

HYPERCORRUPTION DAN STRATEGI PEMBERANTASAN KORUPSI

Iwan Gardono Sujatmiko

Abstract

The theme proposed by the writer is that the level of corruption found here can be classified as "hypercorruption". In relation to that, some ordinary measures would be simply not enough to cure the problem. What needed is, according to the writer, a kind of "hypercontrol" toward this phenomenon.

Pendahuluan

Korupsi di Indonesia dapat dianggap sebagai *hypercorruption*¹ dimana terjadi gabungan antara *state capture* dan *administrative corruption*. Secara umum gejala ini ditandai dengan beradanya Indonesia dalam peringkat atas dalam berbagai pengumuman "perlombaan" korupsi. Demikian pula analisis pengamat maupun pendapat praktisi dan publik berkesimpulan relatif sama.²

Pemahaman gejala korupsi di Indonesia akan mempermudah cara mengatasinya guna memperbaiki strategi yang selama ini telah dilakukan. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pembentukan berbagai komisi anti korupsi yang merupakan program anti korupsi saja akan sulit mengatasi *hypercorruption*. Suatu strategi nasional yang bersifat gerakan masyarakat dan melibatkan masyarakat luas (*civil society*) yang aktif dan berfungsi sebagai *co-government* akan memberi peluang lebih besar untuk memerangi *hypercorruption*. Selain itu, dalam jangka panjang perlu dikembangkan budaya transparansi dan akuntabilitas pada masyarakat luas.

"State Capture"

Gejala korupsi dapat dibedakan menurut *grand corruption*³ dan *petty corruption* atau *incidental, systematic* dan *systemic*. Berbeda dengan *administrative corruption* (penyimpangan pelaksanaan peraturan) atau *influence* (pengaruh dalam pembuatan peraturan) dalam *state capture*, upaya korupsi telah dilakukan sampai tahap-tahap dalam pembuatan aturan main (*rules of the games*).

Gejala *state capture* ini diukur dalam enam indikator yakni:

1. *The sale of parliamentary voices on laws to private interests* (di Indonesia terlihat dalam berbagai kasus UU yang dianggap menguntungkan pihak swasta, dalam maupun luar negeri; pola ini berlaku juga untuk DPRD);
2. *The sale of presidential decrees to private interests* (misalnya, kasus Inpres Mobil Nasional Timor atau Cengkeh/BPPC);
3. *Central Bank mishandling of funds* (kasus BLBI dan KLBI);

4. *The sale of court decisions in criminal cases* (kasus KKN dan narkoba);
5. *The sale of court decisions in commercial cases* (kasus-kasus bisnis yang kontroversial);
6. *Illicit contributions paid by private interests to political parties and election campaign* (misalnya kasus *money politics* atau *Buloggate*).

Indikator di atas menunjukkan bahwa dalam *state capture* terdapat upaya untuk membuat sistem yang korup dengan penguasaan "supra-struktur politik" yakni lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kasus penyimpangan dalam *state capture* ini dapat mencakup satu atau lebih faktor di atas. Misalnya, kasus penyimpangan dana bank sentral akan berkaitan atau didukung oleh parpol dan hakim di lembaga peradilan.

Dengan keadaan seperti ini sangat sulit sekali bagi setiap komisi anti korupsi untuk mengatasi gejala tersebut. Komisi anti korupsi yang akan "mengejar" koruptor justru malah akan "dikepung." Pihak yang terlibat dalam *state capture* ini dapat membuat (dan melaksanakan) peraturan yang menguntungkan atau menyelamatkan mereka.

Keadaan *state capture* ini diperparah lagi jika disertai dengan *administrative corruption* yang dapat meluas secara ekstensif, berskala besar dan rutin (seperti kebocoran RAPBN/D). Kombinasi *high state capture* dan *high administrative corruption* ini sepertinya telah berlaku di Indonesia. Gejala *administrative corruption* telah berlangsung lama dengan dalih rendahnya gaji dan lemahnya kontrol dalam negara periode birokrasi-otoriter. Namun gejala *administrative corruption* ini dapat mengarah pada *state capture* terutama pada tingkat atas dengan adanya monopoli aset negara oleh keluarga atau kroni penguasa seperti dalam

kasus HPH, listrik, tambang dll. *State capture* ini mudah terjadi pada bekas negara komunis dalam masa transisi yang memberlakukan ekonomi pasar dan bekas negara otoriter yang mengalami "transisi demokrasi."

