerangka Regionalisme ASEAN, khusus membahas tentang *Mutual Legal Assistance*. Selain sebagai pintu masuk bagi Indonesia untuk membuka akses, Kerjasama Multilateral sebagai mekanisme pemberantasan korupsi dan *Money Laundering* di ASEAN pada umumnya, dan Indonesia pada khususnya, dapat menjadi solusi strategis bagi Indonesia dalam menyukkseskan dan membuka peluang untuk memimpin pilar ASEAN ‘*Political-security*’ *Community*. Menangani korupsi sekaligus menciptakan peluang

untuk memimpin pilar politik-keamanan di *ASEAN Community* dapat menjadi “sekali dayung, dua tiga pulau terlampaui” bagi Indonesia.

Korupsi dan *Money Laundering*

Menafsirkan korupsi merupakan hal yang secara akademik tidak sesulit mencegah pelaksanaannya. Secara bahasa, Korupsi diambil dari bahasa Latin. Definisi korupsi berasal dari kata *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* yang berarti busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok, dan lain-lain. Menurut Donatella Della Porta dalam *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms Of Political Corruption*, korupsi adalah perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tak wajar dan ilegal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka (Della Porta, Donatella & Alberto Vannucci, 1999:15).

Istilah korupsi mengalami konotasi yang beragam oleh beberapa tokoh. Machiavelli mengatakan bahwa korupsi merupakan “*destruction of citizens virtue's*”; Montesquieu memandang korupsi adalah suatu penyimpangan tatanan politik dari yang baik menuju yang buruk; Rousseau memandang korupsi sebagai suatu konsekuensi yang tak terelakkan dari perjuangan dalam kekuasaan. Korupsi juga dinilai sebagai suatu penyakit dalam setiap sistem pemerintahan (Della Porta, Donatella & Alberto Vannucci, 1999:16).

Bagaimanakah hubungan antara korupsi dan *Money Laundering*? *Money Laundering* adalah suatu upaya perbuatan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul uang/dana atau harta kekayaan hasil tindak pidana melalui berbagai transaksi keuangan agar uang atau harta kekayaan tersebut tampak seolah-olah berasal dari kegiatan yang sah/legal. Pada umumnya pelaku tindak pidana berusaha menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari tindak pidana dengan berbagai cara agar harta kekayaan hasil kejahatannya sulit ditelusuri oleh aparat penegak hukum sehingga dengan leluasa memanfaatkan harta kekayaan tersebut baik untuk kegiatan yang sah maupun tidak sah. Oleh karena itu, tindak pidana *Money Laundering* tidak hanya mengancam stabilitas dan integritas sistem perekonomian dan sistem keuangan, melainkan juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara konstitusi, tindak *Money Laundering* terdapat dalam UU RI Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak *Money Laundering*. Pencucian dalam UU ini memiliki tiga aspek definisi antara lain:

1. Tindak pidana *Money Laundering* aktif, yaitu Setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayar, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas Harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul Harta kekayaan (Pasal 3 UU RI No. 8 Tahun 2010);
2. Tindak pidana *Money Laundering* pasif yang dikenakan kepada setiap orang yang menerima atau menguasai penempatan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan, penukaran, atau menggunakan Harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1). Hal tersebut dianggap juga sama dengan melakukan *Money Laundering*. Namun, dikecualikan bagi Pihak Pelapor yang melaksanakan kewajiban pelaporan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini (Pasal 5 UU RI No. 8 Tahun 2010);
3. Dalam Pasal 4 UU RI No. 8/2010, dikenakan pula bagi mereka yang menikmati hasil tindak pidana *Money Laundering* yang dikenakan kepada setiap orang yang menyembunyikan atau menyamarkan asal usul, sumber lokasi, peruntukan, pengalihan hak-hak, atau kepemilikan yang sebenarnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1). Hal ini pun dianggap sama dengan melakukan *Money Laundering*.

Berdasarkan definisi tentang *Money Laundering* di atas, dapat penulis simpulkan bahwa *Money Laundering* dapat menjadi cara bagi pelaku korupsi untuk membersihkan bukti kriminalnya dari tindak pidana korupsi. Hal ini berdasarkan hukum, melanggar undang-undang karena berdasarkan Pasal 2 UU RI Nomor 8 Tahun 2010, harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana korupsi

termasuk dalam sumber potensial tindak *Money Laundering*. Korupsi menempati posisi pertama dalam pasal tersebut.

Kerjasama Multilateral

Kerjasama dalam politik internasional—atau hubungan internasional—adalah hubungan timbal balik antara dua atau lebih aktor internasional—negara—berdasarkan pada asa saling ketergantungan atau interdependensi (Robert Jackson & George Sorensen, 2013:183). Holsti menjelaskan alasan-alasan negara melakukan kerjasama diantaranya: 1) ancaman atau permasalahan yang sama; 2) mengurangi biaya; 3) menghindari konsekuensi jika tidak melakukan kerjasama; dan 4) meningkatkan efisiensi (K. J. Holsti, 1992:380). Dalam hubungan internasional, Multilateralisme sebagai *platform* dari Kerjasama Multilateral terjadi ketika beberapa negara yang bekerja dalam suatu kesepakatan dan kesepahaman pada suatu masalah. Multilateralisme didefinisikan oleh Miles Kahler sebagai “*International Governance of the many*” (Miles Kahler, 1982:681). Robert Keohane mendefinisikan multilateralisme sebagai “praktek koordinasi kebijakan nasional dalam kelompok tiga atau lebih negara (Robert Keohane, 1992:731). Berdasarkan ini, Korupsi dan *Money Laundering* masuk ke dalam empat kategori sebagai *driving force* mengapa Indonesia dan negara-negara ASEAN harus melakukan kerjasama multilateral memerangi dan memberantas praktek *Money Laundering*.

Selain sebagai pintu masuk bagi Indonesia untuk membuka akses, Kerjasama Multilateral sebagai mekanisme pemberantasan Korupsi dan *Money Laundering* di ASEAN terkhusus Indonesia, dapat menjadi solusi strategis bagi Indonesia dalam menyukkseskan dan membuka peluang untuk memimpin pilar *ASEAN 'Political-security' Community*. Menangani korupsi sekaligus menciptakan peluang untuk memimpin pilar politik-keamanan di *ASEAN Community* dapat menjadi “sekali dayung, dua tiga pulau terlampaui” bagi Indonesia.

Mutual Legal Assistance

Dewasa ini, terdapat jenis kejahatan yang juga berkembang sebagai akibat dari perkembangan teknologi informasi tetapi sudah melibatkan jaringan internasional yang didukung oleh infrastruktur yang canggih. Kejahatan inilah yang lajim disebut dengan kejahatan

transnasional terorganisasi (*Transnational Organized Crime*). Salah satu jenis kejahatan transnasional terorganisasi ini adalah pencucian uang (*money laundering*). Karakteristik yang sangat menonjol dari kejahatan ini ialah memiliki mobilitas tinggi dengan jaringan organisasi yang sangat tertutup didukung manajemen operasional dan keuangan yang canggih. Modus operandi sedemikian hanya dapat dilaksanakan dengan baik oleh suatu organisasi kejahatan (Romli Atmasasmita, 1997:65).

Mutual Legal Assistance adalah sebuah perjanjian antara dua atau lebih negara dengan suatu tujuan untuk mengumpulkan dan saling mempertukarkan informasi dalam usaha untuk menegakkan hukum publik atau hukum kriminal. Dalam MLA terdapat mekanisme-mekanisme yang ditentukan sendiri oleh negara-negara yang terlibat MLA. MLA dapat menjadi instrumen investigasi dan penuntutan kasus-kasus kriminal yang sifatnya transnasional. Ketika negara membutuhkan informasi dari negara lain tentang suatu kasus tertentu, negara-negara yang sudah menandatangani MLA harus memberikan informasi tersebut atas nama penegakan hukum (Dan E. Stigall, 2013).

Mutual Legal Assistance (MLA) pada dasarnya merupakan suatu bentuk perjanjian timbal balik dalam masalah pidana. Pembentukan *Mutual Legal Assistance* dilatarbelakangi adanya kondisi faktual bahwa sebagai akibat adanya perbedaan sistem hukum pidana di antara beberapa negara mengakibatkan timbulnya kelambanan dalam pemeriksaan kejahatan. Seringkali masing-masing negara menginginkan penggunaan sistem hukumnya sendiri secara mutlak dalam penanganan kejahatan, hal yang sama terjadi pula pada negara lain, sehingga penanganan kejahatan menjadi lamban dan berbelit-belit.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif bersifat eksplanatif, yakni suatu penelitian yang berusaha untuk menjelaskan tentang faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya berbagai fenomena dan metode-metode yang bisa digunakan untuk memahami dan menanggulangi permasalahan yang diakibatkan oleh fenomena tersebut (Catherine Marshall dan Gretchen B Rossman, 1994:41). Penelitian yang bersifat eksplanasi menjelaskan permasalahan,

keadaan, gejala, dan kebijakan serta tindakan objek penelitian terhadap lokus penelitiannya. Penelitian secara eksplanasi lebih memaparkan secara rinci suatu fenomena dengan fakta-fakta, yang menguatkan data dan analisa penelitian. Fenomena yang dijadikan objek dalam penelitian ini adalah munculnya *Money Laundering* sebagai prediksi masalah jika pemerintah tidak menanggapi *ASEAN Community* sebagai ancaman dan tantangan khususnya di bidang keamanan di sektor ekonomi.

PEMBAHASAN

Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) yang didirikan melalui Deklarasi Bangkok pada 8 Agustus 1967, sesungguhnya memang sudah merupakan Komunitas Keamanan karena berdasarkan latar belakang pembentukan ASEAN, salah satunya ialah untuk menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara (Ikrar Nusa Bhakti, 2008:71). Dalam membentuk sebuah komunitas keamanan, dibutuhkan mekanisme formal maupun informal yang bisa berfungsi untuk mengurangi, mencegah, dan mengelola konflik yang muncul. Oleh karena itu ASEAN perlu memantapkan mekanisme yang ada dan kalau perlu ASEAN harus membentuk mekanisme yang baru yang sesuai dengan perkembangan masalah di kawasan ASEAN. Untuk penanganan tindak Korupsi dan *Money Laundering* di kawasan ASEAN, Penulis menawarkan tiga kebijakan strategis yaitu: 1) *ASEAN Political Security Community* (APSC) harus menjadi wadah dan instrumen bagi ASEAN; 2) Perlu dibentuknya *Mutual Legal Assistance Treaty* (MLAT) khusus menangani isu Korupsi dan *Money Laundering*; dan 3) sebagai capaian jangka panjang, ASEAN berkesempatan untuk membentuk Badan Multilateral ASEAN yang khusus menangani isu Korupsi dan *Money Laundering* dengan menjadikan MLAT dan APSC sebagai payung dan landasan hukum bagi ASEAN.

ASEAN Political Security Community sebagai Instrumen Indonesia dalam Menangani Kasus Money Laundering

ASEAN yang secara khusus belum memiliki mekanisme tersendiri untuk menangani masalah korupsi dan/atau praktek *Money Laundering* merujuk pada komitmen ASEAN dalam cetak birunya yang akan bekerjasama menanggulangi korupsi sebagai salah satu masalah yang krusial di kawasan Asia Tenggara. Harus ada

jaminan nyata bahwa negara-negara ASEAN tidak akan berkonflik dikarenakan perbedaan visi tentang penanggulangan korupsi.

Sebagai contoh, dapat dikaji kembali mengenai alasan mengapa sampai saat ini Indonesia belum juga memiliki kesepakatan dengan Singapura terkait dengan perjanjian ekstradisi padahal, ekstradisi dapat menjadi mekanisme yang efisien dalam menanggulangi kasus-kasus korupsi dan *Money Laundering* yang terjadi di Indonesia. Belum tuntasnya perjanjian ekstradisi—terkait dengan perjanjian pertahanan dan latihan bersama militer Indonesia yang dilakukan dengan Singapura yang merugikan Indonesia—menjadikan Singapura sebagai salah satu tempat paling favorit bagi para koruptor-koruptor di Indonesia yang “berlindung” dan “membersihkan” harta pidananya di Singapura (Viva News, 2010).

Komunitas ASEAN memiliki semboyan *One Vision, One Identity, One Community* yang berarti bahwa dari sudut pandang keamanan, negara-negara ASEAN harus memiliki visi dan misi yang sama dalam memerangi kasus-kasus pidana yang secara nyata mengancam keamanan dan stabilitas ekonomi-politik negara. Berpijak pada penjelasan ini maka, Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya harus mau duduk bersama dan membahas mengenai mekanisme yang paling tepat untuk menanggulangi kasus korupsi dan *Money Laundering* yang berpotensi transnasional.

Penulis dalam tulisan ini ingin menawarkan *Mutual Legal Assistance* dan Ekstradisi sebagai mekanisme yang dinilai efektif dan efisien untuk mencegah dan memerangi tindak korupsi dan *Money Laundering* di kawasan Asia Tenggara. Jika negara-negara ASEAN ingin berkomitmen kuat dalam memberantas korupsi dengan ASEAN *Political Security* sebagai instrumennya, maka, sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Ikrar Nusa Bhakti, peneliti senior bidang politik LIPI, dalam bukunya, “Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komunitas ASEAN 2015” menjelaskan bahwa, ASEAN harus memiliki fondasi konseptual yang kuat dalam membentuk sebuah komunitas keamanan yang komprehensif dan serius. Fondasi-fondasi ini terdiri dari tiga tataran utama antara lain adalah: 1) adanya hasrat dan komitmen bersama tentang ancaman bersama sehingga ada keinginan kuat untuk membangun aliansi militer; 2) adanya konstruksi rasa saling percaya dan identitas kolektif melalui interaksi-interaksi strategis; dan 3) pembangunan *dependable expectations of peaceful change* sehingga akan tercipta rasa kebutuhan akan komunitas

keamanan baik dari level individu masyarakat sampai pada level tertinggi, sistem internasional (Ikrar Nusa Bhakti, 2008:75).

Nilai Strategis Pembentukan ASEAN *Mutual Legal Assistance Treaty on Corruption and Money Laundering*

Model kerjasama internasional dalam kaitan pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional terorganisasi memiliki banyak bentuk, diantaranya: perjanjian ekstradisi, perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana (*mutual assistance in criminal matters*), perjanjian tentang transfer dalam proses beracara, dan sebagainya. Di antara model-model perjanjian tersebut di atas, perjanjian ekstradisi (Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1979) dan perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana merupakan perjanjian yang sangat penting dalam pengungkapan kejahatan transnasional terorganisasi karena telah terbukti efektif sebagai cara untuk mencegah, menangkap, dan menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan transnasional/berdimensi internasional (Wayan Parthiana, 1990:29).

Sebagai tambahan, Indonesia telah menandatangani beberapa perjanjian ekstradisi dan perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana, di antaranya: Perjanjian ekstradisi dengan Pemerintah Malaysia yang dimuat dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1974, Perjanjian ekstradisi dengan Pemerintah Philipina melalui Undang-undang No. 10 Tahun 1976, Perjanjian ekstradisi dengan Pemerintah Kerajaan Thailand melalui Undang-undang No. 2 Tahun 1978, serta Perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana dengan pemerintah Australia pada tahun 1995.

Dari beberapa bentuk perjanjian yang dikemukakan di atas, pada bagian ini penulis berargumentasi bahwa untuk kasus *Money Laundering* bagi Indonesia dengan cakupan regional Asia Tenggara, *Mutual Legal Assistance* dan Ekstradisi adalah dua hal yang paling esensial bagi kepentingan nasional Indonesia. Dengan ini, penulis dapat mengusulkan bahwa diperlukannya mekanisme *Mutual Legal Assistance* dalam kerangka ASEAN.

Memang, terdapat kendala yuridis karena perbedaan-perbedaan sistem hukum di antara Negara-negara ASEAN. Kendala yuridis (dalam penanganan kejahatan transnasional terorganisasi- penulis) lebih disebabkan oleh adanya perbedaan sistem hukum pidana di antara negara anggota ASEAN. Ada negara yang menganut

Sistem Continental dan ada pula yang menganut sistem Anglo Saxon. Perbedaan besar terutama terdapat dalam sistem peradilan pidana yaitu ada yang menganut *Due Process Model*/DPM (lebih menitik beratkan pada perlindungan HAM bagi tersangka, sehingga menimbulkan birokrasi yang cukup panjang dalam peradilan pidana) dan ada yang memilih *Crime Control Model*/CCM dengan menekankan efisiensi dan efektivitas peradilan pidana dengan berlandaskan asas praduga tak bersalah (M.A. Erwin, 2000). Di samping itu, kendala diplomatik juga menjadi faktor yang sangat signifikan bagi terhambatnya penanganan kejahatan, karena kondisi ini menyangkut kedaulatan suatu negara yang harus senantiasa dihormati.

Mutual Legal Assistance tidak harus selalu berbicara tentang penyelarasan sistem hukum yang ada, namun rasa saling membutuhkan informasi inilah yang harus dikedepankan oleh Negara-negara ASEAN khususnya Indonesia sebagai ASEAN *Leader* dapat memprakarsai perjanjian ini dapat direalisasikan dan diimplementasikan. Tanpa unifikasi hukum pun, ASEAN dapat membentuk mekanisme saling tukar informasi akan tindak-tanduk kasus *Money Laundering*. Artinya, dengan menyepakati adanya ASEAN *Mutual Legal Assistance*, ada kesediaan di setiap Negara-negara ASEAN untuk bersedia memberikan informasi yang dibutuhkan oleh Negara-negara ASEAN yang lain.

Mutual Legal Assistance dapat menjadi solusi disaat ekstradisi tidak dapat berjalan efektif. *Mutual Legal Assistance* merupakan lembaga yang relatif efektif untuk diterapkan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional terorganisasi, dibandingkan dengan lembaga ekstradisi. Kelemahan penggunaan lembaga ekstradisi dikemukakan oleh Watanabe, sebagaimana dikutip oleh Romli Atmasasmita, antara lain: (1) perbedaan hukum nasional baik hukum substantif maupun hukum ajektif (acara), (2) mekanisme pelaksanaannya, dan (3) struktur organisasi pemerintahan dari negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut (Romli Atmasasmita, 1997:71).

Perhatian perlunya keselarasan sistem penanganan ini sebetulnya sudah pernah diutarakan sendiri oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla. Diberitakan dari *thejakartapost* saat membuka acara konferensi ASEAN Association of Chiefs of Police (ASEANAPOL) di Jakarta, Jusuf Kalla meminta Kepolisian Republik Indonesia meningkatkan

kerja sama pertukaran informasi dengan Kepolisian lain di kawasan Asia Tenggara. Utamanya untuk meminimalisir dan mencegah praktik kejahatan pencucian uang.

Acara tersebut turut dihadiri Kapolri Jenderal Badrodin Haiti, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan Tedjo Edhy Purdijatno, dan Jaksa Agung HM Prasetyo. JK menuturkan, masing-masing negara memang mempunyai landasan hukum yang berbeda. Namun, perlu dirumuskan formula bersama yang bisa mengurangi tindak kriminal seperti pencucian uang. Oleh karenanya antarnegara harus saling bertukar informasi (Media Indonesia, 2015). Formula bersama ini dapat menjadi program eksekutif maupun legislatif dengan memprakarsai Undang-undang Anti Pencucian Uang yang dapat dibentuk parlemen antar Negara-negara anggota ASEAN.

Dengan luas wilayah yang begitu besar, mustahil bagi Indonesia untuk mencegah dan memberantas berbagai kejahatan transnasional terorganisasi hanya dengan kekuatan sendiri, tanpa melibatkan negara lain. Oleh karena itu, dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional terorganisasi, peranan kerjasama internasional di antara negara-negara, baik yang sifatnya bilateral maupun multilateral, merupakan hal yang tidak dapat ditunda-tunda pelaksanaannya.

Mutual Legal Assistance ASEAN dapat menjadi suatu bentuk mekanisme kerjasama multilateral, dalam pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional terorganisasi, termasuk kasus *Money Laundering*. Di samping itu, *Mutual Legal Assistance*, secara relatif dapat menjadi instrument dalam mengatasi kendala-kendala hukum dan diplomatik yang sering kali muncul bersamaan dengan dilakukannya pencegahan dan pemberantasan *Money Laundering* sebagai kejahatan transnasional terorganisasi.

Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi Tingkat ASEAN sebagai Visi Jangka Panjang Pemberantasan Korupsi dan *Money Laundering* di Asia Tenggara

Penulis mengarahkan tiga fondasi utama Komunitas Keamanan ASEAN—seperti yang telah disebutkan sebelumnya—yang dihubungkan dengan kasus korupsi dan *Money Laundering* kearah pembentukan sebuah komisi regional yang secara khusus menangani tindak korupsi di tingkat ASEAN. Hal ini juga senada dengan

ratifikasi *United Nations Convention Against Corruption* pada tahun 2003 (UNODC, 2014) dan ratifikasi Konvensi Palermo pada tahun 2008 yang dilakukan oleh Indonesia. Artinya disini, jauh sebelum ASEAN, Indonesia dan negara-negara ASEAN juga sudah memiliki pengalaman ratifikasi perjanjian internasional anti korupsi di tingkat global. Oleh karena itu, tentunya di tingkat ASEAN Indonesia harus memanfaatkan momen ini untuk meningkatkan usaha pemberantasan korupsi tingkat daerah yang terinternasionalisasi ke negara-negara lain. Secara hukum, ASEAN tentunya telah memiliki payung hukum yang kuat karena bersesuaian dengan UNCAC.

Mengapa ASEAN untuk jangka panjang perlu membentuk KPK-ASEAN (*ASEAN Corruption Eradication Commission*)? Penulis telah memaparkan sebelumnya bahwa koruptor Indonesia yang bersembunyi dan membersihkan atau menyimpan harta pidananya di luar negeri adalah ancaman bagi Indonesia karena Indonesia perlu mengembalikan harta yang telah dikorupsi untuk menghindari kerugian negara. Ini menjadi masalah jika harta pidana tersebut tersimpan melewati batas teritorial negara. Tentu sebagai negara yang menghormati hukum internasional, Indonesia perlu membangun perjanjian-perjanjian internasional yang mendukung pengembalian-pengambalian aset ini. Oleh karena itu dengan dibentuknya KPK di tingkat ASEAN dapat mendukung dan menjadi batu loncatan bagi Indonesia dalam memberantas korupsi.

Bagaimanakah fungsi-fungsi strategis KPK-ASEAN? Tentu KPK Indonesia dengan KPK-ASEAN memiliki perbedaan baik secara teknis maupun strategis. Seperti yang sudah diketahui bahwa negara-negara ASEAN masih terkendala di masalah penyelarasan atau harmonisasi hukum. Negara-negara ASEAN masih memiliki persepsi dan muatan hukum yang berbeda-beda terkait dengan Korupsi dan *Money Laundering*. Namun penulis telah merumuskan tingkatan-tingkatan aksi kerja yang secara basis payung hukum dan ekonominya harus mengikuti percepatan-percepatan integrasi Komunitas ASEAN itu sendiri. Artinya disini ialah percepatan fungsi KPK-ASEAN mengikuti percepatan fungsi dari Komunitas ASEAN tersendiri. Haromisasi hukum dapat mendongkrak percepatan fungsi penanganan tindak Korupsi dan *Money Laundering* di ASEAN. Oleh karena itu secara fungsional, KPK-ASEAN memiliki level-level kinerja dari tingkat yang paling awal hingga tingkat paling tinggi yang secara strategis dan teknis mampu melakukan fungsi penyidikan layaknya KPK di

Indonesia dan/atau negara-negara lain yang memiliki KPK. Berikut ini penulis memaparkan *roadmap* percepatan dan pemberantasan korupsi di tingkat ASEAN melalui institusi *ASEAN Corruption Eradication Commission*.

1. **Level 1, Koordinasi Organisasional dan Pertukaran Informasi.** Fungsi ini berkaitan dengan pertukaran-pertukaran mengenai tindak pidana korupsi di negara-negara ASEAN yang dianggap berguna bagi pemberantasan korupsi di masing-masing negara. Pertukaran informasi dapat digunakan juga sebagai kebutuhan komparasi dan perumusan-perumusan strategi baru dalam memerangi korupsi. Disinilah letak peran strategis dari *Mutual Legal Assistance Treaty* ASEAN yang khusus menangani Korupsi dan *Money Laundering*.
2. **Level 2, Pendidikan Politik dan Hukum.** Fungsi ini berisi tentang segala hal yang berkaitan dengan edukasi dan pembentukan paradigma anti-korupsi di seluruh elemen masyarakat khususnya Indonesia. ASEAN dapat juga mendirikan program pendidikan anti-korupsi dalam rangka membentuk Komunitas Keamanan di tingkat ASEAN.
3. **Level 3, Kerjasama antar Kepolisian ASEAN.** Fungsi ini menempatkan Kepolisian-kepolisian di tingkat ASEAN terintegrasi dalam penanganan kasus-kasus *Transnational Crime*. Kerjasama antar Kepolisian ASEAN tidak hanya menangani permasalahan Korupsi dan *Money Laundering* saja, karena dengan tingkat integrasi dan koordinasi yang baik di level ini, ASEAN dapat memiliki Polisi ASEAN yang bertugas khusus menangani segala tindak kriminal yang bersifat transnasional seperti: Perdagangan Manusia; Penyelundupan Manusia, Perdagangan Narkoba, Terorisme, *Sex Trafficking*, dan lain-lain.
4. **Level 3, Ekstradisi.** Ini merupakan fungsi yang paling strategis bagi Indonesia dalam menangani tindak pidana korupsi dan *Money Laundering* yang melarikan diri dari Indonesia. Dengan memanfaatkan KPK-ASEAN dan Komunitas Keamanan ASEAN, Indonesia—seharusnya—bisa membangun kesepakatan mengenai ekstradisi dengan seluruh negara-negara ASEAN, tak terkecuali Singapura, merujuk pada komitmen untuk membentuk Komunitas Keamanan ASEAN yang telah disepakati oleh negara-negara ASEAN.
5. **Level 5, Penyidikan dan Peradilan.** Ini merupakan kulminasi

dari tujuan utama pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun, fungsi ini hanya dapat berjalan jika integrasi yang dilakukan Indonesia bersama ASEAN telah terintegrasi di bawah payung hukum dan politik khusus dan tersendiri. Ketika integrasi ASEAN sudah mencapai tingkat tertingginya dimana ASEAN sudah berdiri layaknya sebuah Komunitas yang terintegrasi penuh (Federasi atau Konfederasi; Uni Eropa), maka kasus korupsi yang pasti juga akan terfederasikan dapat ditanggulangi dengan mekanisme penyidikan kasus korupsi dan *Money Laundering* yang berada langsung di bawah *ASEAN Corruption Eradication Commission* dan Pengadilan Tingkat ASEAN. Terkait dengan mekanisme ini masing-masing negara ASEAN dapat menentukan apakah kasus tertentu diselesaikan secara multilateral, bilateral, atau dikembalikan ke negara asal lewat proses ekstradisi dan internalisasi hukum. Sangat dibutuhkan perjuangan yang serius jika ASEAN ingin sampai di level ini karena ia bergantung pada kualitas integrasi ASEAN itu sendiri.

KESIMPULAN

Demikianlah tulisan ini telah menjelaskan kerjasama multilateral negara-negara ASEAN dan dalam kerangka *ASEAN Political-security Community* sebagai suatu instrumen dan mekanisme yang dinilai efektif dalam memberantas korupsi di Indonesia dan negara-negara ASEAN, khususnya pada kasus dimana koruptor di daerah-daerah Indonesia secara hukum menginternasionalisasikan harta pidananya ke luar negeri baik lewat kasus pelarian atau penyimpanan harta pidana.

Terbukanya akses bagi seluruh masyarakat ASEAN untuk saling berinteraksi dan membangun jaringan di seluruh penjuru ASEAN secara sepiantas menjadi harapan bagi setiap masyarakat negara-negara ASEAN untuk dapat bekerja atau berdomisili di luar negeri. Namun, tentunya tidak semua orang-orang yang memanfaatkan akses ini adalah orang-orang yang baik dan taat hukum saja, tentu akses ini juga menjadi sasaran empuk bagi para koruptor untuk “melarikan diri” dan “menyimpan” harta pidananya di seluruh penjuru ASEAN. Maka Indonesia harus jeli dalam memahami hal-hal atau ancaman-ancaman potensial semacam ini.

Korupsi yang terus berkembang dari segi mekanisme juga perlu

diberantas melalui mekanisme yang juga harus terbaru. Prediksi penulis tentang korelasi antara tindak pidana korupsi dan *Money Laundering* yang mengikuti arus regionalisasi dapat ditanggulangi juga dengan regionalisasi program anti korupsi. Salah satu solusi yang penulis tawarkan ialah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi di tingkat ASEAN. Tentunya KPK versi ASEAN ini—layaknya ASEAN sendiri—harus melewati beberapa percepatan-percepatan aksi kerja sehingga dapat sampai pada fungsi tertinggi dalam institusi pemberantasan korupsi.

Untuk saat ini, percepatan fungsi pemberantasan Korupsi dan *Money Laundering* dengan menggunakan kerangka yang penulis tawarkan, yang paling memungkinkan adalah ASEAN dapat mencapai level 3 yaitu terbentuknya kerjasama antara Kepolisian ASEAN dengan catatan *Mutual Legal Assistance* dapat diratifikasi. ASEAN pun bahkan dapat mencapai level 4, Ekstradisi jika secara multilateral semua negara-negara ASEAN sepakat masuk ke level 4. Indonesia sendiri harus meningkatkan kembali posisi tawarnya dengan Singapura terkait dengan isu ekstradisi. Keberhasilan perjanjian dengan Singapura akan memudahkan Indonesia melakukan perjanjian-perjanjian ekstradisi yang lain dengan negara-negara ASEAN yang lain sehingga secara multilateral, ASEAN dapat mewadahi fungsi ekstradisi tersebut.

REFERENSI

- “Indonesia Resmi Ratifikasi Konvensi Palermo”. Diakses dari <http://www.merdeka.com/politik-internasional/indonesia-resmi-ratifikasi-konvensi-palermo-hohx8m8.html> Pada 9 Februari 2015 Pukul 23.08 WIB.
- “Ratifikasi Dikaitkan Singapura Gunakan Wilayah RI” diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/node/251588> Pada 9 Februari 2015 Pukul 22.43 WIB.
- Ageng Wibowo. 2014. *Menyambut Terwujudnya Komunitas ASEAN 2015*. ANTARA NEWS. <http://www.antaranews.com/berita/469602/menyambut-terwujudnya-komunitas-asean-2015> diakses pada 8 Februari 2015 pukul 17.42 WIB.
- Amundsen, Inge & Sissener, Tone., *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey* (Norad, 2000) tersedia di http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf

- Amundsen, Inge. 2000. *Corruption: Definitions and Concepts*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- ASEAN Political-Security Community Blueprint. Diakses dari <http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf> pada 8 Februari 2015 Pukul 17.20. WIB
- Basel Institute on Governance. 2012. *The Basel AML Index Country Risk Ranking*. Basel, Portugal. Diakses dari <http://index.baselgovernance.org/index/Index.html#ranking> Pada 8 Februari 2015 Pukul 18.29 WIB.
- Bhakti, Ikrar Nusa. 2008. *Masyarakat ASEAN Menuju Komunitas ASEAN 2015*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar – Pusat Penelitian Politik, LIPI. Hal. 71.
- Blueprint ASEAN Community 2015 dapat diakses dari <http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf> (ASEAN Political-security Community); <http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf> (ASEAN Economic Security); <http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf> (ASEAN Socio-culture Community).
- Dan. E. Stigall. 2013. *Ungoverned Spaces, Transnational Crime, and the Prohibition on Extraterritorial Enforcement Jurisdiction in International Law*. Washington DC: U.S. Department of Justice - National Security Division; U.S. Department of Justice.
- Della Porta, Donatella & Alberto Vannucci., *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption* (New York: Aldine De Gruyter, 1999).
- Doig, Alan & Robin Theobalt., *Corruption and Democratisation* (London: Frank Class, 1999).
- GTZ. 2005. "Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level: A Practical Guide." Eschborn: GTZ.
- Holsti, K.J. 1992, *International Politics, A Framework for Analysis: Sixth Edition*, New Jersey: Prentice-Hall International Editions.
- Jackson, Robert & Sorensen, George. 2013. *Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press Inc.
- Kahler, Miles. 1982. *Multilateralism with Small and Large Numbers*. International Organization, Vol: 46, No: 3. Summer 1992.
- Keohane, Robert O. 1992. *Multilateralism: An Agenda for Research*. International Journal, Vol: 45 (Autumn 1992).
- Langseth, Petter. 1999. *Prevention: An Effective Tool to Reduce*

- Corruption.*" Paper disajikan pada konferensi ISPC tentang Responding to the Challenge of Corruption. Milan.
- Marshall, Catherine dan Gretchen B Rossman. 1994.*Designing Qualitative Research 2nd Edition*. California: Sage Publication.
- Michael, Arndt. 2013. *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*. Palgrave Macmillan.
- Pasal 2 UU RI No. 8 Tahun 2010 tentang Hasil Tindak Pidana *Money Laundering*.
- Pasal 3 UU RI No. 8 Tahun 2010 tentang Hasil Tindak Pidana *Money Laundering*.
- Pasal 5 UU RI No. 8 Tahun 2010 tentang Hasil Tindak Pidana *Money Laundering*.
- Pope, Jeremy., *Confronting Corruption: The Element of National Integrity System*, (Jakarta: Transparency International, 2003)
- Porta, Della, Donatella & Alberto Vannucci. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms Of Political Corruption*. New York: Aldine De Gruyter.
- Robinson, Mark., *Corruption and Development* (London: Frank Class, 1998).
- Stigall, Dan E., *Ungoverned Spaces, Transnational Crime, and the Prohibition on Extraterritorial Enforcement Jurisdiction in International Law*. diakses dari http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2211219&download=yes. Diakses pada 9 Februari 2015 Pukul 22.04 WIB.
- UNODC. 2014. *United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 12 November 2014*. New York. Diakses dari <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> Pada 9 Februari 2015 Pukul 23.10 WIB.
- VIVANews. 2010. *Daftar Buron yang Menikmati 'Surga' Singapura*. Diakses dari http://nasional.news.viva.co.id/news/read/140515-para_buron_yang_menikmati__surga__singapura Pada 9 Februari 2015 Pukul 22.45 WIB.

Penguatan Alat Bukti Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

BUDI SAIFUL HARIS

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

budisaifulharis@gmail.com

ABSTRAK

Pada kejahatan *white collar*, tantangan untuk membuktikan suatu kejahatan dalam proses persidangan menjadi lebih besar disebabkan karena pelaku selalu berusaha menjauhkan bukti-bukti yang dapat menjeratnya. Dalam perkara Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) yang berasal dari tindak pidana asal korupsi, Penegak hukum mendapatkan kesulitan untuk membuktikan seluruh atau adanya suatu tindak pidana asal atas harta kekayaan yang menghasilkan harta kekayaan. Adanya ketentuan bahwa TPPU merupakan kejahatan yang berdiri sendiri pun dalam prakteknya belum dapat diterapkan secara murni. Pembuktian TPPU dalam hal ini masih memerlukan adanya suatu tindak pidana yang menghasilkan seluruh atau sebagian dari harta kekayaan yang akan dirampas. Selain itu, penerapan pembuktian terbalik oleh terdakwa pun sangat dimungkinkan justru merugikan proses penuntutan, mengingat pelaku sangat memungkinkan untuk menunjukkan sumber perolehan

kekayaannya yang tidak wajar berasal dari bisnis, padahal merupakan hasil rekayasa dengan bantuan *gatekeepers*. Tulisan ini selanjutnya melakukan ulasan terhadap sejumlah putusan serta memberikan rekomendasi bagi penegak hukum dan perbaikan sistem.

Kata Kunci: Korupsi, pencucian uang, bukti, pembuktian terbalik

ABSTRACT

In a fighting against white collar crime, challenges to prove a crime in proceedings of court becomes harder due to the offender is always trying to hide an evidence that could entrap himself. In money laundering with predicate offense from corruption, law enforcer find difficulties to prove the whole or the existence of a predicate offense that generate assets or wealth. The provisions that state money laundering as an independent crime, in practice can not be applied purely. The evidence of money laundering case in a court still requires the existence of a criminal offense (in all or part) that results of the assets to be seized. In the other hand, the application of reversed burden of proof by the defendant can be harm the prosecution process, the offender can say that the source of his wealth as a results of a business, on the fact, this evidence is engineered with the help of gatekeepers. This paper reviews some conceptual basic about tools of evidence on money laundering cases and reviews some decision of the court regarding money laundering case with predicate offence from corruption, then provide recommendations regarding strengthening tools of evidence on a money laundering cases.

Keywords: Corruption, money laundering, evidence, reversed burden of proof

PENDAHULUAN

Saat suatu tindak pidana dapat dideteksi, tantangan utama penegak hukum adalah aspek pembuktian. Pembuktian menjadi titik kunci untuk mendapatkan keyakinan adanya suatu tindak pidana dengan pelakunya dan agar penegakkan hukum tidak melanggar hak asasi seseorang. Pada kejahatan *white collar*, tantangan tersebut menjadi lebih besar disebabkan karena pelaku selalu berusaha

menjauhkan bukti-bukti yang dapat menjatuhnya. Kondisi ini tentu saja menjadikan penegak hukum mengalami kendala dalam mendapatkan alat bukti yang mengarah langsung kepada pelaku.

Menghadapi kondisi tersebut, upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan berkembang tidak hanya mengejar dan menghukum pelaku, namun juga melengkapi dengan: (1) menelusuri aliran uang (*follow the money*) hasil kejahatan yang “disembunyikan” melalui Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU); (2) berusaha memperluas jangkauan deteksi suatu tindak pidana dan pengungkapan pelaku penerima manfaat; (3) memberikan terobosan dalam aspek pembuktian; dan (4) memutus mata rantai kejahatan dengan merampas harta kekayaan hasil kejahatan.

Dalam suatu kejahatan keuangan, termasuk korupsi, uang atau harta kekayaan, dapat merupakan tujuan utama seseorang melakukan kejahatan. Uang atau harta kekayaan hasil kejahatan juga merupakan darah yang menghidupi suatu organisasi kejahatan (*bloods of the crime*). Di Indonesia, TPPU telah dikriminalisasi sejak tahun 2002, yakni sejak disahkannya Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang tanggal 17 April 2002. Undang-undang ini sempat dirubah dengan Undang-undang No. 25 Tahun 2003 tentang Perubahan Undang-undang No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang tanggal 13 Oktober 2003, dan saat ini telah diganti dengan Undang-undang No. 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU PPTPPU) tanggal 22 Oktober 2010.

Selain mengkriminalisasi secara khusus perbuatan mengaburkan asal-usul harta kekayaan hasil kejahatan, pendekatan *follow the money* juga dilengkapi dengan skema pendeteksian yang melibatkan industri keuangan serta didukung dengan berbagai terobosan hukum yang berusaha mengatasi kelemahan dalam penegakkan hukum konvensional.

Di antara terobosan hukum berkaitan dengan aspek pembuktian, yakni dengan adanya ketentuan yang menyatakan bahwa untuk dapat dilakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan terhadap TPPU, tidak perlu dibuktikan terlebih dahulu tindak pidana asalnya (Pasal 69 UU PPTPPU). Ketentuan ini dapat diartikan bahwa TPPU merupakan kejahatan yang berdiri sendiri, yang berlakunya tidak tergantung dari ketentuan tindak pidana lain (R. Wiyono 2013: 194).

Menurut R. Wiyono (2013:194), yang dimaksudkan dengan “tidak wajib dibuktikan” adalah tidak wajib dibuktikan dengan adanya putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Oleh karena itu, untuk melakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan TPPU, tidak perlu ada putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap tindak pidana asal.

UU PPTPPU memberikan penjelasan unsur perbuatan pencucian uang sebagai:

- a. “Setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayarkan, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana ...” (Pasal 3);
- b. “Setiap orang yang menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul, sumber, lokasi, peruntukan, pengalihan hak-hak, atau kepemilikan yang sebenarnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana ...” (Pasal 4);
- c. “Setiap orang yang menerima atau menguasai penempatan, pentransferan, pembayaran, hibah, sumbangan, penitipan, penukaran, atau menggunakan harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana ...” (Pasal 5).

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU PPTPPU, harta kekayaan yang disembunyikan asal-usulnya dapat berasal dari hasil kejahatan korupsi, penyuapan, narkoba, psikotropika, penyelundupan tenaga kerja, penyelundupan migran, di bidang perbankan, di bidang pasar modal, di bidang perasuransian, kepabeanan, cukai, perdagangan orang, perdagangan senjata gelap, terorisme, penculikan, pencurian, penggelapan, penipuan, pemalsuan uang, perjudian, prostitusi, di bidang perpajakan, di bidang kehutanan, di bidang lingkungan hidup, di bidang kelautan dan perikanan, atau tindak pidana lainnya yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih.

Selain unsur perbuatan, yang perlu dibuktikan dalam TPPU sesuai dengan ketentuan Pasal 3,4,5 adalah unsur “setiap orang”, unsur “diketahui” atau “patut diduganya” serta unsur “merupakan hasil tindak pidana.” Berdasarkan hal tersebut, adanya suatu tindak pidana bukan merupakan unsur dari TPPU yang perlu dibuktikan.

Melengkapi pembuktian TPPU, terdapat ketentuan Pasal 77 UU PPTPPU yang menyatakan bahwa untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan merupakan hasil tindak pidana. Pembuktian terbalik tersebut dalam hal ini diperintahkan oleh hakim.

Berdasarkan uraian di atas, menarik untuk dilakukan pendalaman lebih lanjut mengenai karakteristik TPPU sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri berdasarkan praktek putusan pengadilan dan kajian akademisi. Menjadi pertanyaan kita semua, mengenai bagaimana alat bukti yang digunakan dalam perkara TPPU yang menjadikannya sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri? Tulisan ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi berkaitan dengan penguatan alat bukti perkara TPPU khususnya yang berasal dari tindak pidana korupsi.

A. Putusan Perkara TPPU berasal dari Tindak Pidana Korupsi

Sejak tahun 2005, terdapat lebih dari 137 putusan perkara TPPU (PPATK: 2015). Berdasarkan dugaan tindak pidana asalnya, korupsi merupakan putusan terbanyak dengan 40 putusan atau 29,2% dibanding putusan dengan dugaan tindak pidana asal lainnya. Rincian perbandingan jumlah putusan perkara TPPU (Periode Januari 2005 s.d November 2015) berdasarkan dugaan tindak pidana asalnya disampaikan dalam tabel di bawah ini:

NO.	TINDAK PIDANA ASAL	JUMLAH PUTUSAN	PERSENTASE
1.	Korupsi	40	29.2%
2.	Narkotika	36	26.3%
3.	Penipuan	16	11.7%
4.	Penggelapan	15	10.9%
5.	Perbankan	11	8.0%
6.	Pemalsuan Surat	6	4.4%
7.	Psikotropika	2	1.5%
8.	Perjudian	2	1.5%
9.	Pencurian	1	0.7%
10.	Pelanggaran Pembawaan Uang Tunai	1	0.7%

NO.	TINDAK PIDANA ASAL	JUMLAH PUTUSAN	PERSENTASE
11.	Kehutanan	1	0.7%
12.	Penyuapan	1	0.7%
13.	Tindak Pidana Lain	5	3.6%

Beberapa putusan perkara TPPU yang berasal dari tindak pidana korupsi akan diulas khususnya pada bagian alat bukti yang digunakan dalam memenuhi unsur TPPU.

1. Kasus Bahasyim Asyifie

Bahasyim Asyifie, mantan pejabat Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan yang memiliki kewenangan melakukan penyidikan di bidang pajak, pada tahun 2009 diidentifikasi memiliki uang pada sejumlah rekening dan/atau produk bank dan/atau investasi atas nama yang bersangkutan dan pihak keluarganya sebesar Rp. 64.000.000.000,00.

Berdasarkan penelusuran aliran dana, harta kekayaannya berasal dari sejumlah setoran tunai sejak tahun 1998 dan disimpan pada rekening isterinya dan rekening dua anaknya. Terdapat juga setoran pada rekening isterinya dari seorang pemilik perusahaan sebesar Rp. 1.000.000.000,-.

Selain setoran tunai, sejumlah uang tersebut juga merupakan hasil tambahan bunga dari sejumlah uang yang secara bersamaan diinvestasikan dalam berbagai produk seperti sertifikat bank Indonesia (SBI), penempatan pada deposito, penempatan pada Bank Investment dan asuransi. Selain diinvestasikan, terdapat pola pemindahbukuan sejumlah dana antar rekening Tn A dengan keluarganya, dan terdapat juga pemindahbukuan kepada rekening yang baru dibuka dan menutup rekening yang lama.

Selain itu diketahui bahwa keluarga Bahasyim memiliki perusahaan keluarga yang didirikan pada tahun 2005. Namun dapat diidentifikasi bahwa harta kekayaan yang dimiliki keluarga bukan berasal dari hasil kegiatan usaha dilihat dari periode perolehan harta kekayaan keluarga sejak tahun 1998 yang diputar dalam berbagai rekening keluarga dan diinvestasikan dalam produk investasi perbankan dan asuransi. Berdasarkan mutasi rekening perusahaan pun tidak menunjukkan adanya transaksi signifikan yang dapat menunjukkan hasil kegiatan usaha.

Kepemilikan harta kekayaan dalam jumlah signifikan dan adanya setoran dari seorang pemilik perusahaan swasta dinilai tidak wajar dan berindikasi tindak pidana korupsi mengingat yang bersangkutan merupakan pejabat pada institusi pemerintahan yang bertugas melakukan pengawasan pada bidang penerimaan keuangan negara.

Pada tingkat kasasi, Bahasyim dinilai terbukti melakukan tindak pidana korupsi berupa mendatangi wajib pajak, meminta uang dan menerima uang sebesar Rp1.000.000.000 dari wajib pajak.

Bahasyim juga dinilai telah melakukan perbuatan yang memenuhi unsur TPPU. Meski yang bersangkutan menunjukkan sejumlah bukti bahwa harta kekayaannya berasal dari bisnis, namun majelis hakim menilai bukti yang disampaikan tidak cukup untuk dipertimbangkan, salah satunya karena dalam kurun waktu antara tahun 2004 sampai dengan sekitar bulan Maret 2010, secara formil Terdakwa tidak memiliki usaha.

Selanjutnya majelis hakim memerintahkan dirampas untuk negara uang tunai senilai Rp.41.740.558.611,-, USD 681.147,37 dan Rp.6.557.920,- yang semula berada pada isteri yang bersangkutan dikurangi Rp.1.000.000.000, Uang tunai senilai Rp.17.675.783.637,-, Rp.5.679.763,-, Rp.1.178.343.800,- dan Rp 217.530.156 yang semula berada pada rekening anak yang bersangkutan.

2. Kasus Argandiono

Pada tahun 2004 s.d 2010, pada saat Argandiono menjabat sebagai Kepala Bidang Pencegahan dan Penyidikan Makasar dan Palembang kemudian Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A Juanda Kantor Wilayah VII DJBC Tipe A Surabaya, yang bersangkutan dapat dibuktikan menerima sebesar Rp1.651.000.000,- dari beberapa pengusaha ekspor dan import serta beberapa pengusaha lainnya yang bergerak di bidang usaha yang ada hubungannya dengan jabatan-jabatan dan kewenangan yang bersangkutan. Argandiono tidak pernah melaporkan penerimaan dana dari pengusaha tersebut kepada KPK, dan menggunakan uang tersebut untuk kepentingan pribadi, seperti membeli kendaraan dan rumah yang diatasnamakan pihak lain.

Di persidangan, Argandiono menyatakan bahwa sumber

perolehan uangnya berasal dari pinjaman karena pertemanan bukan terkait kewenangan yang bersangkutan. Namun demikian atas pinjaman tersebut, majelis hakim tetap menilai bahwa Argandiono tidak dapat menunjukkan bukti sah terhadap sumber perolehannya. Majelis hakim menilai perbuatan Argandiono telah memenuhi unsur Tindak Pidana Pencucian Uang.

3. Kasus Wa Ode Nurhayati

Wa Ode Nurhayati merupakan Anggota DPR RI serta Anggota Badan Anggaran DPR RI. Pada tahun 2010, Wa Ode melalui asistennya dapat dibuktikan menerima Rp6.250.000.000,- berkaitan dengan pengalokasian DPID sejumlah daerah anggaran tahun 2011.

Pada tahun 2010 dan 2011, Wa Ode menempatkan uang tersebut dan melakukan penempatan dana lainnya oleh yang bersangkutan atau asistennya berulang hingga berjumlah lebih dari Rp50,5 Milyar di rekeningnya. Atas sejumlah uang tersebut kemudian digunakan untuk penempatan pada asuransi, penempatan pada deposito, membayar angsuran fasilitas kredit dengan agunan deposito, membayar angsuran pembelian rumah, apartemen, emas serta mengalihkan sebagian kepada rekening asistennya.

Di persidangan, jaksa penuntut umum juga berhasil menunjukkan bahwa sejak dilantik sebagai Anggota DPR bulan Oktober 2009 s.d 2011, yang bersangkutan menerima gaji dan tunjangan sebesar Rp1.699.393.050,-

Majelis hakim pada tingkat pengadilan negeri, banding dan kasasi menilai perbuatan Laode telah memenuhi unsur Tindak Pidana Pencucian Uang.

4. Kasus Djoko Susilo

Pada tahun 2010 dan 2011, Djoko Susilo selaku Kepala Korps Lalu Lintas Polri dan selaku Kuasa Pengguna Anggaran dapat dibuktikan memperkaya diri sendiri sebesar Rp32.000.000.000,- dan orang lain terkait dengan kegiatan pengadaan driving simulator untuk uji klinik pengemudi roda dua dan empat tahun Anggaran 2011 di Korps Lalu Lintas Polri. Djoko Susilo telah menggunakan uang hasil korupsinya untuk membeli sejumlah tanah dan properti yang diatasnamakan pihak lain.

Selain uang tersebut, Djoko Susilo juga diketahui memiliki harta

kekayaan lain senilai Rp54.625.540.129,- dan USD60.000,- yang diperolehnya selama periode 2003 s.d 2010. Pada persidangan, Djoko Susilo menyampaikan alat bukti dan saksi tentang asal usul perolehan harta kekayaannya, yang pada intinya menyatakan bahwa sumber perolehan hartanya berasal dari bisnisnya yang sudah mapan dan dilakukan secara tunai. Namun demikian dalam LHKPN, Djoko Susilo tidak melaporkan informasi mengenai bisnisnya.

Majelis hakim menilai harta kekayaan tersebut tidak sesuai dengan penghasilan terdakwa sebagai anggota Polri, sehingga harta kekayaan tersebut patut diduga merupakan hasil tindak pidana korupsi. Selain itu. Namun demikian, majelis hakim berpendapat bahwa dari bukti tersebut dinilai tidak cukup alasan secara hukum untuk dipertimbangkan.

Selain alat bukti LHKPN, perbuatan TPPU dalam kasus ini dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan alat bukti berupa dokumen atau surat-surat tentang kepemilikan tanah/properti/kendaraan yang diatasnamakan pihak lain.

Selain pidana penjara, Majelis hakim menghukum perbuatan korupsi Djoko Susilo untuk membayar uang pengganti sebesar Rp32.000.000.000,- serta mencabut hak politiknya. Sementara dalam perkara TPPU, Majelis hakim memerintahkan merampas negara sejumlah tanah dan bangunannya serta kendaraan. Terdapat tanah/kendaraan yang dikembalikan kepada pemiliknya.

5. Kasus M. Akil Muhtar

M. Akil Muhtar selaku Ketua Mahkamah Konstitusi, selama periode 2010 s.d 2013 menerima sebesar lebih dari Rp57 Milyar yang diduga diperoleh terkait suap penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah di Mahkamah Konstitusi.

Sebagian besar penerimaan uang suap tersebut menggunakan rekening perusahaan bernama CV Ratu Samagat yang didirikan tahun 2010. Pemilik dan pengurus perusahaan tersebut tercatat merupakan anak dan isteri dari Akil Muchtar. Pendirian perusahaan tersebut patut diduga merupakan upaya untuk mengelabui pendeteksian transaksi keuangan mencurigakan oleh industri keuangan mengingat dengan menggunakan nama perusahaan tersebut dibuat suatu rekening dan pada rekening tersebut digunakan untuk menerima setoran dari pihak ketiga

dengan pencantuman *underlying* bisnis seperti jual beli sawit dan alat berat.

Atas transaksi tersebut, oleh Penyidik sebagian besar berhasil dibuktikan bukan merupakan transaksi yang sebenarnya melainkan transaksi berkaitan dengan perkara penyelesaian sengketa pilkada yang ditangani Akil Muchtar.

6. Kasus Rudi Rubiandini

Pada tahun 2013, Rudi Rubiandini selaku Kepala Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) terbukti secara meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi berupa menerima hadiah uang sejumlah SGD200.000,- dan USD900.000,- dari pihak swasta terkait pelaksanaan lelang terbatas minyak mentah dan kondensat bagian Negara di SKK Migas.

Selain itu, Rudi Rubiandini juga menerima sebesar SGD600.000,-, USD200.000,-, USD150.000,-, dan USD50.000,- dari beberapa pejabat SKK Migas.

Hasil tindak pidana tersebut selanjutnya disetorkan secara tunai ke beberapa rekening yang bersangkutan, ditransfer ke pihak lain, ditempatkan pada SDB atas nama yang bersangkutan di salah satu Bank, dititipkan ke SDB atas nama pihak lain, ditukarkan dalam mata uang lain, serta dibelanjakan untuk membeli kendaraan, pelunasan pembelian rumah, serta membeli jam mewah. Majelis hakim menilai perbuatan Rudi Rubiandini telah memenuhi unsur Tindak Pidana Pencucian Uang.

7. Kasus Labora Sitorus

Kasus ini terkait dengan pihak a.n Labora Sitorus yang merupakan perwira Kepolisian. Sejak tahun 2010 s.d 2012, PT Seno Adhi Wijaya telah melakukan pengangkutan dan penjualan bahan bakar minyak memakai sejumlah kapal tangki motor. Perusahaan tersebut melakukan pengangkutan BBM tanpa memiliki izin usaha pengangkutan dan/atau ditemukan BBM yang tidak dilengkapi dengan dokumen pengangkutannya.

Selain itu, PT Rotua dapat dibuktikan telah menerima, membeli atau menjual, menerima titipan atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah. PT Rotua pun tidak

memiliki badan hukum dan perijinan usaha di bidang kehutanan.

Secara legal formal, nama Labora tidak tercantum dalam kepengurusan kedua perusahaan tersebut. Namun, transaksi kedua perusahaan tersebut memakai rekening atas nama Labora Sitorus, dan Labora mempunyai kewenangan penuh atas segala transaksi pada perusahaan tersebut. Labora diketahui juga memiliki identitas KTP dengan pekerjaan swasta yang digunakan untuk membuka rekening. Menurut hakim di tingkat kasasi, hal tersebut telah memenuhi unsur-unsur TPPU.

PEMBAHASAN

Alat Bukti Perkara TPPU sebagai Tindak Pidana yang Berdiri Sendiri

Menurut Eddy O.S. Hiarij (2012: 52), alat bukti merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk membuktikan perihal kebenaran suatu peristiwa di pengadilan. Menurutnya, dalam konteks teori wujud bukti dapat beraneka ragam seperti saksi mata, dokumen, ahli, sidik jari, DNA dan lain sebagainya.

Colin Evans sebagaimana dikutip Eddy O.S. Hiarij (2012: 52) membagi bukti dalam dua kategori yaitu bukti langsung (*direct evidence*) dan bukti tidak langsung (*circumstance evidence*). Dalam persidangan, tidak ada perbedaan antara *direct* dan *indirect evidence*, namun perihal kekuatan pembuktian perbedaan tersebut cukup signifikan. *Circumstantial evidence* diartikan sebagai bentuk bukti yang boleh dipertimbangkan hakim terkait fakta-fakta yang tidak langsung dilihat oleh saksi mata.

Phyllis B. Gerstenfield sebagaimana dikutip Eddy O.S. Hiarij (2012: 52) menjelaskan *direct evidence* merupakan bukti yang cenderung menunjukkan keberadaan fakta tanpa bukti tambahan. Sementara *circumstantial evidence* merupakan bukti yang membutuhkan pembuktian lebih lanjut sebelum menarik kesimpulan atas bukti tersebut. Sedangkan Max M. Houck menerangkan bahwa *circumstance evidence* adalah alat bukti yang didasarkan pada suatu kesimpulan dan bukan dari suatu pengetahuan atau observasi. Sudah barang tentu *circumstantial evidence* tersebut harus disesuaikan dengan bukti-bukti lainnya. Atas dasar itulah, Houck berpendapat bahwa tidak semua bukti mempunyai kekuatan pembuktian yang sama. Dapat saja bukti yang satu mempunyai kedudukan yang lebih penting

dari bukti yang lain, semuanya tergantung pada pembuktian suatu kasus.

Larry E. Sullivan dan Marie Simonetti Rosen sebagaimana dikutip Eddy O.S. Hiarij (2012: 52) membagi bukti dalam tiga kategori, yaitu bukti langsung, bukti tidak langsung dan bukti fisik. Bukti langsung membentuk unsur kejahatan melalui penuturan saksi mata, pengakuan atau apa pun yang diamati termasuk tulisan dan suara, video atau rekaman digital lainnya. Bukti tidak langsung didasarkan pada perkataan dan analisis yang masuk akal. Bukti fisik dihasilkan dari penyidikan kriminal untuk menentukan adanya kejahatan yang dihubungkan antara suatu barang, korban dan pelakunya.

Seseorang yang melakukan tindak pidana selalu berusaha menyingkirkan bukti-bukti yang dapat menjratnya. Oleh karena itu, meskipun dalam perkara pidana tidak ada hirarki dalam alat bukti, namun kesaksian biasanya mendapat tempat yang utama. Surat dan alat bukti tertulis lainnya, termasuk dokumen elektronik, hanya dapat dijadikan bukti jika berhubungan dengan tindak pidana yang dilakukan. Kendatipun demikian, kebenaran isi surat dan alat bukti tertulis lainnya, termasuk dokumen elektronik haruslah juga dibuktikan.

Menurut Ian Dennis sebagaimana dikutip Eddy O.S. Hiarij (2012: 52), dokumen sebagai alat bukti memiliki nilai penting apabila memenuhi kriteria di bawah ini:

1. Terkait keaslian dokumen;
2. isi sebuah dokumen;
3. Apakah dokumen tersebut dilaksanakan sesuai dengan isinya.

Dalam perkara TPPU, Pasal 73 UU PPTPPU menyatakan bahwa alat bukti yang sah dalam pembuktian tindak pidana pencucian uang adalah:

1. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam hukum acara pidana; dan/atau
2. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau alat yang serupa optik dan dokumen.

Berdasarkan Pasal 1 angka 16 UU PPTPPU, dokumen adalah data, rekaman, atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar, yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak

terbatas pada:

1. tulisan, suara, atau gambar ;
2. peta, rancangan, foto, atau sejenisnya ;
3. huruf, tanda, angka, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang mampu membaca atau memahaminya.

Sementara, apabila dilihat didalam Pasal 184 KUHAP alat bukti yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keteranganterdakwa, maka dokumen adalah salah satu alat bukti di dalam Pasal184 KUHAP yaitu surat, tetapi dalam Undang-undang tindak pidana pencucian uang, dokumen diartikan lebih luas selain surat dapat jugapetunjuk, melebihi dari surat dan petunjuk, sehingga surat danpetunjuk dalam Pasal 184 KUHAP tidak dapat menampung alat bukti sebagaimana dalam UU PPTPPU, sehingga nampak bahwa perkembangan informasi teknologi telah maju pesat.

Perumusan mengenai alat bukti dalam UU PPTPPU senada dengan Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi, letak perbedaan yang mendasar adalah bahwa dalamUU PPTPPU telah mengatur informasi dan dokumen sebagai alat bukti, sedangkan dalam Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi kedua alat bukti tersebut hanya merupakan perluasan dari sumber alat bukti petunjuk dalam KUHAP yang berupa keterangan saksi, surat dan keterangan terdakwa.

Berdasarkan beberapa putusan perkara TPPU, seperti yang telah diulas dalam bagian B tulisan ini, dapat dilihat beberapa karakteristik yang dapat diidentifikasi. Diantaranya, bahwa perkara TPPU didakwakan secara kumulatif dengan perkara tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, penegak hukum telah dapat mengidentifikasi dan membuktikan adanya suatu tindak pidana korupsi atas seluruh atau sebagian dari harta kekayaan yang dirampas.

Pada kasus Argandiono dan Rudi Rubiandini seluruh harta kekayaan yang didakwakan TPPU merupakan harta kekayaan yang seluruhnya dapat dibuktikan berasal dari tindak pidana korupsi. Adanya perbuatan tindak pidana pencucian uang, dalam hal ini, dibuktikan dari adanya perbuatan penempatan, pentransferan dan penitipan ke pihak lain, penempatan pada SDB, penukaran dalam mata uang lain dan pembelanjaan atas uang hasil tindak pidana korupsi tersebut.

Dalam kasus Rudi Rubiandini, adanya perbuatan yang

bersangkutan menitipkan sejumlah uangnya ke SDB pihak lain merupakan salah satu indikator yang menguatkan upaya penyembunyian asal usul harta kekayaan hasil kejahatan serta mempersulit pelacakan penegak hukum.

Pada sisi lain, Argandiono meski mengakui yang bersangkutan menerima sejumlah dana dari pihak swasta yang berkaitan dengan kegiatan ekspor/impor, namun di persidangan yang bersangkutan menyatakan bahwa sejumlah dana tersebut merupakan suatu pinjaman yang sudah dikembalikan. Namun demikian atas perjanjian pinjam meminjam tersebut tidak dapat ditunjukkan legalitas formalnya.

Sementara pada kasus Bahasyim Asyifie, Wa Ode Nurhayati, Djoko Susilo dan M. Akil Mochtar, penegak hukum hanya berhasil membuktikan adanya tindak pidana korupsi dari sebagian kecil aset yang dirampas negara. Keempat pihak tersebut di persidangan mengakui sumber perolehan harta kekayaannya berasal dari bisnis. Namun demikian, dari bukti yang ditunjukkan terdakwa, tidak cukup dapat meyakinkan bahwa sumber perolehannya berasal dari suatu bisnis yang sah.

Adanya tindak pidana pencucian uang dalam perkara ini dibuktikan dengan adanya:

1. Tidak dilaporkannya sebagian besar harta kekayaan dan bisnis dalam LHKPN;
2. Berdasarkan informasi mengenai penghasilan resmi yang bersangkutan yang dapat diidentifikasi dipastikan tidak dapat menjadi sumber perolehan atas harta kekayaan;
3. Tidak ditemukannya legal kepemilikan suatu usaha/bisnis yang didukung dengan adanya pola transaksi yang tidak mencerminkan suatu aktifitas bisnis.
4. perbuatan menempatkan, menitipkan, mentransfer, mengalihkan dst.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa sangat sulit bagi penegak hukum membuktikan seluruh/adanya suatu tindak pidana asal atas harta kekayaan yang menghasilkan harta kekayaan. Adanya dugaan tindak pidana, dalam hal ini, hanya dapat dibuktikan dengan alat bukti yang menunjukkan karakteristik TPPU yang dikuatkan dengan adanya suatu tindak pidana lain yang telah/bersamaan dibuktikan di persidangan.

Kondisi ini dapat terjadi karena banyak faktor. Faktor utama

yang paling memungkinkan karena keberhasilan pelaku dalam memutus mata rantai tindak pidana dengan harta kekayaannya. Dalam menjauhkan asal-usul harta kekayaan hasil kejahatan, pelaku pencucian uang seringkali menggunakan skema transaksi yang kompleks, beragam, tidak terlihat dan rahasia. Selain menggunakan sistem keuangan yang kompleks, pelaku pencucian uang seringkali memanfaatkan kelemahan sistem yang tidak efisien atau korup untuk melakukan proses pencucian uang.

Di antara kelemahan sistem yang seringkali dimanfaatkan oleh Pelaku adalah dengan mengkombinasikan strategi penggunaan transaksi tunai dan pemanfaatan *underlying* bisnis. Pelaku pencucian uang menyadari betul bahwa transaksi secara tunai sangat minim pengawasan dan masih menjadi transaksi yang dinilai sah secara hukum. Demikian pula terdapat banyak celah yang dapat digunakan pelaku dengan memanfaatkan *underlying bisnis*.

Pada sisi lainnya, penerapan azas pembuktian terbalik oleh terdakwa dalam proses persidangan, sesungguhnya merugikan proses penuntutan apabila penuntut umum tidak bisa membuktikan sebaliknya atas argument atau bukti-bukti yang disampaikan oleh terdakwa yang berusaha membantah dakwaan penuntut umum. Kondisi ini dapat terjadi salah satunya karena dimungkinkannya pelaku menyampaikan bukti-bukti transaksi bisnis dari sumber-sumber informasi yang tidak berhasil diperoleh oleh penuntut umum atau penegak hukum lainnya ataupun instansi pemerintah terkait sebelum proses penuntutan. Pelaku dalam hal ini sangat memungkinkan melakukan rekayasa informasi transaksi keuangan yang dibantu oleh *gatekeepers*.

Dalam penanganan perkara TPPU, teknik pembuktian untuk menilai kebenaran dan keabsahan suatu kepemilikan bisnis menjadi selalu krusial, mengingat kejahatan yang menghasilkan keuangan pada bagian akhir ataupun pada saat kejahatannya dilakukan dapat dipastikan akan selalu menggunakan *underlying bisnis* untuk menyembunyikan asal usul perolehan harta kekayaannya.

Sifat pembuktian atas kebenaran suatu bisnis tidaklah menggunakan azas-azas yang biasa digunakan dalam perkara pidana, melainkan menggunakan azas-azas pembuktian perkara perdata, dalam hal ini yang dicari adalah kebenaran formal. Dalam pembuktian formal, keberadaan dokumen resmi dan melalui sarana yang dapat diverifikasi perlu didorong menjadi alat bukti untuk

menilai keabsahan atau validasi suatu kepemilikan usaha bisnis atau transaksi bisnis.

Setidaknya terdapat 3 aspek yang perlu didorong untuk menjadialat bukti untuk menilai keabsahan atau validasi suatu kepemilikan usaha bisnis atau transaksi bisnis, yakni:

1. Teregistrasinya identitas/profil perusahaan/bisnis pada suatu database resmi pemerintah yang senantiasa dimutakhirkan;

Bentuk usaha yang umumnya digunakan dalam bisnis diantaranya perusahaan perorangan (pedagang), persekutuan, perusahaan, dan *trust*. Perbedaan utama atas bentuk usaha tersebut terletak pada struktur modal, manajemen usaha, pembagian keuntungan dan resiko dari hasil bisnisnya.

Perusahaan perseorangan merupakan bentuk badan usaha non badan hukum. Perusahaan ini biasanya dimiliki dan dikelola hanya oleh satu orang yang juga menanggung seluruh resiko secara pribadi.

Perusahaan komanditer (*Commanditaire Vennootschap* atau CV) biasanya berawal dari usaha perorangan, atau usaha keluarga yang ingin berkembang dan memiliki legalitas untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha secara aman dimata hukum. CV diatur dalam Pasal 16 s.d. 35 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Proses pendirian CV dengan membuat Akta Notaris (Otentik), dan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri pada tempat kedudukan/wilayah hukum CV, dengan membawa kelengkapan berupa Surat Keterangan Domisili Perusahaan (SKDP) dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atas nama CV yang bersangkutan.

Perseroan Terbatas merupakan badan usaha yang berbadan hukum sehingga dinilai lebih memberikan kepastian hukum dalam bisnis. Di dalam PT terdapat pemisahan kekayaan pribadi pemegang saham dengan PT itu sendiri. Jenis dan kegiatan usaha serta tata cara pelaksanaan kegiatan PT diatur dalam anggaran dasar yang dibuat dalam akta notarial dan harus didaftarkan serta disahkan oleh Kemenkumham.

Selain jenis usaha tersebut di atas, terdapat jenis usaha *trust*. Konsep dasar dari *trust* mencakup seseorang yang memegang harta benda untuk keuntungan satu orang yang lain. Konsep *trust* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Meski demikian,

penyidik harus memahami hukum dasar mengenai *trust* karena perusahaan dan penjahat Indonesia menggunakan *trust* di luar wilayah hukum Indonesia (*offshore*).

2. Adanya suatu bisnis atau kepemilikan perusahaan oleh PNS, pejabat, penegak hukum atau penyelenggara negara lainnya atau keluarga dan pihak terafiliasi memiliki konsekuensi adanya pelaporan SPT dan pembayaran pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai dari yang bersangkutan atau pihak terkait secara rutin dan berkesinambungan. Besaran pajak yang dibayarkan oleh perorangan/badan usaha juga dapat mencerminkan prosentase nilai bisnis dari suatu usaha.
3. Terdapat dokumen legalitas lainnya berkaitan dengan eksistensi atau perizinan umum suatu usaha, diantaranya:
 - a. Surat Keterangan Domisili Usaha (SKDU)
SKDU menyatakan domisili seseorang atau suatu badan usaha. Surat keterangan domisili dibutuhkan untuk mengurus berbagai dokumen legal lainnya seperti SIUP, Tanda Daftar Perusahaan, NPWP, dan untuk mengurus usaha perdagangan lainnya. Surat keterangan domisili dibuat di kantor kelurahan atau kantor kecamatan.
 - b. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)
Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) merupakan nomor yang diberikan kepada wajib pajak (WP) sebagai sarana dalam administrasi perpajakan yang dipergunakan sebagai tanda pengenalan diri atau identitas wajib pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya.
 - c. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
SIUP merupakan surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan. Setiap perusahaan, koperasi, persekutuan maupun perusahaan perseorangan, yang melakukan kegiatan usaha perdagangan wajib memperoleh SIUP yang diterbitkan berdasarkan domisili perusahaan dan berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia.
SIUP wajib dimiliki oleh orang atau badan yang memiliki usaha perdagangan, dan berfungsi sebagai alat atau bukti pengesahan dari usaha perdagangan. Surat Izin Usaha Perdagangan di keluarkan oleh pemerintah daerah

dan dibutuhkan oleh pelaku usaha perseorangan maupun pelaku usaha yang telah berbadan hukum. Surat Izin Usaha Perdagangan tidak hanya di butuhkan oleh usaha berskala besar saja melainkan juga usaha kecil dan menengah agar usaha yang dilakukan mendapatkan pengakuan dan pengesahan dari pihak pemerintah.

SIUP dikeluarkan berdasarkan domisili pemilik atau penanggungjawab perusahaan. SIUP perusahaan kecil dan menengah diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Perindustrian dan Perdagangan Tingkat II atas nama menteri. Sedangkan SIUP perusahaan besar diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Perindustrian dan Perdagangan Daerah Tingkat I atas nama menteri.

d. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)

Setiap perusahaan wajib memiliki Tanda Daftar Perusahaan (TDP) baik berbentuk badan hukum, koperasi, perorangan, dan lainnya. Tanda Daftar Perusahaan berlaku selama Perusahaan tersebut masih beroperasi dan wajib didaftarkan ulang setiap 5 (lima) tahun. Dasar hukum kewajiban tersebut tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan Surat Keputusan Menperindag No:596/MPP/Kep/9/2004 tentang Standar Penyelenggaraan Wajib Daftar Perusahaan. Pasal 5 Undang-undang No. 3 Tahun 1982 menyatakan, “Setiap perusahaan wajib didaftarkan dalam Daftar Perusahaan”.

TDP merupakan bukti bahwa suatu perusahaan atau badan usaha telah melakukan kewajibannya melakukan pendaftaran perusahaan dalam Daftar Perusahaan. Pada prinsipnya Daftar Perusahaan bertujuan untuk mencatat keterangan dari suatu perusahaan, dan merupakan sumber informasi resmi untuk pihak-pihak yang berkepentingan. Keterangan itu dapat meliputi identitas dan keterangan lainnya tentang perusahaan. Pendaftaran perusahaan dilakukan pada kantor pendaftaran perusahaan di tempat kedudukan kantor perusahaan atau di tempat kedudukan setiap kantor cabang, kantor pembantu perusahaan atau kantor anak perusahaan. Pendaftaran wajib dilakukan dalam jangka waktu 3 bulan setelah perusahaan mulai menjalankan usahanya.

Selain hal tersebut, suatu perusahaan normal, selain adanya aktifitas ekonomi, juga terlibat dalam berbagai aktifitas lain seperti marketing, menjadi anggota suatu asosiasi, memiliki website, membeli persediaan dan peralatan. Perusahaan normal pun dapat ditelusuri dari adanya pegawai yang dapat diwawancarai, adanya dokumen dalam berbagai pembuatan keputusan perusahaan, dan menghasilkan data keuangan yang dapat dibandingkan dengan *benchmarks* industri.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan sejumlah putusan hukum yang telah berkekuatan hukum tetap, TPPU telah didakwakan dan dibuktikan terkait tindak pidana korupsi yang menghasilkan seluruh atau sebagian dari harta kekayaan yang dirampas. Dalam perkara TPPU yang berasal dari Tindak Pidana Korupsi, TPPU sebagai kejahatan yang berdiri sendiri belum diterapkan secara murni, mengingat suatu dugaan TPPU, pembuktiannya dilakukan bersamaan dengan pembuktian adanya suatu tindak pidana korupsi yang menghasilkan baik sebagian atau seluruh harta kekayaan yang akan dirampas.

Berdasarkan hal tersebut adanya suatu tindak pidana korupsi yang menghasilkan suatu harta kekayaan telah memberikan keyakinan kepada penyidik, penuntut umum dan hakim bahwa atas harta kekayaan lainnya yang tidak wajar merupakan suatu hasil tindak pidana. Keyakinan tersebut diperkuat dengan proses pembuktian terbalik yang menunjukkan bahwa tersangka dinilai tidak dapat dalam membuktikan asal-usul yang legal atas harta kekayaannya yang dinilai tidak wajar.

Penerapan azas pembuktian terbalik oleh terdakwa dalam proses persidangan, pada satu sisi, dapat merugikan proses penuntutan apabila terdakwa dapat meyakinkan hakim mengenai asal usul harta kekayaannya berasal dari suatu aktifitas bisnis. Padahal pelaku melakukan rekayasa informasi transaksi keuangan yang dibantu oleh *gatekeepers*. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan penguatan alat bukti dalam perkara TPPU khususnya yang berasal dari Tindak Pidana Korupsi.

Penguatan alat bukti ini juga sejalan dengan teori pembuktian dan alat bukti yang menyatakan bahwa alat bukti merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk membuktikan perihal kebenaran

suatu peristiwa di pengadilan, yang bersifat langsung maupun tidak langsung dengan suatu tindak pidana sepanjang dapat dinilai merupakan alat bukti yang relevan mendukung proses pembuktian.

Dalam sejumlah putusan perkara TPPU yang berasal dari tindak pidana korupsi alat bukti yang digunakan mengacu kepada unsur dalam Pasal 3, 4, 5 UUPPTPPU berupa alat bukti yang menguatkan adanya perbuatan mengalihkan, menitipkan, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga, menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul, dan lainnya.

Penggunaan alat bukti dan pembuktian untuk menilai kebenaran dan keabsahan suatu kepemilikan bisnis perlu didorong sebagai alat bukti yang terkait dengan perbuatan “menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul” (Pasal 4 UUPPTPPU) oleh penyidik, penuntut umum dan hakim. Sifat pembuktian atas kebenaran suatu kepemilikan bisnis menggunakan azas-azas yang biasa digunakan dalam perkara perdata, dalam hal ini yang dicari adalah kebenaran formal. Dalam pembuktian formal, keberadaan dokumen resmi dan melalui sarana yang dapat diverifikasi perlu didorong menjadi alat bukti untuk menilai keabsahan atau validasi suatu kepemilikan usaha bisnis atau transaksi bisnis.

Dalam menilai keabsahan atau validasi suatu kepemilikan usaha bisnis atau transaksi bisnis, setidaknya terdapat 3 alat bukti yang perlu digunakan yakni:

1. ada/tidaknya registrasi perusahaan/bisnis pada suatu database resmi pemerintah;
2. ada/tidaknya (termasuk besarnya) pajak yang dilaporkan atas PPh dan PPn; dan
3. ada/tidaknya dokumen legalitas lainnya berkaitan dengan eksistensi atau perizinan umum suatu usaha.

Rekomendasi lain yang dapat disampaikan bahwa kita juga perlu mendorong pembatasan transaksi tunai dalam aktifitas bisnis serta mendorong adanya suatu database yang terintegrasi, mudah dan dapat diakses mengenai kepemilikan usaha, dan dokumen legalitas lainnya.

REFERENSI

- Andri Gunawan, *Membatasi Transaksi Tunai Peluang dan Tantangan*, Tahir Foundation, Jakarta: 2013;
- Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Penerbit Erlangga, Yogyakarta: 2012
- Emile van Der Does de Willebois, *The Puppet Masters How The Corrupt Use Legal Structures to Hide Stollen Assets and What To Do About It*. Star Initiative, The World Bank, UNODC, Washington: 2011;
- Gunadi, *Panduan Komprehensif Ketentuan Umum Perpajakan*, MUC Consulting Group. Jakarta: 2010
- John Madinger, *Money Laundering Guide for Criminal Investigator*, CRC Pres. Washington: 1999.
- Menteri keuangan, Peraturan No. 197/PMK.03/2013 Tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai
- Undang-undang Dasar Tahun 1945
- Undang-undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
- Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
- Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 121/MPP/Kep/2/2002 tentang Ketentuan Penyampaian Laporan Keuangan Tahunan Perusahaan
- Mahkamah Agung, Petikan Putusan No.884 K/Pid.Sus/2014
- Mahkamah Agung, Petikan Putusan No. 537 K/Pid.Sus/2014
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Petikan Putusan No. 84/Pid.Sus/TPK/PN.JKT.PST
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Petikan Putusan No. 85/Pid.Sus/TPK/PN.JKT.PST
- Pengadilan Negeri Sorong, Putusan No. 145/Pid.B/2013/PN.SRG
- Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Anotasi Putusan

- Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang, PPATK. Jakarta: 2013
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Anotasi Putusan
Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang, PPATK. Jakarta: 2014
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Anotasi Putusan
Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang, PPATK. Jakarta: 2015
- PPATK, Buletin Statistik Desember 2015. PPATK, Jakarta, Desember
2015
- R. Wiyono S.H., Pembahasan Undang-undang Pencegahan dan
Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Sinar Grafika.
Jakarta: 2013

Korupsi dalam Pelayanan Kesehatan di Era Jaminan Kesehatan Nasional: Kajian Besarnya Potensi dan Sistem Pengendalian Fraud

HANEVI DJASRI, PUTI AULIA RAHMA DAN EVA TIRTABAYU HASRI

*Pusat Kebijakan dan Manajemen Kesehatan, Fakultas Kedokteran
Universitas Gadjah Mada*

hanevi.djasri@ugm.ac.id

ABSTRAK

Sejak berlakunya Jaminan Kesehatan Nasional, potensi *fraud* dalam layanan kesehatan semakin nampak di Indonesia. Potensi ini muncul dan dapat menjadi semakin meluas karena adanya tekanan dari sistem pembiayaan yang baru berlaku di Indonesia, adanya kesempatan karena minim pengawasan, serta ada pembenaran saat melakukan tindakan ini. *Fraud* layanan kesehatan berpotensi merugikan dana kesehatan negara dan menurunkan mutu layanan kesehatan. Kajian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan: (1) bagaimana gambaran potensi *fraud* layanan kesehatan di Indonesia, dan (2) upaya-upaya pemberantasan *fraud* layanan kesehatan yang sudah dilakukan di Indonesia serta tantangannya. Kajian

dilakukan dengan membandingkan antara teori pencegahan, deteksi dan penindakan *fraud* dengan hasil pengamatan pelaksanaan program JKN di media massa dan situs-situs gerakan anti korupsi, maupun melalui berbagai hasil kegiatan yang terkait dengan topik pencegahan, deteksi, dan penindakan *fraud* layanan kesehatan yang diselenggarakan oleh PKMK FK UGM baik dalam bentuk penelitian serta diskusi-diskusi dalam seminar maupun *blended learning*. Kajian menunjukkan bahwa *fraud* layanan kesehatan berpotensi, bahkan sebagian sudah terbukti, terjadi di Indonesia. Di seluruh Indonesia, hingga pertengahan tahun 2015 terdeteksi potensi *fraud* dari 175.774 klaim Rumah Sakit atau Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL) dengan nilai Rp. 440 M. Potensi *fraud* ini baru dari berasal dari kelompok *provider* pelayanan kesehatan, belum dari aktor lain seperti staf BPJS Kesehatan, pasien, dan *supplier* alat kesehatan dan obat. Nilai tersebut juga belum menunjukkan nilai sesungguhnya mengingat sistem pengawasan dan deteksi yang digunakan masih sangat sederhana. Bentuk potensi *fraud* yang umum ditemui dikelompok *provider* adalah *upcoding*, *inflated bills*, *service unbundling*, *no medical value* dan *standard of care*. Bentuk *fraud standard of care* selain merugikan biaya kesehatan negara juga berdampak buruk bagi pasien. Sistem pengendalian *fraud* layanan kesehatan sudah mulai berjalan terutama sejak terbitnya Permenkes nomor 36 tahun 2015, namun masih perlu diiringi dengan berbagai kegiatan dan instrumen detail untuk pencegahan, deteksi, dan penindakan.

Kata Kunci: aktor *fraud*; *fraud* layanan kesehatan; kerugian negara; pemberantasan *fraud*; potensi *fraud*

ABSTRACT

Since implementation of Indonesian National Health Insurance, health care fraud in Indonesia increasingly more visible. The increase of health care fraud can occur because of pressure from new health care financing system, chance and justification to commit fraud and lack of supervision. Fraud potentially waste health fund and decrease the quality of health care. This study was conducted to answer: (1) how much the potential of health care fraud in Indonesia?, and (2) what efforts has been carried out in Indonesia to combat health care fraud and what the challenges? The study was comparing between

theori of fraud prevention, detection and prosecution with news form mass media about implementation of Indonesian National Health Insurance, information from anti corruption websites, and from reaserch and discussion result conducted by Center for Health Care Policy and Management, Faculty of Medicine, Gadjah Mada University. This study show that fraud in health care could potentially occur. In fact it has been proven in Indonesia, until mid 2015 it has been detected 175.774 potential fraud from hospital claim with a value of over 440 billion Rupiah. This potential fraud only from health care provider, not yet from other fruad actors like BPJS, patient and healh equipment and medication suppliers. Even the value has not shown the true value because the supervision and detection method used is still simple. Types of potential fraud that is often encountered is upcoding, inflated bills, service unbundling, no medical value and standard of care. The last type of fraud (standar of care) beside waste health fund also decrease the quality of health care accepted by patients. Healh care fraud control system has been started since publication of Permenkes number 36/2015, but still needed a lot of activities and instruments to improve the effectiveness of froud prevention, detection and prosecution.

Keywords: *health care fraud, fraud actors, combating fraud, healh fund waste*

PENDAHULUAN

Pemberantasan korupsi marak dilakukan di berbagai institusi. Sejak diberlakukannya program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) awal 2014 lalu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mulai aktif melakukan kajian untuk menilai potensi korupsi dibidang kesehatan. Korupsi merupakan bagian dari *Fraud*. Dalam sektor kesehatan, istilah *Fraud* lebih umum digunakan untuk menggambarkan bentuk kecurangan yang tidak hanya berupa korupsi tetapi juga mencakup penyalahgunaan aset dan pemalsuan pernyataan. *Fraud* dalam sektor kesehatan dapat dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam program JKN mulai dari peserta BPJS Kesehatan, penyedia layanan kesehatan, BPJS Kesehatan, dan penyedia obat dan alat kesehatan. Uniknya masing-masing aktor ini dapat bekerjasama dalam aksi *Fraud* atau saling mencurangi satu sama lain.

Fraud menyebabkan kerugian finansial negara. Di seluruh

Indonesia, data yang dilansir KPK menunjukkan bahwa hingga Juni 2015 terdeteksi potensi *Fraud* dari 175.774 klaim Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL) dengan nilai Rp. 440 M. Ini baru dari kelompok klinisi, belum dari aktor lain seperti staf BPJS Kesehatan, pasien, dan suplier alat kesehatan dan obat. Nilai ini mungkin saja belum total mengingat sistem pengawasan dan deteksi yang digunakan masih sangat sederhana (KPK, 2015).

Besarnya potensi kerugian yang ditimbulkan, mendorong pemerintah menerbitkan Permenkes No. 36 tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (*Fraud*) dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sebagai dasar hukum pengembangan sistem anti *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia. Sejak diluncurkan April 2015 lalu, peraturan ini belum optimal dijalankan. Dampaknya, *Fraud* layanan kesehatan berpotensi semakin banyak terjadi namun tidak diiringi dengan sistem pengendalian yang mumpuni.

Artikel yang disusun oleh tim penulis dari PKMK FK UGM ini didasarkan pada hasil kajian terhadap pelaksanaan program JKN selama tahun 2014 – 2015. Kajian dilakukan untuk menjawab pertanyaan: (1) bagaimana gambaran potensi *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia, dan (2) upaya-upaya pemberantasan *Fraud* layanan kesehatan yang sudah dilakukan di Indonesia serta tantangannya. Artikel ini diharapkan dapat membangun kesadaran berbagai pihak yang bertanggung jawab untuk lebih aktif menjalankan program-program pemberantasan *Fraud* layanan kesehatan.

TINJAUAN TEORETIS

A. Korupsi dan *Fraud* Secara Umum dan Dalam Sektor Kesehatan

Istilah korupsi sudah tidak asing lagi di telinga masyarakat Indonesia. Istilah korupsi kerap dikaitkan dengan perilaku penyelewengan dana negara oleh aparat negara itu sendiri. Berbeda dengan korupsi, istilah *Fraud* belum umum diketahui masyarakat Indonesia. Namun, sejak program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) digulirkan awal 2014 lalu, istilah *Fraud* santer terdengar dan digunakan di sektor kesehatan. Istilah *Fraud* digunakan juga sektor kesehatan untuk menggambarkan bahwa perbuatan curang di sektor kesehatan mencakup ketiga bentuk ini.

The Association of Certified *Fraud* Examiners (ACFE), sebuah organisasi profesional yang bergerak dibidang pemeriksaan atas kecurangan dan mempunyai tujuan untuk memberantas kecurangan yang berkedudukan di Amerika Serikat dan telah memiliki cabang di Indonesia, mengklasifikasikan *Fraud* (kecurangan) dalam beberapa klasifikasi, dan dikenal dengan istilah “*Fraud Tree*” yaitu sistem klasifikasi mengenai hal-hal yang ditimbulkan oleh kecurangan sebagai berikut:

1. Penyimpangan atas aset (*Asset Misappropriation*). *Asset misappropriation* meliputi penyalahgunaan/ pencurian aset atau harta perusahaan atau pihak lain. Ini merupakan bentuk *Fraud* yang paling mudah dideteksi karena sifatnya yang *tangible* atau dapat diukur/ dihitung (*defined value*).
2. Pernyataan palsu atau salah pernyataan (*Fraudulent Statement*). *Fraudulent statement* meliputi tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau eksekutif suatu perusahaan atau instansi pemerintah untuk menutupi kondisi keuangan yang sebenarnya dengan melakukan rekayasa keuangan (*financial engineering*) dalam penyajian laporan keuangannya untuk memperoleh keuntungan atau mungkin dapat dianalogikan dengan istilah *window dressing*.
3. Korupsi (*Corruption*). Jenis *Fraud* ini yang paling sulit dideteksi karena menyangkut kerja sama dengan pihak lain seperti suap dan korupsi, di mana hal ini merupakan jenis yang terbanyak terjadi di negara-negara berkembang yang penegakan hukumnya lemah dan masih kurang kesadaran akan tata kelola yang baik sehingga faktor integritasnya masih dipertanyakan. *Fraud* jenis ini sering kali tidak dapat dideteksi karena para pihak yang bekerja sama menikmati keuntungan (simbiosis mutualisma). Termasuk didalamnya adalah penyalahgunaan wewenang/ konflik kepentingan (*conflict of interest*), penyuapan (*bribery*), penerimaan yang tidak sah/illegal (*illegal gratuities*), dan pemerasan secara ekonomi (*economic extortion*).

Secara umum, *Fraud* adalah sebuah tindakan kriminal menggunakan metode-metode yang tidak jujur untuk mengambil keuntungan dari orang lain (Merriam-Webster Online Dictionary). Secara khusus, *Fraud* dalam jaminan kesehatan didefinisikan sebagai sebuah tindakan untuk mencurangi atau mendapat manfaat program layanan kesehatan dengan cara yang tidak sepatasnya (HIPAA, 1996).

Berdasar Permenkes 36 tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (*Fraud*) dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), *Fraud* dalam jaminan kesehatan adalah tindakan yang dilakukan dengan sengaja oleh peserta, petugas BPJS kesehatan, pemberi pelayanan kesehatan, serta penyedia obat dan alat kesehatan untuk mendapat keuntungan finansial dari program JKN dalam SJSN melalui perbuatan curang yang tidak sesuai ketentuan.

B. Penyebab *Fraud* Layanan Kesehatan

Secara umum, menurut Cressey (1973), terdapat 3 faktor yang pasti muncul bersamaan ketika seseorang melakukan *Fraud*. Pertama adalah tekanan yang merupakan faktor pertama yang memotivasi seseorang melakukan tindak kriminal *Fraud*. Kedua adalah kesempatan yaitu situasi yang memungkinkan tindakan kriminal dilakukan. Ketiga adalah rasionalisasi, yaitu pembenaran atas tindakan kriminal yang dilakukan.

Dalam banyak kasus, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Shahriari (2001), *Fraud* dalam layanan kesehatan terjadi karena: (1) tenaga medis bergaji rendah, (2) adanya ketidakseimbangan antara sistem layanan kesehatan dan beban layanan kesehatan, (3) penyedia layanan tidak memberi insentif yang memadai, (4) kekurangan pasokan peralatan medis, (5) inefisiensi dalam sistem, (6) kurangnya transparansi dalam fasilitas kesehatan, dan (7) faktor budaya.

“Ketidaknyamanan” dalam sistem kesehatan menyebabkan berbagai pihak melakukan upaya “penyelamatan diri” untuk bertahan hidup selama berpartisipasi dalam program JKN. Dokter maupun rumah sakit dapat melakukan *coping strategy* sebagai langkah untuk menutupi kekurangan mereka atau paling tidak memang bertujuan mencari keuntungan meskipun dari sesuatu yang ilegal (Lerberghe et al. 2002). Mekanisme koping ini hadir ketika sistem pengawasan lemah dan tidak mampu menutupi peluang oknum untuk melakukan *Fraud*. Oknum tentu akan terus menerus melakukan kecurangan ini sepanjang mereka masih bisa menikmati keuntungan dengan kesempatan yang selalu terbuka untuk melakukan kecurangan (Ferrinho et al. 2004).

C. Pelaku dan Dampak *Fraud* Layanan Kesehatan

Banyak aktor yang dapat terlibat dalam terjadinya *Fraud* layanan

kesehatan. Di Indonesia, aktor-aktor potensial *Fraud* yang disebut dalam Permenkes No. 36 tahun 2015, adalah peserta, petugas BPJS Kesehatan, pemberi pelayanan kesehatan, dan/atau penyedia obat dan alat kesehatan.

Fraud dalam bidang kesehatan terbukti berpotensi menimbulkan kerugian finansial negara dalam jumlah yang tidak sedikit. Sebagai contoh, pontesi kerugian akibat *Fraud* di dunia adalah sebesar 7,29 % dari dana kesehatan yang dikelola tiap tahunnya. Data dari FBI di AS menunjukkan bahwa potensi kerugian yang mungkin ditimbulkan akibat *Fraud* layanan kesehatan adalah sebesar 3 – 10% dari dana yang dikelola. Data lain yang bersumber dari penelitian University of Portsmouth menunjukkan bahwa potensi *Fraud* di Inggris adalah sebesar 3 – 8 % dari dana yang dikelola. *Fraud* juga menimbulkan kerugian sebesar 0,5 – 1 juta dollar Amerika di Afrika Selatan berdasar data dari Simanga Msane dan Qhubeka Forensic dan Qhubeka Forensic Services (lembaga investigasi *Fraud*) (Bulletin WHO, 2011).

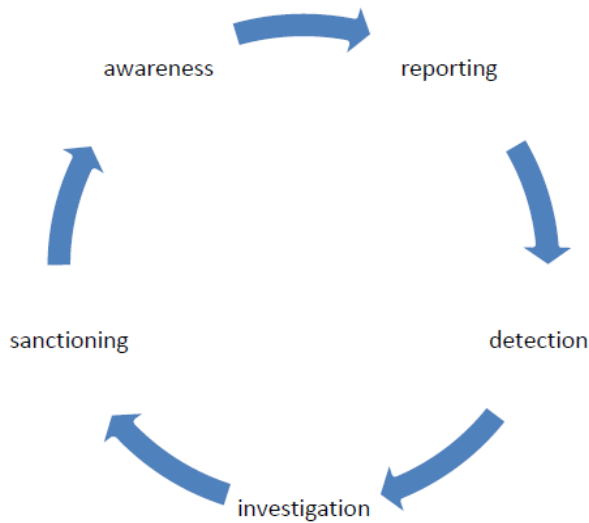
Menurut Vian (2002), *Fraud* akibat penyalahgunaan wewenang dapat mengurangi sumber daya, menurunkan kualitas, rendahnya keadilan dan efisiensi, meningkatkan biaya, serta mengurangi efektivitas dan jumlah. Di Indonesia, *Fraud* berpotensi memperparah ketimpangan geografis. Ada kemungkinan besar provinsi yang tidak memiliki tenaga dan fasilitas kesehatan yang memadai tidak akan optimal menyerap dana BPJS. Penduduk di daerah sulit di Indonesia memang tercatat sebagai peserta BPJS namun tidak memiliki akses yang sama terhadap pelayanan. Bila mereka harus membayar sendiri, maka biaya kesehatan yang harus ditanggung akan sangat besar. *Fraud* dalam layanan kesehatan di daerah maju dapat memperparah kondisi ini. Dengan adanya *Fraud*, dana BPJS akan tersedot ke daerah-daerah maju dan masyarakat di daerah terpencil akan semakin sulit mendapat pelayanan kesehatan yang optimal (Trisnantoro, 2014).

D. Sistem Anti *Fraud* Layanan Kesehatan

Saat ini di Indonesia sudah terbit Permenkes No. 36 tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (*Fraud*) dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sebagai dasar hukum pengembangan sistem anti *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia. Dalam peraturan menteri ini, sudah mencakup kegiatan-kegiatan seperti membangun kesadaran, pelaporan, deteksi, investigasi, dan pemberian sanksi. Kegiatan-

kegiatan ini sesuai dengan rekomendasi European Commission tahun 2013. Komisi negara-negara eropa ini juga merekomendasikan bahwa kegiatan anti *Fraud* harus berjalan sesuai alur seperti skema pada Gambar 1 berikut:

Gambar 1. Siklus Anti Fraud (European Commission, 2013)



Implementasi siklus anti *Fraud* tidak serta merta dapat berjalan mulus. Penelitian Sparrow (1998) menunjukkan 7 faktor yang membuat kontrol *Fraud* di lingkungan manapun sulit dicegah: (1) *Fraud* hanya terlihat ketika dilakukan deteksi dan seringkali hanya mewakili sebagian kecil dari kecurangan yang dilakukan; (2) indikator kinerja yang tersedia masih ambigu dan belum jelasnya apa yang disebut keberhasilan pelaksanaan *Fraud control plan*; (3) upaya kontrol *Fraud* terbentur data banyak yang harus diolah oleh SDM terbatas; (4) pencegahan *Fraud* bersifat dinamis bukan satu statis. Sistem pencegahan *Fraud* harus cepat dan mudah beradaptasi dengan model-model *Fraud* baru; (5) penindakan *Fraud* umumnya bersifat tradisional. Kekuatan ancaman sanksi *Fraud* baru terlihat dari penangkapan pelaku dan beratnya sanksi dijatuhkan bagi pelaku; (6) pihak berwenang terlalu percaya diri dengan model kontrol *Fraud* baru. Bila sebuah model terlihat dapat mengatasi bentuk *Fraud* yang

sering muncul, upaya pengembangan model *Fraud* ini tidak akan optimal; (7) pencegahan *Fraud* seringkali hanya dialamatkan untuk bentuk *Fraud* yang sederhana.

E. Kegiatan-Kegiatan dalam Impelementasi Sistem Anti *Fraud* Layanan Kesehatan

Detil kegiatan dalam siklus anti *Fraud* adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan Kesadaran

Pembangunan kesadaran merupakan kunci untuk mencegah terjadinya atau meluasnya *Fraud* layanan kesehatan (Bulletin WHO, 2011). Membangun kesadaran tentang potensi *Fraud* dan bahayanya di rumah sakit merupakan salah satu upaya pencegahan terjadi atau berkembangnya *Fraud*. Dalam Permenkes No. 36/2015, pembangunan kesadaran dapat dilakukan oleh dinas kesehatan kabupaten/ kota dengan pembinaan dan pengawasan dengan melalui program-program edukasi dan sosialisasi.

2. Pelaporan

Pihak yang mengetahui ada kejadian *Fraud* hendaknya dapat membuat pelaporan. Permenkes No. 36/ 2015 mengamanatkan bahwa pelaporan dugaan *Fraud* minimalnya mencakup identitas pelapor, nama dan alamat instansi yang diduga melakukan tindakan kecurangan JKN, serta alasan pelaporan.

Laporan disampaikan kepada kepala fasilitas kesehatan maupun dinas kesehatan kabupaten/ kota.

3. Deteksi

Dalam Permenkes No 36 Tahun 2015 deteksi potensi *Fraud* dapat dilakukan dengan analisa data klaim yang dilakukan dengan pendekatan: mencari anomali data, predictive modeling, dan penemuan kasus. Analisis data klaim dapat dilakukan secara manual dan/atau dengan memanfaatkan aplikasi verifikasi klinis yang terintegrasi dengan aplikasi INA-CBGs. Dalam melakukan analisis data klaim tim pencegahan kecurangan JKN dapat berkoordinasi dengan verifikator BPJS Kesehatan atau pihak lain yang diperlukan.

4. Investigasi

Dalam Permenkes No. 36 tahun 2015 disebutkan bahwa

investigasi dilakukan oleh tim investigasi yang ditunjuk oleh oleh Tim Pencegahan Kecurangan JKN dengan melibatkan unsur pakar, asosiasi rumah sakit/asosiasi fasilitas kesehatan, dan organisasi profesi. Investigasi dilakukan untuk memastikan adanya dugaan kecurangan JKN, penjelasan mengenai kejadiannya, dan latar belakang/ alasannya.

Pelaporan hasil deteksi dan investigasi dilakukan oleh Tim Pencegahan Kecurangan JKN dan paling sedikit memuat: ada atau tidaknya kejadian Kecurangan JKN yang ditemukan; rekomendasi pencegahan berulangnya kejadian serupa di kemudian hari; dan rekomendasi sanksi administratif bagi pelaku Kecurangan JKN.

5. Pemberian Sanksi/Penindakan

Pemberian sanksi dilakukan untuk menindak pelaku *Fraud*. Berdasar Permenkes 36 tahun 2015, pihak yang berhak memberikan sanksi adalah Menteri, Kepala Dinas Kesehatan Provinsi, dan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Sanksi yang direkomendasikan dalam Permenkes adalah sanksi administrasi dalam bentuk: teguran lisan; teguran tertulis; dan/ atau perintah pengembalian kerugian akibat Kecurangan JKN kepada pihak yang dirugikan.

Dalam hal tindakan kecurangan JKN dilakukan oleh pemberi pelayanan, sanksi administrasi dapat ditambah dengan denda paling banyak sebesar 50% dari jumlah pengembalian kerugian akibat tindakan kecurangan JKN. Bila tindakan kecurangan JKN dilakukan oleh tenaga kesehatan, sanksi administrasi dapat diikuti dengan pencabutan surat izin praktek. Selain sanksi administrasi, kasus *Fraud* dapat juga dikenakan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 379 jo Pasal 379a jo Pasal 381 KUHP. Walaupun tidak disebut secara langsung dalam pasal-pasal tersebut, namun *Fraud* dalam JKN dikategorikan sebagai penipuan.

METODE KAJIAN

Kajian dilakukan dengan membandingkan antara teori pencegahan, deteksi, dan penindakan fraud. Kajian dilakukan melalui pengamatan pelaksanaan program JKN di media massa dan situs-situs gerakan anti korupsi, penelitian, maupun diskusi-diskusi dengan peserta seminar maupun *blended learning* dengan topik

pencegahan, deteksi, dan penindakan *Fraud* layanan kesehatan yang diselenggarakan oleh PKMK FK UGM. Diskusi-diskusi dilakukan dengan total lebih dari 40 peserta dari kelompok dosen dan peneliti, lebih dari 200 peserta dari kelompok rumah sakit di Indonesia, dan lebih dari 1.500 peserta dari kelompok kepala cabang dan kepala unit Manajer Pelayanan Kesehatan Primer (MPKP) dan Manajer Pelayanan Kesehatan Rujukan (MPKR) BPJS Kesehatan. Seluruh kajian, diskusi, maupun penelitian dilakukan dalam rentang Januari – Desember 2015.

ANALISIS DATA

Hasil kajian menunjukkan bahwa *Fraud* layanan kesehatan berpotensi, bahkan sebagian sudah terbukti, terjadi di Indonesia. *Fraud* layanan kesehatan mengancam finansial dan menurunkan mutu layanan kesehatan. Di seluruh Indonesia, data yang dilansir KPK menunjukkan bahwa hingga Juni 2015 terdeteksi potensi *Fraud* dari 175.774 klaim Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL) dengan nilai Rp. 440 M. Ini baru dari kelompok klinisi, belum dari aktor lain seperti staf BPJS Kesehatan, pasien, dan suplier alat kesehatan dan obat. Nilai ini mungkin saja belum total mengingat sistem pengawasan dan deteksi yang digunakan masih sangat sederhana (KPK, 2015).

Untuk mencegah semakin luasnya *Fraud* layanan kesehatan yang dilakukan para aktor, Kemenkes menerbitkan Permenkes No. 36 tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (*Fraud*) dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan pada Sistem Jaminan Sosial Nasional yang resmi berlaku per Oktober 2015. Dalam peraturan menteri kesehatan ini jelas disebutkan upaya-upaya yang harus dilakukan dalam rangka mencegah dan mengendalikan *Fraud* layanan kesehatan. Bentuk kegiatan anti *Fraud* yang tertuang dalam Permenkes No. 36/ 2015 ini mencakup pembangunan kesadaran anti *Fraud*, pelaporan, deteksi, investigasi, dan pemberian sanksi. Kegiatan-kegiatan ini hampir mirip dengan rekomendasi kegiatan anti *Fraud* dari European Commission (2013). Namun, hingga Desember 2015, kegiatan-kegiatan ini masih belum berjalan optimal karena aspek-aspek pendukung berjalannya sistem juga belum tersedia baik.

Kegiatan pembangunan kesadaran melalui sosialisasi dan edukasi Permenkes belum berjalan baik. Tugas edukasi, sosialisasi,

pembinaan, dan pengawasan upaya anti *Fraud* bagi seluruh aktor potensial *Fraud* merupakan tanggung jawab kementerian dan dinas kesehatan tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota. Namun, masih banyak dinas kesehatan yang belum tahu mengenai peraturan ini sehingga belum banyak melakukan aksi untuk mengendalikan *Fraud* layanan kesehatan. Bahkan di beberapa daerah peran pemberian edukasi dan sosialisasi ini dijalankan oleh BPJS Kesehatan.

Kegiatan pelaporan dugaan *Fraud* layanan kesehatan juga belum optimal karena ketiadaan sarana untuk melapor. Kalaupun ada informasi terkait potensi *Fraud* yang dilaporkan, tindak lanjut dari laporan tersebut belum pasti. Dalam situs Inspektorat Jenderal Kementerian Kesehatan (<http://itjen.depkes.go.id/wbs/>) terdapat menu Whistleblowing System (WBS) untuk melaporkan dugaan korupsi pejabat kementerian kesehatan. Namun, menu pelaporan ini belum spesifik untuk melaporkan kasus *Fraud* layanan kesehatan. Kondisi serupa ditemukan juga dalam website BPJS Kesehatan, saluran pelaporan khusus terkait *Fraud* layanan kesehatan belum ada. Salah satu portal yang sementara dapat digunakan untuk melakukan pengaduan dugaan *Fraud* layanan kesehatan adalah “Lapor!” (<https://www.lapor.go.id/>). Portal ini menampung semua keluhan pelayanan publik dan tindak lanjut yang sudah dilakukan juga diinformasikan kembali kepada masyarakat.

Proses deteksi *Fraud* terkendala akibat minimnya teknologi untuk mengolah data dan informasi potensi *Fraud*. Data paling kuat yang dapat digunakan untuk melakukan deteksi potensi *Fraud* salah satunya adalah data klaim BPJS Kesehatan. Dari data ini dapat dianalisis dititik mana terjadi kecurangan dan pelaku kecurangan. Data yang banyak ini harus diolah menggunakan teknologi yang sensitif terhadap potensial *Fraud*. Namun saat ini teknologi olah data semacam itu belum ada di Indonesia atau masih dalam tahap pengembangan. Situasi ini menghambat proses deteksi potensi *Fraud* karena proses deteksi sangat bergantung kepada teknologi.

Proses investigasi juga masih terkendala karena saat ini belum ada investigator khusus untuk penyidikan kasus-kasus *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia. Peran investigator dalam upaya anti *Fraud* sangat krusial karena memiliki kewenangan untuk membuktikan sebuah tindakan *Fraud*, besar kerugian yang dihasilkan, hingga rekomendasi sanksi. Saat ini proses investigasi potensi *Fraud* masih dilakukan secara sederhana yaitu dengan membandingkan sebuah

dugaan *Fraud* dengan aturan-aturan dari Kementerian Kesehatan maupun BPJS Kesehatan. Pihak yang melakukan perbandingan data dan aturan adalah pihak yang merasa dirugikan. Dampaknya, bias kepentingan sangat kental dalam proses ini.

Dalam Permenkes telah disebutkan sanksi-sanksi administrasi yang dapat diberikan kepada pelaku *Fraud*. Namun, mekanisme penerapan sanksi ini belum jelas. Pihak yang berwenang dalam memberi sanksi adalah kementerian dan dinas kesehatan. Saat ini belum diketahui dengan pasti apakah sudah ada pelaku *Fraud* yang secara resmi diberi sanksi oleh kementerian maupun dinas kesehatan. Salah satu bentuk sanksi yang diketahui sudah dijalankan adalah pengembalian dana oleh BPJS Kesehatan kepada fasilitas kesehatan maupun sebaliknya. Namun mekanisme pengembalian dana ini juga belum jelas hanya dilakukan secara kekeluargaan antara kedua belah pihak.

PEMBAHASAN

Potensi-potensi *Fraud* layanan kesehatan semakin nampak di Indonesia. Potensi ini muncul dan dapat semakin meluas secara umum karena adanya tekanan dari sistem pembiayaan yang baru berlaku di Indonesia, adanya kesempatan karena minim pengawasan, serta ada pembenaran saat melakukan tindakan ini (Cressey, 1973). Di Indonesia, sesuai teori yang dikemukakan Shariari (2010), potensi *Fraud* dari kelompok klinisi mungkin muncul akibat (1) tenaga medis bergaji rendah, (2) adanya ketidakseimbangan antara sistem layanan kesehatan dan beban layanan kesehatan, (3) penyedia layanan tidak memberi insentif yang memadai, (4) kekurangan pasokan peralatan medis, (5) inefisiensi dalam sistem, (6) kurangnya transparansi dalam fasilitas kesehatan, dan (7) faktor budaya.

Dari kuesioner yang disebar kepada peserta *blended learning* dengan topik pencegahan, deteksi, dan penindakan *Fraud* layanan kesehatan kelompok rumah sakit tahun 2015, tarif INA CBG's yang dianggap rendah oleh kalangan klinisi dan tingginya beban kerja membuat mereka memikirkan upaya-upaya yang tidak wajar untuk mempertahankan diri agar tidak sampai merugi. Buruknya lagi para klinisi ini kadang saling berbagi "pengalaman" dalam upaya "penyelamatan diri ini". Pengalaman-pengalaman tersebut kemudian mereka terapkan dalam memberi pelayanan kesehatan sehingga

menjadi budaya. Dasar penetapan tarif juga masih dirasa misterius bagi sebagian besar kalangan sehingga menyebabkan ketidakpuasan terhadap sistem.

Ketidakpuasan ini juga yang mendorong dokter maupun rumah sakit dapat melakukan *coping strategy* sebagai langkah untuk menutupi kekurangan mereka atau paling tidak memang bertujuan mencari keuntungan meskipun dari sesuatu yang ilegal (Lerberghe et al. 2002). Mekanisme koping ini hadir ketika sistem pengawasan lemah dan tidak mampu menutupi peluang oknum untuk melakukan *Fraud*. Oknum tentu akan terus menerus melakukan kecurangan ini sepanjang mereka masih bisa menikmati keuntungan dengan kesempatan yang selalu terbuka untuk melakukan kecurangan (Ferrinho et al. 2004).

Diperlukan sebuah upaya sistematis untuk dan berkelanjutan untuk mengendalikan *Fraud* layanan kesehatan. Kegiatan dalam sistem anti *Fraud* ini harus berupa siklus yang dimulai dari pembangunan kesadaran – pelaporan – deteksi – investigasi – pemberian sanksi – (kembali lagi ke) pembangunan kesadaran (European Commission, 2013). Pembangunan kesadaran merupakan kunci untuk mencegah terjadinya atau meluasnya *Fraud* layanan kesehatan (Bulletin WHO, 2011). Pembangunan kesadaran dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi dan edukasi.

Pengalaman PKMK FK UGM, dari kuesioner yang disebar kepada peserta *blended learning* dengan topik pencegahan, deteksi, dan penindakan *Fraud* layanan kesehatan kelompok rumah sakit tahun 2015, kegiatan-kegiatan edukasi dan sosialisasi menghasilkan perubahan paradigma dari masing-masing kelompok aktor potensial *Fraud*. Sebelum ada kegiatan sosialisasi dan edukasi, kelompok klinisi dan fasilitas kesehatan sering menolak informasi terkait potensi *Fraud* yang mungkin mereka lakukan dan menolak untuk ambil peran dalam upaya pencegahan. Saat ini sebagian besar kelompok ini mulai sadar bahwa mereka juga berpotensi melakukan *Fraud* dan bersedia ambil peran dalam upaya pengendalian *Fraud*. Beberapa rumah sakit (RS) sudah memiliki pedoman dan tim pencegahan kecurangan JKN diinternal RS. Tim ini juga sudah mulai menjalankan program-program pencegahan *Fraud* layanan kesehatan atas inisiatif sendiri.

Pada kelompok regulator, sebelum Permenkes No. 36/ 2015 terbit, umumnya regulator seperti dinas kesehatan kabupaten/ kota beranggapan bahwa tanggung jawab pemberantasan *Fraud* terletak

di pundak Kemenkes RI atau hanya sampai di dinas kesehatan tingkat provinsi. Padahal untuk tingkat daerah, kewenangan untuk membangun sistem anti *Fraud* berada di dinas kesehatan kabupaten/kota. Mereka juga beranggapan bahwa kewenangan mereka hanya untuk mengendalikan *Fraud* di tingkat Fasilitas Kesehatan Tingkat Primer (FKTP) tidak sampai ke Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL). Namun, setelah diberi sosialisasi dan edukasi, kesadaran kelompok regulator ini meningkat. Edukasi dan advokasi kepada kelompok regulator (dinas kesehatan kabupaten/kota) selain dilakukan mandiri oleh PKMK FK UGM, dilakukan juga dalam bentuk kerja sama dengan pihak lain seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kerja sama dalam program edukasi dan advokasi ini menghasilkan rencana aksi pemberantasan korupsi sektor kesehatan yang dihasilkan oleh Dinas Kesehatan Kota Bandung, Dinas Kesehatan Kota Kupang, dan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Ketiga kota ini dipilih secara acak oleh KPK mewakili 3 kota besar di Indonesia.

Pada kelompok BPJS Kesehatan, sebelum ada program edukasi, mulanya BPJS Kesehatan memiliki pandangan bahwa pelaku *Fraud* hanya kalangan provider, tanpa sadar bahwa mereka juga berpotensi melakukan *Fraud*. Mereka juga lebih sering mengemukakan data temuan potensi-potensi *Fraud* yang telah dilakukan oleh provider dan seolah enggan merespon informasi potensi *Fraud* yang ditemukan di lembaga mereka sendiri. Namun, pasca berlangsungnya 2 periode program edukasi untuk staf BPJS Kesehatan, pola pikir tersebut berubah. Saat ini mereka mulai sadar bahwa *Fraud* berpotensi terjadi di lembaga mereka sendiri dan mereka perlu ambil peran dalam upaya pemberantasan *Fraud* internal. Program edukasi dan sosialisasi bagi para aktor ini masih tetap harus dilakukan secara berkesinambungan. Tantangan ke depan adalah perlunya pemerataan program agar dapat menyentuh seluruh aktor potensial *Fraud*.

Setelah memiliki pemahaman yang baik mengenai potensi *Fraud* dan dampaknya bagi pembiayaan kesehatan, diharapkan berbagai aktor dapat terlibat juga kegiatan pelaporan. *Fraud* layanan kesehatan merupakan hal yang unik, masing-masing aktor dapat saling mencurangi satu sama lain. Agar tidak menjadi korban dalam perbuatan curang ini, masing-masing aktor diharapkan aktif melaporkan dugaan *Fraud* yang dialami.

Untuk memudahkan pelaporan dugaan *Fraud*, diperlukan sebuah sistem pelaporan yang baik. Permenkes No. 36/ 2015

mengamanatkan bahwa pelaporan dugaan *Fraud* minimalnya mencakup identitas pelapor, nama dan alamat instansi yang diduga melakukan tindakan kecurangan JKN, serta alasan pelaporan. Sarana pelaporan dugaan *Fraud* layanan kesehatan juga harus disiapkan dengan baik misalnya melalui sebuah portal yang didesain khusus untuk menampung berbagai informasi dugaan *Fraud*. Dalam portal ini juga perlu dicantumkan bentuk-bentuk kecurangan apa saja yang masuk dalam kategori tindakan *Fraud* layanan kesehatan dan perlu dilaporkan. Pembatasan kategori pelaporan memudahkan pengelola portal mengumpulkan dan menindaklanjuti informasi spesifik *Fraud* layanan kesehatan.

Tindak lanjut pelaporan dugaan *Fraud* adalah dengan deteksi. Saat ini di Indonesia, jumlah laporan dugaan *Fraud* masih minim sehingga menghambat proses deteksi potensi *Fraud*. Tantangan lainnya yang dihadapi dalam proses deteksi diantaranya terbatasnya SDM untuk mengolah data yang telah tersedia (Sparrow, 1998). BPJS Kesehatan memiliki banyak sekali data klaim yang dapat dijadikan salah satu sumber deteksi potensi *Fraud*. Namun, terbatasnya teknologi dan SDM menghambat proses ini. Lebih lanjut data yang banyak ini belum optimal juga dimanfaatkan untuk mengembangkan teknologi deteksi potensi *Fraud*.

Investigasi dilakukan untuk memastikan adanya dugaan kecurangan JKN, penjelasan mengenai kejadiannya, dan latar belakang/ alasannya (Permenkes No. 36/ 2015). Tantangan yang dihadapi di Indonesia adalah saat ini belum ada investigator khusus *Fraud* layanan kesehatan. Berbeda dengan Amerika Serikat yang sudah memiliki profesi investigator khusus kasus *Fraud* di sektor kesehatan yang tergabung dalam Association of Healthcare *Fraud* Invetigator (AHFI). Pasca proses investigasi, investigator akan memberikan rekomendasi sanksi bagi pelaku yang terbukti melakukan tindakan *Fraud*.

Sanksi yang tegas bagi pelaku *Fraud* akan menimbulkan efek jera. Dalam Permenkes No. 36 tahun 2015 sudah disebutkan sanksi-sanksi administratif yang dapat diberikan kepada pelaku *Fraud*. Namun, saat ini sanksi-sanksi tersebut masih belum juga tegas diterapkan. Dampaknya beberapa kalangan masih menganggap sanksi yang ada hanya bersifat ancaman belaka. Untuk mengoptimalkan upaya pemberantasan *Fraud*, pasca pemberian sanksi, pelaku juga perlu kembali diberi pembinaan dan pengawasan sebagai sarana pembangunan kesadaran agar tidak mengulangi perbuatannya.

KESIMPULAN

Potensi terjadinya *Fraud* layanan kesehatan sudah semakin nampak di Indonesia namun belum diiringi dengan sistem pengendalian yang mumpuni. Perlu upaya-upaya sistematis untuk mencegah berkembangnya kejadian ini. Kerjasama berbagai pihak sangat diperlukan dalam upaya pemberantasan *Fraud* layanan kesehatan dapat berdampak baik. Upaya-upaya pengendalian *Fraud* hendaknya dapat berjalan dalam siklus yang tidak terpotong-potong. Upaya-upaya pengendalian *Fraud* yang sudah dilakukan dan dampaknya terhadap penyelamatan uang negara hendaknya dapat didokumentasikan dalam bentuk laporan berkala sehingga dapat diketahui publik. Bentuk laporan berkala dapat mencontoh laporan yang ditebitkan oleh Departemen Kehakiman dan Departemen Kesehatan dan Pelayanan Masyarakat Amerika Serikat tentang Program Pengendalian *Fraud* dan Abuse Layanan Kesehatan (contoh laporan dapat diakses di <http://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2014-hcfac.pdf>). Laporan semacam ini dapat memberi gambaran kepada aktor potensial *Fraud* layanan kesehatan bahwa tindakan mencurangi program JKN ini tidak mendapat tempat di Indonesia.

IMPLIKASI

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberi wawasan mengenai gambaran potensi *Fraud* layanan kesehatan kepada pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam upaya pemberantasan *Fraud* seperti kementerian kesehatan, dinas kesehatan kabupaten/ kota, jajaran direksi rumah sakit, badan dan dewan pengaws rumah sakit, BPJS Kesehatan, organisasi profesi, asosiasi fasilitas kesehatan, hingga pemerintah daerah. Temuan ini juga diharapkan dapat menyadarkan berbagai pihak terkait bahwa upaya pemberantasan *Fraud* harus berjalan dalam siklus (tidak sepotong-sepotong), mulai dari pembangunan kesadaran – pelaporan – deteksi – investigasi – pemberian sanksi – pembangunan kesadaran. Lebih lanjut pihak-pihak ini diharapkan dapat saling bekerja sama dalam upaya pemberantasan *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia.

KETERBATASAN

Kajian ini terbatas pada penggambaran secara umum potensi dan upaya-upaya pengendalian *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia. Dalam kajian ini belum ditelaah lebih jauh masing-masing kegiatan dalam upaya pemberantasan *Fraud* ini. Minimnya data yang dapat diakses menjadi kesulitan tersendiri untuk memperluas dan memperdalam bidang kajian. Untuk memberi sumbangsih ilmu pengetahuan lebih luas, diharapkan peneliti lain dapat mengkaji lebih dalam mengenai *Fraud* layanan kesehatan. Peneliti lain dapat lebih dalam mengkaji potensi *Fraud* pada masing-masing kelompok aktor. Peneliti lain juga diharapkan dapat mengkaji masing-masing upaya dalam kegiatan anti *Fraud* layanan kesehatan. Pengembangan sistem anti *Fraud* layanan kesehatan di Indonesia juga dapat menjadi topik menarik untuk diteliti lebih dalam.

REFERENSI

ACL, *Fraud Detection Using Data Analytics in the Healthcare Industry*, www.acl.com/Fraud (diunduh 2014).

Annual Report of the Departments of Health and Human Services and Justice – Health Care *Fraud* and Abuse Control Program FY 2014, <http://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2014-hcfac.pdf>, diunduh tahun 2015.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI, 2007

Black Law Dictionary

Bulletin of the World Health Organization, 2011, Prevention not cure in tackling health-care *Fraud*, Volume 89, Number 12, 853 – 928.

Busch RS, 2012, *Health Care Fraud: Auditing and Detection Guide*, Second edition, John Wiley&Son Inc.

Cotton D; 2014; *Fraud Deterrence, Prevention, and Detection*; <https://chapters.theiia.org/washington-dc/Recent%20Presentations/Fraud%20Deterrence-Prevention-Detection.pdf>

Cressey, DR, 1973, *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) hal. 30.

DeLone, W. & McLean, E., 1992, Information systems success: the quest for the dependent variable. *Information systems research*.

European Commission – Directorate General Home Affairs, 2013,

Study on Corruption in Healthcare Sector, <http://europea.eu>

Ferrinho et. al., 2004, Dual Practice In The Health Sector: Review of The Evidence. Hum Resour Health

Ferrinho P, Van Lerberghe W, Fronteira I, Hipólito F, Biscaia A., 2004, Dual Practice In The Health Sector: Review of The Evidence. Hum Resour Health [Internet].

Fetter, R., B. et al., 1980, Case mix definition by diagnosis-related groups. *Medical care*, 18, hal.2.

Grimaldi, P. & Micheletti, J., 1983, Diagnosis related groups: A practitioner's guide.