Pola baru *state capture* dapat terjadi melalui penyalahgunaan dana bank sentral seperti yang terjadi dalam krisis ekonomi di Indonesia. Pihak yang terlibat memperoleh (dengan dugaan pemberian komisi) bantuan dan dukungan dana dari bank sentral untuk membantu perusahaan-nya. Namun seringkali dana yang diminta di-*mark-up* terlebih dahulu dan jika perusahaan "bangkrut" maka asetnya diserahkan pada negara (BPPN). Pada tahap berikutnya, pengusaha tersebut (dengan dana hasil bantuan bank sentral atau *strategic investors*) mencoba membeli kembali aset mereka yang telah diserahkan pada negara dengan harga yang murah (diturunkan).

Upaya ini merupakan *state capture* dan membutuhkan pembuatan aturan (yang mereka beli) untuk mendukung mereka dan melibatkan berbagai pihak penting di eksekutif, legislatif, yudikatif, termasuk pengacara, akuntan, dan media.

Dalam keadaan dimana *state capture* sudah sangat kuat, maka upaya memeranginya melalui instrumen pada tingkat negara (Irjen, BPKP, BPK) tidak akan berjalan dengan efektif. Arena permainan telah dibuat dengan peraturan yang menguntungkan pihak-pihak yang melakukan *state capture*. Dalam kerangka besar seperti inilah keberadaan TGTPK harus dilihat.

Sebagai tim yang berada dalam lingkungan negara (eksekutif) maka gerak mereka menjadi terbatas dan keberadaan mereka sangat ditentukan oleh berbagai lembaga negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Berdasarkan keadaan ini sangat sulitlah untuk menolak pendapat yang menyatakan bahwa "keberadaan

TGPTPK memberikan kesan upaya P.R. (Public Relation) pemerintah untuk mengatasi korupsi dan sepertinya hanya bersifat teatrikal guna meningkatkan legitimasi dari dalam dan luar negeri." Sekuat apapun keinginan dan semangat tim ini tidaklah akan mampu melewati tembok "pengaman" tebal yang mengelilingi mereka.

"Litsus", "Co-government" dan "Watchdog"

Strategi untuk mengatasi hypercorruption membutuhkan tindakan pada tingkat negara dan masyarakat (*civil society*) yaitu:

Pertama, melakukan "pemberihan" pada aparat negara dengan mengadakan semacam "litsus" atau *fit and proper test* bebas KKN dimana pejabat yang tidak lulus harus diganti. Prioritas pertama harus diberikan pada eselon teratas di pusat maupun daerah, terutama bagi pejabat yang berada di lembaga kejaksaan dan pengadilan. Sejauh ini, pola pelaporan kekayaan melalui KPKPN masih dianggap belum optimal dan menimbulkan kontroversi dana "hibah." Demikian pula perlu diperbanyak hakim (agung) dan jaksa *ad hoc* dari masyarakat dan diadakannya pengadilan khusus korupsi seperti di Filipina.

Kedua, perlu meningkatkan kemampuan masyarakat agar menjadi aktif atau "penebalan" *social capital*. Selama ini selalu tersedia anggaran untuk investasi dalam bidang *human capital* dan *physical infrastructures*. Namun penyediaan peraturan perundang-undangan dan anggaran pemerintah yang secara rutin mendukung kegiatan kelompok dalam masyarakat (*social capital*) untuk memerangi korupsi tidak dianggap prioritas dan justru dianggap berbahaya.

Saat ini, sebagai contoh, pemerintah/Pemda DKI telah menyumbangkan dana sebesar 1,6 milyar rupiah dari APBD tahun 2001

untuk membantu berbagai lembaga kesenian (lihat "Koran Tempo" 25 Juni 2001).

Singkatnya, dibutuhkan keadaan dimana sebagian dari masyarakat (infrastruktur) atau *civil society organizations* (CSOs) baik di pusat dan daerah didukung dengan peraturan dan anggaran dan terintegrasi secara komprehensif dan permanen dengan negara (suprastruktur) dalam menjalankan pemerintah.

Hal ini perlu dilakukan karena mekanisme checks and balances pada suprastruktur (oleh legislatif dan yudikatif terhadap eksekutif) tidak berjalan dengan efektif. Mekanisme ini dapat disebut *co-government* dan dalam bidang pembangunan maka upaya sinergi ini disebut *co-production* dimana pemerintah bekerjasama (*complementary*) dengan swasta dalam menghasilkan produk atau jasa.