Hamilton-Hart, 2001, Anti-Corruption Strategies in Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37, No. 1: 65–8.

Harris SB dan Baker MT, 2014, Government turns up the heat with the False Claim Act steps for healthcare providers, www.dlapiper.com

Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), 1996 [Internet].

Hoey BE, 2007, Conducting an Internal Investigation: A Step by Step Guide, Human Resources 200: Summer Edition

Kepmenkes 440, 2012, Tarif Rumah Sakit Berdasarkan Indonesia Case Based Group (INA-CBG).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2015, <http://www.kpk.go.id>.

Lerberghe, W. Van et al., 2002, When Staff Is Underpaid : Dealing With The Individual Coping Strategies of Health Personnel. *Bulletin of the World Health Organization*, 80(01), hal.581–584.

Lewis, M., 2006, Governance and Corruption in Public Health Care Systems. *center for global development*, (78).

Liu Q, Vasarhelyi M, 2013, Healthcare *Fraud* detection: A survey and a clustering model incorporating Geo-location information, 29th World Continuous Auditing and Reporting Symposium (29wcars), November 21-22, 2013, Brisbane, Australia.

Media Otonomi, 2005, *Korupsi Di Daerah*, Edisi Nomor 8 Tahun I. Jakarta : PT. Visi Gagas Komunika.

Merriam-Webster Online Dictionary.

Miner TA, Foster HS, Willis SD, Kingsbury SP, Dunphy BP., **Industry Trends in Criminal Health Care Fraud Enforcement, www.mintz.com (diunduh tahun 2014).**

Morris L., 2009, Combating *Fraud* in Health Care: An Essential Component of Any Cost Containment Strategy, *Health Affairs*, 28:5.

National Health Care Anti-*Fraud* Association (NHCAA), 2007, The NHCAA *Fraud* Fighter's Handbook. A Guide to Health Care *Fraud* Investigations and SIU Operations.

NSW Government, *Fraud* Control Plan, http://www.community.nsw.gov.au/docs_menu/for_agencies_that_work_with_us/contract_governance/Fraud_control_plan_.html, diunduh tahun 2015

Permenkes 36 tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (*Fraud*) dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional Pada Sistem Jaminan Sosial Nasional, http://www.hukor.depkes.go.id/up_prod_permenkes/PMK%20No.%2036%20ttg%20FRAUD%20Dalam%20Program%20JAMKES%20Pada%20SJSN.pdf, diunduh tahun 2015.

Permenkes No. 69, 2013, Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Dan Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan.

Petunjuk Teknis Administrasi Klaim Dan Verifikasi Program Jaminan Kesehatan Masyarakat, 2008, Pusat Pembiayaan Dan Jaminan Kesehatan Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Piper C., 2013, 10 popular health care provider *Fraud* schemes, www.Fraud-Magazine.com.

Quensland Health, 2012, The Guide to *Fraud* and Corruption Control (The Plan), <http://www.health.qld.gov.au/qhpolicy/docs/gdl/qh-gdl-295-1-1.pdf>

Rimawati, 2014, *Fraud* di Jaminan Kesehatan Nasional: Aspek hukum Pidana dan Perdata. Disampaikan dalam Blended Learning Pencegahan *Fraud* dalam Jaminan Kesehatan Nasional di PKMK FK UGM.

Robbins, Stephen P, 2006. *Perilaku Organisasi Edisi ke-10*. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.

Shahriari, 2001, *Institutional Issues in Informal Health Payments in Poland*, Wahington DC.

Shaker KA, 2012, The Investigation, disampaikan pada acara National Health Care Anti-*Fraud* Association (NHCAA) 2014 Annual Training Conference.

Sparrow, M. K. 1998. National Institute of Justice: *Fraud control in health care Industry: Assessing the State of the Art*.

The Association of Certified *Fraud* Examiners (ACFE), www.acfe.com, diakses tahun 2014.

Transparency International Bulgaria, 2005, The causes of corruption in the health sector: a focus on health care systems [Internet].

Transparency International, 2006, Global Corruption Report: Corruption and Health [Internet].

Trisnantoro, L., 2014, Paparan dalam diskusi Skenario Pelaksanaan JKN 2014 – 2019.

UNDP. Fighting Corruption In The Health Sector: Methods, tools and good practice. Matsheza P, Timilsina AR, Arutyunova A, editors., 2011, New York: Bureau for Development Policy One United Nations.

University Policies and Procedures, 2011, *Fraud Control Plan*, <http://www.adelaide.edu.au/policies/2803>

Vian T., 2002, Corruption and the Health Sector. USAID and MSI; hal. 1–39.

Vian T., 2008, Review of Corruption In The Health Sector: Theory, Methods and Interventions. Health Policy Plan [Internet].



Kearifan Lokal Sebagai Media Pendidikan Karakter Antikorupsi pada Anak Usia Dini Melalui Strategi Dongkrak

DINAR NURINTEN, DEWI MULYANI, ALHAMUDDIN, DAN
ANDALUSIA NENENG PERMATASARI

*Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Bandung,
Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Islam Bandung*

andalusianp@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini menjelaskan Dongkrak (*Dongeng jeung Kaulinan Barudak*) sebagai strategi pendidikan karakter antikorupsi pada anak usia dini. Strategi Dongkrak menggunakan dongeng dan *kaulinan* untuk menanamkan nilai-nilai kejujuran, disiplin, kerja keras, tanggung jawab, dan rendah hati pada anak usia dini. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kelas yang mendapat strategi Dongkrak memiliki hasil yang signifikan dalam memahami nilai-nilai karakter tersebut. Oleh karena itu, strategi Dongkrak dapat digunakan untuk mengajarkan pendidikan karakter bagi anak usia dini.

Kata Kunci: strategi dongkrak, pendidikan karakter antikorupsi, anak usia dini

ABSTRACT

The purpose of this research is to describe the effect of Dongkrak (Dongeng jeung Kaulinan Barudak) Strategy as anticorruption character building strategy in early childhood education. As its name suggest, Dongkrak Strategy uses folklores and traditional games to embedding values such as honesty, modesty, responsibility, discipline, and industriousness. The research shows that Dongkrak Strategy in experimental classroom has significant result of instilling anticorruption character. Thus, Dongkrak Strategy is further recommended to instill anticorruption character in early childhood education.

Keywords: *dongkrak strategy, anticorruption character building, early childhood education*

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia pantas merasa prihatin dengan munculnya fenomena korupsi, tren korupsi tersebut terindikasi dari perkembangan jumlah kasus dan tersangka korupsi selama periode 2010—2014. Berdasarkan data yang dirilis dari laman *kompas.com*, pada 2010, jumlah kasus korupsi yang disidik kejaksaan, kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencapai 448 kasus. Pada 2011, jumlahnya menurun menjadi 436 kasus dan menurun lagi pada 2012 menjadi 402 kasus. Namun, pada 2013, jumlahnya naik signifikan menjadi 560 kasus. Pada 2014, jumlah kasus korupsi diperkirakan akan meningkat lagi mengingat selama semester I tahun 2014 jumlahnya sudah mencapai 308 kasus (*kompas.com*, 2014). Perkembangan jumlah kasus korupsi linier dengan jumlah tersangka korupsi. Pada tahun 2010, jumlah tersangka korupsi mencapai 1.157 orang, kemudian cenderung menurun pada 2011 dan 2012. Namun, pada 2013, jumlahnya meningkat signifikan menjadi 1.271 orang dan diperkirakan bertambah lagi pada 2014.

Korupsi sebagai perbuatan yang melawan hukum, merugikan negara dan masyarakat, bertentangan dengan moral memiliki berbagai bentuk. Bentuk-bentuk korupsi di antaranya adalah perbuatan melawan hukum, memperkaya diri orang/badan lain yang merugikan keuangan/perekonomian negara, penggelapan dalam jabatan, pemerasan dalam jabatan, tindak pidana yang berkaitan

dengan pemborongan, dan delik gratifikasi.

Peningkatan kasus korupsi menohok untuk mempertanyakan kembali hakikat tujuan dari pendidikan. Tujuan utama pendidikan adalah membentuk pribadi menjadi lebih baik. Atas dasar itulah, pendidikan karakter semakin digalakkan.

Pendidikan karakter akan lebih efektif jika dilakukan sejak usia dini. Penanaman nilai-nilai antikorupsi seperti kejujuran, disiplin, kerja keras, tanggung jawab, dan rendah hati sebaiknya dilakukan sejak dini. Jika nilai-nilai itu disampaikan sejak usia dini, nilai-nilai tersebut akan menjadi bagian dari diri seseorang, bukan hanya pengetahuan semata. Ini berguna untuk membangun manusia Indonesia yang antikorupsi mulai sejak dini. Tidak hanya bersifat instant dan temporal seperti yang terjadi sekarang.

Masa usia dini adalah saat yang tepat dalam pembentukan pondasi kehidupan seperti penanaman nilai karakter. Namun demikian, dunia anak usia dini adalah bermain dan kesenangan. Penanaman nilai dan stimulasi yang dilakukan tentu harus dengan strategi yang menyenangkan bagi anak, seperti bermain dan bercerita.

Terkait dengan aktivitas bermain, Vygotsky (1962) dalam Agustin memandang bahwa bermain merupakan variabel penting bagi kegiatan bermain anak, terutama untuk kepentingan pengembangan kapasitas berfikir. Lebih lanjut, bahkan Vygotsky sampai pada suatu hipotesis bahwa perkembangan perilaku moral anak juga berakar dari aktivitas bermain anak, yakni pada saat anak mengembangkan empati serta memahami peraturan dan peran kemasyarakatan. Aktivitas-aktivitas bermain anak yang bernuansakan dua hal tersebut, yaitu empati serta peraturan dan peran kemasyarakatan memfasilitasi proses berkembangnya perilaku moral pada diri anak (2008: 63–64). Permainan tradisional dapat digunakan untuk menanamkan nilai-nilai karakter yang baik, seperti permainan congklak (nilai kejujuran), ucing sumput (tanggung jawab), bebentengan (kerja keras), perepet jengkol (kerjasama), kastik (disiplin) dan permainan eggrang (sikap rendah hati).

Penelitian ini memperkenalkan strategi Dongkrak (*Dongeng jeung kaulinan antikorupsi keur barudak*). Dongeng dalam strategi dongkrak ini menggunakan dongeng singkat yang menggunakan basa Sunda. Adapun *kaulinan* adalah permainan tradisional masyarakat Sunda. Hal ini dilakukan sebagai bentuk membudayakan warisan lokal, khususnya bahasa sunda dan permainan pasundan yang inhern di dalamnya pendidikan karakter dan moral anak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat kualitatif dan kuantitatif atau campuran (*mixed method*), yaitu suatu penelitian yang mengkombinasikan antara metode penelitian kuantitatif dan kualitatif (Creswell, 2008). Dalam kerangka penelitian ini, desain yang digunakan adalah studi embeedit (*embedded design*). Desain ini merupakan metode penelitian yang mengombinasikan penggunaan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif secara simultan, tetapi bobot metodenya berbeda. Pada model ini, ada metode primer (untuk memperoleh data utama) dan sekunder (untuk mendukung data yang diperoleh dari metode primer).

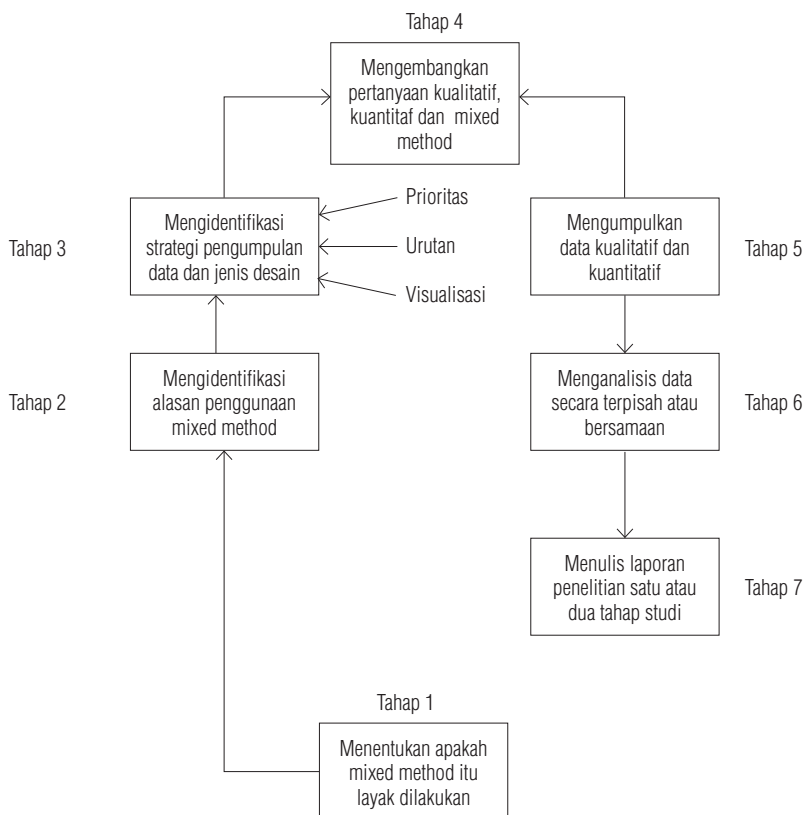
Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam *mixed method* ini menurut Creswell (2008: 567) ada tujuh tahap. Pertama, menentukan apakah metode gabungan layak dilakukan. Kedua, mengidentifikasi alasan penggunaan metode gabungan. Ketiga, mengidentifikasi strategi pengumpulan data yang berkaitan dengan (1) prioritas yang akan diberikan pada data kualitatif dan kuantitatif, (2) urutan pengumpulan data, jika tidak merencanakan pengumpulan data secara bersama. Keempat, mengembangkan pertanyaan kuantitatif, kualitatif dan metode penggabungan (*mixed method*). Kelima, mengumpulkan data kualitatif dan kuantitatif. Keenam, menganalisa data secara terpisah atau bersama. Ketujuh, penulisan laporan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini terdiri dari dua tahap. Tahap pertama, pengumpulan data kualitatif. Pengumpulan data ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang berkaitan dengan bagaimana strategi Dongkrak untuk pendidikan antikorupsi anak usia dini. Teknik pengumpulan datanya dilakukan dengan studi pustaka, observasi, wawancara, dan dokumentasi. *Tahap kedua*, pengumpulan data kuantitatif. Pengumpulan data ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian bagaimana karakter antikorupsi anak usia dini yang diajar menggunakan strategi Dongkrak dengan anak yang diajar dengan strategi tradisional. Maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi mendalam, dan kuesioner.

Analisis data kualitatif menggunakan teknik interaktif (Miles dan Huberman, 1985: 21). Analisis data kuantitatif dimulai dengan pengujian validitas, reliabilitas, normalitas, dan terakhir uji t-test untuk melihat perbedaan karakter antikorupsi antara anak usia

dini yang diberikan *treatment* dengan anak yang tidak diberikan *treatment*. Seluruh pengujian dianalisis dengan bantuan SPSS 21.

Gambar: Tahapan Proses Mixed Method



(SUMBER : CRESWELL, 2008: 568)

PEMBAHASAN DAN HASIL

Lickona (2013: 81) mengatakan bahwa karakter terdiri atas nilai operatif, nilai dalam tindakan. Nilai dalam tindakan tersebut dibangun atas tiga bagian yang saling berhubungan, yaitu pengetahuan moral, perasaan moral, dan perilaku moral. Oleh karena itu, Lickona (2013: 82) menegaskan bahwa karakter yang baik terdiri atas mengetahui hal yang baik, menginginkan hal yang baik, dan melakukan hal yang baik.

Pada hakikatnya, tujuan dari pendidikan adalah membuat seseorang memiliki kepribadian yang baik. Moral, akhlak, atau karakter adalah hal yang tidak dapat dipisahkan dari dunia pendidikan. Bukan hal yang tidak mungkin, jika pendidikan karakter antikorupsi mulai dapat dilaksanakan sejak tingkat PAUD. Karakter-karakter antikorupsi yang diutamakan untuk dikenal dan dihayati sejak usia dini di antaranya adalah kejujuran, disiplin, kerja keras, tanggung jawab, dan rendah hati.

Karakter kejujuran yang dapat diajarkan berupa hubungannya dengan manusia, seperti tidak menipu, tidak berbuat curang, atau tidak mencuri. Tanamkan ketiga karakter tersebut sebagai salah satu cara dalam menghormati hak-hak orang lain juga. Karakter disiplin perlu ditanamkan untuk membentuk diri yang tidak selalu mengikuti keinginan hati yang dapat merendahkan diri dan merugikan orang lain. Disiplin diperlukan untuk mengejar keinginan yang positif dalam kadar yang sesuai.

Keinginan yang positif dapat dikejar dengan kerja keras, bukan dengan jalan pintas. Makna proses dalam meraih sesuatu itulah yang perlu diperkenalkan pada anak sejak usia dini. Selanjutnya, sikap tanggung jawab diperlukan juga dalam proses meraih keinginan. Tanggung jawab memiliki nilai menghargai diri dan orang lain. Terakhir, karakter rendah hati perlu ditanamkan juga sebagai karakter antikorupsi pada anak. Nilai-nilai rendah hati yang dapat ditanamkan adalah tahu posisi diri, tidak mengambil hak-hak milik orang lain.

Pendidikan karakter dapat disampaikan dengan berbagai metode yang menyenangkan untuk anak, tanpa perlu menggurui atau menekankan pesan-pesan. Strategi Dongkrak adalah salah satu cara yang efektif mengajarkan pendidikan karakter untuk anak usia dini. Strategi Dongkrak akronim dari dongeng jeung kaulinan keur barudak. Dalam bahasa Indonesia berarti dongeng dan permainan untuk anak-anak. Dengan dongeng dan permainan, konsep lima kepribadian antikorupsi dapat disampaikan pada anak usia dini tanpa perlu memaksakan pesan moral atau menjejali nilai-nilai yang abstrak. Selain itu, dengan strategi dongkrak, anak diperkenalkan pada kearifan lokal. Dalam hal ini adalah kearifan lokal Sunda.

Dongeng berbahasa sunda dan *kaulinan* merupakan metode penyampaian karakter yang berbasiskan budaya. Di era sekarang, budaya banyak ditinggalkan, orang-orang lebih berbondong-

bondong memilih berbagai hal yang berbau teknologi dan kebarat-baratan, sehingga anak-anak saat ini banyak yang tidak mengetahui budayanya sendiri. Oleh sebab itu, penelitian ini difokuskan untuk menyatukan dongeng dan kaulinan untuk mengenalkan karakter pada anak.

Dalam sepanjang sejarah kehidupan anak-anak, belum pernah ada satu anak pun yang tidak senang dengan cerita, dongeng, kisah atau sejenisnya. Atas dasar ini, cerita bisa diangkat sebagai media membangun karakter anak (Subiantoro, 2012: 100). Begitu pula dengan kaulinan atau permainan, anak-anak sangat menyukai berbagai kegiatan dilakukan dengan melibatkan fisik mereka. Rousseau (1712—1778) yakin bahwa aktifitas fisik sangat penting dalam pendidikan anak-anak. Anak harus belajar dari pengalaman langsung seperti yang ia gambarkan dalam ungkapan “ *...our first teachers are our feet, our hands and our eyes, ...to substitute books for all these...is but to teach us to use the reasons of others...*”. Sejalan dengan itu, Carl Rogers (1942: 7) juga menekankan pentingnya faktor pengalaman dalam proses belajar di samping pengetahuan yang diperoleh anak dalam pembelajaran kognitif. Oleh karena itu, strategi dongkrak memadukan antara dongeng dengan *kaulinan* anak-anak.

Berdasarkan hasil penelitian Ahyani (2010: 29), perbedaan tingkat pencapaian kecerdasan moral anak usia prasekolah yang belajar dengan dongeng dan yang tanpa dongeng. Kelompok anak yang mendapatkan penyampaian nilai-nilai moral melalui metode dongeng memiliki tingkat kecerdasan moral yang lebih tinggi dibandingkan anak yang tidak mendapatkan penyampaian nilai moral melalui metode dongeng. Rata-rata kelompok yang mendapatkan metode dongeng adalah 17,47%, sedangkan rata-rata kelompok yang tidak mendapatkan metode dongeng 14,41%.

Kaulinan atau permainan tradisional adalah suatu hal yang berhubungan dengan bermain yang sifatnya turun temurun atau warisan nenek moyang. Jadi dapat disimpulkan permainan tradisional atau kaulinan adalah suatu permainan warisan dari nenek moyang yang wajib dan perlu dilestarikan sebagai bagian dari proses perkembangan anak (Nugroho, 2005: 24—25). Selain disukai anak, dongeng dan *kaulinan* sesuai dengan ciri khas belajar anak usia dini. Brunner (1990) menerangkan cara belajar anak usia dini: pertama, masing-masing anak adalah individu yang unik pola dan perkembangan anak dalam belajar anak bisa berbeda satu

dengan yang lain. Kedua, anak tidak belajar dari simbol sebanyak dia belajar dari pengalaman kongkret. Ketiga, anak perlu belajar untuk menggunakan tubuhnya, anak yang mempraktekkan gerakan-gerakan cenderung untuk memperoleh kepercayaan diri dalam kemandirian. Keempat, anak belajar dari anak lain dan juga orang tua dan guru. Kelima, anak belajar secara bertahap (Sholehudin, 1997: 47). Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menjadikan dongeng dan kaulinan barudak sebagai strategi penyampaian pendidikan karakter antikorupsi pada anak yang meliputi karakter kejujuran, disiplin, tanggung jawab, kerjasama, dan cinta tanah air.

Strategi Dongkrak (*Dongeng jeung Kaulinan Antikorupsi keur Barudak*)

Strategi Dongkrak untuk pengajaran pendidikan karakter ini dilakukan pada siswa PAUD kelompok B. Dongeng dan *kaulinan* yang dipilih disesuaikan dengan lima nilai karakter baik yang hendak ditanamkan.

Tabel: Dongeng dan Kaulinan yang Digunakan

KARAKTER YANG HENDAK DITANAMKAN	DONGENG/KAULINAN
Kejujuran	Monyet Kaleungitan Cau
	Sondah dan Congklak
Disiplin	
	Kasti
Tanggung jawab	Sakadang Kuya jeung Sakadang Monyet
	Ucing sumput dan Bancakan
Kerja keras	Mumu Anak Maung Diajar Moro
	Boy-boyan
Rendah hati	Sakadang Maung jeung Beurit
	Enggrang

a. Kejujuran

Untuk menanamkan nilai-nilai yang terkandung dalam karakter jujur, dongeng yang disampaikan pada anak-anak adalah dongeng yang berjudul “Monyet Kaleungitan Cau”. Guru melakukan pembacaan cerita/*storytelling* dengan menyiapkan hal-hal visual

berupa pisang dan boneka monyet. Hal ini untuk memfasilitasi anak yang membutuhkan visualisasi untuk menyimak sesuatu.

Dongeng berjudul “Monyet Kaleungitan Cau” menceritakan keluarga monyet yang terdiri atas Ibu dan tiga orang anaknya. Sang Ibu membawa empat pisang ke rumah. Rencananya akan dibagikan nanti kepada ketiga anaknya. Namun, Motmot anak bungsu tidak dapat menahan keinginannya memakan pisang yang dibawa Ibunya. Motmot pun mencuri pisang tersebut. Ketika hendak membagikan pisang kepada anak-anaknya, Ibu monyet sadar ada satu pisang yang hilang. Dia bertanya pada anak-anaknya. Motmot merasa takut dan khawatir Ibunya akan marah atas perilaku mencuri yang dilakukannya.

Di leuweng aya keluarga monyet. Indung monyet jeung tilu anakna.

Poe eta , indungna monyet mawa cau ka imahna. Aya opat cau nu baradag.

Cau nu arasak. Matak anak monyet kacida pisan kabitaeunna.

Ibu monyet moal waka ngabagikeun cau. Eta cau rek ditunda heula.

Motmot anak monyet pang leutikna, kacida kabita. Motmot ngadeukeutan eta cau sabot anak monyet nu lain keur sarare. Keur kitu kedewek wae hiji cau didahar ku Motmot.

Saacan rek dibagikeun indung monyet ngitung jumlah cau. Indung monyet nyaho cauna ngurangan hiji.

“Barudak, saha nu geus ngadahar cau?” Tanya indung monyet.

“Henteu.” Jawab anak-anak monyet.

Motmot degdegan sieun oge kanyahoan.

Anak-anak monyet sangat menginginkan pisang tersebut.

Akan tetapi, Ibu monyet belum akan membagikan pisang-pisang tersebut.

Pisang tersebut hendak disimpannya terlebih dahulu.

Motmot Si anak monyet paling kecil sangat menginginkannya.

Manakala saudara-saudaranya sedang tidur, didekatinya pisang-pisang tersebut.

Motmot mengambil salah satu pisang tersebut.

Ketika hendak dibagikan, ibu monyet menghitung jumlah pisangnya.

Ibu monyet tahu pisangnya berkurang satu.

“Anak-anak, siapa yang sudah makan pisang?” tanya ibu monyet.

“Tidak”, jawab anak-anak monyet.

Motmot berdebar-debar merasa takut ketahuan

Dongeng tersebut menunjukkan dua sikap perilaku tidak jujur, yaitu mencuri dan tidak mengakui kesalahan. Mencuri dalam dongeng ini ditunjukkan dengan sikap mengambil barang tanpa izin. Mengambil barang tanpa izin merupakan perilaku mencuri yang sering kali dianggap sepele. Oleh karena itu, dengan dongeng ini, anak dapat memahami konsep mencuri salah satunya adalah mengambil barang tanpa izin seperti yang dilakukan tokoh Motmot.

Perilaku tidak jujur lainnya yang diajarkan adalah tidak mengakui kesalahan. Saat Ibu monyet menyadari ada pisang yang hilang, Motmot tidak langsung mengakui kesalahan. Hal ini dapat mengajarkan anak, bahwa kejujuran dapat menjadi solusi sebuah permasalahan. Apapun yang dilakukan dan dikatakan harus mengandung kejujuran di dalamnya.

Untuk mengajarkan karakter kejujuran yang terdapat pada dongeng ini, selain guru membacakan dan memvisualisasikan, cerita ini juga perlu melibatkan anak. Guru memilih secara acak anak yang akan memerankan tokoh-tokoh yang terdapat pada cerita.

Dengan melibatkan anak-anak pada setiap adegan dongeng, anak-anak dapat merasakan secara langsung perasaan cemas dan merasa bersalah ketika mengambil barang tanpa izin. Dengan memvisualisasikan, anak-anak pun dapat mencerna tindakan secara konkret yang termasuk kepada mengambil barang tanpa izin walaupun dilakukan pada ibu sendiri.

Penanamannilaikejujurandilanjutkandenganmemperkenalkan permainan sondah dan congklak. Dalam permainan sondah, kejujuran diajarkan dengan keinginan mengakui atau tidak apabila langkah menginjak garis saat bermain sondah atau tidak. Begitu pula dengan congklak. Dengan memperkenalkan congklak, anak-anak belajar untuk jujur pada diri sendiri mengenai biji-biji congklak yang dimiliki.

b. Disiplin

Kaulinan kasti diperkenalkan untuk menanamkan nilai disiplin pada anak. Kasti seperti halnya olah raga lainnya yang memiliki aturan tertentu yang wajib untuk dipatuhi tiap pemain. Salah satu

aturan dari kasti adalah berpindah tempat setelah mendapatkan bola.

Kasti mengajarkan bahwa disiplin ketika berpindah tempat dapat menentukan hasil yang diperoleh. Ketika seorang anak terlambat atau tidak cekatan berpindah tempat, maka kemenangan akan sulit untuk diperoleh. Oleh karena itu, tanpa perlu banyak penjelasan, anak dapat memahami bahwa disiplin akan membawa mereka pada hasil yang diharapkan. Selain itu, anak pun dikenalkan dengan konsep konsekuensi.

Selama satu minggu setelah permainan kasti dilakukan, guru akan terus mengulas hal-hal penting dari permainan kasti, yaitu kedisiplinan, konsekuensi, dan prestasi harian yang diperoleh dari disiplin. Satu buku khusus akan dipegang setiap anak untuk dilihat perkembangan pemahaman tentang konsep disiplin. Buku khusus disiplin itu berisi hal-hal yang dapat dilakukan anak dalam kehidupan sehari-hari, seperti bangun tidur tepat waktu, sarapan dengan tertib, mengerjakan PR di rumah, dan membaca buku di rumah selama 10 menit.

Semua tindakan itu diarahkan agar anak memperoleh prestasi kecil harian. Bangun tidur tepat waktu akan memperoleh prestasi masuk sekolah tidak terlambat. Sarapan dengan tertib akan memperoleh prestasi di sekolah tidak lemas. Mengerjakan PR di rumah akan memperoleh prestasi di sekolah dapat belajar dengan baik. Membaca buku selama 10 menit di rumah mendapat prestasi mengetahui berbagai informasi dari buku. Jadi, anak diperkenalkan pada konsep disiplin sekaligus apresiasi apa yang akan diperoleh dari sikap disiplin.

c. Kerja Keras

Dongeng “Mumu Anak Maung Diajar Moro” menceritakan Mumu anak harimau yang belajar berburu dari Ibunya. Mumu mudah menyerah. Oleh karena itu, Ibunya selalu menekankan Mumu untuk terus berusaha dan sabar.

Mumu, anak sakadang maung keur sare. Sakali-kali indungna mere daging.

Dina hiji wanci, kasorenakeun Mumu diajak indungna kaluar ti guha, sayangna. Indung Mumu lumpat bari dituturkeun ku Mumu. Beuki peuting Mumu ngarasa lapar. “Ma, lapar”

Peuting eta, Mumu diajar moro keur kadaharanna.

“Ma, cape. Balik yu” Ceuk Mumu.

“Hayu kudu diajar moro. Jep, lalaunan, cing sabar..” Mumu jeung indungna taki-taki rek muru mangsana.

“*Udag...eta kadaharan maneh*” Ceuk indungna.

Mumu lumpat saketerekebek. Gerewek wae anak babi teh digegel.

Mumu, si anak harimau sedang tiduran.

Sekali-kali, ibunya memberi dia daging.

Di suatu sore, Mumu diajak ibunya keluar dari gua, sarangnya.

Ibunya berlari sementara Mumu mengikutinya.

Hari semakin malam di dalam gua.

“Bu, lapar”. Kata Mumu yang perutnya keluyukan.

Malam itu, Mumu diajak berburu untuk makanannya.

“Bu, cape, pulang Yu.” Ceuk Mumu.

“Ayo...harus belajar berburu.” Bujuk ibunya.

“Hups, pelan, sabar.”

Mumu dan ibunya bersiap memburu mangsa.

“Kejar...itu makananmu.” Kata ibunya.

Mumu berlari kencang.

Babi itu segera diterkamnya.

Nilai-nilai karakter kerja keras diungkapkan oleh tokoh Ibu Harimau saat tokoh Mumu mudah menyerah apabila gagal mendapat buruan. Motivasi yang diberikan Ibu Harimau menyatakan bahwa segala sesuatu harus ada usaha. Hasil yang baik akan diperoleh apabila telah bekerja keras dan sabar menghadapi kegagalan dan tantangan.

Membacakan dengan keras, memvisualisasikan, dan melibatkan anak masih digunakan juga dalam membacakan cerita yang mengandung karakter kerja keras. Namun, untuk menanamkan karakter kerja keras, dongeng ini pun harus dapat dianalogikan pada hal-hal yang berada di sekitar anak-anak.

Hal-hal yang diterapkan berdasarkan karakter kerja keras pada dongeng adalah menanam bunga di halaman sekolah dibantu guru. Anak dibagi per kelompok untuk dapat menanam bunga yang dipilih masing-masing kelompok. Guru akan mengapresiasi terhadap capaian masing-masing kelompok. Dari menanam bunga, anak akan paham kenapa Mumu harus belajar mencari mangsa sendiri. Ketika bunga yang ditanam dengan baik dan dirawat dengan telaten, akan menghasilkan bunga yang mekar

dengan sehat. Hal ini sebagai tanda pada anak, hal yang ditanam akan menentukan hasil yang diperoleh. Bunga yang mekar dengan indah bergantung pada kerja keras saat menanam dan merawatnya.

Kaulinan yang dapat diperkenalkan untuk mengajarkan kerja keras adalah *boy-boyon*. Dalam permainan *boy-boyon*, anak-anak diajarkan usaha yang tekun merupakan bagian dari kerja keras. Salah satunya ditunjukkan dengan tanda kemenangan permainan *boy-boyon* adalah salah satu kelompok mampu membangun kembali gundukan genting seperti pada awalnya sebelum dihancurkan oleh bola.

d. Tanggung Jawab

Nilai-nilai dari karakter tanggung jawab ditanamkan dengan dongeng “Sakadang Kuya jeung Sakadang Monyet” dan *kaulinan* ucing sumput. Dongeng menceritakan kisah tokoh Monyet yang tidak bertanggung jawab ketika menghabiskan pisang-pisang milik tokoh Kura-kura. Oleh karena itu, Monyet pun mendapat pelajarannya dari Kura-kura.

Sakadang Kuya kacida atoh lantaran tangkal cau anu dipelakna geus buahan. Sihoreng sakadang monyet nyahoeun yen tangkal cauna geus buahan.

“Sakadang Kuya, pelak cau silaing buahna geus arasak.” Ceuk monyet.

“Oh, enya isukan urang ala.” Tembal Kuya.

Di imahna, kuya mikir, kumaha carana sangkan eta cau teu beak ku monyet. Samemehna Kuya pernah kuciwa alatan nangka nu manehna beak ku monyet. Sanggeus sababaraha lila, Kuya manggih akal. Kuya ngabolongan koja nu rek dipake wadah cau.

Isukna, monyet ngajak kuya ngala cau nu geus arasak. Tuluy monyet naek tangkal cau bari mawa koja. Ari kuya mah nungguan di handapeun tangkal cau da teu bisa naek. Hiji..dua..tilu, terus wae cau nu diala ku monyet maruragan. Kuya hantem wae ngadaharan cau nu maruragan.

Cau nu terakhir teu didahar ku kuya. Kanyahoan cauna beak, monyet kacida amekna. Kuya ngadon cicing wae da ngarasa wareg pisan. Monyet mah indit ngaleos bari ambek.

“Asyik sudah berbuah...sudah berbuah”

Si Kura-kura sangat senang karena pohon pisang yang ditanamnya sudah berbuah.

Ternyata Si Monyet mengetahui kalau pohon pisang si Kura-Kura sudah berbuah.

“Kura-kura, pisang yang kamu tanam sudah pada matang.” Kata Monyet.

“Oh, ia besok kita ambil.” Jawab Kura-kura

Di Rumahnya, Si Kura-kura berfikir, bagaimana caranya supaya pisangnya tidak habis dimakan monyet.

Sebelumnya si Kura-Kura pernah kecewa ketika nangka miliknya habis dimakan Monyet.

Ternyata Si Monyet mengetahui kalau pohon pisang si Kura-Kura sudah berbuah.

“Kura-kura, pisang yang kamu tanam sudah pada matang.” Kata Monyet.

“Oh, ia besok kita ambil.” Jawab Kura-kura

Keesokan harinya, Kura-Kura mengajak Monyet memetik pisang yang sudah matang.

Monyet memanjat pohon pisang sambil membawa keranjang.

Sementara itu, Kura-Kura yang tidak bisa memanjat menunggu di bawah pohon pisan.

Satu...dua...tiga...terus saja pisang yang dipetik monyet berjatuhan.

Kura-Kura terus saja memakan pisang yang berjatuhan.

Pisang yang terakhir tidak dimakannya.

Mengetahui pisang yang dipetiknya habis, Monyet sangat marah.

Kura-Kura hanya diam karena perutnya kenyang.

Si Monyet pergi sambil merasa kesal

Nilai tanggung jawab ditekankan dongeng ini dengan menunjukkan bahwa segala perbuatan memiliki konsekuensi. Hal tersebut ditunjukkan dengan apa yang dialami tokoh Monyet. Konsep konsekuensi diajarkan untuk penanaman lebih jauh mengenai tanggung jawab.

Hal ini kelanjutan dari penanaman nilai disiplin dan tanggung jawab. Dalam nilai disiplin dan tanggung jawab, anak secara tidak langsung telah belajar konsep konsekuensi dari tindakan yang dilakukan. Oleh karena itu, untuk menanamkan nilai ini tidak sulit.

Dongeng dibacakan selama seminggu setiap akhir jam pelajaran. Anak diberi pertanyaan yang sesuai dengan isi dongeng. Pada minggu terakhir, anak diminta untuk menuliskan hal-hal

yang membuat orang tua tidak suka pada sikap mereka seperti halnya sikap Kura-kura yang tidak disukai tokoh Monyet.

Lalu, pada pertemuan selanjutnya, guru akan menjelaskan satu per satu alasan orang tua tidak suka dengan sikap anak-anak. Penjelasan pun diberikan secara jelas dan detail sampai anak paham letak kesalahannya.

Selanjutnya, guru menyerahkan buku khusus yang berisi hal-hal sebaliknya dari yang dituliskan anak. Misalnya, jika kemarin anak menuliskan tidak membereskan tempat tidur membuat mereka dimarahi orang tua, dalam buku guru menuliskan membereskan tempat tidur. Hal-hal yang keliru dilakukan anak diganti dengan pernyataan positif yang harus dilakukan anak. Setiap hari guru akan memeriksa buku khusus tersebut apakah anak-anak mengerjakan hal-hal yang dituliskan dalam buku khusus tersebut.

Selain dengan dongeng tersebut, nilai-nilai tanggung jawab dapat diajarkan dengan *kaulinan ucing sumput*. Konsekuensi kembali ditanamkan dengan posisi *ucing*, yaitu orang yang ditemukan pertama oleh *ucing* dari persembunyian, harus menggantikan posisi *ucing*. Dengan hal tersebut, anak akan memahami konsep konsekuensi dan tanggung jawab untuk menjalankan konsekuensi tersebut.

e. Rendah Hati

Kerendahan hati dapat ditemukan pada dongeng berjudul “Sakadang maung jeung Beurit”. Tokoh Beurit mengajarkan sikap rendah hati dengan menepati janji suatu saat akan menolong tokoh Harimau jika tidak dijadikan mangsa. Janji itu ditepati ketika Harimau terjatuh perangkap lalu Tikus menolong dengan melepaskan jeratan dengan giginya yang tajam.

Dina hiji poe sakadang beurit keur ulin dina luhut tunggul tangkal jati. Dihandapeun aya maung nu keur sare. Teu disangka beurit labuh murag ka handap meneran ninggang beuteung maung nu keur sare. Atuh maung kacida reuwasna. Kerewek wae beurit ditewak.

“Hampura teu dihaja. Kuring ulah dihakan. Kuring janji hiji mangsa bakal nulungan andika lamun ayeuna kuring dileupaskeun.”

“Haha..maneh makhluk leutik moal bisa nulungan aing. Aing nu pang kuatna, pang hebatna. Teu perlu ditulungan ku maneh nu

leutik. Heug siah ayeuna mahéh dileupaskeun. Inget janji manéh nya.” Maung kacida sombongna.

Sababaraha poe ti harita, kadenge aya sora gagauran. Eta sora si Maung nu ka eurad. Manéhna hese ojah. Menta tulung tapi can aya nu nulungan. Keur kitu, beurit inget yen manéhna pernah janji dina hiji mangsa bakal nulungan si Maung. Tuluy beurit megat-megatkeun eta eurad ku huntuna nu seukeut. Lila-lila eta eurad bisa lesot. Maung kacida atohna.

“Tah maung ulah sombong ayeuna kuring nu nulungan silaing.” Ceuk beurit bari tuluy lumpat da sieun ditewak.

Pada suatu hari, seekor tikus sedang bermain di atas tunggul pohon jati.

Di bawahnya ada seekor harimau yang sedang tertidur.

Tidak disangka, si Tikus terjatuh menimpa perut harimau.

Harimau sangat kaget.

Kerewek (baca Sunda) tikus ditangkapnya.

“Maaf tidak sengaja.”

“Jangan makan aku.”

“Aku berjanji, suatu saat nanti akan menolongmu jika sekarang aku dilepaskan.”

Tikus sangat ketakutan dimakan harimau.

“Haha...kamu makhluk kecil tentu tidak akan bisa menolong saya.”

“Aku yang paling kuat, paling hebat”

“Tidak perlu ditolong sama kamu yang kecil”

“Baiklah, sekarang kamu saya lepaskan.”

“Ingat, kamu berjanji.”

Harimau sangat sombongnya.

Beberapa hari kemudia, terdengar ada suara mengaum-ngaum.

Itu suara harimau yang terperangkap.

Ia susah bergerak.

Harimau meminta tolong namun belum ada saja yang menolong.

Ketika itu, tikus ingat bahwa dirinya pernah berjanji akan menolong si Harimau.

Tikus memutuskan-mutuskan perangkat dengan giginya yang tajam.

Lama-kelamaan perangkat itupun lepas.

Harimau sangat bahagia.

“Harimau jangan sombong, kini aku yang menolongmu.”
Kata tikus sambil terus berlari karena takut ditangkap.

Menepati janji adalah salah satu aspek kerendahan hati. Dengan mengakui pernah mendapat pertolongan, Tikus mengajarkan kerendahan hati. Hal tersebut harus ditanamkan pada anak sejak dini. Mengakui pertolongan orang lain dapat menjaga dari keangkuhan.

Isi dan kandungan dongeng “Sakadang Maung dan Beurit” ini diperkenalkan pada anak-anak pertama-tama dengan memperkenalkan adanya sebuah dongeng dari tanah Sunda berjudul “Sakadang Maung dan Beurit” oleh guru. Anak-anak duduk melingkar dan guru mulai menceritakan tokoh *maung* (harimau) dan *beurit* (tikus). Guru menyampaikan isi cerita tanpa melihat buku dengan mimik serta intonasi yang disesuaikan dengan tokoh dalam cerita. Guru pun melibatkan anak dengan cara membagi dua kelompok anak sebagai *maung* dan sekelompok lagi sebagai *beurit*.

Anak-anak ditugaskan untuk melakukan perbuatan yang sesuai dengan cerita serta mengulang apa yang diucapkan guru sesuai dengan tokoh yang mereka perankan. Contohnya saat kalimat “*beurit labuh murag ka handap meneran ninggang beuteung maung nu keur sare*”, anak-anak yang menjadi tokoh *beurit* ditugaskan untuk pura-pura jatuh dan mengenai perut temannya yang menjadi tokoh *maung*. Kemudian, anak-anak kelompok *beurit* akan berkata “*Hampura teu dihaja. Kuring ulah dihakan. Kuring janji hiji mangsa bakal nulungan andika lamun ayeuna kuring dileupaskeun*”.

Dengan melibatkan anak-anak secara audio, visual, dan fisik ketika menyimak sebuah dongeng, nilai-nilai sedang ditanamkan. Ketika anak-anak yang memerankan tokoh *beurit* pura-pura jatuh di atas perut teman-temannya yang berperan sebagai *maung*, anak-anak dapat menghayati tokoh *beurit* yang begitu menepati janjinya pada tokoh *maung* hanya karena saat *beurit* jatuh, tokoh *maung* menolongnya. Anak-anak pun dapat paham bahwa pertolongan sekecil apapun saat seseorang benar-benar terjatuh itu sangat berharga.

Setelah dongeng dibacakan, guru akan membuat pertanyaan yang berkenaan dengan nilai rendah hati untuk mengevaluasi kemampuan anak-anak memahami kandungan dongeng yang dibacakan. Dongeng tersebut akan terus diulas selama satu minggu. Anak akan memiliki buku khusus yang akan dicek selama satu minggu berisi hal-hal

yang berkaitan dengan karakter rendah hati, seperti apabila telah menyelesaikan tugas lebih duluan daripada teman-teman lain maka harus tetap menjaga ketertiban kelas, memberikan pujian ketika teman memperoleh prestasi, mampu mengungkapkan kelebihan-kelebihan yang dimiliki teman, dan selalu mengucapkan terima kasih kepada guru usai belajar di sekolah. Buku khusus itulah yang akan memperlihatkan capaian dan pemahaman anak tentang karakter rendah hati.

Permainan enggrang pun dapat digunakan untuk menanamkan kerendahan hati. Posisi enggrang yang membuat tubuh lebih tinggi mengajarkan untuk tetap menyeimbangkan badan agar tidak jatuh. Hal tersebut menunjukkan bahwa posisi tinggi tetap harus diseimbangkan karena jika tidak tubuh akan oleng dan jatuh.

Dongeng-dongeng dan *kaulinan* dari Sunda tersebut dilakukan ketika mengajarkan nilai-nilai kejujuran, disiplin, tanggung jawab, kerja sama, dan rendah hati pada anak usia dini. Berikut adalah hasil yang diperoleh berupa data kuantitatif mengenai hasil pengajaran dengan strategi Dongkrak dan kelas yang tidak mendapatkan strategi Dongkrak.

Tabel: Perbedaan Karakter Anti-Korupsi Anak-Anak Usi Dini Kelas Eksperimen dan Kontrol

VARIABEL	KELOMPOK	MEAN	STD. DE- VIATION	STD. ERROR MEAN	SIG. (2-TAILED)		KESIM- PULAN
Kejujuran	Eksperimen	10.46	.877	.243	.001	0,05	Signifikan
	Kontrol	8.85	1.281	.355	.001	0,05	
Disiplin	Eksperimen	11.46	1.984	.550	.000	0,05	Signifikan
	Kontrol	8.31	1.377	.382	.000	0,05	
Tanggung jawab	Eksperimen	12.00	1.683	.467	.000	0,05	Signifikan
	Kontrol	8.08	.954	..265	.000	0,05	
Kerja sama	Eksperimen	13.08	1.382	.383	.000	0,05	Signifikan
	Kontrol	8.08	1.382	.383	.000	0,05	
Rendah hati	Eksperimen	12.38	1.850	.513	.000	0,05	Signifikan
	Kontrol	9.54	.967	.268	.000	0,05	

Dari hasil uji statistik, diperoleh informasi bahwa strategi DONGKRAK terbukti memiliki efektivitas internal dan eksternal dalam meningkatkan karakter antikorupsi anak usia dini. Hasil uji statistik menunjukkan bahwa terdapat perbedaan signifikan antara nilai rata-rata kelas eksperimen dan kontrol. Dengan

demikian dapatlah disimpulkan bahwa strategi DONGKRAK yang dikembangkan efektif meningkatkan karakter antikorupsi anak usia dini yang mencakup kejujuran, disiplin, tanggungjawab, kerjasama, dan rendah hati.

KESIMPULAN DAN SARAN

Salah satu cara pencegahan korupsi dapat dilakukan dengan pendidikan, yaitu pendidikan karakter antikorupsi untuk anak usia dini. Pendidikan karakter yang ditekankan pada penelitian ini penanaman nilai-nilai kejujuran, disiplin, kerja keras, tanggung jawab, dan rendah hati. Penanaman kelima nilai tersebut dilakukan dengan strategi Dongkrak (*Dongeng jeung kaulinan keur barudak*).

Dongeng yang digunakan dalam strategi Dongkrak ini ada empat dongeng. Adapun *kaulinan* yang digunakan adalah lima *kaulinan*. Strategi Dongkrak menggunakan dongeng dan permainan tradisional sebagai media untuk menanamkan nilai-nilai karakter antikorupsi. Hasilnya, kelas PAUD yang mendapatkan strategi Dongkrak menunjukkan pemahaman yang signifikan mengenai karakter antikorupsi.

Oleh karena itu, strategi Dongkrak dapat digunakan sebagai alternatif untuk pendidikan karakter antikorupsi di PAUD. Dengan strategi Dongkrak, program pendidikan karakter antikorupsi dapat mulai dilaksanakan sejak tingkat PAUD. Selain itu, strategi Dongkrak pun dapat menjadi motivasi untuk mengumpulkan berbagai permainan dan dongeng khas tiap daerah sebagai media pembelajaran.

REFERENSI

- Ahyani, Nur. (2010). Metode Dongeng dalam Meningkatkan Perkembangan Kecerdasan Moral Anak Usia Dini, *Jurnal Psikologi Universitas Muara Kudus*, I (1), hal 29.
- Agustin, Mubiar (2008). *Mengenali Dan Memahami Dunia Anak*. Bandung: Lotus.
- Creswell, Jhon W. (2008). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Third ed). London. Sage Publications.
- Handayu. (2001). *Memaknai Cerita Mengasah Jiwa*. Solo:

- Intermedia.
- Hibana. (2002). *Konsep Dasar Anak Usia Dini*. Yogyakarta: PGTKI.
- Huberman, A.M. & Miles, M. B. (1985). *Qualitative Data Analysis: a Sourcebook of New Methods*. London. Sage Publications.
- Lickona, Thomas. (1991). *Educating for Character*. Terjemahan oleh Juma Abdu Wamaungo. (2012). Jakarta: Bumi Aksara.
- Nugroho. (2005). *Permainan Tradisional Anak-Anak sebagai Sumber Ide dalam Penciptaan Karya Seni Grafis*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Mahasiswa Program Studi PAUD SPS UPI. (2013). *Ragam Permainan Tradisional dan Kreatif untuk Anak Usia Dini*. Bandung: Rizqi.
- Misbach, Ifa Hanifah. (2006). Peran Permainan yang Bermuatan Edukatif dalam Menyumbang Pembentukan Karakter dan Identitas Bangsa. Laporan Penelitian. Jurusan Psikologi Universitas Pendidikan Indonesia.
- Muallifah. (2013). *Storytelling sebagai Model Parenting untuk Pengembangan Kecerdasan Anak Usia Dini*, *Jurnal Psikologi Islam (JPI)*, 10 (1).
- Rogers, C.R. (1942). *Counseling and Psychotherapy*. Boston : Houghton Mifflin.
- Sholehudin. (1997). *Konsep Dasar Pendidikan Prasekolah*. Bandung: IKIP Bandung.
- Subiantoro. (2012). Model Pendidikan Karakter untuk Anak MI Awal Berbasis Cerita Rakyat dalam Perspekti Sosiologi Pendidikan Islam, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, IX (1), hal 100.
- Vygotsky, L.S. (1962). *Thought and Language*. Diterjemahkan dan diedit oleh E. Hanfmann & G. Vakar. Cambridge: MIT Press.
- Yuliani, N. (2009). *Konsep Dasar Pendidikan Anak Usia Dini*. Jakarta: Indeks.

Media Massa Lokal di Daerah Rawan Korupsi: Studi Kritis Terhadap Sikap Antikorupsi Media Massa Cetak Lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur

JONAS K.G.D. GOBANG

*Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Nusa Nipa
Maumere, Flores, NTT*

eyv_1508@yahoo.co.uk

ABSTRAK

Kehadiran surat kabar dalam sistem komunikasi massa dapat mendorong perubahan. Surat kabar lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) seperti *Flores Pos* dan *Pos Kupang* sangat penting dalam mendorong perubahan sosial, khususnya di daerah dimana kemiskinan dan korupsi masih merajalela. Surat kabar lokal perlu menunjukkan sikapnya jelas terhadap masalah korupsi. Pertanyaannya adalah bagaimana sikap media massa lokal, *Flores Pos* dan *Pos Kupang*, dalam menghadapi masalah korupsi di NTT? Peneliti menggunakan Analisis Wacana Kritis (CDA) model Teun A. van Dijk. Data yang dikumpulkan adalah teks editorial surat kabar, data kognisi

penulis editorial dan data konteks sosial. Data teks editorial diperoleh dengan teknik dokumentasi dalam kliping editorial setiap koran. Data konteks sosial diperoleh dari observasi lapangan. Peneliti tidak hanya menganalisis teks, tetapi juga menganalisis kognisi sosial dan konteks sosial. Temuan dalam penelitian ini adalah bahwa *Flores Pos* dan *Pos Kupang* memiliki sikap anti korupsi. Perbedaannya terletak pada cara menyatakan sikap antikorupsi. Ini dapat dilihat dalam proses surat kabar lokal memproduksi teks editorial yang melibatkan kognisi dan konteks sosial. Sikap antikorupsi kedua surat kabar itu dipengaruhi oleh berbagai faktor. Salah satu faktor adalah dominasi kekuasaan oleh para pemilik media. Kedua surat kabar memiliki pola yang berbeda dalam memproduksi teks editorial tentang korupsi. *Flores Pos* cenderung lebih mandiri dalam memproduksi teks editorial, sementara *Pos Kupang* cenderung membatasi kebebasan penulis dalam memproduksi teks editorial. Realitas media dapat terkooptasi oleh pemilik modal, pasar atau kepentingan negara. Hal ini juga didukung konsep dasar analisis wacana van Dijk bahwa media tidak benar-benar netral. Oleh karena itu, pembaca harus lebih kritis dalam menilai sikap media.

Kata kunci: sikap surat kabar lokal, korupsi, editorial, wacana analisis

ABSTRACT

Presence of newspaper in mass communication system leads to change. Existence of local newspaper in Nusa Tenggara Timur province (NTT) such as *Flores Pos* and *Pos Kupang* is very important in leading to change, particularly in area which poverty and corruption exist. Local newspaper should indicate clear standing against corruption. The question is how attitude of local newspaper, *Flores Pos* and *Pos Kupang*, in facing corruption in NTT? Researcher used Teun A. van Dijk's Critical Discourse Analysis (CDA) model. Data collected was editorial text of newspapers, cognition data of editorial writer and social context data. Editorial text data was obtained with documentation technique in editorial clipping of each newspaper. Social context data was obtained from observation. Researcher did not only analyze text, but also analyze social cognition and social context. Finding in this research was that *Flores Pos* and *Pos Kupang* have anti corruption attitude. Their difference was on way they present

anticorruption attitude. It may be seen in their process creating editorial text involving writer cognition and existing context when the editorial text is produced. The way the anticorruption message is delivered in both newspapers was influenced by various factors. One of the factors was media owner power domination. Both newspapers provided different pattern from media ownership aspect. Flores Pos tended to be more independent in producing editorial text, while Pos Kupang tended to limit writer independence in producing editorial text. The note confirms that reality of today media can be coopted by capital owner, market or state interest. It also supported basic concept of van Dijk's discourse analysis that media is not absolutely neutral. Therefore, readers should be more critical in assessing media attitude.

Keywords: *attitude of local newspaper, corruption, editorial, discourses analysis*

PENDAHULUAN

Media massa cetak lokal atau surat kabar daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) menjadi media yang sangat penting dalam mendorong perubahan khususnya di wilayah kemiskinan dan rawan korupsi. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi surat kabar daerah di satu pihak dan tantangan faktual bagi masyarakat Provinsi NTT di pihak lain.

Flores Pos dan *Pos Kupang* adalah dua media massa cetak lokal atau surat kabar daerah yang diterbitkan dan disebarluaskan di kawasan Provinsi NTT. Kedua surat kabar daerah ini menjadi penting untuk diteliti karena keduanya memiliki karakteristik yang khas baik dari segi kepemilikan media (*media ownership*) maupun dari aspek produksi jurnalistiknya (*media contents*).

Baik *Pos Kupang* maupun *Flores Pos* dikenal dan dibaca oleh masyarakat di Propinsi NTT. Kedua surat kabar ini diharapkan dapat memainkan peranannya dalam memberikan informasi dan sejumlah pandangan kepada masyarakat NTT.

Sikap atau pandangan yang datang dari *Flores Pos* dan *Pos Kupang* sebagai institusi media massa cetak lokal sesungguhnya menunjukkan visi yang melekat pada surat kabar daerah dan serentak mempengaruhi sikap kedua surat kabar ini terhadap setiap persoalan hidup di tengah masyarakat NTT. Ada berbagai ragam persoalan

hidup yang menimpa masyarakat di Provinsi NTT yang perlu disikapi oleh kedua media massa cetak lokal ini. Salah satunya adalah masalah korupsi.

PERUMUSAN MASALAH

Penelitian ini memfokuskan perhatian pada objek penelitian yakni rubrik editorial yang dilansir oleh media massa cetak lokal, *Flores Pos* dan *Pos Kupang* yang berkaitan dengan masalah korupsi di NTT. Karena itu peneliti merumuskan masalah penelitian ini untuk menjawab pertanyaan mendasar : “Bagaimana sikap antikorupsi *Flores Pos* dan *Pos Kupang* di daerah rawan korupsi?”

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana sikap media massa lokal di daerah rawan korupsi, dalam hal ini di Provinsi Nusa Tenggara Timur sekaligus untuk mengetahui bagaimana media massa cetak lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur secara profesional menjalankan fungsi kontrol terhadap tata kelola pemerintahan daerah dan penggunaan keuangan negara di daerah.

Manfaat dari penelitian ini adalah memberikan pemahaman dan kesadaran bagi masyarakat di daerah rawan korupsi bahwa media massa cetak lokal memiliki fungsi kontrol terhadap tata kelola pemerintahan daerah dan penggunaan keuangan negara sehingga mampu mengurangi atau pun mencegah terjadinya korupsi. Penelitian ini pun secara praksis memberikan kontribusi bagi media massa cetak lokal agar mampu secara institusional dan redaksional menunjukkan secara jelas dan tegas sikap antikorupsi.

TINJAUAN TEORETIS

Rubrik Editorial dalam Media Massa Cetak

Editorial atau tajuk rencana pada sebuah media massa cetak atau surat kabar merupakan opini berisi pendapat dan sikap resmi suatu media sebagai institusi penerbitan terhadap persoalan aktual, fenomenal atau kontroversial yang terjadi di tengah masyarakat.

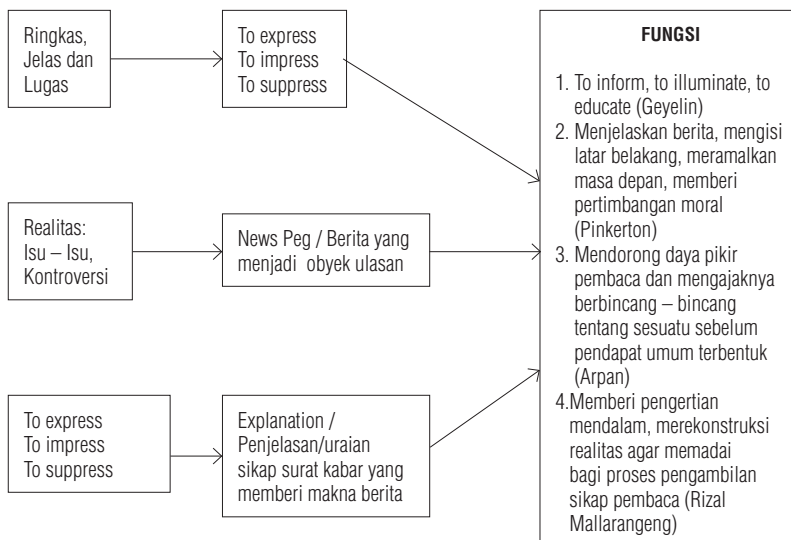
Jacob Oetama dalam bukunya *Pers Indonesia, Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*, berpendapat bahwa bidang editorial

itu dikembangkan dari titik tolak *advocacy*, suatu sikap perjuangan yang secara eksplisit memihak serta cenderung hanya membuat dua kategori hitam-putih, tanpa nuansa-nuansa serta penguatan diri (Oetama, 2001: 331-332).

Pada tataran ini penting bagi kita untuk menilai sikap surat kabar sebagai institusi penerbitan publik. Sikap media massa cetak sebagai sebuah institusi penerbitan dapat dikaji melalui kolom editorial yang dihasilkannya. Dan satu hal yang penting adalah sikap tersebut mencerminkan prinsip kebebasan (*independency*) media terhadap kekuatan lain di dalam maupun di luar dirinya. Kebebasan atau *freedom* menurut istilah Dennis McQuail (2010) merupakan salah satu prinsip penting dalam menilai akuntabilitas media.

Editorial dalam media massa cetak sesungguhnya bukanlah sebagai penghias atau sekadar pengantar belaka yang pantas diabaikan oleh para pembaca. Sebaliknya redaktur/editor media massa cetak hendaknya secara sadar memposisikan editorial sebagai sebuah rubrik yang penting dan strategis sekaligus menjamin agar editorial pantas dibaca oleh para pembaca. Hal ini karena posisi editorial sebagai rubrik yang menunjukkan sikap institusi media terhadap suatu kasus atau wacana yang sedang berkembang di dalam masyarakat.

Skema Editorial Struktur dan Fungsinya



*) SUMBER: DIHIMPUN DARI RIZAL MALLARANGENG (2010:13) DAN LAURA L. BABB (1977: 20)

Editorial sebagai Sebuah Wacana

Media massa sebagai sebuah institusi penerbitan mempunyai kemampuan untuk membentuk opini publik. Akibatnya media massa mempunyai peluang yang sangat besar untuk mempengaruhi makna dan gambaran yang dihasilkan dari realitas yang dikonstruksikan.