Sebenarnya dukungan peraturan dan anggaran untuk kelompok masyarakat (CSOs) ini dapat merupakan investasi untuk membuat "alarm" yang mencegah bencana korupsi. Lembaga yang perlu diprioritaskan adalah lembaga pengawas eksekutif, parlemen, pemantau yudikatif, transparansi anggaran, anti korupsi, pengawas kekayaan dan pemantauan HAM. Dengan pola seperti ini, setiap tindakan penyelenggara negara yang berpotensi korupsi dapat dipantau dan "dikepung" secara terus-menerus oleh jaringan lokal, nasional dan global dari *co-government* tersebut.

Sebagai misal, lembaga pemantau yudikatif di suatu daerah dapat memeriksa keputusan pengadilan (eksaminasi) yang kontroversial dan ia dapat meminta bantuan dari jaringan *co-government* ini.

Selain itu, kampus dapat membentuk *corruption watch* yang dibantu oleh mahasiswa yang bertugas mengumpulkan data dan menulis laporan berkala mengenai keadaan

KKN. Mereka dapat saja diberi insentif kredit perkuliahan (SKS) dalam melakukan kegiatan public service atau Pengabdian kepada Masyarakat. "Kuliah Kerja Nyata" atau KKN model baru mahasiswa dan kampus ini merupakan alat yang cukup efektif dalam menghadapi KKN ("Korupsi, Kolusi dan Nepotisme").

Kegiatan ini menghasilkan semacam *hypercontrol* yang memang sepadan untuk mengatasi *hypercorruption*. Tingginya partisipasi masyarakat menjadi lebih berpengaruh jika dikembangkan jaringan dengan masyarakat global terutama lembaga yang mempunyai kemampuan untuk mengatasi masalah korupsi.

Ketiga, pengawasan pada pejabat yang mempunyai potensi untuk melakukan *hypercorruption* haruslah dilakukan secara terfokus dan *personalized*, bukan hanya pada lembaganya saja seperti yang terjadi selama ini. Dalam hal ini perlu dibentuk *watchdogs* dari CSOs yang tidak hanya mengawasi bank sentral saja, tetapi juga setiap pejabat misalnya: gubernur, dan deputy senior gubernur.

Demikian pula *watchdogs* khusus ini harus dibentuk untuk mengawasi pejabat strategis seperti presiden/wakil presiden, menteri keuangan," kepala BPPN, ketua/anggota Mahkamah Agung, ketua Komisi-Komisi di DPR, dan jaksa agung. Pengawasan yang lebih terfokus ini akan mempersempit ruang gerak bagi pejabat tersebut untuk melakukan korupsi.

Budaya Transparansi dan Akuntabilitas

Terjadinya atau mudahnya korupsi untuk sebagian besar terjadi karena adanya faktor "kesempatan" (situasional) dan faktor mental atau budaya. Jika kesempatan terbuka luas dan budaya tidak mencegah niat untuk korupsi maka korupsi akan menjadi

kebiasaan ("budaya") seperti virus dalam program komputer yang dapat saja masih memungkinkan berjalannya program namun menghasilkan format yang distortif.

Masalah "kesempatan" dapat diatasi dengan pembuatan hukum dan jaringan organisasi sosial (CSOs dan *watchdogs*) yang menghasilkan kontrol bagi yang berpotensi melakukan korupsi. Disini berlaku dalil Lord Acton: *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Dengan kata lain ketertutupan dan kerahasiaan (*secrecy*) tanpa kontrol akan menghasilkan penyalahgunaan kekuasaan.

Sementara itu budaya anti korupsi atau internalisasi nilai-nilai anti korupsi merupakan proses yang panjang dan melibatkan masyarakat sejak kecil (di rumah dan sekolah) maupun di komunitas dan tempat kerja.

Budaya transparansi ini perlu dimulai dengan meningkatkan partisipasi pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan termasuk anak-anak dalam masalah keuangan di lingkungan mereka. Dengan kata lain, transparansi dalam keluarga, komunitas (RT/RW), LSM, kampus, ormas dan parpol merupakan hak dari anggota kelompok tersebut. Misalnya, pembangunan kantor atau fasilitas ormas perlu dilaporkan pada seluruh anggota ormas dan bukan hanya menjadi "urusan" atau "rahasia" pengurus atau pimpinan saja. Demikian pula kekayaan pejabat ormas dan orpol (yang tidak menjadi pejabat negara seperti menteri, gubernur, anggota DPR/D) perlu diketahui oleh anggotanya.