Rizal Mallarangeng (2010: 14) menulis bahwa tajuk (editorial) dengan tenang berusaha memberikan pengertian-pengertian yang mendalam dan merekonstruksi realitas agar memadai bagi proses pengambilan sikap pembacanya. Pendapat ini telah dipertegas oleh pendapat Frazer Bond yang mengatakan :

“Penulis tajuk berpikir mendalam untuk memilih kata-kata; dia menulis dengan penuh otoritas, dan dengan cara ini dia cenderung meniadakan pengaruh reportase yang terlalu tergesa dan serampangan... dia menghiasi tulisannya dengan kutipan-kutipan yang cerdas..., dan dia meluangkan waktu beberapa saat untuk memeriksa dan membenahnya dengan hati-hati. Hasilnya, tulisan seringkali mencapai bentuk prosa kontemporer yang sekaligus anggun, kuat, cerdas, dan berpengaruh” (dalam Mallarangeng, 2010: 14-15).

Editorial adalah sebuah wacana dalam bentuk *text* (Hamad, 2010: 44-50). Wacana menurut Foucault (dalam Eriyanto, 2009: 65) merupakan suatu ide, konsep, opini dan pandangan hidup yang dibentuk dalam suatu konteks tertentu sehingga mempengaruhi cara berpikir dan bertindak tertentu. Dalam suatu ungkapan, Michel Foucault (dalam O'Donnell, 2009: 107) mengatakan: “Kita hidup dalam wacana seperti ikan dalam air.”

Editorial sebagai sebuah wacana dapat dipahami sebagai suatu *explanation* atau penjelasan tentang sikap surat kabar terhadap suatu peristiwa atau realitas yang terjadi di tengah masyarakat. Seperti layaknya sebuah berita yang dikonstruksikan dari fakta, editorial atau tajuk juga dikonstruksikan dari fakta.

Teun A. van Dijk dalam studinya tentang berita (*news*) pada surat kabar membuat analisis wacana yang disebutnya sebagai *news discourse*. Lebih lanjut van Dijk menjelaskan bahwa berita dalam surat kabar memiliki kekhasan dalam wacana media massa. Berita dalam surat kabar tersebut juga memiliki kemiripan dengan

berita pada radio dan TV, atau pada surat kabar itu sendiri, terdapat kesamaan dengan editorial atau iklan.

Dalam bukunya *News as Discourse*, Teun A. van Dijk (1988: 1-2) mengatakan bahwa analisis wacana merupakan studi dari berbagai dimensi atau disiplin ilmu yang memiliki keterkaitan dan relasi dengan konteks sosial dan proses kognitif dari sebuah teks yang diproduksi.

Penegasan van Dijk inilah yang mendorong peneliti untuk menggunakan metode analisis wacana model van Dijk dalam penelitian kualitatif terhadap editorial tentang korupsi pada surat kabar *Flores Pos* dan *Pos Kupang* di daerah miskin dan rawan korupsi, Provinsi NTT.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini memfokuskan diri pada editorial *Flores Pos* dan *Pos Kupang* yang mengulas masalah korupsi di Provinsi NTT. Dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif, peneliti hendak menggambarkan bagaimana sikap kedua surat kabar daerah tersebut terhadap masalah korupsi di Provinsi NTT. Metode yang dipakai dalam penelitian kualitatif ini adalah metode analisis wacana kritis (*Critical Discourse Analysis/CDA*) model Teun A. van Dijk.

Newsroom Flores Pos dan Pos Kupang

Dalam sebuah *newsroom* sebuah surat kabar para pekerja media menjalankan sebagian dari tugas jurnalistik mereka. Mereka perlu menghayati paham jurnanisme yang sejati agar tugas jurnalistiknya berhasil guna bagi segenap publik pembaca.

Makna jurnanisme tidak ditentukan oleh adanya mesin cetak atau izin penerbitan/penyiaran. Makna jurnanisme ditentukan oleh tujuannya. Jack Fuller, penulis, novelis, pengacara, dan presiden Tribune Publishing Company yang menerbitkan harian *Chicago Tribunes* mengatakan: “Tujuan utama jurnanisme adalah menyampaikan kebenaran sehingga orang-orang akan mempunyai informasi yang mereka butuhkan untuk berdaulat” (dalam Kovach, 2004: 15).

Newsroom Flores Pos

Ruang redaksi (*newsroom*) harian *Flores Pos* nampak sederhana

jika dibandingkan dengan ruang redaksi harian ibukota, seperti *Kompas* atau *Koran Tempo*. Ruang redaksi *Flores Pos* berukuran 8x12 meter itu ditempati oleh sedikitnya 17 orang pekerja media di kantor pusat, terdiri atas 6 orang editor dan 11 orang reporter. Mereka bekerja hanya dengan 10 unit computer pentium 4.

Pemimpin redaksi *Flores Pos*, Frans Anggal menempati ruang tersendiri berdampingan dengan ruang redaksi. Di tengah-tengah ruang redaksi ditempatkan sebuah meja panjang berukuran 2x4 meter, di mana setiap rapat redaksi digelar.

Rapat redaksi harian umum *Flores Pos* selalu terjadi setiap hari pada pukul 12.00 WITA. Rapat redaksi *Flores Pos* berlangsung sekitar 30 menit atau lebih tergantung agenda dan isu yang sedang terjadi. Mekanisme rapat redaksi *Flores Pos* dimulai dengan pembacaan notulen rapat sebelumnya, evaluasi produk baik berita, gambar/foto, artikel, editorial maupun iklan, penentuan distribusi naskah mulai dari halaman satu hingga halaman terakhir, dan rapat redaksi juga membahas soal-soal lainnya yang berkaitan dengan kinerja wartawan.

Kesibukan seperti layaknya sebuah ruang redaksi surat kabar harian, pada *Flores Pos* mulai nampak pada pukul 12.00 siang hingga pukul 19.00 malam. Semua naskah, seperti berita, artikel, editorial, dan iklan harus sudah masuk ke meja redaksi pada pukul 12.00 siang untuk selanjutnya digelar rapat redaksi guna menentukan distribusi naskah. Pada pukul 19.00 WITA (jam 7 malam) semua pekerjaan untuk hari bersangkutan selesai dan semua naskah siap untuk dicetak pada Percetakan Arnoldus Ende.

Newsroom Pos Kupang

Ruang redaksi (*newsroom*) harian umum *Pos Kupang* terletak di lantai 2 gedung Kantor Pos Kupang yang terletak di Jl. Kenari No. 1, Kelurahan Naikoten I, Kupang, ibukota Provinsi NTT. Ruang berbentuk huruf L itu mampu menampung 42 orang anggota redaksi. Berdampingan dengan ruang redaksi terdapat ruang pemimpin redaksi dan ruang sekretaris redaksi. Setiap anggota redaksi dilengkapi dengan fasilitas computer pentium 4 dan fasilitas internet.

Aktivitas pada ruang redaksi *Pos Kupang* terjadi setiap hari, dimulai sejak pukul 08.00 WITA. Pada jam tersebut semua wartawan/reporter, redaktur penanggungjawab dari setiap desk dan redaktur pelaksana diwajibkan menghadiri rapat pagi guna menentukan materi berita yang harus dikejar pada hari tersebut untuk diterbitkan

keesokan harinya. Rapat pagi biasanya dipimpin secara bergilir oleh salah satu dari para redaktur desk. Redaktur pelaksana turut hadir dalam rapat tersebut untuk menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan. Apabila ada fakta berita yang masih perlu didalami, maka rapat ini menentukan juga bagaimana strategi pencarian fakta dan penugasan bagi wartawan untuk menindaklanjuti fakta berita tersebut.

Setelah rapat redaksi, selalu dibuat rapat pada masing-masing desk dipimpin oleh para redaktur penanggungjawab dari setiap desk sebelum para wartawan/reporter terjun mengejar berita. Ada 7 desk, yaitu: POLKAM, KOTA, GAYA HIDUP, OLAHRAGA, HUKUM, EKBIS (Ekonomi dan Bisnis), DAERAH.

Pada sore hari pukul 15.00 WITA, para wartawan/reporter, redaktur penanggungjawab desk dan redaktur pelaksana mengadakan rapat evaluasi guna mengevaluasi apa yang dikerjakan oleh para wartawan/reporter pada hari itu. Evaluasi ini penting untuk melihat kembali apakah fakta berita sudah memenuhi syarat untuk menjadi berita *Pos Kupang*. Jika belum maka rapat evaluasi akan memberikan rekomendasi bagi para wartawan/reporter guna melengkapi kekurangan yang masih ada untuk sebuah fakta berita. Tetapi jika telah memenuhi syarat untuk dimuat, maka fakta berita tersebut diputuskan sebagai layak untuk diberitakan oleh *Pos Kupang*.

Selain rapat redaksi, rapat *desk* dan rapat evaluasi, pada pukul 17.00 WITA diadakan lagi rapat *budgeting*. Rapat ini diadakan untuk membahas dan mematangkan kembali fokus berita yang akan diterbitkan keesokan harinya. Selain itu dalam rapat ini diadakan pengeditan kembali semua berita yang telah diedit oleh para redaktur dari setiap *desk*. Selanjutnya berita-berita yang telah diedit tersebut disalurkan ke redaktur pelaksana.

Penentuan *headline Pos Kupang* selalu dilakukan melalui rapat yang terdiri atas pemimpin redaksi, redaktur pelaksana dan bagian pracetak. Biasanya rapat penentuan *headline* terjadi pada pukul 21.00 WITA. Selanjutnya semua berita yang laik terbit akan diproses lebih lanjut pada bagian pracetak di bawah pengawasan pemimpin redaksi. Setelah melalui tahapan *setting (layout)*, berita-berita, artikel, editorial dan iklan akan dicetak dan selanjutnya melalui bagian sirkulasi disalurkan ke tangan para pembaca.

Masalah Korupsi dalam Editorial Media Massa Cetak

Media massa cetak lokal memegang peranan penting sebagai basis informasi dan perubahan sosial. Media massa cetak lokal pada umumnya, mempunyai posisi dan arti strategis dalam upaya berlanjut untuk mewujudkan kebaikan bersama (*bonum commune*) masyarakat di daerah. Posisi dan arti media massa cetak lokal akan menjadi lebih penting manakala media tersebut dibutuhkan oleh masyarakat bukan hanya untuk mendapatkan informasi tetapi juga sebagai media yang memperketat fungsi kontrolnya agar tidak terjadi tindak korupsi yang merugikan rakyat banyak.

Korupsi bagi masyarakat di Provinsi NTT telah menjadi momok. Bahkan korupsi bukan hanya sesuatu yang kronis, tetapi juga ironis karena terjadi di daerah yang tergolong miskin. Ibaratnya sudah jatuh ketimpa tangga, sudah miskin, korupsi pula.

Akibat dari tindak korupsi tersebut di atas, maka masyarakat kebanyakan di wilayah NTT akan mengalami efek buruk yang langsung bertalian dengan korupsi, seperti : kemiskinan, gizi buruk, angka putus sekolah yang tinggi, serta pengangguran yang kian marak. Pelaku tindak korupsi di NTT bervariasi. Umumnya para pelakunya adalah kalangan menengah ke atas, yaitu para pejabat pemerintahan daerah (gubernur, walikota/bupati, kepala dinas, camat, kepala desa dan staf pemerintahan daerah lainnya), anggota DPRD, polisi, jaksa, hakim, pengurus partai politik, para pengusaha, bahkan para guru dan kepala sekolah pun terlibat dalam masalah korupsi di NTT.

Sikap sebuah institusi pers sangat perlu untuk diketahui baik oleh penguasa maupun oleh rakyat. Karena sikap sebuah institusi pers merupakan bagian dari upaya atau perjuangan yang secara sadar dan cerdas dilakukan untuk memajukan masyarakat.

Editorial *Flores Pos* : “BENTARA”

Editorial *Flores Pos* dikenal dengan nama “Bentara”. Mengapa disebut “Bentara”, tentu ada alasannya. Alasan atau pun latar belakang nama “Bentara” untuk rubrik editorial *Flores Pos*, memiliki makna filosofisnya yaitu pembawa kabar (sabda). Makna ini tentu saja sejalan dengan semangat (spirit) yang ada dalam diri Serikat Sabda Allah (*Societas Verbi Divini/SVD*) Provinsi Ende selaku pemilik surat kabar harian *Flores Pos*, yakniewartakan kabar gembira kepada seluruh umat manusia.

Nama “Bentara” yang dipakai sebagai nama untuk editorial *Flores*

Pos saat ini sesungguhnya memiliki makna filosofis dan keterkaitan historis sesuai dengan penjelasan tersebut di atas. “Bentara” *Flores Pos* merupakan sikap resmi *Flores Pos* terhadap sebuah isu atau pun kejadian atau fakta yang sedang “memanas” baik di tingkat daerah, nasional, maupun internasional. “Bentara” *Flores Pos* merupakan juga pedoman ke mana peliputan berita harus diarahkan.

Penulis rubrik “Bentara” pada *Flores Pos* adalah seorang wartawan senior sekaligus menjabat sebagai pemimpin redaksi pada surat kabar tersebut. Dia adalah Frans Anggal. Pendidikan terakhirnya adalah sarjana di bidang filsafat pada Sekolah Tinggi Ilmu Filsafat Katolik Ledalero, Maumere, Flores, NTT. Frans Anggal menulis “Bentara” seorang diri. Hanya dia sajalah yang dipercayakan untuk menulis rubrik “Bentara”. Kecuali jika ia berhalangan, maka pemimpin umum mengambil kebijakan dengan menentukan orang lain yang memiliki kapasitas dan kapabilitas. Kebijakan dalam menentukan satu orang saja yang menjadi penulis editorial *Flores Pos* diambil dengan alasan agar sikap media sebagai sebuah institusi pers tidak membias dan berubah-ubah sesuai perspektif orang yang berbeda-beda (berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Frans Anggal, bertempat di Kantor Pusat Redaksi *Flores Pos*, Ende, Flores, NTT).

Menurut Frans Anggal, masalah korupsi di wilayah NTT selalu diangkat dalam rubrik editorial *Flores Pos*. *Flores Pos* mau menunjukkan sikapnya yang jelas menolak praktek korupsi dengan segala bentuknya maupun siapa pun orangnya baik di tingkat daerah (kabupaten) maupun tingkat propinsi. Dengan ini *Flores Pos* berkomitmen menunjukkan sikap menolak praktek korupsi di NTT sekaligus bertujuan menyadarkan pembaca *Flores Pos* bahwa korupsi dalam bentuk apa pun harus ditolak di NTT.

Tujuan lain dengan diangkatnya masalah korupsi di NTT dalam editorial *Flores Pos* adalah mau mengubah pandangan masyarakat (*mindset*) untuk tidak menerima nasibnya sebagai orang miskin di daerah tertinggal, tetapi harus bangkit untuk mengubah nasibnya sendiri, di antaranya dengan melawan praktik korupsi (berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Frans Anggal, bertempat di Kantor Pusat Redaksi *Flores Pos*, Ende).

Editorial *Pos Kupang* : “SALAM”

“Salam” adalah nama yang diberikan untuk rubrik editorial pada surat kabar *Pos Kupang*. Seperti “Bentara” pada *Flores Pos* memiliki

makna filosofis, nama “Salam” untuk rubrik editorial pada *Pos Kupang* pun memiliki makna filosofis. “Salam” artinya *Pos Kupang* hendak menyapa para pembacanya.

Pos Kupang tentu punya caranya sendiri untuk menyapa para pembaca. Melalui rubrik “Salam”, *Pos Kupang* sebagai sebuah institusi pers daerah di Propinsi Nusa Tenggara Timur mengambil sikap kritis namun dengan cara yang halus, santun. Pesan yang disampaikan melalui “Salam” harus tetap kuat.

Pos Kupang dalam menjalankan fungsi kontrolnya terhadap pemerintah setempat berupaya menunjukkan warna khasnya melalui pilihan kata yang tidak menghakimi atau menuduh tetapi dengan mengambil posisi “pembaca”, *Pos Kupang* menyampaikan sikapnya dalam rubrik “Salam”. “Salam” adalah sikap terakhir dari media (*Pos Kupang*) terhadap fakta atau fenomena sosial yang sedang terjadi (berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Tony Kleden, bertempat di Kantor Pusat Redaksi *Pos Kupang*, Jl. Kenari No.1, Naikoten, Kupang).

“Salam” ditulis oleh para redaktur senior *Pos Kupang* secara bergilir. Namun yang paling sering mendapat tugas menulis editorial *Pos Kupang* adalah Tony Kleden. Tony Kleden bekerja di *Pos Kupang* sejak tahun 1996 sebagai seorang reporter. Ketika itu *Pos Kupang* masih berusia 4 tahun. Tidak lama bagi seorang Tony Kleden untuk mendapat kepercayaan sebagai salah seorang redaktur di *Pos Kupang*. Pada tahun 1997, ia dipercayakan sebagai redaktur pendidikan dan kota. Tony Kleden yang berlatarbelakang pendidikan sarajana filsafat ternyata memiliki bakat di bidang tulis-menulis. Karena itu pula lah ia mendapat kepercayaan sebagai penulis kolom editorialnya *Pos Kupang*, Salam.

“Salam” memiliki ruang yang sempit. Terdiri atas 70 baris, sehingga membutuhkan keahlian dan kecerdasan dalam membuat pilihan kata yang tepat guna menunjukkan konteks tanpa perlu mengulang-ulang berita yang sudah dilansir tetapi segera menunjukkan sikap yang jelas dari sebuah institusi pers daerah yang bernama *Pos Kupang* terhadap berbagai fakta dan fenomena sosial yang terjadi. Salah satunya adalah masalah korupsi di daerah miskin, NTT.

Hasil Riset dan Pembahasan

1. Sikap Antikorupsi *Flores Pos*

Sikap antikorupsi surat kabar lokal *Flores Pos* dapat dilihat

berdasarkan tiap data yang dianalisis :

Teks editorial “Bentara” dibentuk dalam suatu praktik wacana. Teks editorial *Flores Pos*, menunjukkan adanya perlawanan yang keras dan tegas terhadap korupsi. Secara makro, editorial *Flores Pos* menunjukkan tema/topik yang memiliki koherensi global. Hal ini berarti ada gagasan umum yang dominan dari topik, yaitu: mendorong proses hukum atas semua kasus korupsi. Dari aspek superstruktur, editorial memiliki judul yang ringkas dan sekaligus memancing rasa ingin tahu pembaca. Hal ini menunjukkan *Flores Pos* sebagai institusi ingin menunjukkan sikapnya secara gamblang sekaligus mengajak publik untuk bersama-sama merespon semua persoalan korupsi yang ada. Hampir semua *lead* pada editorial *Flores Pos* adalah *lead* ringkas berita (*news summary lead*). Hal ini berarti editorial *Flores Pos* didasarkan pada fakta berita yang telah dimuat oleh *Flores Pos* pada hari sebelumnya, tidak melulu berisikan opini. *Ending*-nya berupa solusi, harapan dan sindiran terhadap proses penegakan hukum kasus korupsi. Secara mikro, semua latar ditempatkan pada alinea pertama. Sedangkan detil pada alinea berikutnya. Jumlah alinea antara 8-10 alinea. Kalimatnya jelas dan langsung pada sasaran. Bentuk kalimatnya aktif. Pelaku korupsi adalah subjek kalimat. Artinya yang mau ditonjolkan adalah pelaku korupsi yang harus diproses hukum seadil-adilnya. Sedangkan kata ganti yang sering digunakan dalam editorial *Flores Pos* adalah “kita”. Kata ini berimplikasikan menumbuhkan solidaritas, aliansi, dan perhatian publik pada setiap kasus korupsi. Editorial *Flores Pos* juga menggunakan kata-kata yang memiliki makna leksikal, seperti kata “sikat” yang bermakna sebagai tindakan pelaku korupsi mencaplok uang rakyat. Leksikon yang dipilih dalam editorial *Flores Pos* memberi aksentuasi bahwa korupsi adalah tindakan yang keji dan termasuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Hal ini dipertegas juga dengan pemakaian tanda kutip pada setiap kata yang memiliki makna leksikal tersebut. Penggunaan metafora pada editorial *Flores Pos* adalah untuk memberi sindiran pada para pelaku korupsi yang semuanya adalah para pejabat eksekutif dan legislatif.

Penulis editorial *Flores Pos* dominan menggunakan skema peristiwa (*event schemas*) dalam mengulas masalah korupsi. Penulis editorial *Flores Pos* dalam memproduksi (menulis) editorial selalu menggunakan laporan yang ia ambil dari berita-

berita sehari sebelumnya yang ditulis oleh wartawan *Flores Pos* tentang kasus korupsi. Setelah membaca berita korupsi, penulis menyerapnya melalui proses inkubasi (pembatinan) untuk menemukan iluminasi (penerangan) melalui bacaan lain seperti buku, internet, makalah, dll. Setelah itu penulis membuat verifikasi data/fakta dan menuliskannya. Pertimbangan yang selalu ada dalam pikiran penulis adalah pertimbangan nilai (pesan apa yang dapat disampaikan kepada pembaca) dan juga pertimbangan tentang bagaimana posisi institusi *Flores Pos* berhadapan dengan masalah atau kasus korupsi tersebut (berdasarkan wawancara dengan Frans Anggal, penulis editorial *Flores Pos*, bertempat di Kantor Pusat Harian Umum *Flores Pos*, Jl. El Tari, Ende).

Editorial *Flores Pos* selain dapat dibaca pada halaman 10 surat kabar tersebut, dapat juga dibaca melalui media *online* pada blog: frans-anggal.blogspot.com. Satu hal yang pasti dari editorial *Flores Pos* adalah mengontrol kekuasaan dan menyuarakan kepentingan rakyat kecil. Kekuasaan yang dominan terjadi dalam masyarakat adalah kekuasaan yang dimiliki oleh para pejabat baik eksekutif maupun legislatif. Dengan tingkat pendidikan pada rakyat yang masih cukup rendah, maka legitimasi atas kekuasaan para pejabat di daerah menjadi semakin kuat. Rakyat pada kebanyakan wilayah di NTT tentu saja tidak memiliki akses informasi. Masih banyak rakyat yang buta huruf dan tinggal terpencil di wilayah pedalaman. Kondisi ini yang membuat praktik korupsi oleh para pejabat di daerah NTT terasa “aman” karena kontrol langsung dari rakyat tidak terjadi, sementara pers sendiri harus berjuang keras untuk mendapatkan data atau informasi tentang penggunaan anggaran daerah yang paling banyak dikorupsi.

2. Sikap Antikorupsi *Pos Kupang*

Peneliti menarik kesimpulan atas sikap antikorupsi surat kabar lokal *Pos Kupang* berdasarkan sejumlah data yang telah dianalisis, sebagai berikut:

Secara umum dapat dikatakan bahwa teks editorial *Pos Kupang* memberikan kritik atas nama institusi media (pers daerah) terhadap berbagai masalah yang ada di wilayah NTT, termasuk masalah korupsi. Editorial *Pos Kupang* merupakan respon institusi terhadap fenomena yang terjadi. Ia juga merupakan sikap terakhir dari media terhadap fakta sosial yang

ada. Secara makro, editorial *Pos Kupang* memiliki tema dominan yang menyoroti upaya mengatasi masalah korupsi. Editorial *Pos Kupang* tidak menyerang langsung para pelaku kejahatan korupsi. Umumnya para pelaku korupsi adalah para pejabat daerah baik eksekutif maupun legislatif. Dari aspek superstruktur, editorial *Pos Kupang* memiliki kesamaan dalam menempatkan latar, yaitu pada alinea pertama. Detil pada alinea berikutnya. Jumlah alinea berkisar antara 10-14 alinea. Kalimatnya panjang. Bentuk kalimat yang dominan adalah kalimat aktif yang subyeknya adalah pihak (lembaga, kelompok massa) yang berupaya memberantas kejahatan korupsi. Subyeknya bukan merupakan pelaku korupsi. Kata ganti yang dominan dipakai adalah “kita”. *Pos Kupang* sebagai institusi media di daerah NTT ingin mengajak pembaca untuk bersama-sama merespon adanya masalah korupsi di NTT. Selain itu editorial *Pos Kupang* juga menggunakan kata ganti “mereka” untuk menyebutkan para pelaku korupsi yaitu para petinggi di daerah. Editorial *Pos Kupang* juga banyak memakai konjungsi “yang”, “karena”. Hal ini menunjukkan bahwa penulis editorial ingin memberikan penjelasan lebih lanjut tentang permasalahan yang ditanggapi dalam editorial. Editorial *Pos Kupang* juga menggunakan beberapa kata yang memiliki makna leksikal, seperti: kata “virus” untuk menyebut korupsi atau “orang besar” untuk menyebutkan para pejabat di daerah. Penggunaan tanda kutip juga dipakai oleh penulis editorial untuk memberi aksentuasi pada kata yang dimaksud untuk membangun pemahaman dalam bangunan kalimat. Metafora juga dipakai oleh penulis editorial dalam teks editorial *Pos Kupang*.

Penulis editorial *Pos Kupang* mengambil posisi sebagai pembaca, kendati ia mewakili institusi media (pers daerah) *Pos Kupang* dalam menyampaikan sikap dan pesan kepada pembaca. Dengan berbagai pengalaman dalam dunia tulis-menulis, Tony Kleden, penulis editorial *Pos Kupang*, dominan menggunakan skema peristiwa (*event schemas*) untuk mengulas tentang masalah korupsi di NTT. Selain itu sang penulis juga menggunakan *semantic memory* untuk menyampaikan sikap dan pesan melalui editorial. Penulis editorial *Pos Kupang*, Tony Kleden (dalam wawancara dengan peneliti), menegaskan bahwa cara menyampaikan kritik melalui editorial adalah dengan cara yang santun. Namun pesannya kuat. Ia berusaha menjelaskan persoalan korupsi kepada

pembaca dengan kalimat yang cenderung panjang tetapi dengan diksi tertentu memberi aksentuasi pada pesan dan solusi yang ingin diutarakan. Penulis editorial *Pos Kupang* tetap memiliki kesadaran bahwa ia mewakili institusi *Pos Kupang*.

Kondisi korupsi di NTT cukup memprihatinkan. Banyak kasus baru yang terjadi, sementara kasus lama, dari tahun-tahun sebelumnya belum tuntas diselesaikan secara hukum oleh aparat penegak hukum. Sementara itu, rakyat NTT cenderung apatis terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Hal ini karena dipicu oleh pendidikan yang masih rendah dan tingkat ekonomi yang masih berada di bawah garis kemiskinan. NTT adalah salah satu provinsi termiskin di Indonesia. Keseluruhan realitas di atas, sangat berbanding terbalik dengan kehidupan para pejabat sehingga muncul kesan bahwa pembangunan di NTT hanya diperuntukkan bagi segelintir orang. Pada konteks Nusa Tenggara Timur, data BPS membuktikan bahwa dari sekitar 4,4 juta jiwa penduduk NTT, angka kemiskinan mencapai 23,31% dan penganggur sebesar 3,98%. Sementara pendapatan per kapita penduduk NTT sebesar Rp 4,4 juta per tahun. Sedangkan pertumbuhan ekonomi hanya sebesar 4,8%. Realitas ini diperparah lagi dengan persoalan di sektor pendidikan dan kesehatan (SinlaEloE, 2010).

KESIMPULAN

Berikut ini adalah simpulan yang ditarik oleh peneliti menurut level analisis :

LEVEL ANALISIS	FLORES POS	POS KUPANG
Teks	Teks editorial Flores Pos, menunjukkan adanya perlawanan yang keras dan tegas terhadap korupsi. Secara makro, editorial Flores Pos menunjukkan tema yang dominan, yaitu: mendorong proses hukum atas semua kasus korupsi. Teks editorial Flores Pos umumnya langsung “menyerang” para koruptor.	Teks editorial Pos Kupang merupakan respon institusi terhadap fenomena yang terjadi. Secara makro, editorial Pos Kupang memiliki tema dominan, yaitu: menyoroti upaya mengatasi masalah korupsi. Editorial Pos Kupang tidak menyerang langsung para pelaku kejahatan korupsi.
Kognisi Sosial	Frans Anggal adalah penulis yang paling sering menggunakan skema peristiwa (event schemas). Ia juga memakai memori semantik (semantic memory) dalam menjelaskan realitas korupsi yang terjadi dalam teks editorialsnya. Penulis editorial Flores Pos berani mengangkat kasus korupsi berdasarkan fakta. Bahasa yang digunakan cenderung “menyerang” para pelaku korupsi.	Penulis editorial, Tony Kleden selalu mengambil posisi sebagai “pembaca”. Penulisannya memakai skema peristiwa (event schemas). Kasus korupsi yang menjadi berita di Pos Kupang, ditulis kembali dengan model peristiwa yang memuat kritik media. Namun bahasa kritiknya santun atau cenderung memperhalus (ada gejala eufemisme).

LEVEL ANALISIS	FLORES POS	POS KUPANG
Konteks Sosial	Baik Flores Pos maupun Pos Kupang, keduanya dilatari oleh konteks sosial yang sama yaitu kemiskinan dan korupsi di hampir semua daerah di NTT yang cukup memprihatinkan. Banyak kasus korupsi yang terjadi, sementara kasus korupsi dari tahun-tahun sebelumnya belum tuntas diselesaikan secara hukum oleh aparat penegak hukum. Sementara itu, rakyat NTT cenderung apatis terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Kondisi ini dipicu oleh tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan (ekonomi) yang sangat rendah. Keseluruhan realitas di atas, sangat berbanding terbalik dengan kehidupan para pejabatnya yang tergolong "mewah". Sehingga dapat dikatakan bahwa pembangunan di NTT masih dinikmati oleh segelintir orang saja.	

Atas dasar simpulan menurut level analisis di atas, secara mikro ditemukan bahwa aktor yang melakukan kejahatan korupsi di NTT umumnya adalah para pejabat daerah baik eksekutif maupun legislatif. Para pejabat birokrat ini biasanya melakukan kolusi dengan para pengusaha (kontraktor) selain melakukan tindakan yang sama (praktik KKN) dengan oknum penegak hukum.

Di tingkat meso, terdapat instansi atau dinas pemerintahan dan perusahaan milik daerah yang disebut sebagai "tempat basah", yaitu tempat di mana terdapat banyak proyek. Uang untuk proyek-proyek inilah yang menjadi objek atau sasaran untuk dikorupsi oleh para aktor korupsi (koruptor) yang memiliki kekuasaan dan akses yang besar.

Pada level makro ditemukan bahwa masyarakat di NTT umumnya tidak mempunyai akses informasi yang cukup bagi mereka guna turut serta mengontrol tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Di sinilah letak pentingnya mengetahui sikap media, dalam hal ini *Flores Pos* dan *Pos Kupang* berhadapan dengan masalah korupsi di NTT.

Korupsi adalah musuh bersama. Baik rakyat dalam level makro maupun orang perseorangan (level mikro) atau pun lembaga dalam level meso, semuanya sepakat untuk memberantas korupsi dari bumi NTT. Hal ini karena NTT selain sebagai provinsi miskin juga salah satu provinsi terkorup di Indonesia. Surat kabar daerah NTT, baik

Flores Pos maupun *Pos Kupang* perlu menyadari realitas ini. Inilah konteks yang mendorong penulis editorial *Flores Pos* maupun *Pos Kupang* memproduksi teks editorial yang mengulas masalah korupsi di NTT.

Tabel berikut ini memetakan sikap antikorupsi media massa cetak lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur :

Sikap Antikorupsi Media Massa Cetak Lokal

Surat Kabar Daerah	Sikap Antikorupsi
Flores Pos	Sikap Flores Pos sebagai institusi media (pers daerah) terhadap korupsi di NTT adalah menentang dengan tegas tindakan korupsi sebagai bentuk kejahatan terhadap rakyat. Flores Pos juga dengan lugas dan tegas membela kepentingan rakyat dan mendorong proses penegakan hukum bagi para aktor korupsi (koruptor) yang adalah para pejabat di daerah baik eksekutif maupun legislatif.
Pos Kupang	Sikap Pos Kupang sebagai salah satu institusi media (pers daerah) di NTT adalah menolak praktik korupsi dalam bentuk apa pun. Pos Kupang tetap menjalankan fungsi kontrolnya terhadap jalannya tata pemerintahan yang bersih dari praktik korupsi. Para pejabat daerah baik eksekutif maupun legislatif mendapat sorotan dari Pos Kupang, dalam rangka menjalankan fungsi kontrol pers.

Penelitian terhadap editorial media massa cetak lokal dengan menggunakan metode analisis wacana kritis van Dijk (*Critical Discourse Analysis/CDA*) adalah sebuah terobosan untuk menemukan jawaban atas pertanyaan penelitian.

Penelitian seperti ini pun perlu dikembangkan terus pada setiap objek penelitian, baik penelitian tentang institusi media (*media institution*) maupun produk media (*media content*) atau tentang publik/khalayak (*media audience*) dan konteks sosial (*media context*). Hal ini penting guna melihat sejauh mana eksistensi media sebagai bagian dari sistem komunikasi massa yang bermanfaat bagi terwujudnya kemajuan di semua bidang kehidupan dan terciptanya keadilan di tengah masyarakat.

REFERENSI

Sumber Buku dan Jurnal :

Abrar, Ana Nadhya. 2005. *Penulisan Berita*. Edisi kedua. Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya.

Babb, Laura Longley. (ed.). 1977. *The Editorial Page*. United States of America: Houghton Mifflin/Boston, The Washington Post Company.

- Eriyanto. 2010. *Analisis Wacana: Pengantar Analisa Teks Media*. Edisi ketujuh. Yogyakarta: LKIS.
- Hughes, Kirrilee. 2001. *Wajah Pers Malang*, Laporan Studi Lapangan, tidak diterbitkan, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang bekerjasama dengan Australian Consortium for In-Country Indonesian Studies.
- Kleden, Tony, Maria Matildis Banda dan Dion DB Putra (eds). 2007. *15 Tahun Pos Kupang, Suara Nusa Tenggara Timur*. Kupang: PT Timor Media Grafika.
- Mallarangeng, Rizal. 2010. *Pers Orde Baru, Tinjauan Isi Kompas dan Suara Karya*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia bekerja sama dengan *Freedom Institue*.
- O'Donnell, Kevin. 2009. *Postmodernisme*. Jan Riberu (terj). Yogyakarta: Kanisius.
- Oetama, Jacob. 2001. *Pers Indonesia, Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sulhan, Muhamad. 2006. "Kisah Kelabu di Balik Maraknya Pers Lokal di Kalimantan". *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*. Yogyakarta: Fisipol UGM. Vol. 9, No. 3, hal. 317-335.
- van Dijk, Teun A. 1988. *News as Discourse*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.

Sumber Internet:

- Harsono, Andreas. 2006. "Survei tentang *Flores Pos* dan *Pos Kupang*." www.andreasharsono.blogspot.com. Diakses tanggal 17 Oktober 2009.
- Holland, Scott T. 2007. The Nature of Editorials. The Clinton Herald, http://www.clintonherald.com/columns/local_story_0391641.html. Diakses tanggal 19 Oktober 2010.

Pakar Rupia (Apa Kerja Keras Koruptor Indonesia?): Membangun Sanksi Psikososial Bagi Terpidana Kasus Korupsi

MUTIARA AERLANG, ANNISA REGINASARI DAN VERDIANTIKA ANNISA

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

mutiaraerlang@gmail.com

ABSTRAK

Korupsi adalah salah satu kriminalitas yang merusak disiplin nasional. Perilaku korupsi telah merusak mental dan moral berbagai kalangan. Produk hukum undang-undang, diasumsikan belum dapat membidik pada sasaran dimensi psikologis agar pelaku korupsi menjadi jera. Tulisan ini berisi gagasan penulis dalam upaya pemberian efek jera pelaku tipikor dengan sanksi psikososial melalui program televisi yang mengekspos kegiatan ‘tak biasa’ dari pelaku korupsi, berdasar pada Teori Perkembangan Moral Kohlberg dan Teori Moral Rasa Bersalah Berbasis Empati dari Hoffman. Sanksi psikososial diasumsikan menjadi solusi yang tepat untuk meningkatkan penalaran moral pelaku tindak korupsi skala yang besar. Beberapa ide, alur pemikiran, pihak-pihak yang terlibat

dan teknis langkah strategis ditawarkan sebagai penelitian awal membangun hukuman sosial dan efek jera. Gagasan ini diharapkan dapat membantu dalam memberantas korupsi secara intrapersonal dan kuratif.

Kata Kunci: program televisi, korupsi, efek jera, hukuman sosial, Kohlberg, Hoffman, empati, rasa bersalah

ABSTRACT

Corruption is a crime which is undermining national discipline. Social institutions, laws, legislation can not yet assumed to aim at the target psychological dimensions so that the perpetrators of corruption becomes deterrent. Psychosocial punishment is assumed to be a proper solution to improve moral reasoning of corruption's perpetrators. This article contains the idea in effort to provide a deterrent effect, such as a broadcast the television programme in which expose the 'unusual' social work of perpetrators, based on Kohlberg's Theory of Moral Development and Theory of Moral Empathy-Based Guilt of Hoffman. A Library research-based is used to fit the purpose of the article as the preliminary study. Several ideas, thought process, the notion of stakeholders involved in technical and strategic step offered to build social punishment and bring deterrent effect. Notion is expected to help in combating corruption intrapersonal and curative.

Keywords: *corruption, deterrent effect, social punishment, Kohlberg, Hoffman, empathy, guilt*

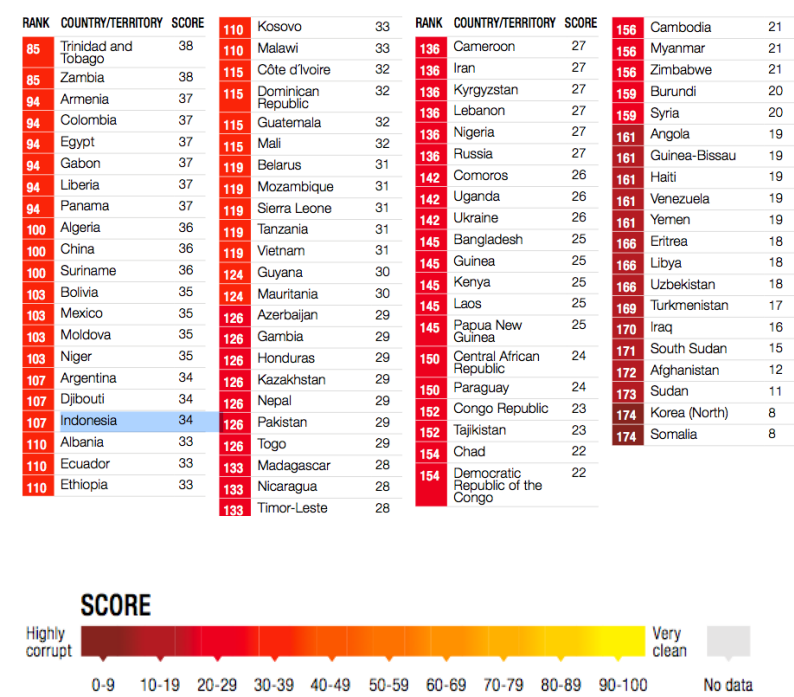
LATAR BELAKANG

Korupsi adalah salah satu bentuk kriminal yang merusak disiplin nasional. Kerusakan disiplin nasional berakar dari hilangnya ketaatan individu terhadap peraturan ataupun hukum negara yang berlaku. Hal ini mengakibatkan tata kelola dalam pemerintahan dan masyarakat tidak akan berjalan dengan baik, kerugian finansial negara dan degradasi moral bangsa. Mengapa dikatakan demikian, sebab perilaku korupsi sudah menjalar di setiap lapisan masyarakat, mulai dari jabatan terendah seperti *cleaning service* hingga jabatan tertinggi seperti direktur.

Sejauh ini, undang-undang tentang tidak pidana korupsi dan KPK telah memberikan kontribusi sebagai bentuk perhatian pemerintah

untuk memberantas kasus korupsi di seluruh wilayah Indonesia serta mengusutnya lebih dalam. Namun tidak dapat dipungkiri, bahwa hanya sebatas perundang-undangan serta KPK saja, pelaku-pelaku korupsi tidak mendapatkan efek jera. Hal ini karena dalam butir-butir pasal undang-undang yang secara hukum telah dipertimbangkan secara matang, ternyata cenderung luput aspek perhatiannya terhadap dimensi psikologis untuk memberikan efek jera secara lebih personal.

Gambar 1. Indonesia Berada di Peringkat 107



SUMBER: WWW.TRANSPARENCY.ORG

Berdasarkan survei Indeks Persepsi Korupsi oleh *International Tranperency* tahun 2014 (www.transparency.org, diakses pada 17 Mei 2016) Indonesia memiliki skor yang rendah dalam urutan negara bersih dari korupsi. Skor yang rendah dalam indeks ini menunjukkan masih tersebar luasnya penyuapan, kurangnya hukuman yang sepadan untuk perilaku korupsi dan institusi publik yang tidak merespon kebutuhan rakyat (Transperency, 2014). Indonesia

menduduki peringkat ke 107 dari 174 negara, dibandingkan negara kawasan ASEAN lainnya seperti Singapura (peringkat ke 7) dan Malaysia (peringkat ke 50) dengan indeks yang lebih tinggi untuk pemerintahan yang bersih dari korupsi.

Data indeks persepsi korupsi memberikan informasi bahwa upaya pemberantasan korupsi masih menjadi isu penting yang perlu diperhatikan, disamping dilakukan penyempurnaan produk hukum yang ada. Menurut Suharko seperti dikutip dalam Syamsudin (2007) apabila ditinjau dari berbagai segi seperti legal, perundang-undangan, kebijakan, dan institusi untuk pemberantasan korupsi, Indonesia telah memiliki kelengkapan yang memadai, bahkan nyaris sempurna untuk melakukan pemberantasan korupsi secara sistematis.

Beberapa sumber tulisan menyebutkan kasus-kasus tertentu tentang tindak pidana korupsi di Indonesia masih terjadi. Fajri (2012) menuliskan pada surat kabar elektronik bahwa putusan vonis ringan yang dijatuhkan terhadap mantan bupati Aceh Utara sama sekali tidak memberi efek jera yang berat bagi para pelaku tindak pidana korupsi sehingga dipastikan akan muncul stigma dari publik bahwa keberadaan pengadilan tipikor tidak jauh berbeda dengan pengadilan umum lainnya. Kemudian kasus lain dapat dilihat dari masyarakat yang menilai vonis para hakim dalam banyak kasus korupsi belum menumbuhkan efek jera (Soesatyo, 2013). Ketidaktegasan dalam menerapkan hukuman peraturan akan merupakan hambatan pemberantasan korupsi sehingga perlu upaya untuk meningkatkan kemungkinan tertangkapnya pelaku korupsi, salah satunya dengan memberlakukan hukuman yang berat pelaku tindak korupsi (Ancok, 2004). Perlu diketahui bahwa seseorang yang telah melakukan korupsi, maka potensi jiwa sebagai pusat pembentukan moral atau karakter mulia akan rusak.

“Seorang hamba itu bila berbuat dosa timbullah satu titik hitam (noda) dalam kalbunya. Bila dia bertaubat dari perbuatannya maka kalbunya akan kembali bersih. Namun bila tidak bertaubat dan menambah lagi perbuatan dosa, maka bertambah titik hitam tadi.” (HR. Tarmidzi, an-Nasa’I dan Ibnu Majah).

Oleh karenanya, tindakan kuratif kasus-kasus korupsi salah satunya dapat dilakukandengan membudayakan sanksi sosial

terhadap koruptor di tengah-tengah masyarakat. Sanksi sosial diharapkan menjadi hukuman secara psikososial yang efektif karena diasumsikan dapat menimbulkan efek jera yang timbul dari sudut pandang penalaran moral pelaku korupsi itu sendiri secara personal.

Tujuan penelitian ini adalah untuk (a) mereviu dan menjadikan data-data terkait tindak korupsi dan penalaran moral berdasarkan penelitian terdahulu (b) Memberikan usul pada penyelenggara negara yang berwenang dalam memberantas korupsi secara kuratif melalui Program Televisi Pencari Keadilan Moral sebagai bentuk kontrol sosial dan mendidik moral terdakwa kasus korupsi; dan Mengusulkan kepada pemerintah untuk mengamandemen undang-undang tahun UU No.20 Tahun 2001 agar memberikan perhatian pada aspek-aspek psikologis dan perbedaan individu dapat menjadi pertimbangan pemberian sanksi. Selanjutnya, penelitian studi pustaka ini memberikan sumbangsih ide akan adanya peluang kesempatan pada terdakwa kasus korupsi untuk merasakan pengalaman baru dari sudut pandang orang lain, sehingga menimbulkan peningkatan penalaran moral yang berujung pada efek jera terhadap perilaku korup.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Korupsi dan Moral

Perilaku didefinisikan sebagai korupsi ketika perilaku menyimpang dari aturan untuk meningkatkan ketertarikan pribadi dan hal yang berhubungan ekonomis pribadi atau meningkatkan status (Andersson, 2008). Othman, Shafie, & Hamid (2014) mendefinisikan korupsi sebagai hubungan dengan dua elemen yakni perilaku menyimpang dan penguntungan pribadi. Hal ini termasuk pada perilaku seperti penyuapan yakni penggunaan hadiah untuk memutarbalikkan penilaian seseorang dalam posisi tertentu yang dipercaya; nepotisme yakni penghadiahian perlindungan atau jaminan hubungan tertulis daripada kualitas individu; dan penyalahgunaan yakni penggunaan ilegal dari sumberdaya publik untuk penggunaan yang berkaitan dengan kepentingan pribadi (Othman, et al., 2014). Syamsudin (2007) bahwa korupsi merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma kejujuran, sosial, agama dan hukum. Norma-norma kebaikan dan keadilan moral seolah-olah cenderung menjadi tergerus oleh perilaku korupsi.

Pangaribuan seperti dikutip oleh Syamsudin (2007) mendukung pendapat ini dalam argumennya bahwa perilaku koruptif yang terjadi bukan karena moral yang rendah namun sebagai akibat terjadinya demoralisasi.

Sebuah studi kualitatif pernah dilakukan oleh Othman, et al., (2014) di Malaysia dengan responden yang terlibat praktisi, perwakilan dari agen pemerintahan dan pejabat senior sektor publik untuk mengetahui alasan tindak korupsi. Dalam penelitian ini, muncul beberapa tema yakni untuk kekuatan/kekuasaan, peluang dan ketidakmurnian moral. Tidak memiliki nilai moral dalam penemuan ini diistilahkan sebagai 'ketidakmurnian moral' yang merujuk pada tidak indikator sebagai tidak berintegritas, keegoisan, keserakahan dan godaan, juga kurangnya prinsip-prinsip hidup dan agama, merupakan tema-tema yang teridentifikasi sebagai kaitannya dengan ketidakmurnian moral (Othman, et al., 2014).

Penelitian lain yang menemukan tentang kaitan antara tindak korupsi dan moral ditemukan oleh (Andersson, 2008) yang menyimpulkan bahwa risiko moral dan perilaku orang lain adalah aspek penting untuk dipertimbangkan dalam penjelasan bagaimana tercapainya dua aspek ekuilibrium berdampak pada perilaku korupsi. Jumlah pejabat yang menjadi korup mempengaruhi sikap dan norma dan risiko moral bagi individu untuk memutuskan apakah akan terlibat dalam kesepakatan yang korup (Andersson, 2008). Tindak korupsi dan moral juga ditemukan berkaitan dengan pendidikan. Analisis menunjukkan bahwa sikap penerimaan terhadap tindak korupsi berkurang seiring dengan meningkatnya edukasi sehingga penelitian ini menyarankan bahwa pendidikan menjadi kunci pendorong norma sosial dan menjauhkan dari penerimaan terhadap korupsi (Truex, 2011). Akan tetapi, ada kemungkinan sikap penerimaantindak penyuaipan tampak meningkat seiring dengan usia, religiusitas dan kemampuan untuk menilai tentang tugas tertentu; pendapatan dapat menurunkan penerimaan terhadap penyuaipan dan faktor penerimaan atas tindakan penyapan serta nilai standar tertentu juga menjadi penentu tindak korupsi (Armantier & Boly, 2011).

2.Sanksi Sosial untuk Mengupayakan Penalaran Moral

Salah satu faktor sosial penghambat korupsi adalah kontrol pranata-pranata sosial (Andersson, 2008; Bertot, et al., 2010;Armantier & Boly, 2011; Truex, 2011). Kollhber sebagaimana

dikutip dalam Setiono (2008) menyebutkan bahwa semua pranata sosial mempunyai arti fungsional yang melampaui kultur dimana semua masyarakat mempunyai sistem untuk mendefinisikan harapan terhadap peran-peran sosial yang komplementer. Hal ini sejalan dengan penemuan bahwa ada kemungkinan semakin besar jumlah pejabat yang korup, maka semakin mudah dan semakin cenderung bagi pejabat lain untuk membuat kesepakatan korupsi (Andersson, 2008). Artinya, bagaimana sikap penerimaan dan individu-individu dalam lingkungan sosial di masyarakat memandang korupsi mempengaruhi dilanggengkannya tindak korupsi.

Konsep moralitas lebih merupakan konsep yang filosofis (etis) daripada sekedar konsep perilaku. Ia berkesimpulan bahwa struktur esensial moral adalah prinsip keadilan (*The Principle of Justice*) dan bahwa inti dari keadilan adalah distribusi hak dan kewajiban yang diatur oleh konsep “equality” dan “reciprocity”. Menurutnya, moral bukannya merupakan aturan-aturan untuk suatu tindakan, tetapi merupakan alasan untuk suatu tindakan (Kohlberg dikutip dalam Setiono, 2008).

Kohlberg dalam Hoffman (2000) menyediakan skema bahwa setiap individu berprogres dari sebuah tingkatan pra-moral yang berfokus pada konsekuensi aksi terhadap diri sendiri, menuju tingkat moral konvensional berdasar pada satu kesejahteraan kelompok dan aturan, bergerak lagi pada tingkat moral yang lebih otonom, yang lebih berkeyakinan. Katalis dari pemahaman moral ini menurut Kohlberg adalah pemaparan informasi dan interaksi pada tingkatan moral yang lebih tinggi **setelah mengalami ketidak seimbangan kognitif**, kemudian individu terlibat dengan usaha kognitif untuk menyelesaikan kontradiksi dan mengintegrasikan pengalaman baru ke dalam pandangannya (Hoffman, 2000). Konsep lain tentang moral Kohlberg adalah tentang kesempatan-kesempatan alih peran (*role taking opportunities*) yang membedakan pengalaman sosial dengan pengalaman interaksi fisik atau kebendaan (hukuman dan jerat hukum) dimana dengan alih peran, individu dapat mengambil sikap dari sudut orang lain, menjadi sadar terhadap pikiran-pikiran dan perasaan-perasaan orang lain dan menempatkan diri pada posisi orang lain (Setiono, 2008).

Akan tetapi, Hoffman (2000) memberikan pandangan tentang struktur moral yang lebih operasional yang disebutnya dengan moral prososial atau moral-rasa bersalah berbasis empati. Hoffman (2000)

kemudian menjabarkan bahwa struktur moral terdiri dari keyakinan (seseorang harus menolong orang lain dalam sebuah ***distress***; orang harus diberikan penghargaan atas usahanya), norma-norma perilaku (mengatakan kebenaran, menepati janji, menolong orang, tidak berkata bohong, mencuri, mengkhianati kepercayaan, melukai, menyakiti atau menipu orang), aturan-aturan, dan penalaran baik dan buruk dan gambaran bahwa seseorang yang menyakiti atau menolong orang lain yang berkaitan dengan rasa bersalah. Efek sanksi (fisik dan materil) yang pada awalnya memotivasi seseorang agar mempertimbangkan (kesejahteraan) orang lain berangsur memudar dan seseorang mulai mengalami motivasi yang berasal dari otonomi dalam dirinya (Hoffman, 2000).

Negara-negara dengan infrastruktur teknologi yang bervariasi telah menciptakan sistem-sistem pendapatan, pencarian jejak, anti korupsi dan sistem lain yang membantu negara dan pemerintahan negara yang berkaitan dengan aktivitas pemerintahan yang transparan (Bertot, et al., 2010). Lebih lagi, sistem yang dibuka pemerintah pada pengawasan masyarakat, sehingga mengurangi korupsi (Bertot, et al., 2010). Korupsi peningkatan kemungkinan jurnalisme masyarakat. Melalui media sosial, jurnalisme masyarakat dapat melaporkan ketika media tradisional gagal, ketika media sangat berpengaruh atau dikendalikan oleh negara atau pemangku yang memiliki kewenangan, atau ketika media disediakan tidak cukup untuk meliput cerita (Bertot, et al., 2010). Jurnalisme masyarakat dapat dipandang sebagai ide yang mumpuni untuk menjadi pengawasan pranata sosial.

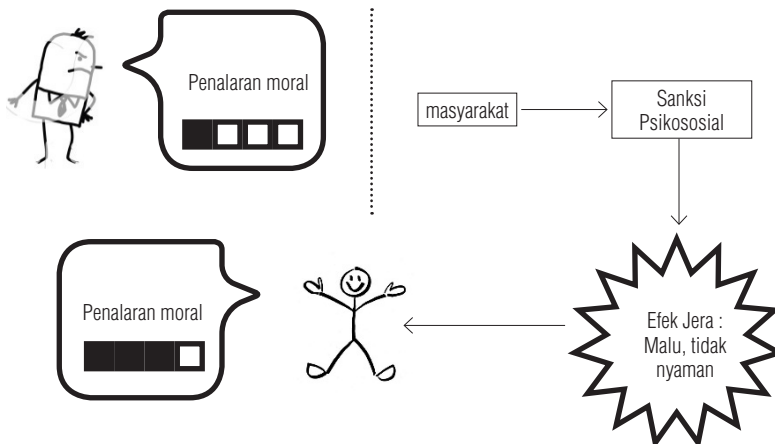
Usaha pemerintah Republik Indonesia dalam memberantas korupsi sudah dilakukan semenjak Presiden B.J. Habibie mengundang Komnas HAM guna membahas konsep pembentukan Komite Independen tentang pemberantasan KKN (Lopa, 2001). Sebagai bentuk negara hukum, langkah awal yang telah dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan berpedoman pada perundang-undangan tentang tindak korupsi di antaranya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999. Kemudian terdapat UU No.20 Tahun 2001 sebagai bentuk perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang tersebut dibuat sebagai bentuk dari preventif dan ancaman kepada calon-calon pelaku korupsi.

Pemerintah juga telah membentuk sebuah Komisi yang

dinamakan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2003. Komisi ini didirikan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hingga pada tahun 2010, pemerintah memerlakukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Semma, 2002).

Sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, pelaku atau terdakwa korupsi dihukum dengan denda sejumlah uang dan kurungan penjara. Namun tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang nomor yang menjelaskan tentang hukuman agar mendidik secara intrapersonal. Maridjan (Koran Harian Kompas tanggal 24 Agustus 2012) menyebutkan bahwa hukuman sosial diartikan sebagai “dipenjara” secara sosial, tetapi hukuman ini tampaknya memiliki dampak yang tidak kalah dahsyat dengan hukuman penjara fisik. Efek jera mendukung dan memperkuat peningkatan moral yang merupakan pondasi utama untuk membentuk perilaku manusia yang mampu mencegah perbuatan keji dan tercela. Sebuah enelitian eksperimen menemukan bukti bahwa pemantauan dan hukuman dapat menjadi kebijakan yang efektif untuk anti korupsi (Armantier & Boly, 2011).

Gambar 2. Alur Konsep Peningkatan Penalaran Moral Melalui Sanksi Psikososial berdasarkan Teori Moral Kohlberg dan Hoffman



METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi riset studi pustaka. Studi Pustakan adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Zed, 2004). Kemudian Zed (2004) menyebutkan bahwa dalam riset pustaka, penelusuran pustaka lebih daripada sekedar memperoleh informasi penelitian sejenis, memperdalam kajian teoritis, namun juga memanfaatkan sumber informasi untuk memperoleh data penelitiannya, tanpa riset lapangan.

Penelitian ini dipandang sebagai studi awal yang membahas tentang sanksi sosial bagi koruptor di Indonesia sesuai dengan fungsi riset pustaka yakni untuk membangun studi pendahuluan (*preliminary research*) untuk memahami lebih dalam sebuah gejala yang berkembang di lapangan atau masyarakat (Zed, 2004), sebelum dilakukan studi lapangan-empirik lebih lanjut.

Program Televisi: Ide yang ditawarkan

1. Pers sebagai bagian dari media massa

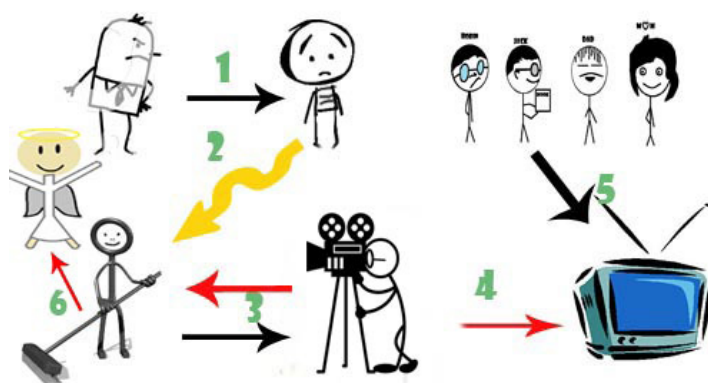
Pers sebagai bagian dari media massa, dapat mempengaruhi dan menambah pola pikir atau gagasan baru kepada masyarakat. Dengan begitu penerapan sanksi sosial juga dapat dipelajari masyarakat melalui media massa seperti koran, radio, internet dan televisi.

Penulis membuat gagasan berupa program televisi yang mengangkat tema mengenai korupsi yang ada dan pengalaman baru terdakwa korupsi sebagai *wong cilik* di Indonesia. Program ini berjudul “Apa Kerjakeras Koruptor Indonesia?” Dalam program tersebut, terdakwa kasus korupsi yang sudah menjalani hukuman pidana sesuai tidak hanya memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kasus-kasus korupsi yang pernah terjadi di Indonesia, tetapi juga mengarah pada suatu program acara menarik dan mendidik pemirsa televisi. Inti dari acara televisi ini adalah untuk mendidik para koruptor dengan membangun opini publik bahwa **“Betapa malunya saya apabila melakukan tindak korupsi!”**.

Hal ini berlandaskan teori bahwa dengan merasakan pengalaman di lingkungan kerja sebagaimana rakyat bekerja, memberikan

pandangan moral pada pelaku. Sanksi sosial diharapkan dapat memperkuat pembelajaran moral pelaku korupsi sebab dengan *track record* dan status sosial pelaku sebelum menjadi terdakwa, secara teoritis menjadikan perasaan tidak nyaman, yang berbeda dengan gaya hidup sebelumnya. Program televisi ini dikemas secara menarik sehingga tidak hanya menyentuh pemirsa televisi tetapi juga menimbulkan rasa malu bahwa dirinya telah melakukan tindak pidana korupsi. Alur proses sanksi psikososial yang dikemas dalam acara televisi diurutkan berdasarkan gambar berikut ini :

Gambar 4. Alur Pemikiran Peningkatan Penalaran Moral dengan Sanksi Sosial Melalui Program Televisi



2. Pihak-pihak yang Dilibatkan

Beberapa pihak yang ditawarkan untuk dapat terlibat dalam menjalin kerjasama guna mewujudkan gagasan ini :

a. Pemerintah melalui Lembaga Penyiaran Publik. Sebagaimana diketahui sesuai Undang Undang Nomor 32/2002 dan PP nomor 13 tahun 2005, TVRI adalah Lembaga Penyiaran Publik yang bersifat independen, netral, tidak komersial dan berfungsi melayani masyarakat. Dengan statusnya itu TVRI independen secara redaksional dan otonom dalam penyelolaan keuangan serta bukan lagi menjadi televisi pemerintah (Budiono, 2010). Bekerjasama dengan TVRI dalam membuat program acara ini dapat menjadi pilihan penulis sebab kontribusi TVRI sebagai salah satu saluran televisi yang memiliki akses kerjasama dengan pemerintah daerah, walaupun bersifat independen.

b. Stasiun televisi swasta yang memiliki banyak program-program interaktif terutama iklim politik di Indonesia seperti TV One dan MetroTV. Alternatif kedua ini sebagai pilihan terakhir, mempertimbangkan efek komersil dan kerjasama teknis yang mungkin lebih spesifik untuk dilaksanakan oleh penulis. Namun, urgensi masalah sanksi sosial guna mendidik moral bangsa adalah tanggung jawab bersama, sehingga penulis berani menggagas program acara ini untuk bekerja sama dengan saluran televisi swasta.

c. Dinas-dinas terkait di Pemda setempat yakni Dinas Sosial dan Dinas Pertamanan dan pemakaman. Hal ini mempertimbangkan bahwa instansi ini menyediakan tempat dan sarana terkait proses pelaksanaan hukuman moral terdakwa korupsi. Dinas sosial memiliki akses dan mediator yang langsung kontak dengan pekerjaan berbasis pelayanan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan pada masyarakat sebagai Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) atau Balai Perlindungan Sosial Asuhan Anak. Dinas Pertamanan dan pemakaman memiliki fungsi dalam penataan, pemeliharaan dan perawatan taman, jalur hijau, keindahan kota dan makam.

d. KPK dan Kepolisian Republik Indonesia. Lembaga-lembaga ini dapat memberikan perlindungan, pengawasan dan audit secara resmi terkait usulan Program Televisi.