Keadaan ini menunjukkan bahwa transparansi dan akuntabilitas meluas dan mencakup juga "pejabat masyarakat" (ormas, orpol, LSM) bukan hanya pada "pejabat negara" saja (yang telah dilaporkan pada KPKPN). Pelaporan masalah anggaran ini dapat

dilakukan dalam rapat intern anggota atau di media.¹³

Transparansi seperti ini telah dilakukan oleh perusahaan yang telah *go-public* sehingga mereka mendapat label “Tbk” (Terbuka).¹⁴ Jelaslah bahwa masalah mengatasi korupsi harus dilakukan di lingkungan negara (*state*); swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*) dan kerjasama yang positif diantara mereka akan menghasilkan situasi *good governance* atau tata pemerintahan yang baik.

Penutup

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa untuk melawan *hypercorruption* dan *state capture* harus dilakukan dengan meningkatkan kapasitas masyarakat (*social capital*, termasuk *jaringan global*) menjadi “kekuatan yang luar biasa.” Selain itu mengawasi secara lebih terfokus dan *personalized* mereka yang menduduki jabatan publik yang berpotensi untuk melakukan korupsi.

Partisipasi di atas sangat membutuhkan kesediaan media cetak dan elektronik untuk memberitakan secara rutin dan memadai informasi untuk mengatasi korupsi. Demikian pula lembaga pendidikan tinggi dan *think tanks* secara intensif melakukan studi atau analisis dan rencana aksi/advokasi yang membantu mengatasi korupsi.

Perlu pula dilakukan pengembangan budaya transparansi dan akuntabilitas di berbagai lingkungan (keluarga, sekolah, komunitas, tempat kerja, LSM, ormas dan orpol). Tanpa upaya-upaya tersebut di atas maka upaya pemberantasan korupsi tidak akan efektif.

Kasus TGPTPK membuktikan sulitnya menghadapi *hypercorruption*. Demikian pula berbagai UU Anti Korupsi dan Tim Pemberantas Korupsi yang tidak mempertimbangkan upaya-upaya di atas, akan kesulitan menghadapi

hypercorruption.¹⁵ *Hypercorruption* hanya dapat diatasi oleh *hypercontrol* oleh masyarakat.

Daftar pustaka

Gatra

2001 “Vonis Bebas Terciprat Aib”.

Hamilton-Hart, Natasha.

2001 *Anti-Corruption Strategies in Indonesia*, **Bulletin of Indonesian Economic Studies**. Vol. 37. No.1.

Hellman, Joel S., *et.al*.

2000 *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and influence in transition*. Dalam **World Bank Policy Research. Working Paper No. 2444.**, The World Bank.

Kpundeh, Sahr J.

2001 *Political Will in Fighting Corruption*, Dapat diakses pada [Http://magnet.undp.org/Docs.corruption.htm](http://magnet.undp.org/Docs.corruption.htm).

Langseth, P., *et.al*.

1997 *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*, dalam **EDI Working Papers World Bank**.

Elinor Ostrom

1997 *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, dalam Peter Evans (Ed.), **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**. University of California, Berkeley, International and Area Studies, Research Series Number 94.

Tempo

2001 "Aib dan Raib pada Nilai Aset BPPN".

The World Bank

"Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate." Washington, D.C.: XXVIII-XXIX.

Sujatmiko, Iwan Gardono

1997 "Kontrol Konstitusional dalam Pembangunan Jangka Panjang II", *Kompas*.

2000 "Reformasi Setengah Hati" *Forum Keadilan*.

2001 "Masyarakat Aktif, Transparansi dan Korupsi," Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Menciptakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi" diselenggarakan oleh **Forum Inovasi dan KepeMERintahan yang Baik**, Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Administrasi, FISIP-UI.

Wescot, Clay

2001 *The Role of Civil Society in Combatting Corruption*, makalah, dapat diakses pada: <http://magnet.undp.org/Docs/efa/Claywesc.htm>.

Catatan Akhir

¹ Istilah "hypercorruption" dikemukakan oleh Luis Moreno Ocampo, Kepala *Transparency International*, Amerika Latin, lihat Julius M. Warney, "Can Corruption be Measured? Bank Offers Diagnostic Tool to Measure and Combat Corruption in Member Countries," *Bank's World*.

² Pengukuran yang lebih teliti melalui penelitian ilmiah mengenai korupsi perlu diperbanyak.

³ Untuk "Grand Corruption" lihat Clay Wescot, "The Role of Civil Society in Combatting Corruption." dapat diakses pada <http://magnet.undp.org/Docs/efa/Claywesc.htm>.

Segenap Pengurus
Jurnal Kriminologi
Indonesia
Mengucapkan

Selamat Hari Raya
Idul Fitri 1442 H

dan

Selamat Hari Natal 2001

serta

Tahun Baru 2002