Gambar 5. Pihak-Pihak yang Terlibat

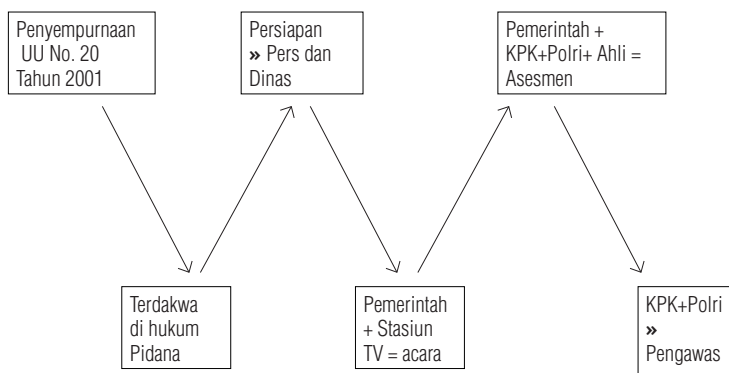


3. Langkah-langkah Strategis

Peneliti mencoba mengurutkan langkah-langkah operasional untuk dapat mewujudkan program ini, yaitu:

- a. Pemerintah menyempurnakan UU Nomor 20 Tahun 2001 dengan mempertimbangkan hukuman psikososial sebagai salah satu faktor pemilihan hukuman yang tepat bagi terdakwa korupsi.
- b. Terdakwa kasus korupsi dijatuhi hukuman tindak pidana sesuai dengan pelanggaran hukum yang dilanggar berdasarkan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Langkah ini diserahkan kepada KPK dan Polri.
- c. Pemerintah menyediakan kesempatan bagi insan pers dan Dinas-dinas terkait dalam lingkungan Pemda guna mengoptimalkan pemberantasan korupsi secara psikososial.
- d. Lembaga Penyiaran Publik atau Saluran Televisi Swasta bekerjasama dengan pemerintah untuk dapat berpartisipasi membuat program acara televisi Nasional dan daerah yang berjudul “Apa Kerja Keras Koruptor Indonesia?”
- e. Pemerintah melalui KPK dan Polri menyediakan ahli untuk melakukan asesmen psikologis yang komprehensif terhadap perubahan perilaku terdakwa kasus korupsi. Asesmen dapat dilakukan melalui kombinasi observasi, wawancara, tes psikologis, telaah riwayat hidup dan keluarga.
- f. Evaluasi. Perlindungan secara operasional dan pengawasan terhadap program acara dilakukan secara berkala oleh pemerintah yang berwenang, dalam hal KPK dan Kepolisian Republik Indonesia

Gambar 6. Langkah-langkah Implementasi Gagasan



KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Penelitian ini mengusulkan sebuah program acara televisi “Apa Kerja Keras Koruptor Indonesia?” sebagai bentuk perwujudan sanksi sosial untuk mendidik terdakwa kasus korupsi, sehingga dapat menjadi solusi kuratif memberantas korupsi. Ide ini adalah sebagai salah satu upaya untuk memberikan efek jera melalui kesempatan alih peran bagi terdakwa korupsi sehingga cenderung untuk tidak melakukan kecurangan korupsi di masa yang akan datang.

2. Saran

Penelitian ini adalah studi awal yang dirancang untuk membuka selebar-lebarnya isu penelitian empirik dengan validitas dan reliabilitas yang lebih baik di masa yang akan pada topik yang sama, sehingga bukti-bukti lain terkait hubungan tindak korupsi moral dapat digali lebih luas dan kaya.

Diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan perenungan bagi sivitas akademika terhadap adanya bukti keterkaitan korupsi dan penalaran moral. Pelaku tindak korupsi diharapkan dapat membangun refleksi perbuatannya yang merugikan negara setelah menjalani hukuman pidana dan sanksi psikososial dengan proses kognitif-moral-empati sehingga bertaubat atas kesalahannya. Melalui pers, dapat menginformasikan pada masyarakat Indonesia khususnya generasi muda bahwa korupsi adalah perilaku tercela dan terdapat akibat hukuman pidana dan sosial yang sesuai atas perilaku tersebut.

REFERENSI

Al-Hadits.

Ancok, D. (n.d.). Korupsi: Sekelumit Visi Psikologi. *Psikologi Terapan*. Yogyakarta.

Andersson, S. (2008). Studying the Risk of Corruption in the Least Corrupt Countries. *Public Integrity*, 10 (3), 193-214.

Budiono, M. K. (2010, 6 10). Memperkuat Lembaga Penyiaran Publik RRI dan TVRI. <http://media.kompasiana.com/mainstream-media/2010/06/10/menguatkan-lembaga-penyiaran-publik-rii-dan-tvri-163182.html>. Diakses pada 25 Januari 2013

- Fajri, N. (2012). Pengadilan Tipikor Aceh Belum Beri Efek Jera Bagi Koruptor.<http://theglobejournal.com/Hukum/pengadilan-tipikor-aceh-belum-beri-efek-jera-bagi-koruptor/index.php>. Diakses pada 25 Januari 2013
- Hoffman, M. L. (2000). *Empathy and Moral Development* . New York: Cambridge University Press.
- Lopa, B. (2001). *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta: Kompas.
- Othman, Z., Shafie, R., & Hamid, F. Z. (2014). Corruption – Why do they do it? . *Procedia - Social and Behavioral Sciences* , 164, 248 – 257 .
- Semma, M. (2002). *Negara dan Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Setiono, K. (2008). *Psikologi Perkembangan: Kajian Teori Piaget, Selman, Kohlberg, dan Aplikasi Riset*. Bandung: Widya Padjajaran.
- Soesatyo, B. (2013). Tidak ada yang bisa menumbuhkan efek jera bagi perilaku korup kecuali vonis para hakim.<http://www.jurnalparlemen.com/view/774/hakim-harus-berani-hukum-berat-koruptor.html>. Diakses pada 25 Januari 2013
- Syamsudin, M. (2007). Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum. *Unisia*, 30 (64), 183-194.<http://journal.uui.ac.id/index.php/Unisia/article/viewFile/2675/2454>. Diakses pada 25 Januari 2013
- Transperency, I. (2014). Corruption Perception Index 2014.
- Truex, R. (2011). Corruption, Attitudes, and Education: Survey Evidence from Nepal . *World Development* , 39 (7), 1133–1142 .
- Zed, M. (2004). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Hubungan Perilaku Korupsi dengan Ketaatan Beragama di Kota Pekanbaru

RODI WAHYUDI

*Dosen Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial
Universitas Islam Negeri Sulthan Syarif Kasim Riau*

rodi.wahyudi@uin-suska.ac.id

ABSTRAK

Islam merupakan sumber utama dalam meningkatkan integritas pegawai dan kantor pemerintah. Ketaatan beragama mampu menghindarkan pegawai dari melakukan perbuatan dosa. Perilaku korupsi merupakan kejahatan yang sangat dilarang dalam ajaran Islam. Profesionalisme dan kompetensi pegawai tanpa diiringi dengan ketaatan beragama tetap akan melahirkan perilaku jahat yang akan merugikan banyak pihak. Persoalannya adalah sejauhmana ketaatan beragama pegawai di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau mampu mencegah perilaku korupsi ketika memberikan pelayanan publik kepada masyarakat?. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hubungan ketaatan beragama dengan perilaku korupsi birokrasi di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau. Data penelitian berasal dari angket yang diisi oleh 250 pegawai yang bekerja dari lima kantor yang menyediakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dan diperdalam melalui *indept interview* terhadap 3 orang key informan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang

signifikan (negatif) antara ketaatan beragama dengan perilaku korupsi birokrasi. Semakin tinggi tingkat ketaatan beragama seorang pegawai, maka akan semakin rendah tingkat perilaku korupsi. Sebaliknya, semakin rendah tingkat ketaatan beragama pegawai, maka akan semakin tinggi tingkat perilaku korupsi. Penelitian ini menyarankan pentingnya program peningkatan integritas pegawai program kearah perbaikan akhlak pegawai melalui pengamalan ajaran agama.

Kata Kunci: Birokrasi, integritas, ketaatan beragama, korupsi

ABSTRACT

Islam is the main source to improve the integrity of employees and government offices. Religious observance is able to prevent the employee from committing sin. Corruption is a crime that is strictly forbidden in Islam. Professionalism and competence of employees without being accompanied by religious observance will still bring forth evil behavior that will hurt many parties. The question is how far the religious devotion of employees in Pekanbaru, Riau Province is able to prevent corruption when providing public services to the community?. This study aims to examine the relationship of religious observance with the behavior of bureaucratic corruption in Pekanbaru, Riau Province. Research questionnaires were completed by 250 employees working out of five offices that provide services directly to the public and deepened through in-depth interviews with 3 key informants. The results showed that there is a significant relationship (negative) between religious devotion with bureaucratic corruption behavior. The higher level of religious observance of an employee, the lower the level of corruption. Conversely, the lower the level of religious observance employees, the higher the level of corruption. This study suggests the importance of program integrity enhancement program servants towards improving employee moral practice of religion.

Keywords: *bureaucracy, corruption, integrity, religious devotion.*

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia jika diiringi oleh ketaatan beragama yang dalam konteks Islam disebut dengan kecerdasan tauhid (*tauhidic quotiens*) akan tetap membawa kerendahan budi dan adab. Maka dalam tuntutan agama, antara pihak yang bertanggungjawab menanamkan nilai agama tersebut adalah pemimpin, ulama dan masyarakat. Menurut Ahmad Kilani dan Mohd Ismail (2004), ketaatan beragama adalah faktor penting yang perlu dimiliki oleh seorang individu supaya dapat menghindarkan diri daripada melakukan perbuatan dosa. Tujuan hidup yang tidak bertentangan dengan kehendak agama hendaklah dipupuk dengan mendalam dalam diri pegawai. Ini karena ketaatan beragama dapat membantu mencapai kejayaan dan kebahagiaan hidup manusia dunia dan akhirat. Suasana hidupnya amalan agama dapat mempengaruhi tingkahlaku dan sikap pegawai ke arah positif atau negatif. Memang persoalan besar dalam birokrasi pemerintah hari ini adalah akibat dari kurangnya kesedaran agama. Apabila kesedaran agama ini semakin berkurang, maka akan berakibat pada keruntuhan akhlak yang akan melahirkan pegawai yang melanggar ajaran agama dan norma masyarakat itu sendiri.

Reformasi birokrasi merupakan wacana sekaligus agenda utama dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik di Indonesia. Reformasi birokrasi sebagai suatu usaha perubahan dalam sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku dan kebiasaan buruk birokrasi di Indonesia setelah kekuasaan era orde baru berakhir. Ruang lingkup reformasi birokrasi tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, namun juga terkait perubahan pada struktur organisasi dan perilaku pegawai. Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Harapan rakyat dari reformasi birokrasi adalah mengurangi perilaku korupsi yang dilakukan oleh pegawai, mewujudkan pegawai yang professional dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Sejak era reformasi pada tahun 1998 sampai saat ini, birokrasi pemerintahan di Indonesia nampaknya belum banyak mengalami kemajuan yang signifikan. Era reformasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan dalam berbagai aspek kehidupan seperti

sistem politik, sistem hukum, termasuk juga perubahan sistem pemerintahan yang semula bersifat terpusat menjadi sistem pemerintahan otonomi daerah. Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan Pancasila merupakan dasar negara Indonesia untuk dijadikan pedoman dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. Sedangkan Undang-Undang No.25 Tahun 2009 pula sebagai sumber hukum dan pedoman pelaksanaan pelayanan publik yang berkualitas oleh setiap pegawai pemerintah.

Berdasarkan laporan yang ditulis oleh Ombudsman Republik Indonesia (2013) bahwa masyarakat membuat laporan melalui surat, mengisi formulir di kaunter, datang langsung ke kantor Ombudsman, melapor melalui laman web, email, telefon dan faksimili. Jumlah keseluruhan laporan masyarakat kepada Ombudsman pada tahun 2013 adalah 5173 laporan. Permasalahan yang sering dikeluhkan masyarakat adalah penundaan waktu pelayanan (50,19 %), penyalahgunaan wewenang (17.74 %), tidak adil dalam layanan (10.15 %), layanan tidak mengikut SOP (7.78 %), pegawai yang memberikan layanan tidak profesional (4,65 %), meMean ta uang bayaran lebih (3,98 %) dan tidak memberikan layanan (2.66 %).

Miftah Thoha (2012) menyatakan bahwa pegawai pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada rakyat bersifat sombong, bekerja di kantor pemerintah dijadikan sebagai simbol kekuasaan, rakyat yang datang ke kantor disuruh antri panjang, tidak ada kepastian kapan urusan akan selesai. Sifat pegawai pemerintah tidak memiliki rasa empati kepada rakyat, tidak disediakan ruang menunggu yang nyaman, bahkan masih ada kantor yang membiarkan masyarakat berdiri diterik matahari seperti ikan pindang yang dijemur ditengah matahari panas. Adang Budiman et.al (2013) pula berpendapat bahwa perilaku korupsi dalam birokrasi pemerintah sudah terjadi sejak era Presiden Suharto dan bahkan sudah menjadi kebiasaan rutin serta telah menjadi aktivitas harian mereka ketika bekerja di kantor. Alasan utama mereka melakukan korupsi ketika bekerja yaitu gaji yang diterima tidak mencukupi, rasa tanggungjawab terhadap pekerjaan sangat rendah dan atasan yang mencontohkan perilaku korupsi kepada bawahan.

Dari berbagai ide dan wacana yang telah dikembangkan oleh para pakar dan ditambah lagi kuatnya tuntutan masyarakat, maka pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi

Birokrasi, Lembaga AdMean istrasi Negara dan Badan Kepegawaian Negara telah menetapkan beberapa kebijakan yang berhubungan langsung dengan perbaikan pelayanan publik di Indonesia. Langkah pertama adalah peraturan menteri pemberdayaan aparatur negara dan reformasi birokrasi nomor 15 tahun 2008 tentang pedoman umum reformasi birokrasi. Langkah berikutnya adalah lahirnya peraturan presiden Republik Indonesia nomor 81 tahun 2010 tentang *grand design* reformasi birokrasi di Indonesia tahun 2010-2025. *Grand design* reformasi birokrasi merupakan rancangan induk yang berisi arah dasar pelaksanaan reformasi birokrasi nasional. Sedangkan *road map* reformasi birokrasi adalah bentuk operasional *grand design* reformasi birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap lima tahun sekali dan merupakan rencana detail reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya.

Isu berkaitan hubungan ketaatan beragama dengan perilaku korupsi birokrasi masih kurang menjadi perhatian di kalangan pakar dan ilmuwan administrasi negara di Indonesia. Masalah yang berhubungan dengan buruknya perilaku pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selalu dihubungkan dengan gaji yang mereka terima kecil, pengetahuan dan kesadaran diri yang rendah, kompetensi dan komitmen bekerja juga rendah. Peneliti mencoba untuk membuktikan melalui kajian ini, adakah ketaatan beragama mampu mengurangi pegawai dari melakukan perilaku korupsi ketika bekerja di kantor ?.

Konsep Perilaku Korupsi Birokrasi

Secara harfiah korupsi berasal dari bahasa latin *corruption* yang berarti perilaku yang tidak bermoral. Secara umum korupsi merupakan tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah kantor negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan menyangkut tingkah laku pribadi. Korupsi memiliki tahap dalam penyebarannya. *Pertama*, korupsi terbatas yaitu korupsi yang dilakukan oleh kalangan elit saja. *Kedua*, korupsi yang sudah merata di lapisan masyarakat dan yang *ketiga*, korupsi yang sudah membudaya di setiap elemen masyarakat yang sudah sangat sulit untuk diatasi. Sebuah tindakan dikatakan sebagai korupsi jika mempunyai ciri-ciri *pertama* dalam praktiknya pasti melibatkan lebih dari satu orang. *Kedua* tindakan yang dilakukan masih bersifat sangat rahasia. *Ketiga* dalam ada

unsur timbal balik antara orang satu dengan orang lainnya. *Keempat* para pelaku mempunyai kekuatan yang besar sehingga mampu berlindung dalam pelanggaran hukum yang dilakukannya dan yang *kelima* merupakan bentuk penghianatan dimana kepentingan individu pelaku lebih kuat daripada kepentingan publik (Syed Hussein Alatas, 1981). Korupsi dalam penelitian ini berkaitan dengan *bureaucratic corruption* yaitu keterlibatan sejumlah pegawai publik dalam menyalahgunakan kantor untuk mendapatkan sogokan kecil atau uang yang tidak terlalu besar. Biasanya tindakan tersebut juga dengan maladministrasi birokrasi.

Selanjutnya, Ibnu Khaldun (1332-1406 M) menulis dalam kitab *Muqaddimah* bahwa apabila suatu bangsa ingin mencapai kemajuan maka mereka harus memiliki pegawai dengan dua syarat utama yaitu *pertama* sifat amanah dan *kedua* profesional. Kedua-dua syarat tersebut harus dipenuhi. Sekiranya ada yang kurang maka akan menghalang usaha birokrasi pemerintah dalam memajukan negara. Sifat amanah merupakan buah dari ketaatan seorang pegawai dalam mengamalkan ajaran agama.

Menurut Syed Hussein Alatas (1981), terdapat beberapa ciri perilaku korupsi yang dilakukan oleh pegawai pemerintah yaitu:

- a. korupsi biasanya melibatkan lebih dari satu orang.
- b. umumnya bersifat rahasia, kecuali di tempat yang telah merajalela sehingga kelompok yang berkuasa tidak perlu lagi menyembunyikan perbuatan mereka.
- c. melibatkan kewajiban dan keuntungan timbal balik.
- d. pelaku korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum, mereka mampu untuk mempengaruhi keputusan tersebut.
- e. setiap tindakan korupsi mengandung penipuan.
- f. setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.
- g. perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

Suatu perbuatan dikatakan perilaku korupsi apabila seorang pegawai menerima pemberian dari seseorang dengan maksud agar pegawai tersebut memberi perhatian istimewa kepada si pemberi, padahal pekerjaan tersebut sudah menjadi kewajiban pegawai. Fenomena lain yang boleh dipandang sebagai korupsi adalah pengangkatan sanak-saudara, teman atau rekan politik dalam institusi pemerintah (nepotisme).

Menurut Robert Klitgaard (2000) bahwa pada dasarnya tidak ada definisi tunggal tentang korupsi. Korupsi bisa berarti menggunakan jabatan untuk keuntungan pribadi. Jabatan adalah kedudukan kepercayaan. Hal yang sama juga ditulis oleh Fathur Rahman (2011) bahwa korupsi sistematis menimbulkan kerugian ekonomi karena mengacaukan insentif; kerugian politik karena meremehkan lembaga-lembaga pemerintahan; kerugian sosial karena kekayaan dan kekuasaan jatuh ke tangan orang yang tidak berhak. Apabila korupsi telah berkembang secara mengakar sedemikian rupa sehingga hak milik tidak lagi dihormati, aturan hukum dianggap remeh, dan insentif untuk investasi kacau, maka akibatnya pembangunan ekonomi dan politikan mengalami kemandegan.

Konsep Ketaatan Beragama

Agama merupakan jalan hidup untuk mengantarkan seseorang dapat selamat di dunia dan akhirat. Sejauhmana seseorang beramal mengikut ajaran agama, maka hidupnya akan terarah, tenang dan terhindar dari kegelisahan. Sebaliknya jika seseorang mengabaikan pengamalan agama, apalagi jika menganggap agama adalah penghalang kemajuan maka ia akan mengalami kehidupan yang sempit, tidak tenang, gelisah dan terlibat dalam berbagai tindakan kriminal.

Ketaatan beragama merupakan satu konsep yang menggambarkan keadaan seseorang yang mengamalkan keseluruhan perintah Allah SWT, menjauhi larangan Allah SWT dengan cara yang telah dicontohkan oleh Baginda Rasulullah SAW. Ketaatan beragama meliputi aspek imaniah, ibadah, mu'amalah, mu'asyarah dan akhlak. Shuriye et.al (2010) menyatakan bahwa ajaran agama akan mempengaruhi tahap kualitas dalam melakukan pekerjaan. Oleh karena itu, ajaran agama adalah salah satu instrument yang membentuk dan membimbing manusia untuk mencapai dan melakukan pekerjaan dengan lebih baik, apabila manusia mampu mematuhi ajaran agama yang berhubungan dengan pekerjaannya. Abdun Noor (2007) pula menyatakan bahwa untuk menjaga tingkah laku pegawai sesuai dengan kepentingan rakyat, maka kefahaman agama menjadi prinsip utama dalam pelayanan publik. Asas utama untuk mencapai keseragaman tingkah laku pegawai mengenai nilai kebaikan dan keburukan hanya bisa dicapai dari ajaran agama.

Apakah hubungan ketaatan beragama dengan perilaku korupsi?.

Apabila seorang pegawai yakin bahwa Allah SWT Maha melihat, Maha mendengar, Maha mengetahui, Maha memberi rezki, maka dia tidak akan mencuri, menipu, melakukan korupsi dan menzholimi rakyat serta tidak akan melakukan perilaku jahat lainnya. Jika seorang pegawai tidak ada rasa takut kepada azab Allah SWT, tidak yakin dengan janji-janji Allah SWT bahwa di akhirat nanti setiap amal akan dihisab, setiap orang akan ditanya untuk apa umur dihabiskan, kemana masa muda digunakan, dari mana harta diperoleh dan kemana dibelanjakan serta adakah ilmu sudah di amalkan atau belum. Jangan heran apabila di kantor ditemukan berbagai jenis tindakan kejahatan. Rasanya mustahil seorang pegawai akan meminta uang lebih dalam proses pengurusan akte kelahiran, SIM, paspor, KTP dan urusan lainnya apabila dalam hatinya terdapat keyakinan bahwa Allah SWT sedang melihat, mendengar dan mengetahui semua perbuatannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Variabel perilaku korupsi birokrasi terdiri dari 4 item pernyataan yang diubah dari jenis maladministrasi yang telah disusun oleh Masthuri (2005). Item pernyataan yang mengukur perilaku korupsi menggunakan kaedah *psikometrik psikologi* yaitu membuat pernyataan yang seolah-olah benar, padahal salah. Sedangkan variabel ketaatan beragama terdiri dari 29 item diubah dari mental-kognitif Islam yang disusun oleh Khairil & Khaidzir (2009). Kuesioner penelitian telah diisi oleh 250 pegawai dari lima kantor yang menyediakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dan seluruh pegawai adalah beragama Islam. Kantor tersebut adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal, kantor Imigrasi Kelas I, Kantor SAMSAT dan Kantor Kecamatan di seluruh Kota Pekanbaru.

Nilai kebolehpercayaan variabel setelah dilakukan pilot test adalah perilaku korupsi birokrasi (*Cronbach's Alpha*=0,898) dan ketaatan beragama (*Cronbach's Alpha*=0,866). Data dianalisis menggunakan statistik deskriptif dan inferensi. Setelah data kuesioner dianalisis, penelitian juga telah melakukan *indept interview* dengan 4 orang key informan (Pak UU Hamidy, Budayawan Melayu Riau dan Pak Dr. Indra Taufik, M.Si, Kepala Pusat Latihan Lembaga Administrasi

Negara, Jakarta, Pak Baharudin, Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil). Analisis Statistik inferensi pula menggunakan korelasi *pearson* dalam paras $p < 0,05$ dengan software SPSS versi 20.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Identitas Responden

Berdasarkan tabel 1 dibawah dapat dilihat frekuensi responden dalam penelitian ini. Responden laki-laki sebanyak 146 orang (58,4 %), sedangkan perempuan sebanyak 104 orang (41,6%), umur 31-40 tahun sebanyak 72 orang (28,8 %), umur 41-50 tahun sebanyak 63 orang (25,2 %). Responden yang berumur 51 tahun ke atas hanya sebanyak 35 orang (14.0 %).

Tabel 1. Taburan Frekuensi Jenis Kelamin, umur, Bekerja sebagai pegawai, status Pernikahan dan status pekerjaan responden

IDENTITAS RESPONDEN		N	%
Jenis Kelamin	Laki	146	58.4
	Perempuan	104	41.6
Umur	Umur 30 tahun ke bawah	80	32.0
	Umur 31-40 tahun	72	28.8
	Umur 41-50 tahun	63	25.2
	Umur 51 tahun ke atas	35	14.0
Bekerja Sebagai Pegawai	Setelah Reformasi	164	65.6
	Sebelum Reformasi	86	34.4
Status Pernikahan	Menikah	190	76.0
	Bujang	60	24.0
Status Pekerjaan	Pegawai Negeri Sipil	195	78.0
	Pegawai Kontrak (Tenaga Harian Lepas)	55	22.0
	Jumlah	250	100.0

Dari tabel 1 di atas, sebanyak 120 orang responden telah bekerja sebagai pegawai setelah reformasi sebanyak 164 orang (65,6 %) dan bekerja sebelum reformasi sebanyak 86 orang (34,4 %). Hasil analisis status perkahwinan menunjukkan bahwa responden yang paling banyak adalah telah menikah yaitu 190 orang (76,0 %), sedangkan yang masih bujang sebanyak 60 orang (24,0 %). Status pekerjaan responden dalam kajian ini kebanyakan mereka adalah

pegawai negeri sipil yaitu 195 orang (78,0 %), sedangkan pegawai kontrak sebanyak 55 orang (22,0 %).

Uji Frekuensi dan Deskriptif Perilaku Korupsi Birokrasi

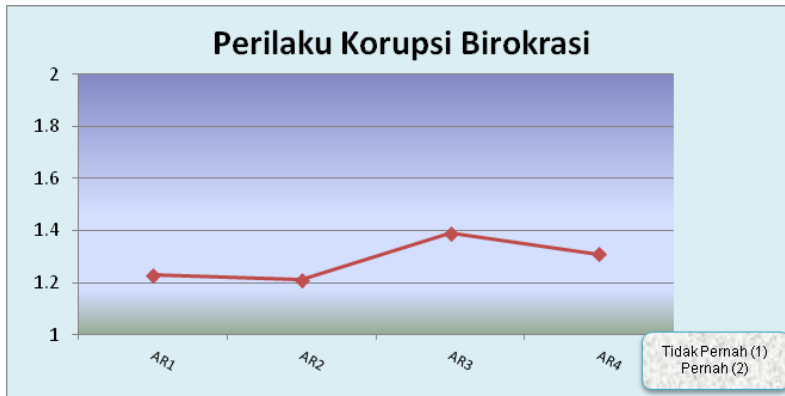
Perilaku korupsi yang dilakukan oleh pegawai dalam proses pelayanan publik dapat dilihat dalam tabel 2 dibawah. Dalam angket yang dibagikan kepada responden, peneliti menggunakan skala binari yaitu memilih jawaban ‘ya’ dan ‘tidak’. Jawaban ‘ya’ diberi nilai 2 dan jawaban ‘tidak’ diberi nilai 1. Frekuensi jawaban pegawai dari item pernyataan ‘*Apabila saya meminta bayaran lebih dari masyarakat, maka saya selesaikan urusan lebih cepat*’ bahwa yang menjawab yasebanyak 59 orang (23,6 %) dan tidak sebanyak 191 orang (76,4 %). Jawaban responden dariitem pernyataan‘*perlu memanfaatkan peluang yang ada di kantor ini untuk saya mengumpulkan kekayaan, asalkan tidak melanggar peraturan*’bahwa yang menjawab yasebanyak 53 orang (21,2 %) dan tidak sebanyak 197 orang (78,8 %). Jawapan responden dariitem pernyataan‘*Jika saya mempercepat urusan masyarakat, maka wajar masyarakat memberi uang lebih kepada saya*’bahwa yang menjawab yasebanyak 98 orang (39,2 %) dan tidak sebanyak 152 orang (60,8 %). Jawaban responden dariitem pernyataan‘*Apabila melakukan tugas diluar kerja saya, maka saya berhak menerima bayaran dari masyarakat*’bahwa yang menjawab yasebanyak 78 orang (31,2 %) dan tidak sebanyak 172 orang (68,8 %).

Tabel 2.Uji frekuensi Perilaku Korupsi Birokrasi

NO.	PERILAKU KORUPSI BIROKRASI	YA		TIDAK		MEAN	SD
		N	%	N	%		
1.	Apabila saya meminta bayaran lebih dari masyarakat, maka saya akan selesaikan urusan lebih cepat	59	23,6	191	76,4	1,23	,42
2.	Perlu memanfaatkan peluang yang ada di kantor ini untuk saya mengumpulkan kekayaan, asalkan tidak melanggar peraturan	53	21,2	197	78,8	1,21	,40
3.	Jika saya mempercepat urusan masyarakat, maka wajar masyarakat memberi uang lebih kepada saya	98	39,2	152	60,8	1,39	,48
4.	Apabila melakukan tugas diluar kerja saya, maka saya berhak menerima bayaran dari masyarakat	78	31,2	172	68,8	1,31	,46

SUMBER: HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN, 2015

Diagram1. Uji deskriptif Perilaku Korupsi Birokrasi



SUMBER: HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN, 2015

Diagram 1 menunjukkan terdapat sumbu vertikal dan horizontal. Makna sumbu vertikal adalah skor nilai dari jawaban responden berdasarkan skala 'ya' (skor 2) dan 'tidak' (skor 1). Sedangkan sumbu horizontal adalah jumlah pernyataan dalam angket yang terdiri dari 4 item yaitu AR1 (apabila saya meminta bayaran lebih dari masyarakat, maka saya akan selesaikan urusan lebih cepat), AR2 (perlu memanfaatkan peluang yang ada di kantor ini untuk saya mengumpulkan kekayaan, asalkan tidak melanggar peraturan), AR3 (Jika saya mempercepat urusan masyarakat, maka wajar masyarakat memberi uang lebih kepada saya) dan AR4 (apabila melakukan tugas diluar kerja saya, maka saya berhak menerima bayaran dari masyarakat). Dalam tabel 1 diatas memperlihatkan uji deskriptif perilaku korupsi dengan nilai mean yang paling tinggi adalah item ketiga '*jika saya mempercepat urusan masyarakat, maka wajar masyarakat memberi uang bayaran lebih kepada saya*' (Mean=1.39), seperti terdapat dalam diagram 1 dibawah. Sifat birokrat yang suka bahkan dengan sengaja menciptakan keadaan dimana masyarakat yang memberi uang lebih lebih disukai daripada masyarakat yang hanya membayar dengan tarif normal. Perilaku ini akan menyuburkan perilaku gratifikasi dan dalam jangka panjang akan menambah subur perilaku korupsi birokrasi. Mereka menggunakan wewenang yang ada untuk mempercepat urusan dokumen masyarakat yang berurusan, tetapi bukan semata-mata untuk memudahkan masyarakat melainkan ingin mencari keuntungan pribadi. Seharusnya, pegawai menyelesaikan urusan masyarakat berdasarkan berapa lama waktu

penyelesaian dokumen sebagai mana yang diamanahkan oleh undang-undang pelayanan publik.

Uji Frekuensi dan Deskriptif Ketaatan Beragama

Untuk mengukur ketaatan beragama responden, peneliti menggunakan skala likert yaitu tidak pernah (skor 1), jarang (skor 2), kadang-kadang (skor 3), sering (skor 4) dan selalu (skor 5). Tabel 3 dibawah ini menunjukkan frekuensi jawaban responden berdasarkan item pernyataan yang mengukur ketaatan beragama.

Tabel 3. Uji Frekuensi Ketaatan Beragama

NO.	KETAATAN BERAGAMA	TP		JRG		KDG		SRG		SLL		MEAN	SD
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
1.	Saya membaca al-qur'an setiap hari	4	1.6	36	14.4	110	44.0	87	34.8	13	5.2	3.27	.83
2.	Saya melaksanakan semua shalat fardhu secara berjama'ah	3	1.2	37	14.8	112	44.8	80	32.0	17	6.8	3.40	2.00
3.	Saya puasa sunat senin kamis setiap Minggu	18	7.2	75	30.0	98	39.2	53	21.2	6	2.4	2.81	.93
4.	Saya melaksanakan shalat dhuha setiap hari	21	8.4	61	24.4	85	34.0	64	25.6	19	7.6	2.99	1.06
5.	Saya sholat tahajjud tiap malam	21	8.4	88	35.2	81	32.4	42	16.8	18	7.2	2.79	1.05
6.	saya shalat dua raka'at (tahyatul masjid) ketika masuk ke masjid	5	2.0	58	23.2	71	28.4	82	32.8	34	13.6	3.32	1.03
7.	saya melaksanakan shalat tarawih dan witir di bulan ramadhan	1	0.4	12	4.8	50	20.0	100	40.0	86	34.4	4.11	1.48
8.	Saya pergi ke mesjid mendengarkan ceramah agama	5	2.0	22	8.8	120	48.0	79	31.6	24	9.6	3.38	.85
9.	saya menunggu masuknya waktu shalat fardhu	3	1.2	17	6.8	84	33.6	97	38.8	49	19.6	3.68	.90

NO.	KETAATAN BERAGAMA	TP		JRG		KDG		SRG		SLL		MEAN	SD
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
10.	Saya melaksanakan shalat sunat rawatib sebelum atau selepas shalat fardhu	8	3.2	53	21.2	92	36.8	71	28.4	26	10.4	3.21	.99
11.	Saya mengucapkan alhamdulillah habis bersin	4	1.6	2	0.8	33	13.2	69	27.6	142	56.8	4.37	.86
12.	Saya membaca bismillah setiap memulai pekerjaan	1	0.4	6	2.4	32	12.8	60	24.0	151	60.4	4.41	.83
13.	Saya mengucapkan asslamualaikum di saat pergi dan masuk rumah	2	0.8	3	1.2	28	11.2	63	25.2	154	61.6	4.45	.80
14.	Saya mengambil air wudhu' setelah saya buang air kecil dan besar	24	9.6	32	12.8	88	35.2	58	23.2	48	19.2	3.29	1.19
15.	Saya menjawab bacaan azan	3	1.2	12	4.8	66	26.4	97	38.8	72	28.8	3.89	.91
16.	Saya mendoakan ibu bapa selesai sholat	1	0.4	1	.4	22	8.8	87	34.8	139	55.6	4.44	.70
17.	Saya membaca subhanallah, alhamdulillah dan allahu akbar 33 kali selesai shalat fardhu	1	0.4	2	.8	57	22.8	101	40.4	89	35.6	4.10	.80
18.	Saya membaca innalillahi wainnailahiraji'un mendengar kemalangan	2	0.8	3	1.2	21	8.4	65	26.0	159	63.6	4.50	.76
19.	Saya bersedekah	0	0.0	3	1.2	50	20.0	120	48.0	77	30.8	4.08	.74
20.	Saya tersenyum berjumpa dengan setiap orang, kerana tersenyum adalah sedekah	0	0.0	3	1.2	29	11.6	112	44.8	106	42.4	4.28	.71
21.	Saya membaca doa ketika akan tidur	1	0.4	13	5.2	33	13.2	83	33.2	120	48.0	4.23	.89
22.	Saya makan dan minum menggunakan tangan kanan	0	0.0	4	1.6	20	8.0	54	21.6	172	68.8	4.57	.70

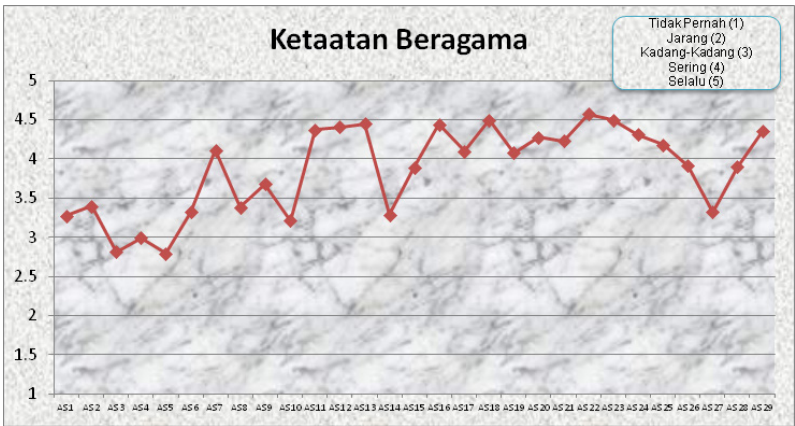
NO.	KETAATAN BERAGAMA	TP		JRG		KDG		SRG		SLL		MEAN	SD
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
23.	Saya makan dan Minum dengan cara duduk	1	0.4	1	0.4	18	7.2	82	32.8	148	59.2	4.50	.68
24.	Saya masuk masjid dengan kaki kanan dan keluar kaki kiri	1	0.4	3	1.2	34	13.6	90	36.0	122	48.8	4.31	.78
25.	Saya memakai baju dan sepatu dimulai dari sebelah kanan	1	0.4	4	1.6	49	19.6	91	36.4	105	42.0	4.18	.82
26.	Saya masuk tandas dengan kaki kiri dan keluar dengan kaki kanan	9	3.6	9	3.6	57	22.8	94	37.6	81	32.4	3.91	1.00
27.	Saya tidak buang air kecil sambil berdiri	43	17.2	25	10.0	58	23.2	57	22.8	67	26.8	3.32	1.41
28.	saya makan ketika lapar dan berhenti sebelum kekenyangan	3	1.2	12	4.8	63	25.2	100	40.0	72	28.8	3.90	.91
29.	saya bangun dan makan sahur ketika berpuasa	2	0.8	4	1.6	34	13.6	74	29.6	136	54.4	4.35	.83

TP: Tidak Pernah, Jrg: Jarang, Kdg: Kadang-Kadang, Srg: Sering, Sll: Selalu.

SUMBER: HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN, 2015

Dalam tabel 3 di atas memperlihatkan variabel ketaatan beragama dengan nilai mean yang paling tinggi adalah item 22 (Saya makan dan minum menggunakan tangan kanan) dengan nilai mean=4,57, item 23 (Saya makan dan Minum dengan cara duduk) dengan nilai mean=4,50, dan item 18 (Saya membaca *innalillahi wainnailaihiraji'un* mendengar berita kemalangan) dengan nilai mean=4,50. Dalam diagram 2 dibawah menunjukkan terdapat sumbu vertikal dan horizontal. Makna sumbu vertikal adalah skor nilai dari jawaban responden berdasarkan skala likert. Sedangkan sumbu horizontal adalah jumlah pernyataan dalam angket yang terdiri dari 29 item pernyataan. Untuk Lebih jelas dapat dilihat dalam diagram 2.

Diagram2. Uji deskriptif Ketaatan Beragama



SUMBER: HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN, 2015

Uji Korelasi Perilaku Korupsi Birokrasi dan Ketaatan Beragama

Dengan menggunakan uji *korelasi product moment* hasil penelitian ini telah membuktikan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara ketaatan beragama dengan perilaku korupsi birokrasi ($r=-.287^{**}$). Nilai r korelasi menunjukkan nilai negatif dan memiliki tanda dua bintang. Tanda dua bintang berarti terdapat hubungan yang kuat. Apa maksud dari nilai negatif tersebut?. Maksudnya adalah terdapat hubungan yang terbalik maksudnya semakin tinggi tingkat ketaatan beragama seorang pegawai, maka akan semakin rendah tingkat perilaku korupsi birokrasi. Sebaliknya, semakin rendah tingkat ketaatan beragama seorang pegawai, maka akan semakin tinggi tingkat perilaku korupsi birokrasi.

Tabel 4. Hubungan Ketaatan Beragama dengan Perilaku Korupsi Birokrasi

Variabel	Perilaku Korupsi Birokrasi	
	r	Sig.
Ketaatan Beragama	-.287**	.000

SUMBER: HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN, 2015.

Mengurangi perilaku korupsi dapat dilakukan dengan dua cara yaitu perbaikan aspek luar dan aspek dalam (internal individu). Perbaikan aspek luar sudah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui program renumerasi, menaikkan gaji dan tunjangan, menambah fasilitas dan memberi pelatihan untuk meningkatkan skill dalam bekerja. Perbaikan aspek internal individu adalah usaha menanamkan nilai-nilai kebaikan yang bersumber dari ajaran agama dan nilai moral. Apabila seorang pegawai yakin bahwa yang memberi rezki adalah Allah SWT, maka dia tidak mencuri, korupsi dan menerima uang *syubhat* (perkara yang diragukan) apalagi uang haram. Apabila seorang pegawai pemerintah yakin bahwa Allah SWT maha melihat, maka dia tidak akan berani membuat kwitansi palsu, laporan fiktif, menyogok dan melakukan tindakan penyimpangan yang merugikan uang negara. Memang benar pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi tidak melihat, tetapi seorang pegawai yang yakin bahwa Allah SWT sedang melihat setiap saat dan keadaan apa saja perbuatannya, maka dia tidak akan melanggar nilai-nilai etika dalam bekerja. Sebaliknya jika seorang pegawai tidak ada rasa takut kepada azab Allah SWT, tidak yakin dengan janji-janji Allah SWT bahwa di akhirat nanti setiap amal akan di hisab, setiap orang akan ditanya untuk apa umur dihabiskan, kemana masa muda digunakan, dari mana harta diperoleh dan kemana dibelanjakan serta adakah ilmu sudah di amalkan atau belum. Jangan heran jika di mana-mana kantor ditemukan berbagai jenis pelanggaran terhadap nilai etika. Rasanya mustahil seorang pegawai kantor pemerintahan, akan meminta ‘uang pelicin’ supaya urusan KTP, SIM, Paspor dapat segera diselesaikan apabila dalam hatinya yakin bahwa Allah SWT sedang melihat, mendengar dan mengetahui semua perbuatannya.

Pegawai seolah-olah telah membuat satu pemisahan antara ibadah yang sifatnya hubungan langsung dengan Allah SWT dengan ibadah yang bersifat hubungan dengan sesama manusia. Padahal menepati janji adalah ibadah, membantu memudahkan urusan masyarakat adalah ibadah, menolak korupsi adalah ibadah, bekerja menepati waktu kantor adalah ibadah, tidak mencuri barang di kantor adalah ibadah, adil dalam memberikan layanan tanpa membedakan status sosial masyarakat adalah ibadah. Pegawai menganggap kerja di kantor adalah kerja dunia yang tidak ada hubungannya dengan ibadah. Akibat dari pemahaman yang keliru ini, maka berbagai perilaku jahat terjadi di kantor. Kefahaman yang benar adalah bahwa

walaupun pegawai bekerja di kantor tetapi jika dalam pekerjaan tersebut mengamalkan perintah Allah SWT dan mencontoh Sunnah Rasulullah SAW maka akan bernilai ibadah.

Pengaruh budaya bangsa asing telah menyebabkan pegawai kehilangan prinsip hidup yang bersumber dari ajaran agama. Bangsa Indonesia telah dijajah oleh Portugis, Inggris, Belanda dan Jepang selama lebih dari 350 tahun. Ibnu Khaldun (1332-1406 M) menulis dalam kitab *Muqaddimah* bahwa bangsa terjajah selalu mengikuti ideologi, cara hidup dan perilaku penjajah. Semua ini terjadi kerana jiwa manusia selalu meyakini kesempurnaan orang yang menguasainya. Pandangan seperti ini dipengaruhi oleh keyakinan pada kesempurnaan jiwa dari orang yang menundukkannya tersebut. Jika suatu jiwa telah memiliki asumsi yang keliru dan kemudian asumsi ini berlanjut menjadi keyakinan, maka ia akan mengadopsi gaya dan pandangan hidup orang yang menaklukkannya dan berupaya meniru mereka semaksimal mungkin. Oleh itu, orang yang terjajah selalu meniru model penjajah sama ada dalam gaya berpakaian, kenderaan bahkan semua aktivitas dan kebiasaan kaum penjajah. Hasil penelitian ini telah menguatkan pendapat Ibnu Khaldun di atas bahwa pola perilaku pegawai di Kota Pekanbaru yang suka menekan rakyat dan menyalahgunakan kekuasaan merupakan bentuk pola perilaku pegawai penjajah terhadap rakyat jajahan. Tidak jauh berbeda dengan pandangan Caiden (1973) yang menyatakan bahwa perilaku korupsi birokrasi berkembang di negara bekas jajahan. Birokrasi pemerintah terlalu berlebihan untuk memenuhi kepentingan diri mereka dan melupakan penderitaan yang sedang menimpa rakyat, tidak berfikir bagaimana kesusahan yang dialami oleh rakyat akibat dari keburukan perilaku mereka.

Pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah mengapa ketaatan beragama pegawai sebagaimana aspek ibadah yang diukur dalam kuesioner penelitian ini belum mampu mencegah mereka dari melakukan perilaku korupsi?. Peneliti berpendapat bahwa pegawai keliru dalam memahami ketaatan beragama dan pegawai juga belum mampu membawa sifat ketaatan dalam ibadah pada perilaku di kantor. Ibadah difahami dalam arti yang sempit yaitu amalan yang sifatnya hubungan dengan Allah SWT. Datang ke masjid, membaca Al-Qur'an, sedekah kepada anak yatim dan fakir miskin, puasa pada bulan ramadhan, membayar zakat dan haji sebagai ibadah. Ini memang benar, semua amalan tersebut adalah ibadah. Tetapi

perkara yang berhubungan dengan urusan di kantor , membantu urusan masyarakat, jujur dalam bekerja, tidak melakukan korupsi, menunaikan amanah, bekerja dengan integritas yang tinggi masih dianggap bukan ibadah.

Walaupun jawaban pegawai menunjukkan mereka rajin melaksanakan ibadah, tetapi ibadah yang mereka lakukan masih belum mampu melahirkan akhlak yang baik dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Keadaan tersebut diperparah oleh pola hidup mewah yang telah menjadi simbol kejayaan dalam kehidupan pegawai, padahal pendapatan mereka tidak mencukupi untuk hidup mewah. Pihak pemerintah perlu menyusun program dan pelatihan kearah perbaikan akhlak pegawai dengan tujuan untuk:

- a. mengubah sifat pegawai yang jahat (menipu, korupsi) berubah menjadi pegawai yang baik (jujur dan dermawan).
- b. mengubah sifat pegawai yang berperilaku kasar dalam memberikan layanan berubah menjadi mesra, senyum dan penyayang.
- c. mengubah sifat pegawai yang suka mementingkan diri sendiri berubah menjadi lebih suka mendahulukan masyarakat.
- d. mengubah sifat pegawai yang suka hidup bermewah berubah menjadi memilih hidup sederhana.
- e. mengubah sifat pegawai yang suka menjilat atasan berubah menjadi seorang yang ikhlas dalam setiap amal dilakukan semata-mata untuk mendapatkan keredhoan Allah SWT.

Dalam epistimologi ilmu kolonial menganut prinsip ilmu bebas nilai, sekulerisme dan meyakini filsafat humanisme. Ilmuan yang melahirkan ilmu administrasi negara seperti Woodrow Wilson (1887) hanya menekankan pada aspek perilaku rasional. Sumber nilai, menentukan baik atau buruk, benar atau salah dalam ilmu kolonial adalah mengikut pemikiran manusia. Padahal kemampuan berfikir manusia sangat terbatas. Menurut peneliti untuk mengubah perilaku korupsi tidak bisa menggunakan pendekatan bebas nilai, memisahkan agama dalam kehidupan dan meyakini manusia mampu melakukan segala-galanya. Justru perilaku pegawai harus berpedoman pada ajaran agamasehingga dapat melahirkan sifat yang mulia. Justru, maksud utama Allah SWT mengutus para rasul adalah untuk memperbaiki akhlak manusia melalui pengamalan ajaran agama. Ajaran agama tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi juga mengatur hubungan manusia dengan manusia lain.

Sebagian besar sumber ilmiah yang digunakan dalam ilmu sosial berasal dari epistemologi administrasi negara di Amerika dan Eropa. Epistemologi ilmu yang berkembang di Amerika dan Eropa tidak sepenuhnya sesuai digunakan menerangkan fenomena pelayanan publik di Indonesia yang mayoritas warga dan pegawai beragama Islam. Konsep ketaatan beragama telah membantah konsep sekulerisme Barat yang berasumsi bahwa agama harus dipisahkan dari kehidupan. Bangsa Barat memandang alam ini sebagai tempat yang tiada Tuhan baginya. Sulit bagi mereka untuk percaya selain apa yang dapat dilihat dan ditangkap oleh panca indra. Mereka meyakini bahwa tidak ada suatu apapun dibalik segala apa yang mereka pandang dan tangkap dengan panca indra itu. Mereka menyadari adanya hukum hanya sekedar yang ditetapkan oleh pengalaman, percobaan dan perbandingan tetapi tidak dapat sampai kepada keyakinan adanya Maha Pencipta dan Maha Pengatur.

Allah SWT telah menetapkan kebahagiaan, kemuliaan dan kesuksesan seluruh manusia termasuk administrator publik hanya dalam pengamalan agama secara sempurna. Sukses dan mulia diperoleh ketika administrator publik taat kepada Allah SWT dan mengamalkan Sunnah Nabi Muhammad SAW. Walaupun seorang pegawai rendah, miskin, tidak memiliki jabatan, tetapi apabila taat kepada Allah SWT dan mengamalkan Sunnah Rasulullah SAW maka akan mendapat kejayaan di dunia dan akhirat. Apa yang dimaksud dengan prinsip mengamalkan sunnah Nabi Muhammad Saw dalam kehidupan dan apa hubungannya dengan etika administrator publik?. Maksudnya adalah setiap administrator publik meyakini bahwa satu-satunya jalan untuk mendapatkan kesuksesan, kebahagiaan dan kejayaan di dunia dan akhirat hanyalah dengan mengikuti cara hidup Nabi Muhammad SAW. Seluruh aspek kehidupan, mulai dari cara makan, minum, berpakaian, tidur, jual beli, pernikahan, akhlak, cara memberikan pelayanan sampai cara mengurus Negara mengikuti contoh yang telah ditunjukkan oleh Nabi Muhammad SAW.

Ada beberapa sifat Rasulullah SAW yang berhubungan dengan pelayanan publik sebagai standar etika bagi administrator publik, yaitu:

- a. Rasulullah SAW tidak marah karena urusan duniawi, tetapi marah apabila kebenaran didustakan.
- b. Apabila beliau menunjuk atau member isyarat kearah sesuatu, maka beliau akan menunjuknya dengan seluruh telapak tangannya.

- c. Rasulullah SAW lebih mementingkan orang lain daripada dirinya sendiri.
- d. Rasulullah SAW tidak berkata-kata kecuali yang bermanfaat dan perlu.
- e. Rasulullah SAW selalu adil dalam setiap urusan tanpa menimbulkan perselisihan.
- f. Siapa saja yang meminta keperluan kepada Rasulullah SAW, maka beliau SAW tidak menyuruhnya pergi melainkan dengan membawa keperluan yang ia inginkan atau bila tidak mengabulkannya, Rasulullah SAW menasehati dengan kata-kata yang lemah lembut.
- g. Kesalahan-kesalahan orang lain tidak pernah disebarakan.
- h. Rasulullah SAW selalu melayani orang-orang yang berada disekelilingnya dengan wajah ceria dan ramah tamah.
- i. Rasulullah SAW bukan orang yang kasar dan berakhlak buruk, bukan orang yang suka berteriak-teriak, tidak mencerca dan merendahkan manusia serta tidak banyak bergurau.
- j. Rasulullah SAW menjauhkan diri dari perdebatan, menghina, mencari-cari aib dan keburukan manusia.

Mind Set dan Budaya Korupsi

Jika suatu urusan dapat dipercepat penyelesaiannya, maka itu hal itu menunjukkan kualitas pelayanan yang baik. Namun apabila pegawai mempercepat urusan setelah diberikan uang bayaran lebih, maka itu juga termasuk dalam kategori korupsi. Jika keadaan tersebut berlangsung lama dan telah menjadi kebiasaan maka akhirnya menjadi budaya korupsi birokrasi dalam pelayanan publik. Hal ini diakui oleh Pak UU Hamidy dalam wawancara, beliau mengatakan:

“Sebenarnya kebiasaan memberi dalam budaya orang melayu pada awalnya baik yaitu sebagai tanda berbuat kebaikan kepada orang lain, adakah orang tersebut telah menolong kita ataupun tidak. Tetapi nilai ini telah bergeser menjadi negatif yaitu memberi karena ada kepentingan atau ada maksud lain disebalik pemberian tersebut sehingga telah membentuk satu budaya masyarakat iaitu suka memberi uang ‘rokok’, uang ‘sogok’ supaya urusan dipercepat. (Wawancara bersama Bapak UU Hamidy).

Sebenarnya, kebiasaan masyarakat yang memberikan uang untuk mempercepat proses pelayanan tidak akan terjadi jika pegawai bersih dari mental korupsi. Apabila pegawai memiliki cara berfikir yang baik maka kepercayaan masyarakat yang sudah hilang dapat kembali diperbaiki. Menurut Pak Indra Taufik dalam wawancara, beliau mengatakan bahwa :

“Mind set pegawai yang terbentuk saat ini adalah bekerja melayani masyarakat atas dasar uang. Sebenarnya jika pegawai berfikir lurus perilaku tersebut tidak akan terjadi, kalau ada masyarakat yang ingin menyogok dia akan tolak. Pegawai akan mengatakan, tidak pak, bapak ikuti prosedurnya saja. Dia tidak memberi peluang masyarakat untuk menyogok”(Wawancara bersama Bapak Indra Taufik).

Kekuatan untuk menolak yang tidak halal, itulah yang disebut dengan kekuatan iman yang merupakan dasar agama. Kajian Ombudsman Republik Indonesia di Kota Pekanbaru (2013) menunjukkan bahwa 81,2% kantor pelayanan masih belum menempelkan informasi tentang jumlah pembayaran setiap urusan pelayanan. Hal ini bisa menjadi indikasi bahwa disebabkan masyarakat tidak mengetahui jumlah yang seharusnya mereka bayar telah memberi peluang pegawai untuk menipu masyarakat.

Mereka masih belum mampu bekerja dalam tahap yang maksimal, lambat dan kurang memiliki sifat empati kepada masyarakat. Mengikut hasil temubual pengkaji dengan Bapak Baharudin (Kepala Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil) bahawa faktor penyebab perilaku korupsi birokrasi adalah:

masih belum ada dalam fikiran pegawai di Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil untuk menyegerakan dan memudahkan urusan masyarakat, belum ada rasa malu jika sekiranya masyarakat datang berulang-kali ke kantor dalam keadaan urusan mereka belum selesai. Sifat yang masih menonjol adalah kurang ramah dan melambat-lambatkan urusan. Tingkat kebutuhan hidup yang tinggi, pegawai juga ingin hidup layak seperti manusia lain. Namun, aspek kesejahteraan

pegawai masih kurang diberi perhatian oleh pihak pemerintah (Wawancara bersama Bapak Baharudin).

Perubahan sistem dan undang-undang tidak cukup untuk menjamin perubahan perilaku korupsi birokrasi. Hal ini diakui oleh Pak Indra Taufik mengatakan:

“yang paling penting mencegah perilaku korupsi birokrasi adalah perubahan mind set dan itu yang lebih penting daripada yang lain. Caranya mereka harus banyak mendengar, belajar, mempraktekkan. Berapa puluh ribu pegawai yang sudah mengikuti diklat (pelatihan leadership) tapi tidak banyak diantara mereka yang berubah”(Wawancara bersama Bapak Indra Taufik).

Perubahan cara berfikir (mind set) harus diawali dengan keyakinan beragama. Apabila hati baik sebagai buah dari amal agama yang betul, maka cara berfikir (mind set) akan betul dan apabila cara berfikir betul akan melahirkan perilaku yang betul pula.

KESIMPULAN

Reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia tanpa diiringi oleh kesadaran agama dan pengamalan ajaran agama, maka perilaku korupsi birokrasi tidak akan bisa diberantas. Perilaku pegawai dalam bekerja akan dapat diperbaiki apabila ada usaha menyempurnakan keyakinan kepada Allah SWT, kesungguhan mencontoh Nabi Muhammad SAW dalam melayani masyarakat, istiqomah mendirikan shalat, selalu belajar ilmu agama, hati selalu ingat kepada Allah SWT, sifat memuliakan orang lain, meluruskan niat dalam setiap perbuatan dan sifat suka mengajak kepada kebaikan dan mencegah dari kemungkaran maka akan membuka harapan bahwa perilaku birokrasi dapat dikurangi. Oleh karena itu seluruh elemen bangsa Indonesia bertanggung jawab atas perbaikan akhlak pegawai sehingga wujud pelayanan publik yang berkualitas.

REFERENSI

- Abdun Noor. 2007. Ethics, Religion and Good Governance. *Journal of Administration & Governance* 2: 62-77.
- Adang Budiman, Amanda Roan & Victor Callan. 2013. Rationalizing Ideologies, Social Identities and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the Suharto Era. *Journal Bussiness Ethics* 11(6):139-149.
- Ahmad Kilani Bin Mohamed & Mohd Ismail Bin Mustari. 2004. *Pemahaman Mengenai Perkembangan Fizikal Dan Mental Serta Keperluan Kepada Pemantapan Spiritual Dikalangan Remaja*. Kebangsaan Psikologi Dan Masyarakat, gejala sosial dan masyarakat. Pusat Pengajian Psikologi dan Pembangunan Manusia UKM, Bangi.
- Caiden, G.E. (1973). *Development, Administrative Capacity and Administrative Reform*. *International Review of Administrative Sciences*, 38 (4): 327-344.
- Fathur Rahman. 2011. Korupsi Di Tingkat Desa. *Jurnal Governance*, Vol. 2, No. 1: 13-24.
- Ibnu Khaldun. (2008). *Muqaddimah* (Terjemahan Masturi Irham, Malik Supar dan Abidun Zuhri). Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Khairil Anwar dan Khaidzir Hj. Ismail. 2009. *Profil Mental - Kognitif dan Psiko -Sosial Islam Di Kalangan Remaja Beresiko*, Prosiding International Seminar of Islamic though, Bangi:UKM.
- Masthuri. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Miftah Thoha. 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2013). *Kepatuhan Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Penerbit: Ombudsman Republik Indonesia Kantor Perwakilan Provinsi Riau.
- Robert Klitgaard, et.al. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Institute for Contemporary Studies and World Bank Institute: Oakland, California.
- Shuriye, Abdi Omar & Jamal Ibrahim, Daoud 2010 Islamic perspective of quality administration. *Australian Journal of Islamic Studies* 02 (01): 49-57.

- Syed Hussein Al-Attas. 1981. *The sociology of corruption*.
Diterjemahkan oleh Al Ghozie Usman. Jakarta: LP3ES.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Wilson Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.

Urgensi Membentuk KPK di Daerah

RIA CASMI ARRSA

*Peneliti Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA)
Universitas Brawijaya*

ria.casmiarrsa@gmail.com

ABSTRAK

Terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih di daerah merupakan bagian dari cita-cita otonomi daerah. Oleh karena itu, gagasan untuk membentuk KPK di daerah merupakan komitmen dalam rangka menindaklanjuti ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ide membentuk KPK di daerah tiada lain dimaksudkan sebagai upaya simultan untuk mempercepat strategi pencegahan, edukasi, dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang selama ini telah menjerat Kepala Daerah, Pejabat Daerah dan Pengusaha baik ditingkat Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam konteks pembentukan kelembagaan KPK di daerah bukan dimaksudkan untuk mengambil alih tugas pemberantasan korupsi dari lembaga-lembaga yang ada sebelumnya baik ditingkat Kepolisian dan Kejaksaan. Sinergitas antar penegak hukum sangat penting agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien.

Kata Kunci: Pembentukan, KPK, Kepolisian, Kejaksaan, Good Governance.

ABSTRACT

The realization of good and clean governance in the area part of the ideals of regional autonomy. Therefore, the idea to establish the Commission in the area of a commitment in order to follow the provisions of Article 19 paragraph (2) of Law No. 30 of 2002 on the Corruption Eradication Commission. The idea of forming the Commission in the area are aimed as a simultaneous effort to speed up prevention strategies, education, and the eradication of corruption that had been ensnared Head of Regional, Local Officials and Businessmen both at provincial, district/city. In the context of the institutional establishment of the Commission in the area is not intended to take over the task of eradicating the corruption of institutions that existed previously at both the Police and the Prosecutor. Synergy between law enforcement agencies is essential that efforts to combat corruption by institutions that have been there before to become more effective and efficient.

Keywords: *Formation, KPK, the police, judiciary, good governance*

PENDAHULUAN

Politik hukum pembentukan lembaga *anti rasuah* di Indonesia berawal dari mandat konstitusional sebagaimana termaktub di dalam Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Atas dasar mandat tersebut maka, Pemerintah menindaklanjuti pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengamanatkan pembentukan KPK. Sepemahaman saya dalam konteks pembentukan kelembagaan KPK bukan dimaksudkan untuk mengambil alih tugas pemberantasan korupsi dari lembaga-lembaga yang ada sebelumnya. Penjelasan undang-undang menyebutkan peran KPK sebagai *trigger mechanism*, yang berarti mendorong atau sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien (Arrsa, 2014).

Namun demikian saya memandang bahwa seiring dengan

kepercayaan publik (*public trust*) dan dorongan publik yang semakin menguat terhadap kinerja KPK dalam hal pemberantasan korupsi di Indonesia menjadikan model *trigger mechanism* sebagaimana dimaksud terkesampingkan. Meskipun berbagai Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding (MoU)* antara KPK dengan POLRI dan/atau Kejaksaan telah dijalin diantara lembaga penegak hukum nampaknya masih belum bisa menjembatani berbagai problem fundamental terkait dengan relasi komunikasi, koordinasi, sinergitas maupun supervisi baik dalam ranah pencegahan dan penindakan terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi pada ranah penyelenggara negara baik ditingkat pusat dan daerah.

Pada sisi lain terhadap kelembagaan KPK sejak dibentuk sampai saat ini berbagai turbulensi sistemik terus terjadi mulai dari praktek kriminalisasi pimpinan KPK, penyuapan pimpinan KPK (kasus cicak versus buaya), deligitimasi kepegawaian, deligitimasi prosedur penindakan, konflik sektoral antar lembaga penegak hukum bahkan deligitimasi anggaran turut mewarnai perjalanan KPK dalam menjalankan mandat rakyat untuk menjalankan tugas pemberantasan korupsi di Indonesia.

Meskipun demikian dalam masa hampir 13 tahun sejak dibentuknya kelembagaan KPK telah berkiprah dan berkontribusi secara positif dalam mengawal terwujudnya Indonesia bersih dari korupsi. Banyak kemajuan yang telah dicapai. Menurut data yang dilansir dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengungkapkan telah berhasil menyelamatkan keuangan negara dengan memberi kontribusi kepada negara sebesar Rp 270 Triliun melalui kegiatan pencegahan korupsi sejak tahun 2010-2014. Disamping itu KPK juga berkontribusi terhadap penataan sistem maupun mendorong percepatan reformasi birokrasi kelembagaan baik ditingkat pemerintah pusat dan daerah (KPK, 2015).

Sejalan dengan realita kinerja pemberantasan korupsi sebagaimana dijelaskan diatas nampaknya, potensi kerugian negara akibat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara telah menjalar diberbagai instansi lembaga negara yang menjalankan sistem kenegaraan baik pada tingkat eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Manakala korupsi sudah sedemikian meruyak pada tubuh penyelenggara negara maka bangsa Indonesia berpotensi besar untuk menghadapi zona negara gagal yang tentunya bukanlah suatu anasir

atau analisis yang dangkal mengingat bahwa menurut laporan yang *Study World Economic Forum* dan Universitas Harvard pada tahun 2002 tentang negara gagal, menunjukkan bahwa dari 59 negara Indonesia masuk karakteristik negara gagal karena tingginya angka kriminalitas dan kekerasan, korupsi merajalela, serta suasa ketidak pastian yang tinggi (Isrok, 2011).

Sehubungan dengan kondisi diatas maka potret pemberantasan korupsi di Indonesia semakin kompleks mengingat mewabahnya perilaku korupsi yang menjalar diberbagai lini penyelenggaraan Negara baik ditingkat pusat dan diberbagai daerah baik pada tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota. Kasus korupsi yang terjadi diberbagai daerah melibatkan sejumlah petinggi pemerintahan. Dalam catatan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) dan pemantauan berbagai pemberitaan media praktek korupsi telah berkembang sedemikan pesat dan sistemik. Daftar tersebut akan semakin bertambah panjang, mengingat masih banyak sejumlah pelaku kejahatan korupsi yang melibatkan petinggi pemerintahan daerah yang belum mendapatkan izin pemeriksaan dari institusi diatasnya. Berikut sejumlah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah kepala pemerintahan di daerah itu:

Tabel 1 Kasus Korupsi yang Melibatkan Sejumlah Kepala Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota)

NO	NAMA	JABATAN	KASUS	BESAR KERUGIAN DAN/ATAU NILAI KORUPSI
KASUS KORUPSI GUBERNUR				
1	AJ Sondakh	Gubernur Sulut	Manado Beach Hotel	Rp. 11,5 Miliar
2	Zaenal Bahar	Gubernur Sumbar	Kasus Korupsi Dana APBD 2002	Rp. 5,9 Miliar
3	Djoko Munandar	Gubernur Banten	Dana Perumahan Dewan	Rp. 10 Miliar
4	Lalu Serinata	Gubernur NTB	Kasus Korupsi APBD NTB tahun 2001 dan tahun 2004	Rp. 24 Miliar
5	Abdullah Puteh	Gubernur NAD	Mark up Pengadaan Helikopter MI-2	Rp. 6,8 Miliar
6	Ratu Atut Chosiyah	Gubernur Banten	Penyuapan Hakim MK untuk sengketa Pilgub Banten dan pilkada lebak	Rp 1 Miliar untuk pilkada lebak dan Rp 7 Miliar untuk pilkada banten
7	Alex Hesegem	Mantan Wakil Gubernur Papua	Disebut pernah mengirimkan uang Rp 125 Juta untuk konsultasi sengketa pilkada Merauke, Asmat dan Boven Digoel	Belum Diketahui

NO	NAMA	JABATAN	KASUS	BESAR KERUGIAN DAN/ATAU NILAI KORUPSI
8	Barnabas Suebu	Gubernur Papua	kasus dugaan korupsi dalam pengadaan detailing engineering design pembangkit listrik tenaga air (PLTA) di Sungai Mamberamo tahun anggaran 2009-2010.	Rp 35 Miliar
9	Syamsul Arifin	Gubernur Sumatera Utara	Terpidana kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kabupaten Langkat tahun 2000-2007.	Belum diketahui
10	Awang Farook Ishak	Gubernur Kalimantan Timur	Tersangka kasus divestasi saham PT Kaltim Prima Coal.	Belum di ketahui
11	Agusrin Najamudin,	Gubernur Bengkulu	Terpidana kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu tahun 2006-2007.	Belum diketahui
12	Thaib Armaiyn	Gubernur Maluku Utara	Tersangka kasus korupsi Dana Tak Terduga tahun 2004 dan APBD Provinsi Maluku Utara tahun 2007.	Belum diketahui
13	Annas Maamun	Gubernur Riau	Anas ditangkap bersama delapan orang lainnya di sebuah rumah di kawasan Perumahan Citra Grand Cibubur. Setelah pemeriksaan intensif, Annas dan seorang dosen Universitas Riau bernama Gulat Medali Emas Manurung ditetapkan sebagai tersangka.	Annas diduga menerima suap Rp 2 miliar terkait usulan perubahan status perkebunan sawit
14	Gatot Pujo Nugroho	Gubernur Sumatera Utara	Tersangka kasus korupsi dana Bantuan Sosial (Bansos), Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan hasil pajak APBD di Provinsi Sumatera Utara tahun 2012-2013.	Tersangka diduga melakukan suap agar proses pembahasan APBD, pengesahan APBD, dan LPJ APBD Sumut sejak 2012-2015 lancar. Nilai suapnya diduga mencapai Rp 50 Miliar.
15	Zulkifli Nurdin	Gubernur Jambi	dugaan korupsi pembangunan Mes Prov Jember di Jakarta yang anggarannya masuk dalam APBD Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2003.	Diduga merugikan keuangan negara lebih dari Rp 32 miliar itu masih diselidiki.
KORUPSI WALIKOTA				
1	Badrul Kamal	Walikota Depok	Korupsi Dana Rutin Kota Depok	Rp. 9,4 Miliar
2	Zuiyen Rais	Walikota Padang	Kasus Korupsi APBD	
3	Khalik Effendi	Walikota Bengkulu	Kasus Korupsi Pembangunan Gedung Seleksi Tilawatil Quran Nasional (STQN)	Rp. 65 Miliar
4	Raymundus Sailan	Walikota Singkawang	Korupsi APBD 2003	Rp. 1,95 Miliar

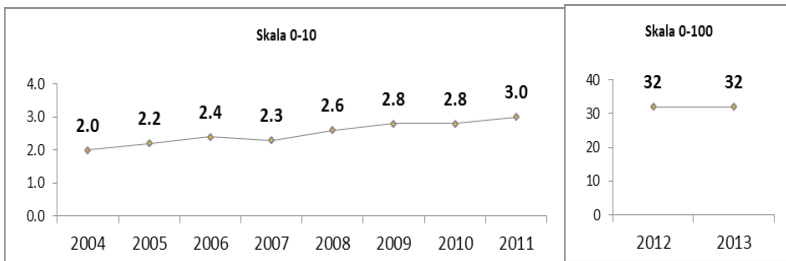
NO	NAMA	JABATAN	KASUS	BESAR KERUGIAN DAN/ATAU NILAI KORUPSI
5	Sunaryo	Wakil Wali Kota Cirebon	Terpidana kasus penyelewengan dana belanja barang dan jasa senilai dalam APBD Kota Cirebon 2004	Rp 4,9 Miliar
6	Mochtar Muhammad	Wali Kota Bekasi	Terpidana kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2010.	Belum diketahui
7	Ilham Arief Sirajuddin	Wali Kota Makassar	Ilham diduga melakukan korupsi dalam Kerja Sama Rehabilitasi Kelola dan Transfer untuk Instalasi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Makassar tahun anggaran 2006-2012.	Akibat perbuatan tersebut, kerugian negara ditaksir mencapai Rp38,1 miliar.
KORUPSI BUPATI				
1	Gahral Syah	Bupati Halmahera Barat	Kasus korupsi dana pemekaran wilayah pada 2002-2003	Rp. 23,5 Miliar
2	Drs. Chairullah	Bupati Serdang, Sumut	Kasus dugaan korupsi penggunaan dana bantuan proyek Pembinaan Keamanan Ketertiban dan proyek Bantuan Kemasyarakatan Tahun 2004	Rp. 2,3 Miliar
3	Lukman Abu Nawas	Bupati Kendari	Penyelewangan keuangan Negara dengan cara mengeluarkan dana APBD 2003 untuk pesangon DPRD	Rp. 2 Miliar
4	Syamsul Hadi	Bupati Banyuwangi	Korupsi Pembelian Kapal Sri Tanjung	Rp. 15 Miliar
5	H.M. Madel	Bupati Sarolangun, Jambi	Korupsi Pembangunan Dermaga Ponton	Rp. 3,5 Miliar
6	Ibrahim Agustinus	Bupati Kupang	Dana Proyek Pengadaan 300 Unit Rumpun	Rp. 3,9 Miliar
7	Bahrudin H. Lisa	Bupati Barito Selatan	Kayu Ilegal	Rp. 80 Miliar
8	Bina B Bahajak	Bupati Nias	Dana PSDA Kehutaann tahun 2001	Rp. 2 Miliar
9	Anthony Bagul D	Bupati Ruteng, Flores	Pembangunan Rumah Pribadi Bupati	Rp. 3 Miliar
10	Masdjumi	Bupati Berau	Kasus korupsi peniadaan pungutan Dana Reboisasi (DR) dan Propinsi Sumber Daya Hutan (PSDH)	Rp. 88 Miliar
11	Imam Muhadi	Bupati Blitar	Kasus korupsi uang kas Kab. Blitar	Rp. 32 Miliar
12	Imam Yuliansyah	Bupati Barito Utara, Kalteng	Lelang illegal logging	Rp 3 Miliar
13	Felix Fernandez	Bupati Flores Timur, NTT	Pembelian tanah untuk lokasi terminal Waibalun, Lantuka dan kasus pembelian kapal ikan	Belum di Ketahui
14	Daniel Banunaek	Bupati Timor Tengah Selatan	Kasus dana purna bakti Timor Tengah Selatan, 1999-2004	Rp 1 Miliar
15	Christian Nehemian Dellak	Bupati Rote Ndao, NTT	Proyek pengadaan dua unit kapal penampung ikan dan biaya operasional 10 unit kapal penangkap ikan tahun anggaran 2002	Belum di Ketahui

NO	NAMA	JABATAN	KASUS	BESAR KERUGIAN DAN/ATAU NILAI KORUPSI
16	Hambit Bintih	Bupati Gunung Mas	Tertangkap tangan penyuapan hakim MK	Rp 3 Miliar
17	Raja Bonaran Situmeang	Bupati Tapanuli Tengah	Penyuapan Hakim MK (inisial AM)	Rp 1,8 Miliar
18	Rusli Sibua	Bupati Pulau Morotai	Disangka melakukan Penyuapan Hakim MK (inisial AM)	Rp Rp 1 Miliar
19	Budi Antoni Aljufri	Bupati Empat Lawang	Kasus penyuapan hakim MK inisial AM	Rp 10 Miliar
20	Rycko Menoza	Bupati Lampung Selatan	Disebut mengirm uang pada hakim MK inisial AM	Rp 500 Juta
21	Romi Hertton	Bupati Palembang	Korupsi penyuapan hakim MK dalam Sengketa Pilkada Kota Palembang	Rp 19,886 Miliar
22	Rachmat Yasin	Bupati Bogor	Rachmat diduga menerima suap terkait rekomendasi izin tukar-menukar kawasan hutan di Bogor. Selain Rachmat, KPK juga menangkap Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor M Zairin, dan pihak PT Bukit Jonggol Asri, Fransiscus Xaverius Yohan Yap.	Suap Rp4,5 miliar yang diberikan kepada Rachmat dengan maksud memuluskan tukar menukar kawasan hutan di Bogor untuk kepentingan PT Bukit Jonggol Asri.
23	Ade Swara	Bupati Karawang	Ditetapkan sebagai tersangka setelah kedapatan menerima uang yang diduga hasil pemerasan terkait izin penerbitan Surat Persetujuan Pemanfaatan Ruang (SPPR).	Ditaksir Rp 5 Miliar
24	Marthen Luther Dira Tome	Bupati Sabu Raijua, Nusa Tenggara Timur (NTT)	Diduga melakukan korupsi dana pendidikan luar biasa (PLS) pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2007	Belum diketahui
25	Zaini Arony	Bupati Lombok Barat	Zaini melakukan pemerasan terkait izin pengembangan kawasan wisata di Desa Buwun Mas, Kecamatan Sekotong, Lombok Barat.	Belum diketahui
26	Yesaya Sombuk	Bupati Biak Numfor	Yesaya Sombuk ditangkap KPK usai menerima uang sejumlah 100 ribu dollar singapua dari Teddy Renyut.	Belum diketahui
27	Fuad Amin	Mantan Bupati Bangkalan	Fuad Amin di duga menerima suap dari PT Media Karya Sentosa. Fuad Amin juga diduga menerima pemotongan realisasi anggaran dari satuan kerja perangkat daerah di Bangkalan selama ia menjabat sebagai bupati. Fuad Amin juga diduga terlibat dalam penerimaan uang atas penempatan calon pegawai negeri sipil di Bangkalan pada 2014-2010.	Belum diketahui

SUMBER: KORUPSI GUBERNUR, WALIKOTA DAN BUPATI, DIOLAH DARI LAPORAN ICW DAN BERBAGAI MEDIA CETAK DAN/ATAU ELEKTRONIK

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa secara kuantitatif jumlah kejahatan korupsi di Indonesia tergolong sangat tinggi. Sejumlah Kepala Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau pimpinan DPRD terlibat tindak pidana korupsi dengan berbagai *modus operandi*. Penulis berpendapat bahwa pola dan/atau relasi terjadinya tindak pidana korupsi yang terjadi di tubuh Pemerintahan dapat dibedakan dalam tiga kategori antara lain **Pertama**, adanya bentuk penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), yang dilakukan oleh pejabat yang mempunyai suatu kewenangan tertentu untuk bertindak atas dasar legalitas hukum yang bekerjasama dengan pihak lain dengan cara suap, mengurangi standar spesifikasi atau volume dan penggelembungan dana (*mark up*). Penyalahgunaan wewenang tipe seperti ini adalah biasanya memiliki sifat non politis dan dilakukan oleh level pejabat yang tidak terlalu tinggi kedudukannya. **Kedua**, *discretionary abuse of power*, pada tipe ini penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah karena memiliki kewenangan istimewa yaitu legalitas untuk mengeluarkan kebijakan tertentu misalnya Keputusan Gubernur, Bupati/Walikota atau berbentuk Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah yang biasanya menjadikan mereka dapat bekerjasama dengan kawan/kelompok maupun dengan keluarganya. **Ketiga**, *Idiological abuse of power*, hal ini dilakukan oleh pejabat untuk mengejar tujuan dan kepentingan tertentu dari kelompok atau partainya. Bisa juga terjadi dukungan kelompok pada pihak tertentu untuk menduduki jabatan strategis di birokrasi/lembaga eksekutif, dimana kelak mereka akan mendapatkan kompensasi dari tindakannya itu, hal ini yang sering disebut politik balas budi yang licik. Korupsi jenis inilah yang sangat berbahaya, karena dengan praktek ini semua elemen yang mendukung akan mendapatkan kompensasi. Sehubungan dengan analisis diatas maka untuk memperkuat gagasan penulis untuk mengkonstruksi gagasan pembentukan KPK di Daerah maka, berikut ini penulis paparkan pula terkait dengan perkembangan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia.

Grafik 1: Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia Tahun 2013



SUMBER: UNODC TAHUN 2013

Grafik di atas menunjukkan secara *time series* skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia selama sembilan tahun terakhir. Khusus di dua tahun terakhir, nampak bahwa IPK Indonesia tidak bergerak dari angka 32. Ini menunjukkan, bahwa kerja-kerja serius untuk melawan korupsi tidaklah boleh berhenti pada satu titik, dimana pencapaian terbaik diperoleh. Perang melawan korupsi harus dilakukan oleh segenap komponen bangsa.

Berdasarkan perkembangan indeks persepsi korupsi dimaksud maka praktek korupsi dan lemahnya penegakan hukum merupakan ancaman bagi stabilitas negara. Di dalam *United Nation Convention Againsts Corruption-2003* menyatakan bahwa ancaman yang ditimbulkan oleh korupsi terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yaitu dapat merusak lembaga-lembaga negara dan tata nilai demokrasi, nilai etika, prinsip keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkelanjutan dan penegakan hukum. Hal senada juga diungkapkan oleh UNODC bahwa:

“Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Economic development is stunted because foreign direct investment is discouraged and small businesses within the country often find it impossible to overcome the “start-up costs” required because of corruption.” (UNODC, 2014)

Berdasarkan analisis di atas menunjukkan bahwa kinerja pemberantasan korupsi yang dijalankan oleh KPK perlu diperkuat guna mensinergikan gerakan anti korupsi khususnya di daerah. Penulis memandang bahwa *episentrum* korupsi di daerah melekat pada relasi kekuasaan yang dibangun atas dasar demokrasi prosedural yang bersifat transaksional. Pola korupsi di daerah meruyak sedemikian massif dengan berbagai motif. Sepanjang pengalaman penulis dalam mengadvokasi gerakan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) pola korupsi di daerah dapat teridentifikasi dari berbagai bentuk antara lain *money politic* dalam Pilkada, korupsi dana bantuan sosial, suap pejabat di daerah, proyek fiktif, *mark-up* anggaran, gratifikasi ilegal (*illegal gratuity*) dalam berbagai bentuk (gratifikasi seks, voucher belanja, voucher umroh dan/atau haji), korupsi APBD, pungutan liar, penyalahgunaan kewenangan dalam mengambil kebijakan khususnya dalam pemanfaatan barang milik daerah dan/atau perizinan, tindak pidana pencucian uang, penyertaan modal fiktif, proyek fiktif, persaingan usaha yang tidak sehat dengan modus monopoli dalam proses pengadaan barang dan jasa, korupsi dalam rotasi jabatan dan seleksi CPNS di daerah.

Sebagai bentuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) maka tindak pidana korupsi harus diberkikan kekhususan agar dapat secara masif memberikan dampak penguatan tata kelola pemerintahan guna mewujudkan Indonesia bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Sejalan dengan beragamnya modus tindak pidana korupsi sebagaimana diidentifikasi maka gagasan untuk membentuk KPK di daerah dipandang sebagai suatu kebijakan yang strategis guna memaksimalkan gerakan pemberantasan korupsi baik dari aspek pencegahan, pemberantasan dan penataan sistem pemerintahan di daerah yang memiliki maruah anti korupsi.

Gagasan untuk membentuk KPK di daerah sebagaimana dimaksud terbuka peluang manakala ditelisik dari ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi khususnya Pasal 19 ayat (1) menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Sementara itu ketentuan ayat (2) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah Provinsi. Sejalan dengan ketentuan yuridis dimaksud penulis hendak

mengangkat isu hukum (*legal issue*) terkait dengan gagasan politik hukum pembentukan KPK di daerah guna mensinergiskan serta optimalisasi strategi pemberantasan korupsi di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Aspek *Legal* Kelembagaan Negara dalam Membentuk KPK di Daerah

Gagasan membentuk KPK di daerah tidak terlepas dari perkembangan ajaran kekuasaan negara yang mengalami pergeseran paradigma tatkala pembagian kekuasaan bergeser ke arah pemisahan kekuasaan dalam rangka menghindari *absolutisme* dan kesewenang-wenangan dari kekuasaan itu sendiri. Pada akhirnya proses perkembangan negara-negara modern tidak terlepas secara substansial dari ajaran Montesquieu, Van Vollenhoven, Van Apeldoorn. Bagaimanapun modifikasi kelembagaan yang paling modern dipastikan tidak terlepas dari model substansi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Beranjak pada pandangan diatas maka perkembangan organisasi *non elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joints comitess*, *board* dan sebagainya untuk tujuan prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum (Asshidiqie, 2006). Birokrasi dituntut untuk semakin ramping dalam istilah **Stephen P. Robbins** "*slimming down bureucracies*" adapun yang dimaksud dengan *agencies* dapat disebut sebagai dewan (*council*), komisi (*comision*) Komite (*comitee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*). Hal tersebut diatas dikelompokan oleh **Gerry Stoker** kedalam tipe organisasi, yaitu (a) Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arms length agency*, (b) Tipe kedua, adalah organ yang merupakan *local authority implementing agency*, (c) Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private parthnership organization*, (d) Tipe keempat organ sebagai *user-organization*, (e) Tipe kelima, organ merupakan *intergovermental forum*, (f) Tipe keenam, organ yang merupakan *joint boards* (Kana, 1999).

Berdasarkan penjelasan diatas maka dalam konteks kelembagaan negara di berbagai belahan dunia telah mengalami perkembangan

organisasi negara yang pesat. Perkembangan dimaksud dialami oleh Amerika dan Perancis. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Adakalanya lembaga-lembaga baru tersebut disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) dan fungsi penghukuman yang biasa dipisahkan tetapi justeru dilakukan secara bersamaan (Prasetyo, 2010).

Penulis mengelompokkan lembaga-lembaga negara yang sifatnya *agencies* yang ada dilapangan, berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan. Beberapa inventarisasi lembaga-lembaga tersebut antara lain terbagi menjadi :

- a. Kelompok pertama adalah Komisi-komisi yang lahir berdasarkan konstitusi. Ciri utama terletak pada proses rekrutmen dan pertanggung jawaban dengan keterlibatan tidak hanya pada satu lembaga kekuasaan saja, tetapi bisa saja bertaut antara Kekuasaan eksekutif-legislatif dan Yudikatif. Kedudukan yang kuat tidak tergantung pada situasi politik karena disebutkan dalam konstitusi.
- b. Kelompok kedua adalah Komisi-komisi yang lahir atas dasar Undang-undang. Ciri utama terletak pada proses rekrutmen dan pertanggung jawaban yakni dengan keterlibatan tidak hanya pada satu lembaga kekuasaan saja, tetapi bisa saja bertaut atau tidak bertaut Kekuasaan eksekutif-legislatif dan Yudikatif.
- c. Kelompok ketiga adalah Komisi-komisi yang lahir atas dasar Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden. Ciri utama adalah komisi ini terbentuk atas kebijaksanaan Presiden dan mempertanggung jawabkan kepada Presiden.
- d. Kelompok keempat adalah Komisi-komisi yang lahir atas dasar Peraturan, Keputusan di Lingkungan Departemen.
- e. Kelompok Kelima adalah Komisi-komisi yang lahir atas dasar Peraturan Daerah.

Berdasarkan kriteria pengelompokan tersebut diatas maka didapati contoh-contoh lembaga tersebut antara lain :

1. Kelompok pertama adalah lembaga-lembaga yang lahir berdasarkan konstitusi yakni UUD 1945 adalah :
 - a. Komisi Pemilihan umum (KPU), meskipun dalam UUD 1945 tidak ditulis dengan huruf besar, yang dimaknai oleh lembaga

- KPU karena hal ini dapat juga ditafsirkan dalam bentuk nama lembaga lainnya. Psal 22E ayat 5;
- b. Komisi Yudisial (KY) UUD 1945 pasal 24B dan diatur lebih lanjut dalam UU No 22 Tahun 2004
2. Kelompok kedua adalah lembaga-lembaga yang lahir atas dasar Undang-undang misalnya :
- a. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - b. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
 - c. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
 - d. Komisi Banding Paten dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 Tentang Paten.
 - e. Komisi Banding Merek dibentuk berdasarkan Undang-Undang No.15 tahun 2001 Tentang Merek.
 - f. Komisi Kepolisian dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
 - g. Komisi Perlindungan Anak Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
 - h. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Penyiaran.
 - i. Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi (KKR) dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi.
 - j. Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam sejarahnya dahulu bernama Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional
3. Kelompok ketiga adalah lembaga-lembaga yang lahir atas dasar Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, misalnya sebagai berikut

- a. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan.
 - b. Komisi Hukum Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional.
 - c. Komisi Nasional Lanjut Usia dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 52 Tahun 2004 Tentang Komisi Nasional Lanjut Usia
4. Kelompok keempat adalah lembaga-lembaga yang lahir atas dasar Peraturan dan Keputusan di lingkungan Kementerian.
 5. Kelompok Kelima adalah lembaga-lembaga yang lahir atas dasar suatu peraturan daerah, misalnya sebagai berikut : Komisi Pelayanan Publik dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik

Dari peta konsolidasi lembaga-lembaga agencies meskipun belum lengkap, nampaklah bahwa di daerah telah mewabah lembaga-lembaga *agencies* mulai dari pemerintah propinsi sampai dengan pemerintah kota/kabupaten. Banyaknya lembaga-lembaga *agencies* yang berbentuk komisi-komisi tidak terlepas karena belum adanya pengaturan yang berkaitan dengan tata cara pembentukan dan standar-standar bahwa sebuah komisi harus di bentuk. Paradigma yang paling banyak berkembang adalah setiap ada permasalahan pasti diperlukan aturan dan setiap aturan dimungkinkan muncul kelembagaan yang terkadang pula tugas pokok dan fungsinya ada kemiripan dengan lembaga lainnya. Beberapa hal yang harus disadari bahwa kelembagaan baru akan memunculkan beban anggaran yang tidaklah sedikit, mulai dari perkantoran, SDM dan operasional.

2. Identifikasi Terhadap Kedudukan Kelembagaan KPK di Daerah

Kedudukan komisi-komisi negara tidak akan pernah dilepaskan dari akar teori kekuasaan negara. Penulis berpendapat akar teori kekuasaan negara dimulai oleh **montesquieu** yang di kenal dengan kekuasaan negara terbagi menjadi 3 yaitu : *kekuasaan legislatif, kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kehakiman*. Perkembangan waktu ajaran trias politika sesungguhnya adalah untuk melaksanakan kemerdekaan politik yang kemudian muncul

ajaran kekuasaan negara yang baru seperti dikemukakan oleh **Van Vollenhoven** yang diikuti juga **Van Apeldoorn** yakni dibedakan menjadi 4 yaitu *kekuasaan legislatif*, *kekuasaan pemerintahan* dan *kekuasaan kehakiman* dan ditambah satu yakni *kekuasaan kepolisian* (Fadjar, 2003). Berikut penulis paparkan peta pembentukan komisi-komisi negara di Indonesia melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 2 Identifikasi Komisi-Komisi Negara

CABANG FUNGSI	PENGKAJIAN	PELAYANAN PUBLIK	PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM
Cabang Kekuasaan Eksekutif (lebih pada kedekatan fungsi)	Komisi Hukum Nasional	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Komisi Nasional Lanjut Usia, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia	Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Banding Paten, Komisi Banding Merek
Cabang Kekuasaan Yudikatif (lebih pada kedekatan fungsi)	-	-	Komisi Pemberantasan Korupsi (kpk), Komisi Kepolisian, Komisi Yudisial
Cabang Kekuasaan Legislatif (lebih pada kedekatan fungsi)	-	-	-

Berdasarkan tabel di atas maka, mengapa Komisi Pemberantasan Korupsi yang bersifat mandiri tidak dimasukkan dalam konstitusi. Pencantuman ini bukan berarti tidak memiliki komitmen terhadap penegakan hukum, pemberantasan korupsi. Akan tetapi lebih mengarah kepada alasan-alasan yakni kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam ranah cabang kekuasaan yudikatif. KPK dibutuhkan pada situasi dimana persoalan korupsi harus ditangani secara ekstra diluar sistem yang sudah ada. Jika persoalan korupsi tidak lagi menjadi ekstra cukuplah ditangani dengan sistem penegakan hukum yang sudah ada.

Beranjak dari pandangan di atas maka dalam konteks penegakan pemberantasan korupsi di daerah maka dipandang penting untuk membentuk kelembagaan KPK di daerah sebagai komitmen untuk mewujudkan desain tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan

keleluasan pada daerah yang menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah. Daerah diberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Namun demikian dalam perkembangannya praktek otonomi daerah yang luas telah melahirkan berbagai bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme di tubuh birokrasi daerah. Komitmen untuk mewujudkan desain tata pemerintahan yang bersih dari korupsi diawali oleh kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Penerbitan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan pemberantasan korupsi dan penyusunan Rancangan Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK) 2004-2009 menjadi basa-basi birokrasi. Hampir tak bergigi dalam konteks perlawanan terhadap gurita korupsi ini. Inpres tersebut seakan dipinggirkan oleh lembaga-lembaga yang menerima instruksi percepatan pemberantasan korupsi (Isra, 2009).

Harapan publik yang hampir jatuh ke titik nadir, mulai tumbuh kembali ketika KPK serius membongkar praktek busuk di berbagai institusi sentral. Korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) sehingga harus ditangani secara luar biasa pula. KPK didirikan dengan misi utama melakukan penegakan hukum. Korupsi pada dasarnya adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Hanya mereka yang memiliki kekuasaan yang bisa melakukan korupsi. Dalam banyak kasus, korupsi kerap melibatkan pejabat tinggi dan elit politik. Situasi ini menyebabkan Kejaksaan atau Kepolisian acapkali tidak bisa leluasa untuk menegakkan hukum. Kondisi ini diperparah lagi, karena para penegak hukum tersebut justru merupakan sumber dan pelaku sekaligus pelindung para koruptor.

Dibandingkan dengan Kejaksaan dan Kepolisian, KPK dinilai lebih transparan dan akuntabel dalam hal memilih kasus-kasus strategis. Posisi sebagai *trigger mekanisme* menjadikan lembaga ini harus benar-benar menempatkan perkara besar dan secara langsung membahayakan publik atau perekonomian negara sebagai indikator. Melihat potret korupsi di daerah yang tergambar maka, gagasan pembentukan perwakilan KPK di daerah menjadi kebijakan yang amat strategis. Barangkali kewenangan KPK Daerah dikurangi dibandingkan dengan KPK Pusat. Misalnya perwakilan KPK di daerah

dengan kewenangan terbatas yang bersifat non penindakan, seperti menerima laporan masyarakat dan melakukan tugas-tugas dibidang pencegahan. Atau bisa juga KPK daerah memiliki kewenangan dalam penanganan kasus yang nilai kerugian negaranya minimal adalah Rp 500 juta. Dasar pemikirannya adalah karena faktanya jumlah korupsi di daerah lebih besar dibanding pusat.

Data Independent Report Indonesia ICW 2007 misalnya, 60,6% aktor korupsi banyak terjadi di tingkat rendah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sesungguhnya membuka peluang terwujudnya pembentukan perwakilan KPK di daerah. Pasal 19 ayat (2) menyatakan “KPK dapat membentuk perwakilan di daerah ibukota provinsi”. Mengacu pada gambaran umum tersebut maka gagasan membentuk KPK di daerah dimaksudkan sebagai sebuah mekanisme kontrol publik untuk menilai keberanian lembaga-lembaga negara untuk menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih dari praktek korupsi. Kita berharap dengan pembentukan KPK di daerah dapat meminimalisir (atau bahkan menghilangkan) praktek-praktek korupsi di daerah.

3. Dampak Positif adanya KPK Perwakilan di Daerah

Dalam situasi penegakan hukum oleh aparat penegak hukum konvensional mengalami stagnansi dalam penanganan kasus korupsi, pada sisi itu pula pertarungan politik juga turut berkontribusi menciptakan perilaku dan/atau tindakan koruptif yang kian massif dan sistemik. Dengan kondisi ini tentu kita berharap agar Kepolisian ataupun Kejaksaan segera pulih dari himpitan kepentingan politik praktis yang berorientasi pada kepentingan sekelompok elit kekuasaan semata. Desakan publik yang terus-menerus menyuarakan agar kedua institusi tersebut menangani kasus korupsi secara serius diimbali dengan macetnya proses hukum ditingkat penyelidikan dan/atau penyidikan. KPK perwakilan di daerah hadir dan di konstruksikan guna menjawab permasalahan tersebut. Dengan bermodalkan profesionalitas, akuntabilitas, dan integritas yang tinggi kehadiran KPK perwakilan di daerah diharapkan bisa jadi akan dapat mengontrol hasrat korupsi yang lahir dari kekuasaan tanpa batas sebagaimana dinyatakan oleh Lord Acton bahwa *absolutely power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely* yang berarti kekuasaan cenderung untuk korup dan kekuasaan mutlak korup secara mutlak.

4. Prediktabilitas Terhadap Dampak Negatif Membentuk KPK di Daerah

Di luar dampak positif yang dapat diberikan atas kehadiran KPK Perwakilan Daerah, nampaknya kita juga harus memikirkan dampak negatifnya, atau paling tidak kemungkinan terburuk yang bisa muncul. Terutama jika dikaitkan dengan visi dan misi KPK yang strategis. Sebagaimana kita tahu, posisi dan peran KPK sebenarnya adalah *trigger mechanism*. Artinya, KPK didesain untuk mendorong dan memicu lahirnya semangat dan tradisi baru dalam penegakan hukum, khususnya bagi aparat penegak hukum konvensional. Salah satu latar belakang berdirinya KPK adalah karena aparat penegak hukum konvensional telah gagal dalam mengemban amanat konstitusi, yakni melakukan pemberantasan korupsi (Husodo, 2008).

Kehadiran KPK di daerah diharapkan dapat memberikan teladan, contoh, dan model penegak hukum yang memiliki integritas, profesionalitas, dan independensi yang tinggi. Dengan hadirnya KPK perwakilan, ada kesan yang muncul bahwa KPK akan menggantikan posisi kejaksaan dan kepolisian. Padahal, sejatinya KPK tidak dimaksudkan untuk sampai pada titik ini. KPK lebih banyak diharapkan dapat memberantas korupsi yang melibatkan pejabat negara dan aparat penegak hukum yang selama ini tidak dapat disentuh oleh aparat penegak hukum konvensional. Menghadirkan KPK perwakilan juga berarti pertarungan integritas. Sebuah kondisi yang sulit dipertahankan dalam level yang paling tinggi saat rentang kendali kian jauh. Dalam ilmu manajemen standar, rentang kendali akan sangat memengaruhi efektivitas dari kontrol itu sendiri. Dengan demikian, tantangan KPK perwakilan adalah bagaimana mereka dapat memastikan bahwa integritas dari orang-orang yang kelak akan mengisi jabatan KPK perwakilan dapat dijaga dengan baik. Kasus AKBP Suparman, seorang mantan penyidik di KPK yang melakukan pemerasan terhadap saksi di bawah ancaman telah membuka kewaspadaan semua pihak bahwa setiap saat, siapa pun yang ada di KPK, akan dapat tergelincir, menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk melakukan berbagai tindakan konspirasi yang justru akan melanggengkan praktek korupsi.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka gagasan untuk membentuk KPK di daerah merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam ranah ilmu hukum kelembagaan negara maka konsep Komisi-Komisi Negara akan dibagi menjadi 2 kelompok yaitu Komisi Negara yang lahir dan diatur di dalam konstitusi dan Komisi Negara yang lahir dan diatur Undang-Undang. Dengan demikian maka pembentukan KPK di daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keberlanjutan regulasi (*sustainable regulation*) sekaligus mata rantai regulasi yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Rekomendasi

Pentingnya mendesain secara komprehensif kedudukan komisi-komisi negara dipandang strategis bagi penataan sistem kenegaraan Indonesia kedepan. Penataan sebagaimana dimaksud dimulai dari reformasi konstitusi sampai dengan peraturan perundang-undangan untuk dilakukan restrukturisasi dalam rangka efektifitas dan efisiensi kinerja kelembagaan negara. Bukan menjadi sebuah jaminan bahwa semakin banyak lembaga agencies akan menjadi efektif. Bisa jadi akan semakin tumpang tindih dan penggunaan anggaran yang jauh dari efisien. Akan tetapi untuk membentuk KPK di daerah merupakan kebutuhan mendesak dan strategis karena kehadirannya diharapkan dapat mempercepat terwujudnya desain tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

REFERENSI

- Arrsa, Ria Casmi, *Rekonstruksi Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Melalui Strategi Penguatan Penyidik dan Penuntut Umum Independen KPK*, Jakarta: Jurnal Rechtsvinding Vol. 3 No. 3 Tahun 2014, 2014.
- Asshidiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Fadjar, A. Mukthie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: Penerbit In-Trans, 2003.

- Husodo, Adnan Topan, *Wacana Pembentukan KPK Perwakilan*, diakses dari <http://www.antikorupsi.org/id/content/wacana-pembentukan-kpk-perwakilan>, 2008.
- Isra, Saldi, *Sepuluh Tahun Otonomi Daerah: Kemajuan dan Persoalan Pemberantasan Korupsi di Daerah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Kreatif dan Mandiri Tanpa Korupsi”. Diselenggarakan oleh Harian Padang Ekspres, Hotel Pangeran Beach, 17 Februari 2009 diakses dari <http://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/493-sepuluh-tahun-otonomi-daerah-kemajuan-dan-persoalan-pemberantasan-korupsi-di-daerah.html>, 2009.
- Isro, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2011.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *KPK Selamatkan Uang Negara Rp 270 T*, diakses dari <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/2641-kpk-selamatkan-uang-negara-rp-270-t>, 2015.
- Philips A. Kana, *Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Dasar Tertulis Dalam Teori dan Praktek*, Disertasi Program S3 Universitas Padjajaran, Bandung, 1999.
- Prasetyo, N.D, *Jaminan Kedudukan dan Fungsi Komisi-Komisi Negara dalam Konstitusi*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MK-RI, 2010.
- United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), *Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia Tahun 2013*, Jakarta: UNODC Indonesia Office, 2013.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Eksaminasi terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Kelas I A Khusus Bandung Atas Nama Terdakwa Rachmat Yasin (Putusan Nomor: 87/PID.SUS/TPK/2014/PN.BDG)

EMERSON YUNTHO

Anggota Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW)

emerson@antikorupsi.org

ABSTRAK

Catatan atau eksaminasi terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kelas I A Khusus Bandung Atas Nama Terdakwa Rachmat Yasin (Nomor: 87/PID.SUS/TPK/2014/PN.BDG) bertujuan untuk melihat secara objektif apakah putusan Majelis Hakim dan tuntutan yang diajukan oleh Jaksa Penuntut dalam perkara ini sesuai dengan aturan hukum, tujuan pemidanaan dan pemberian efek jera terhadap pelaku serta pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat. Pada sisi lain eksaminasi

ini diharapkan dapat menjadi masukan penegak hukum (khususnya Jaksa dan Hakim) untuk meningkatkan kredibilitas, kualitas dan profesionalitas serta optimalisasi dalam pemberantasan korupsi. Hasil eksaminasi memberikan kesimpulan bahwa meskipun terdakwa Rachmat Yasin akhirnya dihukum oleh Majelis Hakim selama 5 tahun 6 bulan penjara namun terdapat sejumlah catatan atau kekurangan yang menyebabkan hukuman untuk terdakwa menjadi tidak maksimal dan jauh dari tujuan pemidanaan untuk memberikan nestapa dan pelajaran buat terdakwa. *Pertama*, Tuntutan Jaksa dan Vonis terhadap terdakwa tidak maksimal. *Kedua*, Jaksa dan Majelis Hakim tidak menjadikan dampak dari korupsi tukar menukar kawasan hutan yang dilakukan oleh terdakwa Rachmat Yasin sebagai suatu hal yang memberatkan hukuman. *Ketiga*, tuntutan dan penjatuhan hukuman tambahan berupa pencabutan hak politik terhadap terdakwa seharusnya bisa lebih maksimal. Ekaminasi ini juga merekomendasikan kepada Jaksa Penuntut maupun Hakim untuk tetap menempatkan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga tuntutan dan hukuman yang dapat dijatuhkan kepada pelaku juga harus luar biasa, lebih tinggi dan lebih nestapa dari penjatuhan pidana untuk kejahatan biasa. Hukuman untuk pelaku korupsi perlu diperberat dengan penjatuhan pidana pencabutan hak politik dan memperhatikan tentang dampak dari korupsi yang ditimbulkan.

Kata Kunci: Eksaminasi, Rachmat Yasin, Korupsi, Kehutanan.

PENDAHULUAN

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2014 pernah melakukan Studi Kerentanan Korupsi Dalam Perizinan di Sektor Sumber Daya Alam. Kajian ini menegaskan terjadinya korupsi dalam pengelolaan hutan dengan menemukan celah korupsi dan biaya transaksi tinggi atau informal pada hampir seluruh bisnis proses pemanfaatan hutan. Transaksi yang dilakukan bisa mencapai belasan juta hingga bahkan miliaran rupiah per tahun. Misal saja untuk mengurus satu izin Hak Pemanfaatan Hutan (HPH)/ Hutan Tanaman Industri (HTI) maka biaya tidak resmi yang harus dikeluarkan adalah sebesar Rp 688 juta hingga maksimal sebesar Rp 22,6 milyar untuk setiap tahunnya.

Salah satu contoh kasus transaksi atau suap terkait dengan pengelolaan hutan adalah kasus korupsi terkait Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT. Bukit Jonggol Asri (PT BJA) di wilayah Bogor. Perkara ini melibatkan sejumlah pihak yaitu Rachmat Yasin (Bupati Bogor), M. Zairin (Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor), FX. Yohan Yap alias Yohan (perwakilan PT BJA) dan Kwee Cahyadi Kumala alias Swie Teng (Pemilik PT BJA).

Perkara ini terungkap setelah KPK pada 7 Mei 2014 melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap Yohan Yap dan M. Zairin serta mengambil dan menyita uang sebesar Rp1,5 milyar. Selang penangkapan Yohan dan Zairin dilakukan KPK, Rachmat Yasin kemudian juga ditangkap pada 7 Mei 2014 malam dan ditahan di Rumah Tahanan KPK.

Uang sebesar Rp 1,5 milyar yang disita KPK merupakan pembayaran tahap ketiga kepada Bupati Bogor, Rachmat Yasin. Sebelumnya Rachmat Yasin telah menerima uang sebanyak Rp 3 milyar. Total uang yang disediakan sebesar Rp 4,5 milyar diberikan oleh Kwee Cahyadi Kumala melalui F.X Yohan Yap untuk menggerakan Rachmat Yasin maupun M. Zairin agar memproses serta, menerbitkan Surat Rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA seluas ± 2.754 hektar di wilayah Bogor, bertentangan dengan kewajibannya selaku Penyelenggara Negara.

Proses persidangan terhadap Rachmat Yasin dilakukan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor) Bandung. Rachmat Yasin didakwa menerima suap dan dijerat dengan Pasal 12 a dan Pasal 5 UU Tindak Pidana Korupsi dengan ancaman pidana maksimal hingga 20 tahun penjara. Atas perbuatannya, Jaksa KPK pada 6 November 2014 menuntut Yasin selama tujuh tahun enam bulan penjara.

Pada akhirnya, Kamis 27 November 2014 Pengadilan Tipikor Bandung menyatakan Rachmat Yasin terbukti melakukan korupsi dan menjatuhkan hukuman selama lima tahun enam bulan penjara dan denda Rp 300 juta. Majelis Hakim yang diketuai oleh Barita Lumban Gaol juga menjatuhkan hukuman tambahan berupa pencabutan hak dipilih selama dua tahun. Baik Yasin maupun Jaksa KPK menerima vonis ini dan tidak mengajukan upaya banding.

Tidak saja dihukum penjara, pada 20 Januari 2015 Kementerian Dalam Negeri juga memberhentikan secara tidak hormat Rachmat Yasin sebagai Bupati Bogor oleh. Saat ini Rachmat Yasin masih

menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan Sukamiskin di Bandung.

Selain Rachmat Yasin, sejumlah pelaku lainnya dalam berkas yang berbeda juga dihukum oleh Hakim Pengadilan Tipikor Bandung. M. Zairin (Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor) divonis 4 tahun penjara dan Kwee Cahyadi Kumala alias Swie Teng (Pemilik PT BJA) divonis 5 tahun penjara. Pelaku lainnya FX. Yohan Yap (perwakilan PT BJA) setelah sempat divonis Pengadilan Tipikor Bandung selama 1 tahun 6 bulan penjara namun vonisnya ditambah menjadi 4 tahun penjara dalam tahap Banding di Pengadilan Tinggi Tipikor Jawa Barat.

KASUS POSISI

Pada 10 Desember 2012 Rachmat Yasin selaku Bupati Bogor menerima permohonan rekomendasi tukar menukar kawasan hutan seluas ± 2.754 hektar yang berada di wilayah administrasi Kecamatan Jonggol, Kecamatan Sukamakmur dan Kecamatan Citeureup Kabupaten Bogor yang diajukan oleh PT. Bukit Jonggol Asri (PT BJA). Tukar menukar ini rencananya akan dijadikan pemukiman berupa Kota Satelit Jonggol City (KSJC).

Menindaklanjuti permohonan tersebut pada 18 April 2013, M. Zairin (Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor) beserta staf mengikuti paparan di ruang rapat Distanhut dari tim teknis PT BJA yang didampingi oleh F.X Yohan Yap dan Heru Tandaputra yang menghasilkan kesimpulan perlu dilakukannya peninjauan lapangan.

Hasil peninjauan 7 dan 8 Mei 2013, dibahas oleh M. Zairin bersama dengan dinas terkait yang berkesimpulan bahwa secara umum lokasi yang dimohonkan PT. BJA memungkinkan untuk dilakukan tukar menukar lahan, namun pada lahan yang dimintakan rekomendasi oleh PT. BJA terdapat bagian lahan yang telah diberikan Ijin Usaha Pertambangan (IUP). Kesimpulan tersebut kemudian oleh Zairin disampaikan pada Rachmat Yasin dan selanjutnya agar dilakukan pembahasan lagi.

Pada 1 Juli 2013, Rekomendasi tukar menukar tersebut kawasan hutan yang dimohonkan PT BJA hanya dapat diberikan untuk kawasan seluas $\pm 1.668,47$, sedangkan untuk memenuhi kekurangan luasan dapat dipenuhi dari lokasi lain yang terbebas dari perijinan

lainnya. Atas hal tersebut pada 20 Agustus 2013, Rachmat Yasin mengirimkan Surat perihal rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA kepada Menteri Kehutanan.

Akhir Januari 2014, Rachmat Yasin bertemu dengan pihak PT BJA selaku pihak yang mengajukan permohonan rekomendasi tukar menukar kawasan hutan yang dihadiri oleh Yohan Yap, Hari Ganie, Robin Zulkarnain dan Kwee Cahyadi Kumala alias Swie Teng. Dalam pertemuan Swie Teng meminta terdakwa agar membantu proses tukar menukar kawasan hutan tersebut.

Pada 6 Februari 2014, untuk merealisasikan sejumlah uang permintaan Rachmat Yasin agar permohonan rekomendasi PT BJA segera diproses, Kwee Cahyadi Kumala memberikan uang melalui Robin Zulkarnain kepada F.X Yohan Yap sebesar Rp1 milyar yang merupakan bagian dari uang sejumlah Rp 5 milyar yang akan diserahkan kepada Rachmat Yasin. Selanjutnya oleh Yohan uang tersebut diserahkan kepada Rachmat Yasin di rumah dinasny, kemudian disimpan oleh Tenny Ramdhani (Sespri Rachmat Yasin).

Maret 2014, Yohan diberitahu oleh Robin bahwa Rachmat Yasin membutuhkan uang sejumlah Rp 2 milyar. Setelah mendapat konfirmasi waktu pertemuan dari Tenny, Yohan dan Heru mendatangi Rachmat Yasin di rumah dinasny sambil membawa uang Rp 2 milyar yang selanjutnya diambil oleh Tenny dari mobil Heru dan disimpan di bawah meja. Setelah Rachmat Yasin menerima uang tersebut, beliau memerintahkan Tenny untuk menyampaikan kepada Zairin agar segera memproses rekomendasi tukar menukar tersebut. Akan tetapi menurut Zairin apabila rekomendasi tersebut dinaikkan sesuai permohonan PT BJA maka akan terjadi tumpang tindih perizinan. Atas laporan tersebut Rachmat meminta Zairin agar mencari argumentasi lain untuk membenarkan dalam satu kawasan diperbolehkan ada tumpang tindih perizinan. Selanjutnya Zairin menawarkan alternatif berupa penundaan waktu penerbitan sampai berakhirnya jangka waktu IUP PT ITP dan PT SR pada bulan Januari 2015, namun hal tersebut ditolak Rachmat Yasin karna terlalu lama.

Untuk melengkapi persyaratan guna menerbitkan Surat Rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA pada tanggal 25 Maret 2014 FX Yohan Yap menyerahkan surat pernyataan PT BJA kepada M. Zairin selaku Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor yang menyatakan PT BJA akan mendukung dan tidak akan mengganggu lokasi yang masuk IUP dari

PT Semindo Resources sampai izin tersebut berakhir pada 6 Januari 2015.

Pada 29 April 2014, Rachmat Yasin kembali menerbitkan Surat kepada Menteri Kehutanan, yang materi pokoknya bahwa Pemda Kabupaten Bogor mendukung kelanjutan proses tukar menukar kawasan hutan seluas ± 2.754 hektar, padahal beliau tahu di atas kawasan tersebut masih berlaku IPU PT ITP dan PT SR.

Selanjutnya 30 April 2014, Yohan menemui Rachmat Yasin untuk meminta surat rekomendasi yang telah ditandatangani, terkait sisa komitmen Rp 2 milyar Yohan berjanji akan segera menyelesaikannya. Menindaklanjutinya atas perintah Yohan, Heru mengambil surat tersebut dari Zairin untuk selanjutnya diserahkan kepada Kwee Cahyadi Kumala.

Guna memenuhi sisa komitmen untuk Rachmat Yasin dari Kwee Cahyadi, pada 7 Mei 2014 Yohan melakukan pertemuan dengan Zairin untuk mengambil uang sebesar Rp1,5 milyar di Gedung Marketing Office PT BJA setelah komunikasi via sms dan telpon yang cukup panjang. Uang tersebut rencananya atas perintah Rachmat Yasin, oleh Zairin untuk diatur diberikan kepada Sekda, Burahan semuanya.

Namun ketika mobil yang ditumpangi Zairin dan Yohan keluar dari Taman Budaya, beberapa petugas KPK menghentikan dan menangkap mereka berdua, kemudian membawa menuju ke Gedung Marketing Office PT BJA untuk mengambil dan menyita uang sejumlah Rp1,5 milyar tersebut. Bahwa Rachmat Yasin dan M. Zairin mengetahui uang yang diterimanya sejumlah Rp4,5 milyar diberikan oleh Kwee Cahyadi Kumala melalui F.X Yohan Yap untuk menggerakkan Rachmat Yasin maupun M. Zairin agar memproses serta menerbitkan Surat Rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA seluas ± 2.754 hektar di wilayah Bogor, bertentangan dengan kewajibannya selaku Penyelenggara Negara.

DAKWAAN

Terdakwa Rachmat Yasin dalam perkara ini didakwa dengan Dakwaan Alternatif yaitu:

Dakwaan

Pertama: melanggar Pasal 12 huruf a Undang-Undang No.

31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang. No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 Ayat (1) ke -1 KUHPidana jo pasal 64 ayat (1) KUPidana.

Atau

Kedua : melanggar Pasal 11 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang. No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 Ayat (1) ke -1 KUHPidana jo pasal 64 ayat (1) KUPidana.

Catatan. Pasal-Pasal yang didakwakan adalah sebagai berikut:

Pasal 12 huruf a UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah):a. pegawai negeri atau penyelenggara negara yang **menerima hadiah atau janji**, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan **untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya**;

Pasal 11 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang **menerima hadiah atau janji** padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan **karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya**, atau yang menurut pikiran

orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut **ada hubungan dengan jabatannya**.

Pasal 55 Ayat (1) ke -1 KUHPidana

Dihukum sebagai orang yang melakukan peristiwa pidana:

1. Orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan, atau turut melakukan perbuatan itu;
2. Orang yang dengan pemberian, perjanjian, salah memakai kekuasaan atau pengaruh, kekerasan, ancaman atau tipu daya atau dengan memberi kesempatan, daya upaya atau keterangan, sengaja membujuk untuk melakukan sesuatu perbuatan.

Pasal 64 ayat (1) KUPidana

Jika beberapa perbuatan perhubungan, sehingga dengan demikian harus dipandang sebagai satu perbuatan yang diteruskan, maka hanya satu ketentuan pidana saja yang digunakan walaupun masing-masing perbuatan itu menjadi kejahatan atau pelanggaran; jika hukumannya berlainan, maka yang digunakan ialah peraturan yang terberat hukuman utamanya.

TUNTUTAN

Pada intinya, Jaksa Penuntut Umum KPK meminta supaya Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Bandung yang memeriksa dan mengadili perkara ini memutuskan:

1. Menyatakan terdakwa terbukti melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dan diancam dalam Pasal 12 huruf a Undang-Undang No. 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang. No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 Ayat (1) ke -1 KUHPidana jo pasal 64 ayat (1) KUPidana sebagaimana dalam dakwaan pertama.
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa berupa pidana penjara selama 7 (tahun) dan 6 (enam) bulan dikurangi masa tahanan dengan perintah supaya Terdakwa tetap ditahan dan denda sebesar Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan dan

3. Menjatuhkan pidana tambahan kepada terdakwa berupa pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 3 (tiga) tahun lebih lama dari pidana pokoknya;
4. Menetapkan barang bukti yang tercantum dalam berkas perkara (323 barang bukti) dipergunakan dalam perkara lain;
5. Menetapkan biaya perkara sebesar Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) dibebankan kepada terdakwa.

PUTUSAN MAJELIS HAKIM

Majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Bandung yang terdiri dari Barita Lumban Gaol (Hakim Ketua), Marudut Bakara (Hakim Anggota) dan Basari Budhi Pardiyanto (Hakim Anggota) pada tanggal 27 November 2014 membacakan putusan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi “korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut”;
2. Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa berupa pidana penjara selama 5 (tahun) dan 6 (enam) bulan dan pidana denda sebesar Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan;
3. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalankan dikurangkan sepenuhnya dari pidana yang dijatuhkan;
4. Menetapkan terdakwa tetap berada dalam tahanan;
5. Menjatuhkan hukuman tambahan kepada terdakwa tersebut berupa pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 2 (dua) tahun lebih lama dari pidana pokoknya;
6. Menyatakan barang bukti yang tercantum dalam berkas perkara (323 barang bukti) dipergunakan dalam perkara lain;
7. Membebankan biaya perkara kepada terdakwa sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah).

CATATAN HUKUM

Sebagaimana diuraikan sebelumnya Majelis Hakim pada akhirnya menjatuhkan menyatakan terdakwa Rachmat Yasin terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi “korupsi

yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut”, dihukum 5 tahun dan 6 bulan penjara dengan denda sebanyak Rp 300 juta serta pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 2 tahun. Meski demikian setidaknya ada 3 (tiga) catatan hukum terkait upaya Jaksa Penuntut Umum dalam proses penuntutan dan Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara. Ketiga catatan tersebut berkaitan dengan tuntutan dan vonis yang dijatuhkan oleh terdakwa, alasan pemberat hukuman untuk terdakwa, dan penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak terdakwa.

Tuntutan Jaksa dan Vonis terhadap terdakwa tidak maksimal

Pada bagian pertimbangan Putusan halaman 261, Majelis Hakim menyatakan

Menimbang, bahwa dalam menjatuhkan pidana terhadap terdakwa haruslah memperhatikan tujuan dari pembedaan itu sendiri yaitu selain memberikan nestapa bagi terdakwa juga dikandung maksud untuk memberikan pengajaran kepada terdakwa agar dapat berbuat baik di kemudian hari dan kepada masyarakat dapat menjadi contoh bahwa terhadap orang yang bersalah akan dijatuhi pidana sehingga memberikan rasa takut untuk melakukan perbuatan pidana

Dari dasar pertimbangan di atas, Majelis Hakim nampaknya ingin menegaskan bahwa tujuan dari pembedaan ditujukan kepada dua pihak yaitu pelaku dan masyarakat. Tujuan pembedaan untuk pelaku adalah memberikan nestapa dan pelajaran agar berbuat baik di kemudian hari. Sedangkan tujuan bagi masyarakat adalah memberikan pesan bahwa orang yang bersalah akan dijatuhi pidana dan agar masyarakat takut melakukan perbuatan pidana.

Namun pertimbangan majelis hakim tidak tercermin dari fakta berupa hukuman yang dijatuhkan kepada Rachmat Yasin. Baik tuntutan jaksa terhadap terdakwa yaitu 7 tahun 6 bulan penjara maupun vonis hakim terhadap terdakwa Rachmat Yasin berupa pidana penjara 5 tahun 6 bulan penjara dapat dinilai belum maksimal. Hukumannya tersebut juga diragukan akan memberikan nestapa atau pelajaran terhadap terdakwa Rachmat Yasin. Hukuman

untuk Rachmat Yasin sangat mungkin berkurang dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh pemerintah kepada terpidana untuk mendapatkan pengurangan hukuman melalui remisi dan pembebasan bersyarat.

Dalam perkara ini Majelis Hakim menyatakan perbuatan terdakwa terbukti memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 12 huruf a UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 dengan ancaman pidana penjara minimal adalah 4 tahun dan maksimal 20 tahun penjara. Hukuman penjara untuk terdakwa Rachmat Yasin selama 5 tahun 6 bulan penjara adalah hanya $\frac{1}{4}$ (seperempat) dari hukuman maksimal yang dapat dijerat dalam Pasal 12 huruf a UU Tipikor yaitu 20 tahun penjara.

Pada dasarnya dalam menjatuhkan hukuman terhadap terdakwa, karena alasan independensi maka Hakim tidak terikat dengan besaran hukuman yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Artinya Majelis Hakim dapat saja menghukum terhadap terdakwa lebih ringan, atau lebih berat atau sama dengan tuntutan Jaksa. Namun sudah menjadi kebiasaan di kalangan hakim bahwa besaran hukuman penjara yang akan diberikan terhadap terdakwa adalah $\frac{2}{3}$ (duapertiga) dari tuntutan Jaksa. Hal ini juga terjadi dalam vonis terhadap Rachmat Yasin yang hukumannya adalah duapertiga dari tuntutan jaksa.

Dalam perkara yang melibatkan Rachmat Yasin seharusnya Majelis Hakim berani menjatuhkan hukuman pidana sama atau lebih tinggi dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum yaitu 7 tahun 6 bulan penjara atau bahkan lebih tinggi dari itu. Sudah banyak contoh dimana Majelis Hakim menjatuhkan vonis sama dengan tuntutan Jaksa atau bahkan lebih tinggi. Pada tahun 2012, ICW mencatat sedikitnya ada 30 terdakwa korupsi yang divonis sama atau lebih tinggi dari tuntutan Jaksa.

Daftar vonis perkara korupsi sama atau lebih tinggi dari tuntutan jaksa

NO	PERKARA KORUPSI (NILAI KERUGIAN NEGARA)	TERDAKWA	TUNTUTAN JPU	VONIS HAKIM	PENGADILAN	WAKTU
1.	Penyuapan sebesar AS\$660 ribu kepada Urip Tri Gunawan	Artalyta Suryani (pengusaha)	5 tahun penjara	5 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	29 Juli 2008
2.	Menerima suap dari Artalyta dan memeras dari Glen Yusuf	Urip Tri Gunawan (Jaksa)	15 tahun penjara	20 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	4 September 2008

NO	PERKARA KORUPSI (NILAI KERUGIAN NEGARA)	TERDAKWA	TUNTUTAN JPU	VONIS HAKIM	PENGADILAN	WAKTU
3.	BLBI Bank Aspac (Rp 408 miliar)	Setiawan Hardjono (mantan Presiden Direktur Bank Aspac)	6 bulan penjara	5 tahun penjara	Pengadilan Negeri Jakarta Selatan	5 Mei 2003
4.	BLBI Bank Servitia (Rp 1,29 triliun)	David Nusa Widjaya (Pemegang Saham Bank Servitia)	4 tahun penjara	8 tahun penjara	Mahkamah Agung	23 Juli 2003
5.	BLBI Bank Harapan Sentosa (Rp 1,9 triliun)	Hendra Rahardja (Mantan Presiden Komisaris BHS)	Seumur hidup	Seumur hidup	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat	22 Maret 2002
6.	BLBI Bank Harapan Sentosa (Rp 1,9 triliun)	Eko Adi Putranto (Mantan Komisaris PT BHS)	20 tahun penjara	20 tahun penjara	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat	22 Maret 2002
7.	BLBI Bank Harapan Sentosa (Rp 1,9 triliun)	Sherny Konjongian (mantan Direktur Kredit PT BHS)	20 tahun penjara	20 tahun penjara	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat	22 Maret 2002
8.	BLBI Bank Surya (Rp 1,5 triliun)	Bambang Sutrisno (mantan wakil komisaris utama Bank Surya)	Seumur hidup	Seumur hidup	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat	13 November 2002
9.	BLBI Bank Surya (Rp 1,5 triliun)	Adrian Kiki Aryawan (Mantan direktur utama Bank Surya)	Seumur hidup	Seumur hidup	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat	13 November 2002
10.	BLBI Bank Modern (Rp 169 miliar)	Samadikun Hartono (mantan direktur Bank Modern)	1 tahun penjara	4 tahun penjara	Mahkamah Agung	2004
11.	Departemen Kelautan dan Perikanan (Rp 14,6 miliar)	Rokhmin Dahuri (mantan Menteri Kelautan dan Perikanan)	6 tahun penjara	7 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	Agustus 2007

NO	PERKARA KORUPSI (NILAI KERUGIAN NEGARA)	TERDAKWA	TUNTUTAN JPU	VONIS HAKIM	PENGADILAN	WAKTU
12.	Penyelewengan kredit dari Bank Mandiri (Rp 24,871 miliar)	Nader Thaher, mantan Direktur Utama PT Siak Zamrud Pusaka	12 tahun penjara	14 tahun penjara	Pengadilan Negeri Pekanbaru	20 Desember 2005
13.	Dana Purna Tugas DPRD Yogyakarta (Rp 3 miliar)	Cindelas Yulianto dan Arief Adi Subiyanto (ketua dan sekretaris panggar Dana Purna Tugas DPRD Yogyakarta 1999–2004)	2 tahun penjara	4 tahun penjara	Pengadilan Negeri Yogyakarta	22 Mei 2007
14.	Penyalahgunaan dana pos anggaran kepala daerah dalam APBD 2001-2004 Kalimantan Selatan (Rp 5,868 miliar)	Sjachriel Darham (mantan gubernur Kalimantan Selatan)	3 tahun penjara	4 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	24 Agustus 2007
15.	Pengadaan pembelian helikopter Mi-2 Rostov buatan Rusia (Rp 13,875 miliar)	Abdullah Puteh, Gubernur Aceh non-aktif	8 tahun penjara	10 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	11 April 2005
16.	Penyimpangan di PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (Rp 369 miliar)	Sudjiono Timan, mantan Direktur Utama PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia	8 tahun penjara	15 tahun penjara	Mahkamah Agung	3 Desember 2004
17.	manipulasi terhadap dana APBD Singkil NAD (Rp 4 miliar)	Deddy SY Bancin, kasir Pemda Kabupaten Singkil	4 tahun penjara	10 tahun penjara	Pengadilan Negeri Singkil Aceh Timur	2002
18.	manipulasi terhadap dana APBD Singkil NAD (Rp 4 miliar)	Azhari Tinambu-nan, wakil ketua DPRD Singkil dan Eddy P. Sembiring	10 tahun penjara	Seumur hidup	Pengadilan Negeri Singkil Aceh Timur	2002

NO	PERKARA KORUPSI (NILAI KERUGIAN NEGARA)	TERDAKWA	TUNTUTAN JPU	VONIS HAKIM	PENGADILAN	WAKTU
19.	Pembobolan L/C BNI cabang Kebayoran Baru (US\$ 9,38 juta)	Harris Is Artono (Direktur Utama PT Mahesa)	15 tahun penjara	15 tahun penjara	Pengadilan Negeri Jakarta Selatan	11 November 2004
20.	Pengadaan buku ajar Kabupaten Sleman periode 2004 (Rp 12 miliar)	Muhamad Bachrum (Kepala Dinas Pendidikan Sleman)	5 tahun penjara	5 tahun penjara	Majelis hakim Pengadilan Negeri Sleman	5 Juli 2007
21.	Kredit Fikittf (L/C) BNI Rp. 1,7 Triliun	Andrian Woworunto (Komisaris PT Sagared Team)	Seumur hidup	Seumur hidup	Pengadilan Negeri Jakarta Selatan	30 Maret 2008
22.	Pengadaan barang dalam proyek bantuan bagi nelayan korban tsunami di Cilacap, Kebumen, dan Purworejo pada 2006 (Rp 1,465 miliar)	Hari Purnomo (Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Tengah.	5 tahun penjara	5 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta	22 Mei 2008
23.	Suap dalam penanganan kasus mafia pajak Gayus Halomoan Tambunan	Kompil M. Arafat Enanie	4 tahun penjara	5 tahun penjara	Pengadilan Negeri Jakarta Selatan	20 September 2010
24.	Dana Sekretariat Daerah Kota Tanjungpinang (Rp 1,08 miliar)	Fadil, Bendahara Pengeluaran Pembantu Sekretariat Daerah Kota Tanjungpinang,	2 tahun penjara	5 tahun penjara	Pengadilan Tipikor Tanjungpinang, Kepulauan Riau	April 2012
25.	Suap Rp 1 miliar untuk penanggulangan penanganan Azri bin Abdullah, seorang warga negara Malaysia yang kedatangan membawa shabu di Bandara Husein Sastranegara.	Komisaris Brusel Duta Samodra	1,5 tahun penjara	4,5 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Bandung	28 Februari 2012
26.	APBD Lampung Timur Rp 119 miliar	Mantan Bupati Lampung Timur, Satono	12 tahun penjara	15 tahun penjara	Mahkamah Agung	Maret 2012

NO	PERKARA KORUPSI (NILAI KERUGIAN NEGARA)	TERDAKWA	TUNTUTAN JPU	VONIS HAKIM	PENGADILAN	WAKTU
27.	dana beasiswa Rp3,5 miliar	Henvi, mantan bendahara Dinas Pendidikan Kabupaten Natuna	5 tahun penjara	6 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Tanjungpinang	18 Maret 2012
28.	pengadaan Ambulance di Dinas Kesehatan Sosial (Dinkesos) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara (Bolmut)	Henry, staf di Dinkes kabupaten Bolmut selaku kontraktor	2,5 tahun penjara	4 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Manado	Februari 2012
29.	Korupsi beras untuk rumah tangga miskin (raskin).	Benny Utomo, Mantan tenaga honorer Kelurahan Tambakrejo, Simokerto	1 tahun penjara	2,6 tahun penjara	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Surabaya	Februari 2012
30.	Dana pelaksanaan hibah kendaraan khusus dari Pemerintah Jepang	Mantan Bupati Dompu H Syaifur-rahman Salman,	1,5 tahun	4,6 tahun	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Mataram	Desember 2011

DOK. INDONESIA CORRUPTION WATCH 2012

Berapa hukuman maksimal yang pantas terhadap Rachmat Yasin pastinya akan menjadi perdebatan namun memperhatikan status dari Rachmat Yasin sebagai Kepala Daerah atau pejabat publik yang seharusnya menjadi contoh bagi masyarakat dan dampak korupsi yang ditimbulkan seharusnya dapat menjadi faktor pemberatan pidana kepadanya.

Majelis hakim juga tidak berpedoman pada Pasal 52 KUHP dalam upaya pemberatan terhadap terdakwa yang merupakan pejabat publik. Berdasar ketentuan ini bagi pejabat publik yang dinilai melanggar kewajiban dari jabatan hukumannya dapat ditambah sepertiga.

Dalam Pasal 52 KUHP disebutkan:

“bila seorang pejabat melakukan tindak pidana, melanggar satu kewajiban khusus dari jabatannya, atau pada waktu melakukan tindak pidana memakai

kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatannya, maka pidananya dapat ditambah sepertiga”

Dalam perkara korupsi sejenis yaitu perkara korupsi di sektor kehutanan dan melibatkan aktor kepala daerah, hukuman untuk Rachmat Yasin masih tergolong ringan. Bandingkan dengan vonis yang dijatuhkan kepada Teuku Azmun Jaafar (mantan Bupati Pelelawan) yang divonis Pengadilan Tipikor Pekanbaru selama 11 tahun penjara karena terbukti melakukan korupsi penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HT) Tahun 2001 – 2006 kepada sejumlah perusahaan di Riau. Vonis lebih berat lagi dijatuhkan kepada Rusli Zainal (Mantan Gubernur Riau) yang dihukum oleh Mahkamah Agung dengan hukuman 14 tahun penjara. Rusli dinyatakan terbukti melakukan kasus korupsi pemanfaatan hasil hutan di Kabupaten Siak dan Pelelawan di Provinsi Riau .

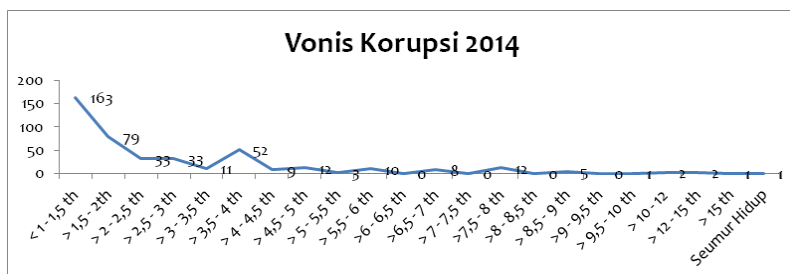
Penjatuhan vonis ringan untuk koruptor -seperti halnya terhadap Rachmat Yasin- memang menjadi fakta dan persoalan serius dinegeri ini. Fenomena vonis ringan untuk koruptor setidaknya dapat dilihat dari hasil pantauan Indonesia Corruption Watch atas perkara korupsi yang diperiksa dan diadili oleh Pengadilan selama tahun 2014-2015.

Jika hukuman bersalah terhadap koruptor didasarkan pada kategori, maka ICW membagi dalam 3 kelompok yaitu ringan (<1 - 4 tahun penjara), sedang (> 4 - 10 tahun penjara), dan berat (diatas 10 tahun penjara). Kategori ringan didasarkan pada pertimbangan bahwa hukuman minimal penjara dalam Pasal 3 UU Tipikor adalah 4 tahun penjara. Maka hukuman 4 tahun kebawah masuk kategori ringan. Sedangkan vonis masuk kategori sedang adalah vonis diatas 4 tahun hingga 10 tahun. Masuk kategori vonis berat adalah kasus korupsi yang divonis diatas 10 tahun penjara.

Pada tahun 2014, ICW memantau 395 perkara korupsi yang diadili oleh Pengadilan Tipikor, Pengadilan Banding dan Mahkamah Agung. Sebanyak 436 terdakwa (91%) dinyatakan bersalah atau terbukti korupsi dan 28 terdakwa (5,8%) yang divonis bebas atau lepas oleh pengadilan serta ada total 15 terdakwa yang tidak dapat diidentifikasi (3%) vonis yang dijatuhkan majelis hakim tipikor.

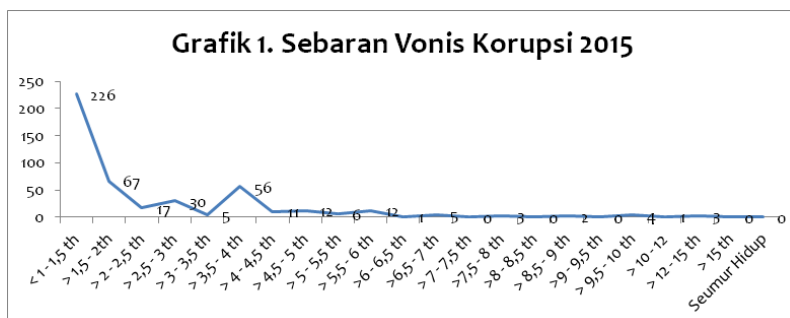
Pada Tahun 2014, dominan hukuman untuk koruptor masuk kategori ringan (< 1 - 4 tahun) yaitu sebanyak 372 terdakwa.

Sedangkan masuk kategori sedang (<4 – 10 tahun) hanya ada 60 terdakwa dan kategori berat (diatas 10 tahun) hanya 3 orang yang divonis diatas 10 tahun penjara. Serta 1 terdakwa divonis seumur hidup. Rata-rata vonis untuk koruptor selama tahun 2014 adalah 34 bulan atau 2 tahun 8 bulan penjara.



Selama tahun 2015, dari 524 perkara korupsi yang berhasil ICW pantau, sebanyak 461 terdakwa (81,7%) dinyatakan bersalah atau terbukti korupsi dan 68 terdakwa (12,1%) yang divonis bebas atau lepas oleh pengadilan serta ada total 35 terdakwa yang tidak dapat diidentifikasi (6,2%) vonis yang dijatuhkan majelis hakim tipikor.

Pada Tahun 2015, dominan hukuman untuk koruptor masuk kategori ringan (<1-4 tahun) yaitu sebanyak 401 terdakwa. Sedangkan masuk kategori sedang (<4 – 10 tahun) hanya ada 56 terdakwa dan kategori berat (diatas 10 tahun) hanya 3 orang yang divonis diatas 10 tahun penjara. Rata-rata vonis untuk koruptor selama tahun 2015 adalah 26 bulan atau 2 tahun 2 bulan penjara.



Jika merujuk pada kategori hukuman yang dibuat oleh ICW, maka hukuman untuk Rachmat Yasin selama 5 tahun 6 bulan penjara tergolong kategori sedang. Hal ini tentu saja jauh dari semangat

menghukum koruptor dengan seberat-beratnya dan membuat pelaku menjadi jera.

Jaksa dan Majelis Hakim tidak menjadikan dampak dari korupsi tukar menukar kawasan hutan sebagai hal yang memberatkan terdakwa

Sebelum menentukan tuntutan maupun vonis terhadap terdakwa, Jaksa maupun Majelis Hakim akan mempertimbangan hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan terdakwa.

Dalam perkara yang melibatkan Rachmat Yasin, dalam tuntutan Jaksa di halaman 405-406 disebutkan:

Selanjutnya sampailah kami kepada tuntutan pidana terhadap Terdakwa Rachmat Yasin, namun sebelumnya perlu kiranya dikemukakan hal-hal yang kami jadikan pertimbangan dalam mengajukan tuntutan pidana ini, yaitu hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan sebagai berikut:

Hal-Hal yang memberatkan:

- *Perbuatan terdakwa kontraproduktif bagi upaya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;*
- *Terdakwa selaku Kepala Daerah/Bupati tidak memberikan contoh yang baik penyelenggaraan pemerintahan.*

Hal-Hal yang meringankan:

- *Terdakwa mengakui telah menerima uang dari dari Kwee Cahyadi Kumala alias Swie Teng melalui FX Yohan Yap alias Yohan terkait rekomendasi tukar menukar lahan kawasan hutan*
- *Terdakwa telah menyerahkan kepada negara uang sejumlah Rp 3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah) yang diterima dari Kwee Cahyadi Kumala kepada KPK.*
- *Terdakwa tidak pernah dihukum.*
- *Terdakwa selama menjabat Bupati Bogor selama 2 periode telah menerima beberapa penghargaan antara lain Tanda Kehormatan Satyalencana Kebaktian Sosial dan Satyalencana Pembangunan.*

Majelis Hakim selain memperhatikan fakta-fakta dan pemenuhan unsur pidana korupsi yang didakwakan dan tuntutan oleh Jaksa, dalam

memberikan putusan dalam perkara ini juga mempertimbangkan mengenai hal-hal yang meringankan dan memberatkan terdakwa.

Pada putusan di halaman 262 disebutkan:

Menimbang, bahwa sebelum Majelis menjatuhkan putusan perlu terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan terdakwa sebagai berikut:

Hal-Hal yang memberatkan:

- *Perbuatan terdakwa tidak mendukung program pemerintah dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang sedang giat-giatnya dilaksanakan;*
- *Terdakwa sebagai seorang Bupati tidak memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam program pemerintah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme maupun pelaksanaan reformasi birokrat yang sedang giat-giatnya dilaksanakan*

Hal-Hal yang meringankan:

- *Terdakwa mengakui segala perbuatannya merasa menyesal serta belum pernah dihukum, bersikap sopan dalam persidangan*
- *Terdakwa telah menyerahkan kepada negara uang sejumlah Rp 3.000.000.000,- (tiga milyar rupiah) yang pernah diterimanya dari Kwee Cahyadi Kumala alias Swie Teng melalui FX Yohan Yap alias Yohan.*

Jika dicermati kembali, baik Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutan maupun Majelis Hakim dalam pertimbangannya pada perkara yang melibatkan Rachmat Yasin sama sekali tidak memperhatikan mengenai semangat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, padahal perbuatan korupsi terdakwa dapat berakibat pada rusaknya lingkungan hidup atau ekosistem disekitar kawasan tersebut.

Dampak atau kerugian yang ditimbulkan akibat adanya praktek tukar menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA seluas ±2.754 hektar di wilayah Bogor tidak muncul dalam tuntutan maupun putusan hakim sebagai suatu hal yang memberatkan terdakwa. Jaksa dan Hakim terkesan tidak memiliki perspektif lingkungan hidup atau dampak yang ditimbulkan akibat perbuatan korupsi yang telah dilakukan oleh terdakwa. Jaksa dan Hakim terkesan hanya

fokus pada tindakan yang dilakukan oleh terdakwa Rachmat Yasin dan pemenuhan terhadap unsur-unsur dari pasal yang didakwakan kepadanya.

Padahal kejahatan korupsi di lingkungan hidup – termasuk korupsi sektor kehutanan – bisa berdampak lebih buruk dari kejahatan korupsi di sektor lainnya. Kerugian dalam kejahatan korupsi biasa hanya dihitung berdasarkan kerugian keuangan negara yang ada dalam Anggaran Negara (APBN) ataupun Anggaran Daerah (APBD), sedangkan kejahatan korupsi lingkungan hidup, kerugian negara yang diderita tidak saja kerugian negara ekonomis atau dalam perhitungan APBD ataupun APBD namun juga kerugian secara ekologis. Kerugian ekologis sendiri bersifat jangka panjang, mungkin tidak dirasakan saat ini namun akan terasa dimasa mendatang yang membawa kerugian banyak bagi rakyat seperti longsor ataupun banjir.

Seharusnya pada bagian hal-hal yang memberatkan perlu disebutkan misalnya saja

- *Perbuatan terdakwa yang memberikan persetujuan atau rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA kepada Menteri Kehutanan bisa merusak lingkungan dan ekosistem, menimbulkan banjir;*

Pencantuman dampak perkara korupsi yang dilakukan terhadap lingkungan sebagai pertimbangan Hakim untuk memperberat hukuman terhadap terdakwa dapat dilihat dalam sejumlah putusan dalam perkara korupsi yang terkait dengan sektor kehutanan.

Misalnya saja putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dengan terdakwa Yohan Yap (Putusan Nomor 13/Tipikor/2014/PT BDG). Dalam perkara ini Yohan Yap didakwa melakukan penyuapan terhadap Rachmat Yasin, Bupati Bogor untuk mendapatkan Surat Rekomendasi Tukar Menukar Kawasan Hutan atas nama PT BJA seluas ±2.754 hektar di wilayah Bogor. Pada tingkat pertama di Pengadilan Tipikor Bandung, Yohan divonis 1 tahun 6 bulan penjara sedangkan dalam tahap Banding di Pengadilan Tinggi Tipikor Jawa Barat hukumannya ditambah menjadi 4 tahun penjara.

Dalam bagian pertimbangannya terhadap terdakwa Yohan (lihat Putusan Nomor 13/Tipikor/2014/PT BDG, halaman 99) Hakim Tinggi Jawa Barat menyatakan:

Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa perlu diperberat, dengan alasan bahwa perbuatan terdakwa dan kawan-kawan pada dasarnya hanya memandang, memikirkan dan mengutamakan kepentingan bisnis semata, tanpa memperhatikan dan memperhitungkan kepentingan anak cucu kita di masa mendatang.

Bahwa selain itu akibat terlalu gampangya pengalihan fungsi lahan hutan menjadi lahan pemukiman, perkotaan atau proyek-proyek bisnis lainnya, bisa merusak lingkungan dan ekosistem, menimbulkan banjir, terutama berimbas sampai ke ibukota Jakarta maupun kawasan sekitarnya;

Contoh lainnya adalah Putusan No. 21/Pid.Sus/2012/PN-PBR atas nama terdakwa Burhanuddin Husin, mantan Bupati Kampar Riau. Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Pekanbaru pada 12 Oktober 2012 menyatakan Burhanuddin Husin terbukti bersama-sama melakukan tindak pidana korupsi dalam kasus pengesahan Rencana Kerja Tahunan (RKT) 14 perusahaan pengelolaan kayu di Kabupaten Siak dan Pelalawan saat ia menjabat sebagai Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau. BPKP menyebutkan bahwa atas penerbitan RKT 2001-2006 negara dirugikan senilai Rp 519 miliar.

Majelis Hakim menjatuhkan pidana kepada Burhanuddin selama 2 tahun 6 bulan penjara dan denda Rp 250 juta dengan subsidair lima bulan kurungan dan perintah supaya terdakwa tetap dalam tahanan. Dalam salah satu bagian pertimbangan, Majelis Hakim menyebutkan hal yang memberatkan terdakwa adalah *“Perbuatan terdakwa telah menyebabkan hilangnya sebagian potensi hutan alam”*.

Dalam perkara korupsi sektor kehutanan lainnya yaitu dengan terdakwa Tengku Azmun Jaafar, Bupati Pelalawan, Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Pekanbaru dalam salah satu pertimbangan hal yang memberatkan menyebutkan bahwa tindakan *“Terdakwa telah membawa dampak berkurangnya hutan alam di Kabupaten Pelalawan”*. Azmun dinyatakan terbukti melakukan korupsi dalam menerbitkan izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) kepada 12 perusahaan. Majelis Hakim menghukum Azmun 11 tahun penjara, denda Rp 500 juta dan uang pengganti Rp 12,36 Miliar.

Pemberatan pidana bagi terdakwa dengan menimbang faktor dampak lingkungan juga terjadi dalam perkara korupsi lainnya yang melibatkan Darianus Lungguk (DL) Sitorus, pengusaha PT Torganda. Pada tahun 2006, DL Sitorus dijerat secara berlapis dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Kehutanan karena melakukan korupsi penguasaan hutan produksi negara secara ilegal di register 40 dan non register 40 di kawasan Padang Lawas di Sumatera Utara.

Pada 27 Juni 2006, DL Sitorus dituntut oleh Jaksa selama 12 tahun penjara, denda Rp 200 juta dan mengganti kerugian negara sebesar Rp 323 miliar. Kerugian keuangan negara yang ditimbulkan sebesar Rp 323 miliar akibat hilangnya tegakan di 47 ribu hektar hutan produksi negara, hilangnya pemasukan dana reboisasi dan pengelolaan sumber daya alam yang seharusnya masuk ke Departemen Kehutanan.

Dalam tuntutan Jaksa juga memasukkan pertimbangan akibat hal-hal yang memberatkan terdakwa DL Sitorus yaitu perbuatannya yang menguasai hutan produksi negara register No 40 di Kawasan padang Lawas, Tapanuli Selatan Sumatera Utara seluas 47 ribu hektar secara ilegal dan mengubah fungsinya menjadi kebun kelapa sawit telah mengakibatkan erosi tanah dan memudahkan terjadinya banjir. Selain itu perbuatan terdakwa juga telah menyebabkan hilangnya habitat hewan dan tumbuhan tertentu serta mengurangi luas lahan hutan tropis Indonesia yang telah ditetapkan sebagai paru-paru dunia.

Akhirnya Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang diketuai oleh Andriani Nurdin pada 28 Juli 2006 menjatuhkan hukuman 8 tahun penjara kepada DL Sitorus. Namun majelis menyatakan perbuatan Sitorus ada dalam yuridiksi UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bukan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam salah satu pertimbangannya khususnya hal yang memberatkan terdakwa, Majelis Hakim memperkuat argumentasi dari Jaksa dan menyatakan *“perbuatan terdakwa membahayakan seluruh umat manusia karena telah mengakibatkan rusaknya tata kelola air, merusak air permukaan dan mengakibatkan erosi tanah yang memudahkan terjadinya banjir. Selain itu perbuatan terdakwa juga telah menyebabkan hilangnya habitat hewan dan tumbuhan tertentu serta mengurangi luas lahan hutan tropis*

Indonesia yang telah ditetapkan sebagai paru-paru dunia”.

Perkara korupsi yang melibatkan Rachmat Yasin merupakan salah satu dari perkara korupsi dari sektor kehutanan yang ditangani oleh KPK. Dalam pantauan ICW, sejak KPK berdiri pada tahun 2003 hingga Mei 2016 sedikitnya terdapat 12 perkara korupsi di sektor kehutanan yang telah atau sedang ditangani KPK, diantaranya:

1. Tindak Pidana Korupsi pada pelaksanaan program pembangunan perkebunan kelapa sawit sejuta hektar di Kalimantan Timur serta penerbitan ijin pemanfaatan kayu secara melawan hukum 1999 – 2002.
2. Tindak Pidana Korupsi penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HT) Tahun 2001 – 2006 di Riau kepada sejumlah perusahaan dan penerimaan hadiah.
3. Tindak Pidana Korupsi pemberian sejumlah uang kepada anggota komisi IV DPR dan pejabat Dephut terkait proses pengajuan anggaran pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu di Kementerian Kehutanan tahun 2007 – 2008.
4. Tindak Pidana Korupsi dalam permintaan dan penerimaan sejumlah uang terkait proses permohonan alih fungsi hutan lindung pantai air telang Kabupaten Musi Banyuasin, Sumatera Selatan untuk pembangunan pelabuhan Tanjung Siapi-api yang melibatkan Anggota DPR.
5. Tindak Pidana Korupsi terkait penerbitan ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman tahun 2001 – 2003 di wilayah Kabupaten Siak kepada sejumlah perusahaan dengan Bupati Siak.
6. Tindak Pidana Korupsi memberikan atau menjanjikan sesuatu kepada Bupati Buol Amran Batalipu terkait proses pengurusan HGU perkebunan atas nama PT. Cipta Cakra Murdaya atau PT Hardaya Inti Plantation.
7. Tindak Pidana Korupsi menerima hadiah terkait pemberian rekomendasi tukar menukar kawasan hutan di Kabupaten Bogor atas nama PT. Bukit Jonggol Asri dengan tersangka Bupati Bogor Rachmat Yasin.
8. Tindak pidana korupsi terkait pengajuan revisi alih fungsi hutan di Provinsi Riau tahun 2014.
9. Tindak Pidana Korupsi terkait alih fungsi hutan lindung di Bintan Buyu Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau.

10. Tindak Pidana Korupsi terkait pemerasan dalam proyek pengadaan GPS (Geographical Position System) Geodetik di Badan Planologi Kehutanan (BAPLAN) oleh Muhammad Al Amien Nasution Anggota DPR RI 2004-2009.
11. Tindak Pidana Korupsi terkait pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu (SKRT) untuk bagian anggaran 69 Departemen Kehutanan tahun 2006-2007.
12. Tindak Pidana Korupsi terkait pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (UPHHKHT) terhadap 9 perusahaan di Provinsi Riau.

Perkara korupsi kehutanan umumnya terjadi dalam wilayah proyek pengadaan serta wilayah perijinan. Korupsi kehutanan melalui perijinan merupakan perkara korupsi yang sulit dibuktikan karena seringkali bersifat transaksional dan tertutup. Melalui perijinan kegiatan usaha seolah-olah dilakukan secara legal padahal proses perijinannya merupakan hasil tawar-menawar atau jual beli.

Dari 12 perkara tersebut sedikitnya ada 35 orang yang terjerat perkara korupsi sektor kehutanan. Mereka berprofesi sebagai kepala daerah-mantan kepala daerah (8 Orang), Anggota DPR (6 Orang), Pengusaha (10 Orang), PNS daerah (10 Orang), Lain-Lain (1 Orang). Dari 35 orang pelaku sebanyak 34 orang telah divonis dan 1 orang masih berstatus sebagai tersangka, yaitu Edison Marudut dalam perkara pengajuan revisi alih fungsi hutan Provinsi Riau.

Dari 34 orang pelaku yang telah divonis mayoritas pelaku masih dihukum ringan, yaitu 21 orang. Hukuman kategori sedang sebanyak 11 orang. Sayangnya hukuman berat baru dijatuhkan kepada 2 orang pelaku korupsi yaitu Teuku Azmun Jaafar (mantan Bupati Pelelawan) yang divonis 11 tahun penjara dan Rusli Zainal (Mantan Gubernur Riau) dengan hukuman 14 tahun penjara.

Jika dilihat keseluruhan perkara, diketahui bahwa kerugian negara dan suap yang ditimbulkan di sektor hutan sangatlah besar. Jumlah kerugian negara yang telah ditangani KPK berjumlah Rp. 2,2 Triliun dengan nilai suap sebesar 17 Ribu Dollar Singapura dan Rp. 8,657 Miliar.

Penjatuhan hukuman tambahan berupa pencabutan hak politik terhadap terdakwa seharusnya bisa lebih maksimal

Dalam perspektif hukum pidana ada dua jenis penghukuman yaitu

hukuman pokok dan hukuman tambahan. Keduanya merupakan kewenangan atau diskresi dari hakim. Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), hukuman pokok terdiri dari: pidana mati/seumur hidup, pidana penjara, pidana kurungan dan pidana denda. Sedangkan hukuman tambahan berupa: pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang dan pengumuman putusan hakim.

Hukuman tambahan pencabutan hak-hak tertentu dijelaskan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 35 KUHP antara lain: hak-hak terpidana yang dapat dicabut dengan putusan hakim berdasarkan KUHP dan aturan lainnya adalah: (1). Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu; (2). Hak memasuki Angkatan Bersenjata; (3). Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan; (4). Hak menjadi penasihat hukum atau pengurus atas penetapan pengadilan, hak menjadi wali, pengawas, wali pengampu, atau pengampu pengawas yang bukan anaknya sendiri; (5). Hak menjalankan kekuasaan orang tua, menjalankan perwalian dan pengampuan atas anak sendiri; (6). Hak menjalankan mata pencaharian tertentu.

Tentang lamanya pencabutan hak-hak tertentu ini diatur antara lain: (a) bagi mereka yang dihukum pidana mati atau penjara seumur hidup, lamanya pencabutan hak adalah seumur hidup; (b) bagi mereka yang dihukum penjara selama waktu tertentu atau kurungan lamanya pencabutan hak minimal dua tahun dan maksimal 5 tahun lebih lama dari hukuman yang dijatuhkan; sedangkan (c) bagi mereka yang dihukum dengan pidana denda, maka lamanya hukuman pencabutan hak minimal dua tahun dan maksimal lima tahun.

Dalam perkara korupsi yang melibatkan terdakwa Rachmat Yasin, Majelis Hakim selain menjatuhkan pidana pokok berupa pidana penjara dan denda juga menjatuhkan hukuman tambahan pencabutan hak terdakwa berupa pencabutan Hak untuk dipilih dalam jabatan publik atau lebih dikenal dengan istilah “pencabutan hak politik”.

Dalam bagian pertimbangan Majelis Hakim (halaman 261) menyatakan:

Menimbang, bahwa pada saat terdakwa melakukan tindak pidana adalah terkait dengan kedudukan dan jabatan terdakwa selaku Bupati Bogor yang merupakan jabatan publik yang dipilih oleh rakyat maka Majelis Hakim memandang perlu kiranya terhadap terdakwa juga dikenakan pidana berdasarkan ketentuan pasal 17

jo pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan dihubungkan ketentuan pasal 10 huruf b ke-1 KUHP terhadap pelaku tindak pidana dapat dikenakan pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu;

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan pasal 35 ayat (1) KUHP, hak-hak yang dapat dicabut oleh pelaku tindak pidana antara lain adalah hak dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum;

Dalam bagian putusan Majelis Hakim menyatakan:

Menjatuhkan hukuman tambahan kepada terdakwa tersebut berupa pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 2 (dua) tahun lebih lama dari pidana pokoknya;

Penjatuhan pidana tambahan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim kepada Rachmat Yasin lebih rendah daripada tuntutan Jaksa Penuntut Umum yang menuntut pidana tambahan kepada terdakwa berupa pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 3 (tiga) tahun lebih lama dari pidana pokoknya.

Tuntutan dan penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik terhadap terdakwa Rachmat Yasin perlu mendapat apresiasi. Meski sesungguhnya Jaksa maupun Hakim dapat saja lebih maksimal menjatuhkan pidana tambahan pencabutan hak politik. Hak Politik yang dicabut tidak saja hak untuk dipilih dalam jabatan publik namun juga hak untuk memilih serta rentang waktunya perlu juga dibuat lebih maksimal hingga 5 tahun. Sehingga hukuman maksimal yang dapat dijatuhkan terhadap Rachmat Yasin adalah *Menjatuhkan hukuman tambahan kepada terdakwa tersebut berupa pencabutan hak untuk memilih dan dipilih dalam jabatan publik selama 5 (lima) tahun lebih lama dari pidana pokoknya;*

Gagasan penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan Hak Politik oleh sejumlah kalangan dinilai sebagai langkah ini tepat dan model baru (*role model*) dalam memberikan efek jera buat pelaku korupsi khususnya mereka yang menyandang status sebagai pejabat publik.

Selama ini penjatuhan pidana penjara dan denda serta uang pengganti belum sepenuhnya membuat pelaku korupsi menjadi jera. Setelah menjalani masa hukuman di penjara, sejumlah mantan terpidana korupsi bahkan masih berupaya kembali menduduki jabatan publik seperti kepala daerah maupun anggota legislative baik di daerah maupun ditingkat nasional.

Pada proses pemilihan kepala daerah (Pilkada), dalam catatan ICW, dari 18 Kepala daerah yang dikategorikan sebagai calon kepala daerah bermasalah secara hukum khususnya korupsi, sebanyak 6 orang diantaranya berhasil menang dalam Pilkada serentak tahun 2015 lalu. Tiga diantaranya adalah mantan terpidana korupsi yaitu Vonny A. Panambuan (terpilih menjadi Bupati Minahasa Utara), Hamid Rizal (terpilih menjadi Bupati Natuna), dan Gusmal (terpilih menjadi Bupati Solok).

Pada pemilihan legislatif, data ICW pada 25 September 2014 menyebutkan sedikitnya terdapat 58 orang yang terpilih menjadi anggota dewan (DPR, DPRD, DPD) periode 2014-2019 tersangkut dalam perkara korupsi. Mereka saat ini masih dalam proses penyidikan, persidangan dan sudah ada yang telah divonis oleh Pengadilan Tipikor, Pengadilan Tinggi ataupun Mahkamah Agung. Bahkan beberapa diantaranya saat ini ditahan dalam kapasitasnya sebagai tersangka korupsi.

Salah satu Caleg terpilih bahkan telah berstatus terpidana korupsi adalah Marten Apuy (PDIP). Dugaan korupsi dilakukan pada saat Ia menjabat sebagai Anggota DPRD Kutai Kartanegara (Kukar). Marten Apuy diduga terlibat dugaan korupsi dana operasional DPRD tahun 2005 senilai Rp 2,67 miliar dan pada 2012 lalu, dirinya divonis bersalah oleh Mahkamah Agung dan dihukum 1 tahun penjara karena terbukti melakukan korupsi. Dalam Pemilu 2014 lalu, Marten Apuy terpilih menjadi anggota DPR RI. Status Marten Apuy masih belum jelas meskipun putusannya telah *inkracht*, pihak Kejaksaan hingga akhir 2014 lalu belum juga menjebloskannya ke penjara.

Hasil pantauan ICW setidaknya ada 14 terdakwa korupsi yang dikenakan hukuman pidana pokok dan tambahan hukuman berupa pencabutan hak politik. Tuntutan pencabutan hak politik untuk terdakwa korupsi pertama kali ditujukan terhadap Irjen Pol. Djoko Susilo, Kepala Korlantas Polri. Meski pada awalnya sempat ditolak oleh Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta, pada akhirnya penjatuhan hukuman tambahan pencabutan hak politik terhadap Djoko

dikabulkan di tingkat Pengadilan Banding Jakarta dan Mahkamah Agung.

Daftar Terdakwa yang mendapatkan pidana tambahan Pencabutan Hak Politik

NO	TERDAKWA	JABATAN	PERKARA	VONIS
1.	Luthfi Hasan Ishak	Anggota DPR	Suap Kouta Daging Impor	18 tahun
2.	Irjen Djoko Susilo	Kakorlantas Polri	Pengadaan Simulator SIM	18 tahun
3.	Anas Urbaningrum	Anggota DPR	Proyek Hambalang	14 tahun
4.	Ratu Atut	Gubernur Banten	Suap Hakim MK untuk Sengketa Pilkada di Banten	7 tahun
5.	Rina Iriani SR	Bupati Karanganyar	Korupsi proyek perumahan	12 tahun
6.	Bonaran Situmeang	Bupati Tapanuli Tengah	Suap kepada Ketua MK terkait Pilkada	4 tahun
7.	Ade Swara	Bupati Karawang	Pemerasan terhadap pengusaha	7 tahun
8.	Nurlatifah	DPRD Karawang	Pemerasan terhadap pengusaha	6 tahun
9.	Romi Herton	Walikota Palembang	Suap kepada Ketua MK terkait Pilkada	7 tahun
10.	Masyto	Istri Walikota Palembang	Suap kepada Ketua MK terkait Pilkada	5 tahun
11.	Rusli Zainal	Gubernur Riau	Suap Proyek PON dan Kehutanan	14 tahun
12.	Fuad Amin	Mantan Bupati Bangkalan	Suap dan Pencucian Uang saat menjadi Bupati.	13 tahun
13.	Rachmat Yasin	Bupati Bogor	Suap alih fungsi kawasan hutan	5 tahun 6 bulan

DOK. ICW 2016

Terobosan tentang penjatuhan pidana tambahan pencabutan hak politik terhadap terdakwa korupsi sesungguhnya masih belum seragam di kalangan hakim. Meski sudah banyak pencabutan hak politik diberikan terhadap terdakwa korupsi, namun masih ada pula majelis Hakim Pengadilan Tipikor yang menolak mengabulkan tuntutan Jaksa tentang pencabutan hak politik. Tuntutan pencabutan hak politik terhadap terdakwa yang pernah ditolak hakim Pengadilan Tipikor antara lain mantan Bupati Lombok Barat, Zaini Arony (pemerasan terhadap pengusaha untuk berinvestasi di Lombok), Anggota DPR Dewi Yasin Limpo (suap terkait proyek pembangkit listrik di Papua), dan Bupati Biak Numfor non aktif Yesaya Sombuk (suap dalam

proyek pembangunan rekonstruksi Talud di Biak Papua).

Alasan Majelis Hakim menolak tuntutan pencabutan hak politik terhadap terdakwa korupsi juga beragam. Dalam perkara Djoko Susilo, majelis Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta menyatakan pencabutan hak politik terlalu berlebihan. Untuk terdakwa Luthfi Hasan, dalam pertimbangan yang menolak pencabutan hak politik Majelis Hakim mengatakan, lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepada Luthfi Hasan dengan sendirinya akan menjadi proses seleksi masyarakat untuk tidak memilih atau mencalonkan Luthfi sebagai pejabat publik.

Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta, juga menolak tuntutan jaksa penuntut umum yang meminta agar hak politik terdakwa Anas Urbaningrum untuk dipilih dalam jabatan publik dicabut. Majelis berpendapat, tuntutan kepada terdakwa agar tidak dapat dipilih dalam jabatan publik pada hakikatnya tergantung kepada pilihan masyarakat sendiri dalam konteks demokrasi. Oleh karenanya, mengenai tuntutan pencabutan hak politik terdakwa, majelis menyatakan, sebaiknya diserahkan kepada penilaian masyarakat, apakah orang tersebut layak dipilih dalam jabatan publik atau tidak.

Pada perkara dengan Bupati Biak Numfor non aktif, Yesaya Sombuk, pertimbangan majelis hakim Pengadilan Tipikor Jakarta menolak pencabutan hak politik yaitu *“Hak untuk dipilih dalam jabatan publik adalah hak publik, karenanya publiklah yang akan menentukan apakah memilih atau tidak memilih seseorang untuk duduk dalam jabatan publik tertentu. Maka demikian tuntutan PU itu harus ditolak”*.

Polemik mengenai ketentuan pencabutan hak politik juga sempat diajukan ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009 lalu. MK melalui putusan No 4/PUUVII/ 2009 (tanggal 24 Maret 2009) telah menetapkan bahwa hukuman pencabutan hak politik itu dianggap konstitusional tetapi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasannya, antara lain, pencabutan hak itu hanya berlaku sampai lima tahun sejak terpidana selesai menjalankan hukumannya, jabatan yang boleh diduduki itu hanya jabatan yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan dan bukan jabatan yang diraih karena pengangkatan atau penunjukan. Satu syarat lainnya adalah yang bersangkutan harus mengumumkan kepada rakyat pemilih bahwa dirinya pernah dihukum penjara karena tindak pidana yang pernah dilakukannya. Jadi setelah lima tahun selesai menjalani hukuman yang bersangkutan

boleh mencalonkan diri untuk menjadi presiden, anggota DPR/DPD/ DPRD, gubernur, bupati/wali kota, dan sebagainya.

KESIMPULAN

Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Bandung dalam putusannya menyatakan terdakwa Rachmat Yasin, Bupati Bogor terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi “korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut”, dihukum 5 tahun dan 6 bulan penjara dengan denda sebanyak Rp 300 juta serta pencabutan hak untuk dipilih dalam jabatan publik selama 2 tahun. Meskipun terdakwa Rachmat Yasin akhirnya dihukum oleh Majelis Hakim namun ibarat pepatah “tak ada gading yang tak retak”, putusan dalam perkara ini masih meninggalkan sejumlah catatan atau kekurangan yang menyebabkan hukuman untuk terdakwa menjadi tidak maksimal dan jauh dari tujuan pemidanaan untuk memberikan nestapa dan pelajaran buat terdakwa.

Pertama, Tuntutan Jaksa dan Vonis terhadap terdakwa tidak maksimal. Dalam perkara ini terdakwa dijerat - dan akhirnya terbukti - dengan Pasal 12 huruf a UU 31 Tahun 1999 jo UU 20 Tahun 2001 yang dalam ketentuannya mengatur ancaman pidana maksimalnya hingga 20 tahun penjara. Namun tuntutan Jaksa Penuntut Umum KPK terhadap terdakwa yaitu 7 tahun 6 bulan penjara maupun vonis Majelis Hakim yaitu pidana 5 tahun 6 bulan penjara adalah kurang dari ½ (setengah) ancaman pidana maksimal dalam pasal 12 huruf a (20 tahun penjara) yang dapat dikenakan terhadap terdakwa. Jaksa maupun Majelis Hakim juga tidak berpedoman pada Pasal 52 KUHP dalam upaya pemberatan terhadap terdakwa yang merupakan pejabat publik. Selain itu Majelis Hakim juga tidak memiliki keberanian untuk menjatuhkan vonis terhadap terdakwa yang jumlahnya sama atau lebih tinggi dari tuntutan Jaksa dalam rangka menjatuhkan hukuman yang maksimal dan menjerakan untuk terdakwa.

Kedua, Jaksa dan Majelis Hakim tidak menjadikan dampak dari korupsi tukar menukar kawasan hutan yang dilakukan oleh terdakwa Rachmat Yasin sebagai suatu hal yang memberatkan hukuman. Baik Jaksa dan Majelis Hakim dalam perkara korupsi sektor kehutanan ini terkesan hanya melihat pada satu aspek saja yaitu bertentangan dengan UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Padahal perbuatan korupsi

terdakwa terkait tukar menukar kawasan hutan dapat berakibat pada rusaknya lingkungan hidup atau ekosistem disekitar kawasan tersebut sebagaimana semangat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, Tidak muncul perspektif dari Jaksa maupun Hakim mengkaitkan perkara ini dengan upaya penyelamatan lingkungan hidup dan mencegah kerugian ekologis yang memiliki dampak serius bagi orang banyak.

Ketiga, penjatuhan hukuman tambahan berupa pencabutan hak politik terhadap terdakwa seharusnya bisa lebih maksimal. Tuntutan dan penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik selama 2 tahun terhadap terdakwa Rachmat Yasin layak mendapat apresiasi meski sesungguhnya Jaksa maupun Hakim dapat saja lebih berat dari itu. Hak Politik yang dicabut tidak saja hak untuk dipilih dalam jabatan publik namun juga hak untuk memilih serta rentang waktunya perlu juga dibuat lebih maksimal hingga 5 tahun untuk menutup peluang bagi Terdakwa Rachmat Yasin terpilih dalam jabatan publik dalam hal ini kepala daerah. Pada sisi lain masih muncul ketidakseragaman atau disparitas hakim dalam menjatuhkan pidana tambahan berupa pencabutan hak politik terhadap terdakwa justru dikhawatirkan menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan antara terdakwa yang satu dengan terdakwa yang lain meskipun sama-sama sebagai pejabat publik.

REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan diatas maka rekomendasi yang dapat diberikan antara lain adalah agar tujuan pemidanaan untuk memberikan nestapa dan pelajaran buat terdakwa tercapai maksimal maka tuntutan maupun vonis yang dijatuhkan terhadap terdakwa juga harus maksimal. Baik Jaksa Penuntut maupun Hakim harus tetap menempatkan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga tuntutan dan hukuman yang dapat dijatuhkan kepada pelaku juga harus luar biasa, lebih tinggi dan lebih nestapa dari penjatuhan pidana untuk kejahatan biasa.

Pada proses penuntutan dan penjatuhan pidana, jaksa maupun hakim juga sebaiknya memperhatikan dampak korupsi yang ditimbulkan dari perkara ini. Dalam hal ini perlu ada perluasan perspektif tidak saja perspektif tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi namun perspektif atau aspek regulasi yang lain dan relevan dengan perkara korupsi yang ditangani.

Tuntutan dan Vonis berupa pidana tambahan pencabutan hak politik (memilih dan dipilih sebagai pejabat publik) sebaiknya diterapkan terhadap semua perkara korupsi yang mana pelakunya merupakan pejabat publik sebagai bentuk hukuman secara politik. Untuk menghindari disparitas atau penolakan pemberian pencabutan hak politik untuk terdakwa korupsi dan sekaligus dukungan terhadap upaya pemberantasan korupsi, Mahkamah Agung sebaiknya mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung untuk meminta Hakim ditingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung menjatuhkan pidana tambahan pencabutan hak politik terhadap terdakwa perkara korupsi.

REFERENSI

Surat Tuntutan Jaksa Penuntut Umum Komisi Pemberantasan Korupsi atas nama terdakwa Rachmat Yasin (Surat Tuntutan Nomor : Tut - 37/24/11/2014 tertanggal 6 November 2014)

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kelas I A Khusus Bandung Atas Nama Terdakwa Rachmat Yasin (Nomor: 87/PID.SUS/TPK/2014/PN.BDG)

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Tinggi Jawa Barat atas nama terdakwa Yohan Yap (Putusan Nomor 13/Tipikor/2014/PT BDG)

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2014. Studi Kerentanan Korupsi Dalam Perizinan di Sektor Sumber Daya Alam. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi

_____. 2014. Jejak Kasus Rachmat Yasin. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi <http://acch.kpk.go.id/jejak-kasus/-/jejak-kasus/viewdetails/279>

Indonesia Corruption Watch. 2012. Laporan Eksaminasi Publik (20 Kasus Tindak Pidana Korupsi). Jakarta: Indonesia Corruption Watch

_____. 2014. PARLEMEN DITEMPATI KORUPTOR. Perkembangan Hasil Pemantauan Indonesia Corruption Watch Atas Perkara Korupsi yang melibatkan Anggota Legislatif. Jakarta: Indonesia Corruption Watch

_____. 2015. Koruptor Masih Dihukum Ringan,

Catatan Pemantauan Perkara Korupsi Yang Divonis Oleh Pengadilan
Selama Tahun 2014. Jakarta: Indonesia Corruption Watch

_____.2016. Vonis Koruptor Semakin Ringan,
Catatan Pemantauan Perkara Korupsi Yang Divonis Oleh Pengadilan
Selama Tahun 2015. Jakarta: Indonesia Corruption Watch

_____.2016. Evaluasi Penyelenggaraan PILKADA
SEREKTAK 2015. Jakarta: Indonesia Corruption Watch

M. Yasin.2014. Bahasa Hukum: 'Pencabutan Hak Tertentu'.
Jakarta: Hukumonline, Selasa, 07 Januari 2014

Tidak Terbukti Korupsi, DL Sitorus Divonis 8 Tahun,
Hukumonline, Senin, 31 Juli 2006

Menimbang Peluang Jokowi Memberantas Korupsi: Catatan untuk Gerakan Anti Korupsi

JOHANES DANANG WIDOYOKO

*Mahasiswa PhD, Department of Political&Social Change, Coral
Bell School, Australian National University*

danang@antikorupsi.org

ABSTRAK

Dalam konflik antara KPK vs polisi, Jokowi jauh dari harapan untuk memberantas korupsi. Jokowi malah memilih kompromi dengan patronase korupsi di kepolisian yang membangun aliansi dengan politisi, terutama dari PDIP. Jokowi yang bukan berasal dari elit politik dan bukan ketua partai politik tampak tidak mampu melawan kepentingan oligarki dan elit politik yang mendukungnya. Akhirnya Jokowi menempatkan Budi Gunawan sebagai Wakapolri walaupun telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dan membiarkan kriminalisasi KPK terus berjalan. Pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perang melawan kepentingan korup yang ada di kekuasaan. Korupsi tidak bisa diberantas mengandalkan orang baik. Di dalam struktur politik, orang baik sesungguhnya tidak ada. Jokowi dan siapa pun yang memegang kekuasaan menjadi

“orang baik” karena keberhasilan gerakan anti korupsi memaksa mereka untuk menjadi orang baik dengan memberantas korupsi. Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden yang didukung oleh aktivis anti-korupsi bukan keberhasilan gerakan anti-korupsi, justru awal bagi pemberantasan korupsi di medan politik yang berbeda.

Kata Kunci: pemberantasan korupsi, oligarki, korupsi di kepolisian

ABSTRACT

Jokowi was far from public expectation in the conflict between anti corruption commission (KPK) vs police. Police was criminalising KPK leaders after KPK has named Budi Gunawan as the suspect in the graft case. Budi Gunawan was a candidate for Indonesia Chief of Police Commander. Instead of supporting anti corruption campaign, Jokowi compromised with corrupt patronage police that has built a new and effective alliance with politician, particularly from PDIP. Neither part of Indonesian elite nor a political party leader, Jokowi was unable to deal with the interest of oligarchy and political elites. Finally Jokowi installed Budi Gunawan as the Deputy of Chief of Police Commander and did not able to stop the criminalisation. Eradicating corruption is a war against corrupt interest of power. Corruption can not be eradicated by a good man. There is no such a good man in politics. Jokowi and other leaders can be a good man because the success of anti corruption movement to force them to be a good man by eradicating corruption. The winning of Jokowi in the 2014 Presidential election was not a success story of anti corruption movement. It is a starting point for anti corruption movement to eradicate corruption in a different political field.

Keywords: *corruption eradication, oligarchy, police corruption,*

Banyak yang menilai Presiden SBY adalah pemimpin yang peragu, tidak tegas dan cenderung bermain aman. Sebaliknya, ketika Jokowi dicalonkan sebagai Presiden, banyak yang berharap ia akan menjadi Presiden yang tegas dan tanpa ragu ketika mengambil keputusan. Harapan itu bukan tanpa dasar karena saat menjabat sebagai Gubernur Jakarta dan Walikota Solo, Jokowi menunjukkan kepemimpinan yang tegas. Keberaniannya melakukan reformasi birokrasi, memberantas korupsi dan menata kota adalah rekam jejak

ketegasan Jokowi sebagai pemimpin. Akan tetapi, belum setahun penilaian itu harus segera direvisi. Dalam konflik KPK vs Polisi, Presiden Jokowi pun bersikap sama seperti Presiden SBY: tampak ragu, tidak tegas dan cenderung cari aman dengan keputusan yang kompromis.

Kekecewaan banyak pihak terhadap Jokowi bisa dibaca di banyak status di media sosial, komentar di media massa dan berbagai bentuk protes lainnya. Jokowi yang diharapkan mampu memberantas korupsi ternyata tampak tidak berdaya ketika berhadapan dengan resistensi jaringan korupsi di dalam polisi. Setelah KPK menetapkan Budi Gunawan (BG) sebagai tersangka kasus korupsi dan pencucian uang, polisi melakukan serangan balik dengan menetapkan pimpinan KPK sebagai tersangka dalam perkara yang sengaja dicari-cari. Sebelumnya Jokowi menetapkan BG sebagai Calon Kapolri, padahal sudah ada catatan dari KPK. BG termasuk kandidat dengan catatan merah ketika namanya masuk dalam daftar calon menteri yang disodorkan oleh Jokowi untuk dinilai KPK (Paragbueq & Trianita, 2015).

Perbandingan antara Presiden SBY dan Presiden Jokowi memberikan wawasan baru bahwa soal ketegasan pemimpin tidak ditentukan oleh kepribadian. Barangkali kepribadian memiliki kontribusi, tetapi struktur politik merupakan faktor yang lebih penting di balik keputusan Presiden. Bisa diduga mengapa Jokowi tidak tegas, demikian juga SBY, karena struktur politik tidak memberikan dukungan kuat. Jokowi menjadi ragu karena partai politik pendukungnya justru bulat mendukung BG sebagai Kapolri. Bahkan partai oposisi di DPR pun satu suara mendukung BG.

Dalam konteks pemberantasan korupsi, dan juga kebijakan di bidang lain, banyak pihak kini menjadi realistis Jokowi tidak bisa diharapkan sepenuhnya. Bahkan banyak yang memilih pesimis. Apalagi melihat posisi politik Jokowi yang lemah, kalah jumlah suara dari partai oposisi di DPR sementara dukungan dari partai pengusung tidak bulat. Bahkan dalam beberapa persoalan, seperti kontroversi pencalonan BG sebagai Kapolri, PDIP, partai pengusung Jokowi justru bersikap lebih oposan dari partai oposisi. Berangkat dari persoalan itu, tulisan ini akan menjawab dua pertanyaan, pertama mengapa Jokowi tidak mampu merealisasikan harapan besar yang diberikan kepadanya untuk memberantas korupsi di awal pemerintahannya. Kedua, apa yang harus dilakukan agar Jokowi mampu memenuhi

harapan untuk memberantas korupsi dan membawa Indonesia lebih maju lagi.

Untuk menjawab kedua pertanyaan penelitian di atas, tulisan ini akan dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama akan membahas strategi pemberantasan korupsi di Indonesia serta keberadaan oligarki yang menghambat pemberantasan korupsi. Kedua, akan diulas tentang agenda pemberantasan korupsi Jokowi serta pelaksanaannya, terutama mengenai konflik antara polisi dan KPK. Pada bagian akhir, akan dikaji peluang pemberantasan korupsi di dalam konteks sosial politik kontemporer di Indonesia.

PEMBERANTASAN KORUPSI

Definisi yang cukup dominan dalam pemberantasan korupsi adalah penyalahgunaan wewenang publik untuk kepentingan pribadi. Definisi ini menjadi arus utama dalam pemahaman tentang korupsi dan strategi pemberantasannya yang dipergunakan oleh Bank Dunia dan lembaga donor lainnya. Implikasi dari definisi dan strategi tersebut adalah fokus dalam pemberantasan korupsi di sektor publik. Praktis hampir semua program pemberantasan korupsi berpusat pada bagaimana mencegah penyalahgunaan wewenang publik. Berbagai program kemudian difokuskan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang di lembaga-lembaga pemerintah.

Dalam ilmu politik, gagasan arus utama pemberantasan korupsi dikembangkan dari teori *principal-agent* (Hamilton-Hart, 2001; Persson, Rothstein, & Teorell, 2010). Teori ini melihat korupsi sebagai pengkhianatan agen terhadap mandat yang telah diberikan oleh *principal*. Dalam korupsi politik, korupsi oleh politisi atau agen merupakan pengkhianatan politisi terhadap rakyat sebagai *principal* yang telah memberikan mandat dalam Pemilu. Dalam korupsi birokrasi, korupsi oleh pegawai negeri merupakan pengkhianatan terhadap mandat yang telah diberikan oleh pemimpin instansi pemerintah Presiden atau Kepala Daerah.

Senada dengan kerangka *principal-agent*, Robert Klitgaard membuat rumusan korupsi yang sangat terkenal: $C = M + D - A$ (Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability) (Klitgaard, 1988, p. 75). Korupsi sama dengan monopoli ditambah dengan kewenangan tetapi minus akuntabilitas. Berdasarkan rumusan ini, maka program pemberantasan korupsi dirancang untuk mengurangi

monopoli kekuasaan dan kewenangan serta meningkatkan akuntabilitas. Berdasarkan rumus Klitgaard itu, untuk mengurangi korupsi maka *principal* harus memastikan bahwa agen dibatasi kekuasaan dan kewenangannya serta menyiapkan mekanisme akuntabilitas. Dengan pengawasan yang ketat, maka korupsi atau pengkhianatan oleh agen bisa dikurangi.

Agenda pemberantasan korupsi kemudian diterjemahkan ke dalam sejumlah program seperti reformasi birokrasi berupa perbaikan sistem penggajian, rekrutmen, promosi dan mutasi. Program ini mendorong perubahan ke arah *merit system* berdasarkan penilaian yang objektif. Sedangkan praktik yang selama ini berkembang justru berdasar pada kedekatan pribadi dan penilaian subjektif. Tidak ada parameter objektif berdasarkan analisis beban kerja, prestasi dan berbagai indikator rekam jejak lainnya. Untuk memperkuat akuntabilitas, penegakan hukum diperkuat melalui program reformasi hukum. Ketika lembaga penegak hukum justru menjadi bagian dari problem korupsi, maka dibuat lembaga baru yang independen. KPK adalah salah satu contoh dari program reformasi hukum. Lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan dalam kasus korupsi. Kebijakan ini menjadi solusi bagi persoalan korupsi yang menyandera Kejaksaan dan Kepolisian serta pengadilan. Mendorong kebebasan pers serta pengawasan oleh civil society adalah contoh lain dari strategi meningkatkan akuntabilitas itu. Dengan demikian, sesungguhnya program-program pemberantasan korupsi di atas merupakan terjemahan praktis dari kerangka pemikiran *principal-agent* dan rumus Klitgaard. Korupsi diberantas dengan mengurangi kekuasaan dan kewenangan serta meningkatkan akuntabilitas.

Dengan kerangka serupa, Ross McLeod menyatakan, gagalnya pemberantasan korupsi di Indonesia karena manajemen sektor publik tidak dibenahi (McLeod, 2006, 2011; Setiyono & McLeod, 2010). Remunerasi pegawai tidak pernah diperbaiki tetapi pada saat yang sama pegawai negeri “dijijinkan” untuk melakukan korupsi guna memperbaiki penghasilannya. Selain itu, pegawai negeri berada di dalam lingkungan yang tidak kompetitif. Mekanisme *reward and punishment* tidak berjalan. Dalam kerangka yang lebih besar, situasi kepegawaian membuat korupsi justru tumbuh subur. Ross McLeod menyarankan agar birokrasi pemerintah belajar dari pengalaman di sektor swasta yang kompetitif (McLeod, 2006).

Pegawai yang tidak berhasil menunjukkan kinerja memuaskan, apalagi melakukan korupsi, harus segera diberi sanksi atau dipecat. Sebaliknya, pegawai yang menunjukkan prestasi akan mendapat promosi. Setiap jabatan harus dikompetisikan, tidak hanya dari dalam birokrasi tetapi juga dengan kandidat di luar birokrasi pemerintah. Jabatan yang kompetitif bukan hanya meningkatkan kinerja birokrasi tetapi juga akan mengurangi praktik korupsi. McLeod memberikan rekomendasi praktis, pertama menaikkan gaji pegawai setara dengan sektor swasta dan membuka peluang rekrutmen dari luar pegawai negeri sipil (PNS) sehingga jabatan PNS akan kompetitif. Kedua, melakukan perhitungan ulang sistem penggajian, bukan berdasarkan lama kerja tetapi berdasarkan beban kerja dan pengalaman (McLeod, 2006, p. 6).

Natasha Hamilton-Hart juga menyatakan pemberantasan korupsi tidak lengkap karena hanya mengandalkan tekanan dari luar (Hamilton-Hart, 2001). Berdasarkan evaluasinya, program pemberantasan korupsi di Indonesia mengandalkan pada penegakan hukum, pengawasan oleh pers dan *civil society* serta tekanan dari lembaga internasional. Strategi seperti ini tidak membuahkan hasil yang diharapkan karena pemberantasan korupsi dari dalam lembaga pemerintah justru tidak mendapat perhatian. Padahal korupsi terjadi justru di dalam birokrasi pemerintah. Merujuk pada rumus Klitgaard, kritik Natasha Hamilton-Hart dan Ross McLeod terkait dengan program pemberantasan korupsi yang hanya fokus pada akuntabilitas, tetapi kurang memberi perhatian pada upaya untuk mengatasi monopoli kekuasaan dan kewenangan di dalam lembaga pemerintah yang mendorong terjadinya korupsi.

Kritik lain terhadap strategi pemberantasan korupsi arus utama (*mainstream*) adalah perlunya prasyarat penting yang sering tidak tersedia, yakni adanya kepemimpinan politik. Resep-resep pemberantasan korupsi hanya bisa berjalan bila ada pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi. Dalam banyak kasus, strategi pemberantasan korupsi gagal karena justru karena korupsi melibatkan pemimpin politik. Rekomendasi yang diberikan oleh Ross McLeod di atas membutuhkan adanya pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi. Praktis usulan untuk reformasi sistem kepegawaian bukanlah usul yang baru karena masalahnya tidak ada pemimpin yang mau dan mampu menjalankannya.

Meskipun dinilai gagal, tetapi ada sejumlah keberhasilan menggunakan strategi *mainstream* itu. Salah satunya adalah Presiden Joko Widodo. Keberhasilannya sebagai Walikota Solo dan Gubernur Jakarta yang kemudian mengantarkannya ke jabatan Presiden adalah kisah sukses reformasi *good governance*. Jokowi bahkan memelopori kebijakan lelang jabatan atau seleksi terbuka untuk memperebutkan jabatan strategis di dalam birokrasi pemerintah. Dengan lelang terbuka, praktik patronase di dalam birokrasi bisa dihilangkan karena promosi diberikan atas dasar penilaian objektif berdasarkan kinerja. Selain itu, Jokowi juga mendorong penerapan *e-procurement* di dalam pengadaan barang dan jasa yang mendorong kompetisi antar kontraktor pemerintah serta mengurangi peluang terjadinya korupsi di dalam tender. Dengan menerapkan manajemen keuangan secara *online* atau *e-budgeting* pemerintah akan lebih efisien dalam melaksanakan program-programnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan monitoring hingga evaluasi. Dengan menerapkan tender secara *online* atau *e-procurement*, kompetisi di antara para pemasok dan kontraktor akan meningkat sehingga pemerintah akan mendapatkan barang dan jasa terbaik dengan harga yang paling murah.

Selain Jokowi, ada banyak kepala daerah lainnya yang berhasil menggulirkan inovasi di dalam pemerintahan. Dahulu, Gamawan Fauzi dikenal sebagai Bupati Solok yang reformis yang kemudian membuatnya terpilih sebagai Gubernur Sumatera Barat sebelum diangkat menjadi Menteri Dalam Negeri (Luebke, 2009). Meningkatnya karir Gamawan karena keberhasilannya menerapkan reformasi *good governance* dalam bentuk perbaikan sistem remunerasi pegawai negeri dan pelayanan perijinan. Ketika memimpin Kabupaten Solok, ia dianggap berhasil menata ulang sistem penggajian sehingga tidak ada lagi jabatan kering dan basah. Model honorarium dihapuskan dan pegawai mendapat gaji tunggal. Tidak ada lagi pegawai yang berebut jabatan basah, yakni jabatan yang memberikan honor-honor ekstra di luar gaji resmi (Kumorotomo, 2009). Sistem penggajian serupa juga dipraktekkan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tidak ada honorarium ekstra karena semua pegawai dan Pimpinan mendapatkan gaji resmi. Besarnya gaji juga cukup tinggi sehingga penghasilan pegawai KPK tidak kalah dengan sektor swasta. Tidak heran bila banyak orang yang mendaftar menjadi pegawai KPK, termasuk mereka yang sebelumnya telah memiliki pengalaman dan

posisi senior di sektor swasta. Praktis model pengelolaan sistem kepegawaian di KPK sama dengan rekomendasi yang diberikan oleh Ross McLeod (2006).

Christian von Luebke menyarankan pentingnya pemberantasan korupsi berdasarkan kepemimpinan (Luebke, 2009). Ia meneliti beberapa daerah yang dianggap reformis dan menyatakan kelemahan pemberantasan korupsi yang mendasarkan diri pada tekanan dari luar, seperti dari *civil society* dan gerakan sosial, kompetisi politik atau dari asosiasi bisnis. *Civil society* dan kelompok penekan eksternal seringkali gagal membangun aksi kolektif dan tidak menyediakan insentif politik bagi pemberantasan korupsi. Dengan meneliti daerah reformis, seperti Solok dan Kebumen, Christian von Luebke menyarankan pemberantasan korupsi harus memberikan insentif kepada pemimpin reformis. Adanya insentif akan mendorong munculnya banyak pemimpin yang anti korupsi.

Namun demikian, mengapa hanya segelintir pemimpin yang mampu melakukan perubahan? Mengapa hanya muncul satu Jokowi atau mengapa hanya KPK yang mampu mereformasi sistem kepegawaian? Mengapa banyak lembaga, departemen dan pemerintah daerah tidak banyak mengikuti Jokowi dan pemimpin reformis lainnya? Sesungguhnya, permasalahannya ada pada sistem politik yang tidak memungkinkan untuk memunculkan pemimpin seperti Jokowi. Justru sosok seperti Jokowi adalah pengecualian di dalam sistem politik dan birokrasi di Indonesia. Dominasi oligarki atas partai politik di Indonesia dan praktik *money politics* dalam Pemilu yang semakin meluas, membuat peluang munculnya pemimpin berkualitas semakin mengecil. Justru yang muncul adalah pemimpin yang sibuk dengan program untuk mengembalikan modal kampanye dan melayani kepentingan oligarki. Oleh karena itu, problem mendasar dalam pemberantasan korupsi di Indonesia bukan karena sistem manajemen kepegawaian seperti yang dinyatakan oleh Ross McLeod (2006), reformasi yang tidak lengkap seperti dikatakan oleh Natasha Hamilton-Hart (2001) atau absennya insentif untuk pemimpin yang reformis seperti kata Christian von Luebke (2009). Akar persoalan korupsi di Indonesia ada pada persoalan politik. Seperti dikatakan oleh Alina Mungiu-Pippidi yang mengkritik program pemberantasan korupsi yang berfokus pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Program-program pemberantasan korupsi secara alamiah adalah program yang apolitis, padahal korupsi

sesungguhnya adalah persoalan politik (Mungiu-Pippidi, 2006).

Michael Johnston menyatakan pemberantasan korupsi membutuhkan demokratisasi mendalam dan perlawanan terhadap kekuasaan. Warga negara harus mampu mengawasi dan membatasi kekuasaan untuk memberantas korupsi (Johnston, 2013).

“Demokratisasi mendalam adalah sebuah proses yang kontinyu untuk membatasi kekuasaan, membangun akuntabilitas dan memperkuat basis sosial dan politik untuk mendukung reformasi dengan membawa semakin banyak suara dan aspirasi di dalam proses pengambilan keputusan”(Johnston, 2013, p. 1238).

Dengan demikian, pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perlawanan terhadap pemegang kekuasaan yang korup dan tidak akuntabel. Akuntabilitas dan transparansi bukan pemberian gratis seorang penguasa yang baik, tetapi hasil dari perlawanan tiada henti terhadap kekuasaan. Demikian juga Jokowi. Meskipun ia memiliki komitmen untuk memberantas korupsi saat menjadi Walikota dan Gubernur, tidak ada jaminan bahwa ia akan memiliki komitmen yang sama saat menjabat sebagai Presiden. Konteks sosial politik Presiden berbeda dengan jabatan-jabatan yang dipegang Jokowi sebelumnya. Peran dan pengaruh oligarki serta berbagai kepentingan korup lainnya membuat Jokowi sulit memegang teguh komitmen awalnya untuk memberantas korupsi.

OLIGARKI

Kemenangan Jokowi dalam Pilpres 2014 sangat menarik karena ia adalah Presiden yang tidak berasal dari elit politik lama yang mendominasi politik Indonesia. Prestasi Jokowi dalam memimpin Solo dan DKI Jakarta menjadikannya alternatif pemimpin politik di luar elit-elit lama yang mendominasi partai politik di Indonesia. Setelah melalui proses yang cukup lama, dan melewati proses yang tidak mudah, akhirnya PDIP menjagokan Jokowi sebagai Presiden. Padahal ada banyak pihak di dalam PDIP yang masih bersikeras untuk mendorong Megawati kembali menjadi Calon Presiden meskipun peluangnya sangat kecil untuk terpilih. Boleh jadi Megawati mengambil keputusan untuk mendukung Jokowi merupakan keputusan yang rasional karena dari berbagai survey popularitas dan peluangnya tidak terlalu tinggi. Akan tetapi, karena tidak memimpin partai politik dan bukan dari kalangan elit, Jokowi

juga memiliki keterbatasan ketika berhadapan dengan perbedaan kepentingan dengan para elit politik. Terkesan Jokowi tidak berdaya ketika ia ditekan oleh Surya Paloh dan Megawati. Juga PDIP yang justru tampak “lebih oposisi” dibandingkan dengan partai oposisi lainnya.

Untuk menganalisis keberadaan elit-elit lama di panggung politik Indonesia, tesis tentang oligarki yang ditulis oleh Richard Robison dan Vedi Hadiz sangat relevan (Hadiz, 2006; Hadiz & Robison, 2013; Robison & Hadiz, 2004). Vedi Hadiz dan Richard Robison melihat fenomena munculnya kembali elit-elit lama di Indonesia dalam kerangka oligarki, yakni pemerintahan oleh segelintir elit.

“Oligarki adalah sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan konsentrasi kekayaan dan kewenangan serta pertahanan kolektifnya...konstruksi oligarki dipahami di dalam konteks pembangunan kapitalis, terutama seperti yang termanifestasi di negara-negara kapitalis lanjut”(Hadiz & Robison, 2013, p. 38).

Oligarki, dalam pemikiran kedua penulis itu, merupakan aliansi berbagai kepentingan di dalam politik, bisnis dan birokrasi yang dibesarkan oleh Orde Baru. Alih-alih tergusur oleh reformasi, oligarki justru bangkit kembali dan mampu beradaptasi dengan demokrasi dan reformasi *good governance*. Jeffrey Winters mendefinisikan oligarki sebagai pemerintahan oleh segelintir kecil elit yang ada di semua negara (Winters, 2011, 2012, 2013). Secara spesifik, Jeffrey Winters mendefinisikan oligarki sebagai

“aktor-aktor yang menguasai dan mengontrol sumber daya material dalam jumlah besar yang dapat dikerahkan untuk mempertahankan atau meningkatkan kekayaan pribadi dan posisi sosial yang eksklusif”(Winters, 2011, p. 6)

Berdasarkan definisi Winters, oligarki juga ada di negara-negara maju dengan tradisi demokrasi yang telah mapan dan sistem hukum yang kuat. Yang membedakan oligarki adalah cara bagaimana elit itu mempertahankan kekayaannya. Jeffrey membagi oligarki ke dalam empat kategori oligarki: *civil*, *ruling*, *sultanistik* dan *warring*. Di negara maju yang telah memiliki tradisi demokrasi yang panjang serta sistem hukum yang mapan, perlindungan terhadap kekayaan diserahkan ke mekanisme hukum. Model oligarki seperti ini

termasuk dalam kategori *civil* oligarki dengan contoh negara-negara seperti Amerika, Eropa dan sebagainya. Sebaliknya, negara-negara otoriter di mana perlindungan terhadap kekayaan dilakukan sendiri oleh penguasa dan menggunakan kekerasan, dikategorikan sebagai *warring* oligarki. Contoh paling ekstrim dari *warring* oligarki adalah negara-negara yang dikuasai oleh panglima perang. Indonesia pada masa Orde Baru, termasuk dalam kategori *sultanistik* oligarki, yakni ketika kekuasaan terpusat di tangan satu orang penguasa. Filipina di bawah Marcos juga masuk dalam kategori *sultanistik* oligarki. Pasca Orde Baru, Indonesia bergerak ke arah oligarki *ruling*, yakni koalisi beberapa oligarki untuk berbagi kekuasaan dan berbagi akses pada sumber daya (Winters, 2011, p. 33-36).

Meskipun mampu memberikan penjelasan yang sangat memadai tentang Indonesia pasca Orde Baru, ada sejumlah catatan atas teori tersebut. Pertama, merujuk pada definisi oligarki yang dirumuskan oleh Robison dan Hadiz serta Jeffrey Winters, beberapa pimpinan partai politik di Indonesia seperti Ketua PDIP Megawati atau SBY yang menjadi Ketua Partai Demokrat, bukanlah oligarki seperti yang dirumuskan oleh Winters. Mereka bukan orang yang memiliki kekayaan luar biasa. Legitimasi kepemimpinan mereka tidak berdasar pada basis material tetapi berdasarkan sumber lain. Merujuk pada konsepsi beragam kapital oleh Pierre Bourdieu, mereka tidak memiliki modal finansial yang besar tetapi memiliki modal simbolik atau modal sosial (Bourdieu, 1986). Bila kekuasaan didasarkan atas penguasaan atas kapital, maka oligarki adalah kekuasaan berdasarkan atas kekuasaan finansial. Padahal para pemimpin partai politik seperti Megawati atau SBY membangun kekuasaan berdasarkan atas modal simbolik dan modal sosial. Inkonsistensi definisi oligarki juga dikritik oleh Marcus Mietzner yang melihat sebagian partai politik utama di Indonesia dipimpin oleh mereka yang tidak memiliki kekayaan finansial dalam jumlah besar (Mietzner, 2014). Selain Megawati dan SBY, Ketua Partai PKB Muhaimin Iskandar atau Ketua PAN, Zulkifli Hasan bukan pengusaha besar dan masuk dalam kategori oligarki.

Kedua, oligarki tidak solid dan monolitik. Oligarki sesungguhnya adalah koalisi yang rapuh dan pragmatis. Konflik dan kompetisi di antara oligarki adalah keniscayaan. Terpilihnya Jokowi yang bukan berasal dari kalangan elit nasional di Indonesia merupakan bukti betapa oligarki tidak solid dan tidak mampu menghadang keinginan publik. Tentu saja terpilihnya Jokowi sebagai Presiden

atau kemenangannya dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta juga tidak lepas dari peran oligarki. Jeffrey Winters merujuk pada peran Prabowo Subianto dan Hashim Djojohadikusumo sebagai oligarki yang mengantarkan dan mendukung Jokowi sehingga terpilih sebagai Gubernur (Winters, 2013). Jokowi sendiri juga tidak akan menjadi Calon Presiden dan kemudian terpilih bila tidak didukung Megawati. Akan tetapi, kenyataan bahwa Jokowi merintis karir politik dari bawah dan kemudian berprestasi serta mampu menggalang dukungan yang luas melalui jaringan relawan adalah kenyataan faktual. Seorang politisi yang bersih dan memiliki rekam jejak bagus bisa menjadi Presiden dan mampu mengalahkan oligarki.

Ketiga, oligarki juga tidak sepenuhnya kuat. Penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK misalnya, mampu mengacak-acak oligarki yang solid. Aulia Pohan, mantan Deputy Gubernur BI dan besan SBY adalah contoh betapa oligarki sesungguhnya juga rentan terhadap penegakan hukum. Ketika para politisi hendak memperlemah KPK dengan merevisi UU KPK untuk mengampunasi kewenangannya, atau dengan mendukung polisi melakukan kriminalisasi, *civil society* dan media ternyata mampu memobilisasi dukungan untuk mementahkan rencana itu (Widoyoko, 2013). Contoh lain adalah kasus korupsi yang melibatkan Hartati Murdaya, istri dari Murdaya Poo dan pemilik Group Berca. Tidak hanya menguasai konglomerasi bisnis, Hartati Murdaya juga adalah anggota Dewan Pembina Partai Demokrat. Ia adalah sosok oligarki seperti definisi Jeffrey Winters. Tetapi toh Hartati harus mendekam di penjara setelah divonis menyuap Bupati Buol Amran Batalipu dalam pengurusan ijin di Buol, Sulawesi Tengah. Meskipun Hartati diganjar vonis ringan dan mendapatkan pembebasan bersyarat, kasus itu menunjukkan oligarki tidak sepenuhnya kuat.

Keempat, dalam kerangka sistem elektoral yang kompetitif, oligarki harus memperhatikan dan mengakomodir desakan publik. Protes sosial dan tekanan untuk akuntabilitas politik membuat oligarki harus mengakomodir tekanan itu. Berbagai program populis, seperti jaminan kesehatan serta berbagai kebijakan yang membela kepentingan buruh merupakan salah satu bentuk akomodasi oligarki terhadap tuntutan masyarakat (Aspinall, 2013). Meskipun oligarki tidak sepenuhnya memegang kendali atas politik di Indonesia, tetapi besarnya pengaruh dalam politik dan bisnis di Indonesia tidak bisa diabaikan. Bahkan naiknya Jokowi sebagai Presiden juga bisa dibaca

sebagai perpanjangan konflik antar oligarki. Berada di tengah pusaran pengaruh dan kepentingan oligarki, posisi Presiden Jokowi menjadi tidak mudah. Di satu sisi, ia harus mengakomodir desakan publik yang menaruh harapan besar padanya. Prestasinya sebagai Walikota Solo dan kemudian Gubernur Jakarta membuat publik berharap ia akan menunjukkan kualitas kepemimpinan yang sama ketika menjadi Presiden. Tetapi pada saat yang sama, Jokowi juga harus mengakomodir kepentingan oligarki yang turut menanam saham besar di balik kemenangannya.

AGENDA PEMBERANTASAN KORUPSI JOKOWI

Harapan besar masyarakat pada Jokowi mampu menggerakkan banyak orang untuk berpartisipasi langsung mendukungnya dalam pemilihan presiden 2014. Kampanye Jokowi juga dirancang untuk melibatkan partisipasi masyarakat, terutama melalui organisasi relawan. Bahkan relawan menjadi komponen penting dalam kampanye Jokowi, di luar strategi kampanye tradisional yang dilakukan oleh partai politik. Konser Salam 2 Jari yang fenomenal dan dianggap sebagai titik balik kemenangan Jokowi merupakan salah satu contoh kampanye penting yang diorganisir oleh para relawan. Sejarah lain yang ditorehkan oleh Jokowi adalah kemampuannya menggalang dukungan finansial dari masyarakat. Banyak orang yang mendonasikan uangnya ke rekening kampanye Jokowi. Tercatat, sampai akhir kampanye Jokowi mampu mengumpulkan lebih dari Rp. 312 miliar. Dari jumlah itu, banyak donasi yang berasal dari perorangan. Ini kali pertama seorang calon presiden di Indonesia mampu menggalang dana langsung dari masyarakat.

Pemberantasan korupsi juga menjadi salah satu program penting, bahkan masuk di dalam dokumen Visi dan Misi Calon Presiden. Salah satu bagian dari program pemberantasan korupsi adalah mengenai pemilihan Jaksa Agung dan Kapolri,

“Kami akan memilih Jaksa Agung dan Kapolri yang bersih, kompeten, antikorupsi dan komit pada penegakan hukum

jKami akan melakukan lelang jabatan strategis pada lembaga penegak hukum dan pembentukan regulasi tentang penataan aparatur penegak hukum”(Jokowi-JK, 2014).

Program lain yang relevan adalah komitmen pasangan Jokowi – Jusuh Kalla untuk mendukung KPK. Seperti ditulis dalam dokumen visi misinya,

“Kami akan mendukung keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang dalam praktik pemberantasan korupsi telah menjadi tumpuan harapan masyarakat. KPK harus dijaga sebagai lembaga yang independen yang bebas dari pengaruh kekuatan politik. Independensi KPK harus didorong melalui langkah-langkah hukumnya yang profesional, kredibel, transparan dan akuntabel.

Kami akan memastikan sinergi di antara Kepolisian, Kejaksaan Agung dan KPK.”(Jokowi-JK, 2014)

Kemenangan Jokowi dalam Pilpres 2014 juga menumbuhkan harapan baru dalam pemberantasan korupsi. Apalagi di dalam pemilihan anggota kabinet, Jokowi membuat terobosan dengan melibatkan KPK dan PPATK untuk menilai latar belakang calon menteri. KPK pun memberikan masukan dengan memberikan catatan, bukan hanya kandidat yang akan segera ditetapkan menjadi tersangka oleh KPK, tetapi juga mereka yang berpotensi tersangkut perkara korupsi. Dilibatkannya KPK dan PPATK semakin membesarkan harapan publik bahwa Jokowi benar-benar akan memimpin Indonesia dengan semangat anti korupsi serta membentuk pemerintahan bersih yang tidak tersandera oleh kepentingan korup. Seperti dikatakan oleh pengamat politik, Dodi Ambardi,

“Pada awal pembentukan kabinet, dengan nyaring ia mengatakan ingin menghapus gradisi politik lama di kalangan elit partai yang gemar tukar-menukar dukungan politik dengan imbalan jabatan politik atau imbalan material”(Ambardi, 2015).

Ketika anggota kabinet diumumkan ada sebagian menteri yang diragukan, tetapi publik masih memberikan dukungan. Memang ada yang diragukan, tetapi ada juga yang dianggap memiliki kemampuan. Dimasukkannya Puan Maharani sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat bisa dipahami karena kebutuhan untuk mengakomodasi koalisi, terutama dari PDIP. Apalagi Puan

diangkat sebagai Menko yang hanya mengkoordinasi menteri, bukan melaksanakan langsung program-program pemerintah. Kalau pun ia tidak berprestasi, toh menteri-menteri yang dikoordinirnya adalah sosok pilihan seperti Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Anies Baswedan atau Menteri Kesehatan Nila F. Moeloek. Tetapi publik bertanya-tanya ketika Jokowi mengangkat HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung. Meskipun ia adalah pensiunan jaksa, tetapi HM Prasetyo adalah anggota DPR dari Partai Nasdem. Selain itu, ketika menjadi jaksa, prestasi dan kinerjanya tidak diketahui publik. Padahal saat itu ada beberapa kandidat lain yang dianggap lebih mampu dan memiliki rekam jejak serta kemampuan lebih baik daripada HM Prasetyo. Naiknya HM Prasetyo banyak diduga merupakan keberhasilan lobby Ketua Partai Nasdem Surya Paloh. HM Prasetyo dianggap mampu mengamankan kepentingan Surya Paloh dan pebisnis lain.

HM Prasetyo dinilai pantas menjadi Jaksa Agung karena merupakan sosok yang bisa diterima oleh internal Kejaksaan. Padahal, Kejaksaan Agung memiliki banyak masalah, dan justru diperlukan sosok dari luar yang mampu membenahi Kejaksaan. Praktik patronase di dalam Kejaksaan membuat reformasi tidak berjalan. Praktik korupsi pun tumbuh subur. Dalam situasi seperti itu, justru dibutuhkan Jaksa Agung dari luar yang tidak tersandera oleh kepentingan korup di dalam Kejaksaan. Terkait dengan pemilihan Jaksa Agung, barangkali ada dua kemungkinan. Pertama, Jokowi tidak memandang penting figur Jaksa Agung dan pembersihan korupsi di Kejaksaan sehingga kemudian asal dipilih kandidat yang tidak bermasalah dan bisa diterima internal Kejaksaan. Kemungkinan kedua, Jokowi tidak mampu membendung kepentingan oligarki yang ingin menempatkan HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung. Karena dengan mengangkatnya sebagai Jaksa Agung, maka Jokowi telah mengakomodir oligarki yang memberikan dukungan kepadanya.

PEMILIHAN KAPOLRI

Nominasi BG sebagai calon Kapolri oleh Presiden Jokowi memicu protes luas di Jakarta dan berbagai daerah. Meskipun protes dilakukan oleh kelas menengah, akan tetapi protes itu justru digerakkan oleh para relawan pendukung Jokowi dan aktivis gerakan sosial. Pencalonan BG masih menyisakan tanda tanya, mengapa Jokowi mencalonkan kandidat bermasalah. Melihat rekam jejaknya, Jokowi

semestinya bisa memilih calon-calon lain yang lebih berpotensi. Ada dua analisis yang berkembang mengapa Jokowi memilih BG, terlepas bahwa ia adalah kandidat yang dianggap cukup senior di internal kepolisian.

Pertama, ada yang menduga bahwa BG adalah usulan dari anggota oligarki atau pimpinan partai yang mendukung Jokowi. Apalagi selama ini BG dikenal dekat dengan Megawati sejak ia menjadi ajudan saat Megawati menjadi Presiden. Selain itu, PDIP juga aktif memberikan dukungan kepada BG. Bahkan ketika Jokowi tidak segera melantik BG setelah mendapatkan persetujuan dari DPR dan selanjutnya membatalkan pencalonan BG, sejumlah politisi dari PDIP menyampaikan kritik secara terbuka kepada Jokowi. Dalam pemilihan Kapolri, PDIP justru bersikap seperti partai oposisi, bukan partai pendukung pemerintah. Jadi, Jokowi memilih BG karena tidak kuasa melawan tekanan dari oligarki.

Kedua, pencalonan BG adalah usulan Jokowi sebagai kompensasi atas pengangkatan Luhut Panjaitan sebagai Kepala Staf Kepresidenan. Luhut tidak disukai oleh elit lainnya. Bahkan Jusuf Kalla secara terbuka juga menyatakan ketidaksetujuannya terhadap jabatan Kepala Staf yang dijabat Luhut itu. Untuk “menyenangkan” anggota oligarki, maka Jokowi kemudian menyodorkan BG sebagai Kapolri. BG bukan hanya dikabarkan dekat dengan Megawati, tetapi ia juga berkontribusi besar untuk menyandingkan Jokowi dengan Jusuf Kalla sebagai pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam pemilihan Presiden 2014 lalu bersama dengan Syafrudin (Widiarsi et al., 2015). Syafrudin adalah perwira polisi asal Sulawesi Selatan yang pernah menjadi ajudan Jusuf Kalla saat ia menjadi Wakil Presiden pada pemerintahan SBY. Syafrudin kini menjabat sebagai Kepala Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Polri, menggantikan BG.

Mana yang benar dari dua versi di atas tentu sulit diverifikasi karena membutuhkan pengakuan dari Jokowi sendiri. Akan tetapi, terlepas dari dua kemungkinan di atas, ada penjelasan lain yang juga berkontribusi di balik pencalonan BG itu. Sebelum menjadi Presiden, Jokowi adalah Gubernur, dan sebelumnya Wali Kota. Tugas utama Gubernur dan Walikota adalah menjadi pemimpin wilayah dan melaksanakan program-program pembangunan serta memimpin birokrasi. Soal hukum dan penegakan hukum serta relasi antara lembaga seperti Kepolisian, Kejaksaan, peradilan atau KPK bukan pekerjaan Kepala Daerah. Dengan demikian, saat baru menjabat

Jokowi harus menyelesaikan persoalan yang sama sekali baru baginya. Ia tidak memiliki pengalaman sebelumnya bagaimana menyelesaikan konflik antar lembaga. Jokowi sangat hebat ketika memimpin birokrasi berjalan dan melakukan perombakan agar birokrasi bisa bekerja lebih cepat. Tetapi ketika berhadapan dengan soal hukum yang terkait dengan kepentingan politik di tingkat nasional, Jokowi adalah seorang pemula. Apalagi di sisi lain, PDIP menempatkan Jokowi sebagai “petugas partai”. Meskipun Jokowi adalah seorang Presiden tetapi ia adalah kader partai yang harus menuruti dan menjalankan instruksi pemimpin partai politik. Situasi ini membuat Jokowi tidak mampu mengambil keputusan dengan tegas dan sigap sehingga akhirnya menimbulkan konflik terbuka antara polisi dan KPK serta mengundang protes dari publik, termasuk dari relawan pendukung Jokowi.

POLISI VS KPK

Sehari setelah Jokowi menetapkan BG sebagai Calon Kapolri, KPK menetapkan BG sebagai tersangka dalam kasus korupsi dan pencucian uang. BG memiliki rekening dalam jumlah miliaran rekeningnya, sesuatu yang sangat mencurigakan karena gaji resmi yang diterimanya hanya sebesar Rp. 7 juta per bulan. Total penghasilan resmi BG pada tahun 2008 hanya Rp. 900 juta dan pada tahun 2013 sebesar Rp. 560 juta, sedangkan istrinya memiliki penghasilan Rp. 120 juta per tahun (Hidayat, Suci, Maranda, & Lazuardi, 2015).

Majalah Tempo menurunkan laporan investigasi tentang rekening mencurigakan BG. Tempo menduga, rekening jumbo milik BG terkait dengan posisinya sebagai ajudan Presiden Megawati 2001-2004, suap untuk mutasi jabatan ketika ia menjadi Kepala Biro Pembinaan Karier, suap dan beking dari pengusaha ketika BG menjadi Kepala Kepolisian Daerah, suap dari pengadaan di Polri dan *fee* dari proteksi kepada pengusaha yang terkait dengan pengemplang pajak. Total, uang yang berada di rekening BG dan rekening Herviano Widyatama anaknya sejak 2004 mencapai Rp. 111,4 miliar (Hidayat, Suci, et al., 2015).

Sebetulnya kasus BG terungkap pertama kali pada tahun 2010 ketika PPATK melaporkan rekening mencurigakan BG ke Polri (selain BG, majalah Tempo juga menulis para jenderal polisi lainnya yang memiliki rekening mencurigakan: Badrodin Haiti yang kini

menjadi Kapolri, Mathius Salempang, Wakil Kabareskrim, Susno Duadji, mantan Kabareskrim dan Bambang Suparno, Staf Pengajar di Sekolah Staf Perwira Tinggi Polri). Tetapi kemudian investigasi internal Polri menyatakan bahwa rekening itu berasal dari praktik bisnis yang wajar. Menurut pengakuan BG kepada Tempo, uang itu berasal dari bisnis keluarga. Namun pengakuan itu tentu tidak masuk akal karena mana mungkin anaknya, Herviano Widyatama yang masih mahasiswa dan baru berumur 19 tahun mendapatkan kredit Rp. 57 miliar dari Pacific Blue International Limited (Hidayat, Suci, et al., 2015).

Kasus rekening gendut polisi menimbulkan kontroversi karena saat majalah Tempo menurunkan laporan investigasi pada Juli 2010, semua edisi Tempo diborong oleh orang tidak dikenal sehingga edisi itu tidak tersedia di pasaran. Selain itu, kantor majalah Tempo dilempar bom molotov oleh orang tidak dikenal. Salah seorang aktivis Indonesia Corruption Watch (ICW), Tama Satrya Langkun dibacok orang tidak dikenal karena melaporkan rekening gendut ke KPK. Baik kasus pelemparan bom molotov ke kantor Tempo dan pembacokan Tama Langkun tidak pernah terungkap hingga kini.

Penetapan BG sebagai tersangka oleh KPK mendapatkan perlawanan dari polisi. Suhardi Alius, Kepala Bareskrim dimutasi menjadi staf di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) karena dianggap dekat dengan KPK. Suhardi digantikan oleh Budi Waseso, orang dekat BG. Kemudian Budi Waseso menetapkan Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dengan kasus yang terkesan sengaja dicari-cari. Misalnya Abraham Samad dijerat dengan pasal pemalsuan identitas. Sangkaan ini tentu sangat ironis karena BG yang terbukti kuat memalsu KTP untuk membuka rekening justru tidak dijerat oleh polisi. Sedangkan Bambang Widjojanto disangka terlibat dalam kesaksian palsu ketika ia menjadi advokat di MK. Apa yang dilakukan oleh Bambang Widjojanto sesungguhnya merupakan praktik yang wajar di lingkungan peradilan di mana advokat mempersiapkan saksi sebelum persidangan. Sementara itu, dua komisioner KPK yang lain, Adnan Pandu Praja dan Zulkarnaen juga terancam dijerat oleh polisi dalam kasus lain. Adnan Pandu Praja dilaporkan terlibat dalam pengambilalihan saham PT Deasy Timber secara ilegal. Sedangkan Zulkarnaen dilaporkan menerima suap Rp. 5 miliar dan menerima gratifikasi mobil Camry ketika ia menjabat sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur pada 2011 (Hidayat, Paraqbeeq, Soares, Merdeka,

& Trianita, 2015). Polanya sama, ada pelapor yang muncul dan kemudian polisi dengan cepat menindaklanjutinya. Bukan hanya pimpinan KPK. Polisi diduga melakukan intimidasi kepada para pegawai KPK, diantaranya Direktur Penyidikan KPK Endang Tarsa. Juga suami Chatarina Girsang, Kepala Biro Hukum KPK. Terakhir, Novel Baswedan malah ditangkap polisi dalam kasus pembunuhan yang terjadi tahun 2004 lalu. Selain kasusnya sudah lama terjadi, pasal yang disangkakan ke Novel Baswedan terkesan dicari-cari. Penetapan Novel Baswedan sebetulnya sudah pernah dilakukan ketika KPK menetapkan Djoko Susilo dalam kasus korupsi driving simulator. Hanya saja waktu itu polisi tidak meneruskan karena masyarakat berhasil menekan SBY untuk tidak melindungi polisi korup.

Konflik antara polisi dan KPK ini mengundang protes publik saat polisi hendak menangkap Bambang Widjojanto. Meskipun akhirnya Bambang dilepaskan oleh polisi, tindakan polisi itu mengundang protes berbagai kalangan. Berbagai aksi protes, demonstrasi dan petisi dilakukan untuk menolak kriminalisasi pimpinan KPK. Protes terutama ditujukan kepada Jokowi sebagai Presiden dan atasan Kapolri.

Mengikuti penyelesaian oleh tim independen seperti yang dilakukan oleh SBY, Jokowi awalnya membentuk Tim 9 (Tim 9 dipimpin oleh mantan Ketua Muhammadiyah Syafii Maarif, dengan anggota mantan Kapolri Sutanto, mantan ketua MK Jimly Asshidiqie, mantan Wakalpolri Oegroseno, dosen PTIK Bambang Widodo Umar, sosiolog Imam Prasodjo, mantan pimpinan KPK Erry Riyana Hardjapamekas dan Tumpak Hatorangan Pangggabean serta profesor hukum Hikmahanto Juwana). Tetapi tim ini kemudian diamputasi karena tidak mendapatkan legitimasi hukum. Berbeda dengan Tim 8 bentukan SBY yang dibekali dengan Keppres dan memiliki kewenangan untuk memanggil saksi, maka Tim bentukan Jokowi justru menjadi tim informal. Dasar hukum bagi Tim 9 tidak pernah dikeluarkan. Jokowi mendapatkan banyak tekanan dari banyak pihak seperti Megawati, Jusuf Kalla, Surya Paloh (Prihandoko, Teresia, Paraqbueq, & Rahayu, 2015). Akhirnya Tim 9 hanya bersifat konsultatif dan tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa saksi atau meminta dokumen dalam menjalankan tugasnya.

Posisi KPK semakin lemah ketika di dalam sidang pra peradilan yang diajukan oleh BG, secara kontroversial hakim Sarpin

memenangkan BG. Penetapan BG sebagai tersangka dianggap tidak sah oleh Sarpin. Padahal saat itu, pra peradilan sesungguhnya hanya berwenang untuk mengadakan penahanan atau penangkapan seseorang dan penghentian penyidikan atau penuntutan. Penetapan tersangka, seperti yang diajukan oleh BG dan dikabulkan hakim Sarpin, tidak termasuk dalam obyek pra peradilan (MK pada tanggal 28 April 2015 memutuskan untuk memperluas pra peradilan, termasuk dalam hal penetapan tersangka. Putusan itu dikeluarkan atas pengajuan *judicial review* oleh Bachtiar Abdul Fatah, tersangka kasus korupsi bioremediasi Chevron. Tetapi putusan MK dikeluarkan setelah Sarpin membuat putusan pra peradilan kontroversial yang memenangkan BG).

Peristiwa lain terkait dengan konflik polisi vs KPK adalah intimidasi terhadap sejumlah saksi yang diduga kuat dilakukan oleh polisi. Majalah Tempo menulis bagaimana polisi mempengaruhi sejumlah saksi, terutama dari KPK untuk memberikan kesaksian yang menguntungkan BG. Karena tidak ada saksi yang cukup kuat yang menunjukkan kelemahan KPK, maka vonis hakim Sarpin yang memenangkan BG dalam pra peradilan sungguh kontroversial.

Dalam konflik melawan KPK, polisi terlihat kompak. Pada 13 Januari, KPK menetapkan BG sebagai tersangka. Lalu pada 19 Januari Budi Waseso diangkat sebagai Kabareskrim dan Suhardi Alius yang dianggap terlalu dekat dengan KPK dimutasi ke Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) untuk posisi yang saat itu tidak jelas. 23 Januari Bambang Widjojanto ditangkap oleh polisi walaupun kemudian dilepaskan pada hari itu juga. Sigapnya polisi melakukan konsolidasi, terutama pendukung BG merupakan indikasi bagaimana patronase korup berakar cukup kuat di lembaga kepolisian. Dari aliran dana di rekening BG, tampak bagaimana praktik promosi dan mutasi harus disertai dengan uang suap. Ini artinya, praktik patronase mampu bertahan dari berbagai program reformasi yang dilakukan di Polri. Polisi harus membangun patronase agar karirnya bisa terjamin. Seorang patron akan memberikan perlindungan dan jaminan terhadap karier, tetapi sebaliknya, seorang klien atau polisi yang di bawahnya, harus menyetor uang dan berbagai pelayanan lainnya. Maka ketika KPK hendak memberantas korupsi polisi, banyak polisi akan merapatkan diri karena tindakan KPK sesungguhnya mengancam patronase yang telah terbentuk lama dan mengakar kuat dalam praktik sehari-hari.

Dalam konteks politik yang berbeda, patronase juga menyesuaikan diri. Hal ini bisa dilihat dari kerjasama antara polisi dan PDIP yang kompak mendukung BG sebagai calon Kapolri. Sebelum polisi “menemukan” perkara pemalsuan dokumen untuk menjerat Abraham Samad, Sekjen PDIP Hasto Kristiyanto membongkar pertemuannya dengan Abraham. Hasto menyatakan bahwa Abraham Samad bertemu dirinya enam kali. Pertemuan itu dipakai oleh Hasto untuk membangun opini bahwa penetapan BG sebagai tersangka oleh KPK bermotif politik serta melaporkan Abraham karena melanggar kode etik pimpinan KPK. Selain mendapatkan dukungan penuh dari PDIP melalui Hasto Kristiyanto, diduga kuat ada peran Hendropriyono, mantan Kepala BIN yang dikenal dekat dengan Megawati. Bahkan saat Budi Waseso diangkat sebagai Kepala Bareskrim Mabes Polri, Hendropriyono satu-satunya yang mengirimkan bunga ucapan selamat.

Dalam konflik versus KPK, tampak ada perubahan model patronase di dalam kepolisian dibandingkan pada masa lalu. Ketika politik terfragmentasi, polisi juga harus membangun patronase mengikuti politik. Polisi harus menjalin relasi dengan partai politik yang menjadi aktor utama di panggung politik. BG membangun patronase itu ketika ia menjadi ajudan Presiden Megawati. Relasi patronase itu terus dipertahankan. Bahkan BG juga memberikan kontribusi pada PDIP, paling tidak itu bisa diduga dari aliran dana BG ke politisi PDIP, Trimedya Panjaitan. Pada Februari 2006, Trimedya diketahui mencairkan cek sebesar Rp. 250 juta (Paragbueq, Tarigan, & Fajrial, 2015). Tidak heran bila kemudian para kader PDIP aktif mempromosikan BG sebagai calon Kapolri.

Dampak terbesar dari ketidakmampuan Jokowi untuk menyelesaikan konflik antara KPK dengan polisi adalah bertahannya praktik korupsi yang terbangun secara sistematis di dalam institusi polisi. Jacqui Baker menulis artikel menarik tentang praktik korupsi di polisi dalam bentuk dana “parman” (catatan: ada lelucon yang di kalangan polisi untuk menyebut praktik korupsi, yakni dana parman, pardi dan parmin. “Parman” atau partisipasi teman. merujuk pada cara polisi menggalang dana dari teman. “Pardi” atau partisipasi divisi, yakni menggalang dana dari divisi-divisi yang ada di Kepolisian. “Parmin” atau partisipasi kriminal, yaitu cara polisi menggalang dana dari pelaku kriminal).

“Dana-dana parman memungkinkan seorang polisi untuk membangun jaringan dukungan yang strategis dari atas ke bawah dengan memberikan akses ke dana parman sebagai pertukaran dari loyalitas. Seorang polisi junior bisa mendapatkan hadiah uang tunai atau akses ke dana parman bila berhasil mencapai target tertentu. Disiplin dibangun dengan memberikan hadiah dari ekonomi parman. Pada saat yang sama, polisi juga mengambil hati pimpinan dengan membagi dana parman dalam bentuk hadiah atau bayaran rutin tiap bulan”(Baker, 2013).

Aliran dana yang diterima oleh BG saat menjabat sebagai Karobinkar menggambarkan aliran dana “parman” itu. Dengan akses ke dana parman dan membaginya ke polisi yang lain, maka BG membangun loyalitas para polisi yang lebih junior. Jadi patronase di lembaga kepolisian sesungguhnya dibangun berdasarkan atas praktik korupsi, suap dan pemerasan yang telah melembaga. Pernyataan keras Budi Waseso yang menyatakan ada pengkhianat di kepolisian menunjukkan resistensi terhadap pemberantasan korupsi. Penegakan hukum terhadap polisi yang korupsi dianggap merupakan pengkhianatan terhadap institusi Polri (Kuwado, 2015).

Peluang pemberantasan korupsi

Pada awal pemerintahannya, tampak jelas bahwa Jokowi lebih memperhatikan soal pembangunan infrastruktur dan pemenuhan pelayanan publik dasar. Sebagian besar kegiatannya terkait dengan dua program besar itu. Jokowi praktis tidak banyak berkomentar tentang hukum. Hal ini bisa dimengerti dari latar belakang Jokowi sebagai Walikota yang memang lebih banyak mengurus soal pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Akan tetapi, baik pembangunan infrastruktur atau pelayanan publik sesungguhnya membutuhkan kepastian hukum. Teori kelembagaan baru ekonomi memberikan wawasan tentang institusi yang bukan sekedar organisasi tetapi juga aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis. Teori kelembagaan melihat perilaku aktor tidak hanya ditentukan oleh pilihan rasional untuk memaksimalkan kepentingan dan keuntungan pribadi. Tindakan aktor dibentuk dan dibatasi oleh institusi, yakni aturan dan regulasi. Aktor bisa mencari keuntungan untuk dirinya, tetapi tindakan itu dibatasi oleh institusi. Dalam konteks pemerintahan

Jokowi, maka agar pembangunan infrastruktur berjalan dengan baik atau pelayanan publik dasar terlaksana, dibutuhkan institusi atau perangkat hukum yang kuat. Jamie Davidson menulis tentang berbagai persoalan hukum dan kontestasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang menghambat pembangunan jalan tol Jawa (Davidson, 2015). Oleh karena itu, soal institusi, hukum dan termasuk juga soal korupsi polisi dan mafia peradilan merupakan prasyarat penting bagi program-program Jokowi.

Persoalan lain yang menghambat Jokowi untuk memberantas korupsi adalah relasinya dengan elit dan oligarki. Polisi dengan percaya diri melakukan kriminalisasi terhadap pimpinan KPK tentu karena mendapatkan dukungan politik yang kuat. Bisa dilihat bagaimana pernyataan para politisi PDIP yang kompak mendukung BG dan bahkan menekan Jokowi untuk segera melantik BG. Peran aktif Sekjen PDIP Hasto Kristiyanto dan mantan Kepala BIN Hendropriyono merupakan indikasi pertemuan kepentingan antara polisi dan politisi (Majalah Tempo 9 Juli 2015 mengungkap adanya rekaman hasil penyadapan di KPK komunikasi antara Hasto Kristiyanto dan Hendropriyono di balik kriminalisasi pimpinan KPK. Tetapi rekaman itu tidak diakui oleh Pelaksana Tugas KPK yang diangkat oleh Presiden setelah Abraham Samad dan Bambang Widjojanto ditetapkan sebagai tersangka sehingga harus non aktif dan pengganti Busyro Muquoddas belum dipilih oleh DPR). Bandingkan ketika di masa pemerintahan SBY, polisi tidak berkutik saat Presiden memerintahkan kasus korupsi Kepala Korps Lalu Lintas Djoko Susilo ditangani oleh KPK. Kriminalisasi terhadap Novel Baswedan juga dihentikan waktu itu. Tekanan kuat publik saat itu berhasil memaksa Presiden SBY untuk mendukung pemberantasan korupsi. Ketika oligarki tidak memberikan dukungan kuat dalam kasus kriminalisasi KPK dan bahkan mendukung BG yang bermasalah, Jokowi tampak sulit mengambil keputusan. Malah akhirnya keputusan akhir yang diambil justru tidak konsisten dengan penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Jokowi akhirnya membatalkan pelantikan BG yang telah disetujui oleh DPR. Selanjutnya Jokowi mencalonkan Badrodin Haiti yang menjabat Wakil Kapolri menjadi calon Kapolri. Padahal Badrodin Haiti termasuk salah satu jenderal yang diduga memiliki rekening gendut juga. Lalu Badrodin Haiti mengangkat BG sebagai Wakapolri. Ini keputusan yang beraroma kompromi politik. Mengambil jalan tengah, menolak calon bermasalah, BG, tetapi pada

saat yang sama masih menempatkan BG ke posisi yang strategis. Penyelesaian model seperti ini tidak memberikan jalan keluar bagi persoalan serupa yang akan muncul di kemudian hari. Jokowi justru gagal melembagakan apa yang telah dirintis oleh SBY, baik dengan pembentukan tim independen dalam kasus Bibit Chandra atau mengambil tindakan sigap saat Novel Baswedan dikriminalisasi.

Dalam pengambilan keputusan, saya menduga ada hal utama yang diperhatikannya. Pertama keinginan elit yang bisa diraba oleh publik berupa rapat-rapat di Teuku Umar (kediaman Megawati) atau rapat-rapat lain yang dihadiri oleh pimpinan partai politik. Tekanan dari elit sangat mempengaruhi pengambilan keputusan Jokowi. Bukan hanya karena mereka memiliki saham besar ketika mendukung Jokowi, tetapi juga mereka bisa mengganjal program kerja Jokowi di DPR. Kedua, kuat lemahnya dukungan publik kepada Presiden yang tercermin dalam survei kepuasan publik, terutama di basis para pendukungnya. Survei dalam Pemilu 2014 lalu menunjukkan dukungan besar diraih oleh Jokowi dari pemilih dari kelas bawah. Sedangkan persentase kelas menengah justru lebih banyak memberikan dukungan untuk Prabowo. Suara dan aspirasi kelas bawah ini yang akan sangat diperhatikan oleh Jokowi.

Jokowi sesungguhnya tengah mendayung di antara dua karang yang besar. Apakah memenuhi tuntutan publik ataukah mendengar elit. Dua karang ini dalam banyak hal bukan hanya berseberangan, tetapi juga bertabrakan. Di antara kelompok pendukung Jokowi, akan ada ketegangan terus menerus antara para relawan yang kritis dengan partai pengusung Jokowi. Dengan demikian, Jokowi sesungguhnya adalah arena kontestasi berbagai kepentingan para pendukungnya serta kepentingan dari pihak-pihak lain, di DPR maupun di sektor bisnis dan pemerintahan. Sebagai sebuah arena, keputusan yang diambil oleh Jokowi sesungguhnya mencerminkan pada pihak mana dia berpihak.

Lalu bagaimana peluang pemberantasan korupsi di masa pemerintahan Jokowi? Jawabannya kembali kepada gerakan anti korupsi untuk memenangkan kontestasi pengambilan keputusan oleh Jokowi. Oligarki tidak sepenuhnya solid dan berkuasa atas Jokowi. Bahkan naiknya Jokowi sebagai calon Presiden merupakan bentuk kompromi oligarki terhadap sistem elektoral. Karena hanya dengan mendukung Jokowi, Megawati dan pimpinan partai lainnya bisa turut memegang kekuasaan. Dalam kasus BG, gerakan anti

korupsi kalah berkompetisi dengan oligarki. Patronase korupsi di polisi dengan cepat melakukan konsolidasi dan membangun aliansi dengan politik. Tekanan dari kepolisian dan partai politik untuk memilih BG sebagai Kapolri mampu mengalahkan desakan relawan Jokowi yang menolak BG. Pada saat yang sama, KPK juga kehilangan legitimasi ketika putusan pra peradilan kontroversial dijatuhkan oleh hakim Sarpin.

Akan tetapi, seperti kritik terhadap teori oligarki yang telah diuraikan di atas, oligarki tidak mendominasi panggung politik sepenuhnya. Karena itu, peluang pemberantasan korupsi selalu tetap ada. Seperti dikatakan oleh Michael Johnston, pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perlawanan terhadap kekuasaan (Johnston, 2005, 2013). Memberantas korupsi identik dengan memaksa pemegang kekuasaan untuk akuntabel. Terpilihnya Jokowi yang dianggap sebagai pemimpin anti korupsi bukan berarti gerakan anti korupsi telah berhasil. Sebaliknya, gerakan anti korupsi kini memasuki medan baru dengan aktor dan konteks politik yang berbeda. Kreativitas dan kemampuan mengorganisir gerakan menjadi kunci untuk membuat pemegang kekuasaan akuntabel.

Jokowi juga bukan Presiden yang lemah dan hanya menuruti keinginan oligarki dan elit politik pendukungnya. Secara perlahan ia mulai mampu melakukan konsolidasi kekuasaan dengan menempatkan orang-orang pilihannya pada jabatan strategis dan meyakinkan oligarki untuk mendukung kebijakannya. Satu faktor penting adalah kebijakan pengalihan subsidi BBM di awal pemerintahannya. Dana subsidi BBM sebesar Rp. 186 triliun dialihkan Jokowi untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan program-program pemerintah lainnya (katadata.co.id, 2015). Pada saat yang sama, sebagian besar oligarki bisnis sedang terpuruk seiring anjloknya harga komoditas di pasar internasional. Situasi ini membuat oligarki melemah dan pada saat yang sama posisi Jokowi semakin menguat. Oligarki harus bekerja keras menyelamatkan bisnis, terutama dengan meminta dukungan pemerintah. Dengan dana besar yang dulu dialokasikan untuk subsidi BBM, Jokowi kini memiliki posisi tawar yang semakin kuat dan bisa membatasi kepentingan oligarki. Pada akhirnya, untuk menyelamatkan kepentingan bisnis, oligarki membutuhkan Jokowi untuk mendapatkan fasilitas dan dukungan negara.

Sebagai penutup, saya memberikan dua rekomendasi. Pertama

untuk gerakan sosial anti korupsi untuk tidak pernah berharap pada adanya kekuatan besar atau orang baik yang bisa membersihkan Indonesia dari korupsi. Kekuatan itu tidak ada, karena yang ada sekarang adalah gerakan sosial untuk mendorong pemberantasan korupsi. Keberadaan orang baik atau orang kuat yang mampu memberantas korupsi sesungguhnya adalah buah dari kerja keras dan kreativitas gerakan sosial untuk memaksa diberantasnya praktik korupsi.

Kedua, untuk Presiden Jokowi dan para pendukungnya yang memiliki komitmen pemberantasan korupsi, sudah saatnya Jokowi melihat potensi kekuatan rakyat. Selama ini rakyat hanya “digunakan” dalam kampanye dan Pemilu saja. Selesai Pemilu, demokrasi menjadi urusan elit. Padahal ada banyak contoh di negara-negara lain, pemimpin yang hanya punya dukungan minoritas di parlemen bisa menghasilkan kebijakan yang progresif. Kuncinya adalah melibatkan rakyat di dalam setiap pengambilan keputusan. Penelitian tentang pelayanan publik dasar gratis di empat daerah memberikan temuan menarik yang bisa menjadi pelajaran bagi Presiden Jokowi (Rosser, Wilson, & Sulistiyanto, 2011). Pemimpin yang memberikan pelayanan publik gratis adalah mereka yang membangun basis dukungan populer dari orang miskin, bukan jaringan patronase bisnis atau preman. Para pemimpin reformis ini mampu keluar dari tekanan oligarki predator di tingkat lokal dengan melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan. Tentu dibutuhkan kreativitas untuk melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan publik yang diambil Presiden. Tidak cukup dengan mengajak tokoh masyarakat, pengamat, pemimpin media dan mahasiswa yang kritis sekedar makan bersama di istana.

REFERENSI

- Ambardi, D. (2015, 23 Februari). Keseimbangan Baru Politik Indonesia. *Majalah Tempo*.
- Aspinall, E. (2013). Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation. *Indonesia*, 96.
- Baker, J. (2013). The Parman Economy: Post-Authoritarian Shifts in the Off-Budget Economy of Indonesia's Security Institutions. *Indonesia*, 96, 123-150.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood

- Davidson, J. S. (2015). *Indonesia's Changing Political Economy. Governing the Roads*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadiz, V. (2006). Corruption and Neo-Liberal Reform: Market and Predatory Power in Indonesia and Southeast Asia. In R. Robison (Ed.), *The Neo-liberal Revolution. Forging The Market State*. New York: Palgrave
- Hadiz, V., & Robison, R. (2013). The Political Economy of Oligarchy and The Reorganization of Power in Indonesia. *Indonesia*, 96.
- Hamilton-Hart, N. (2001). Anti-Corruption Strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1), 65-82.
- Hidayat, B., Paraqbug, R., Muhyiddin, M., & Suci, D. (2015). Malam Teror Restoran Cepat Saji. *Majalah Tempo*.
- Hidayat, B., Paraqbug, R., Soares, S., Merdeka, M. K. D., & Trianita, L. (2015, 2 Februari). Peluru-peluru Pembunuh Cicak. *Majalah Tempo*.
- Hidayat, B., Suci, D., Maranda, S., & Lazuardi, I. (2015). Dua Gunawan di Rekening Sang Jenderal. *Majalah Tempo*.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2013). More than Necessary, Less than Sufficient: Democratization and the Control of Corruption. *Social Research: An International Quarterly*, 80(40), 1237-1258.
- Jokowi-JK. (2014). Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian. Visi Misi dan Program Aksi Jokowi Jusuf Kalla 2014. Retrieved from http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kumorotomo, W. (2009). *Inovasi Daerah dalam Mengurangi Korupsi*. Paper presented at the Simposium Nasional 2009 Tanpa Korupsi: Indonesia Bebas Korupsi Bukan Utopi, Yogyakarta.
- Kuwado, F. J. (2015). Ini Jawaban Buwas Saat Ditanya Siapa Pengkhianat di Polri... Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/31/22095741/Ini.Jawaban.Buwas.Saat.Ditanya.Siapa.Pengkhianat.di.Polri>.
- Luebke, C. v. (2009). The political economy of local governance: findings from an Indonesian field study. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45(2), 201-230.

- McLeod, R. H. (2006). Private Sector Lessons for Public Sector Reform in Indonesia. *Agenda*, 13(3), 275-288.
- McLeod, R. H. (2011). Institutionalized Public Sector Corruption: a legacy of Soeharto franchise. In E. Aspinall & G. v. Klinken (Eds.), *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV
- Mietzner, M. (2014). Oligarchs, Politicians and Activists. In M. Ford & T. B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy : wealth, power, and contemporary Indonesian politics* Ithaca: Cornell University, Southeast Asia Program
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99.
- Paraqbueq, R., Tarigan, M., & Fajrial, E. (2015, 2 Februari). Jejaring Pengacara Para Penggugat. *Majalah Tempo*.
- Paraqbueq, R., & Trianita, L. (2015, 19 January). Tersebab Trauma Cicak-Buaya. *Majalah Tempo*.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2010). *The Failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. QoG Working Paper Series 2010: 19. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. Gothenburg.
- Prihandoko, Teresia, A., Paraqbueq, R., & Rahayu, D. S. (2015, 2 Februari). Tim Ompong yang Dipotong. *Majalah Tempo*.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganizing Power in Indonesia. The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. London: Routledge.
- Rosser, A., Wilson, I., & Sulistiyanto, P. (2011). Leaders, Elites and Coalitions: The Politics of Free Public Services in Decentralised Indonesia: Development Leadership Program.
- Setiyono, B., & McLeod, R. H. (2010). Civil society organisations' contribution to the anti-corruption movement in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46(3), 347-370.
- Widiarsi, A., Aditya, R., Sugiharto, J., Teresia, A., P, R., Yasa, S., . . . Rofiudin. (2015, 12 January). Tri Brata-1 Pilihan Siapa. *Majalah Tempo*.
- Widoyoko, J. D. (2013). *Oligarki dan Korupsi Politik Indonesia. Strategi Memutus Oligarki dan Reproduksi Korupsi Politik di Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Winters, J. A. (2012). Oligarchs and Oligarchy in Southeast Asia. In R. Robison (Ed.), *Routledge Handbook fo Southeast Asian Politics*. Oxon, New York: Routledge

Winters, J. A. (2013). Oligarchy and Democracy in Indonesia. *Indonesia*, 96, 11-33.

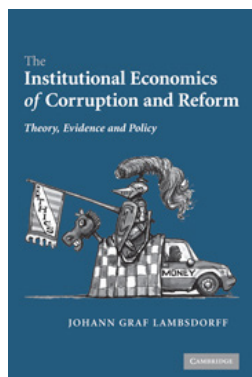
<http://katadata.co.id/infografik/2015/05/27/kemana-pengalihan-dana-subsidi-bbm#sthash.iVQZNCQ1.dpbs>, diakses 29 Februari 2016

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

PERESENSI: HARIADI KARTODIHARDJO

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

hakabgr@gmail.com



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

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

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

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

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

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

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

LEMAHNYA EFEKTIFITAS PENCEGAHAN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MEMANFAATKAN SIFAT DASAR DAN KEPENTINGAN KORUPTOR

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

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

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

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

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

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

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

PENUTUP

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

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

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

Kanal KPK TV

hanya di

www.kpk.go.id/kanalkpk/tv



@kanal_kpk

**KAMI HADIR DENGAN
7 PROGRAM PILIHAN**



BERITA

RAGAM



KANAL ANAK

LAPORAN KHAS



INDONESIA KITA

BINCANG KANAL



LIVE SIDANG TIPIKOR



Anda mengetahui tindakan **korupsi**
yang telah atau akan **dilakukan**
oleh **seseorang ?**

AYO lapor ke KPK

Mudah, Cepat dan Dijamin Kerahasiannya !

Segera kunjungi KPK Whistleblower's System

<https://kws.kpk.go.id>

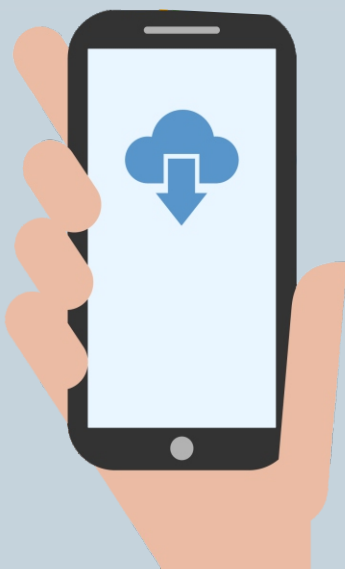
Mari bersama mewujudkan Indonesia yang bebas dari korupsi.



Unduh di Hape Kamu

aplikasi **GRATiS**

e-learning gratifikasi



kpk.go.id/gratifikasi



SAJIAN PENUH GIZI SEPUTAR INFORMASI ANTI KORUPSI

integrito

Alamat : Jl. HR. Rasuna Said Kav. C1 Jakarta 12920
Email: integrito@kpk.go.id | Telepon : 021 2557 8498
Fax : 021 5290 5592 | Website : www.kpk.go.id

PUBLIKASI LOKAL UNIVERSITAS tema **antikorupsi**

21 Perguruan Tinggi di Indonesia
1000 lebih judul karya tulis ilmiah

perpustakaan.kpk.go.id



ISSN 2477-118X



9 772477 118007