

Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya)

Artidjo Alkostar
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
artidjo@fh.uii.ac.id

Abstract

Based on political corruption study and its correlation to the law and governance in modern countries, this research was aimed at identifying how political corruption correlates to socio-political, socio-economic, socio-cultural, socio-juridical and human right dimensions. To have social relevance to juridical analysis, this research also analyzed the strategy/policy to overcome the political corruption phenomena. Literary analysis and interviews with several experts having relevant scientific competence were the main basis for the research to compose this dissertation. The correlation between variables of the data obtained from the analysis of the content and the norm was described. The phenomena of legally prohibited corruptions were also compared. The political corruption analyzes in several modern countries, it is clear that political corruption has more extensive impact than corruption by the people without political position. The entity of political corruption is closely related with the power. Political corruption always attempts to maintain and extend the power abuse and the need for socio-political order requires equivalent control role in the implementation of the power. Political corruption correlates to human rights violation by governmental heads because political corruption is closely related to the desire to maintain and extend power.

Key word: correlation, politic corruption, modern state

Abstrak

Berdasarkan studi korupsi politik dan korelasinya terhadap hukum dan pemerintahan di negara modern, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana korupsi politik berkaitan dengan dimensi sosio politik, sosio ekonomi, sosio budaya, sosio yuridis dan hak asasi manusia. Untuk mendapatkan relevansi sosial dengan analisis yuridis, penelitian ini juga menganalisa strategi atau kebijakan untuk mengatasi fenomena korupsi politik.

Analisa pustaka dan wawancara dengan beberapa ahli yang memiliki kompetensi ilmiah yang relevan adalah perhatian utama dari penelitian ini. Hubungan antara variable dengan data yang didapatkan dari analisa isi dan norma diterangkan. Fenomena korupsi yang secara legal dilarang juga diperbandingkan. Analisa terhadap kasus korupsi politis di berbagai negara menunjukkan bahwa korupsi semacam ini memiliki dampak yang luas dibandingkan korupsi yang dilakukan oleh mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Korupsi politik juga selalu berusaha untuk mempertahankan dan memperpanjang penyalahgunaan kekuasaan dan kebutuhan terhadap tatanan sosio politis membutuhkan peran kontrol yang seimbang dalam pelaksanaan kekuasaan. Korupsi politik berhubungan dengan pelanggaran HAM oleh kepala pemerintahan karena korupsi politik sangat erat kaitannya dengan mempertahankan atau melangsungkan kekuasaan.

Kata kunci : korelasi, korupsi politik, negara modern

Pendahuluan

Fenomena “ketegangan” antara kekuasaan hukum dan tuntutan pembangunan ekonomi seperti dikemukakan oleh Jochen Ropke berkorelasi dengan ideologi pembangunan di Indonesia. Pada masa Orde Baru, trilogi pembangunan Indonesia yaitu pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan. Dari kacamata yang dipakai Ropke itu terlihat adanya fenomena yang terlalu banyak menonjolkan pertumbuhan ekonomi dan kurang memperhatikan kegunaan hukum sebagai elemen perekat koehsi nasional. Dari kebijaksanaan seperti itu, muncullah fenomena kolusi dan korupsi yang mengabaikan prosedur *legal* dan kaidah moral, demi keuntungan ekonomi dan politik dengan berlindung di bawah alasan pembenaran dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Padahal fenomena-fenomena semacam itu dapat meruntuhkan tatanan sosial politik dan perekonomian negara, seperti halnya yang secara historis telah dialami oleh banyak negara, baik negara kapitalis, sosial komunis, maupun negara seperti Iran pada zaman Rezim Pahlevi. Dalam kaitan inilah pentingnya kajian tentang korupsi politik dalam disertasi ini. Kajian korupsi politik dan hukum di negara Filipina, RRC, Iran, Pakistan, India, Rusia, Jepang, Amerika Serikat, Belanda dan di PBB, dan lain-lain akan memperjelas adanya inferensi (kesimpulan) tentang eksistensi dan implikasinya di negara modern dewasa ini. Dengan metode komparatif ini akan terlihat fenomena korupsi yang bersifat sistemik serta perbedaannya dengan korupsi yang bersifat sporadis.

Tersisihnya peran hukum dalam pembangunan, padahal hukum sebenarnya dapat berfungsi sebagai “pelumas” sendi-sendi demokrasi mengakibatkan timbulnya watak pemerintahan represif dan penyempitan ruang kebenaran moral hukum. Dalam hubungan ini Daniel S. Lev mengemukakan mitos di balik proses hukum formal ternyata terlalu sering dan memang benar-benar mitos, yang karenanya tidak lagi memenuhi fungsi pengabsahan. Seorang hakim yang lurus, yang bertindak sesuai dengan norma-norma “hukum rasional” profesinya, juga dicurigai melakukan korupsi dan tidak adil, hanya karena ada hakim yang memang korup dan tidak adil, tetapi terlebih-lebih lagi karena politik dan administrasi pada umumnya dikenal sarat dengan korupsi. Gambaran umum permainan politik adalah bahwa politik tidak berjalan sesuai dengan aturan hukum, tetapi berlangsung sesuai dengan pengaruh, uang, keluarga, status sosial, dan kekuasaan militer.¹ Pendapat Lev ini

¹ Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 135.

mengisyaratkan adanya korelasi antara faktor tidak berfungsinya aturan hukum, permainan politik, tekanan kelompok dominan dengan faktor korupsi.

Keterlibatan fungsi hukum dan peradilan dalam proses-proses demokratisasi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, mengundang konsekuensi dan akan selalu berhadapan dengan paradoks-paradoks yang sengaja dibuat atau yang memang termasuk hukum kehidupan. Radius jangkauan peran hukum dapat merasuk ke pelbagai aspek kehidupan kemasyarakatan baik politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pendidikan masyarakat. Perannya sangat dekat dengan timbulnya keresahan dan kepuasan bathin masyarakat, karena peradilan merupakan media efektif untuk mengartikulasikan demokrasi dan merealisasikan keadilan. Begitu strategis dan vital eksistensi hukum dan peradilan dalam masyarakat, sehingga mengundang minat pemegang otoritas untuk mengelola dan merekayasa hukum, baik dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Pengelolaan hukum dan peradilan sering menggoda elit politik dan pejabat pemerintahan untuk memasukkan subjektivitas dan kepentingan individu atau kroninya dapat diakomodasikan dalam perangkat aturan hukum. Dengan demikian, sikap dan tindakannya yang bias dan merugikan rakyat mendapat legitimasi yuridis meskipun bertentangan dengan moral. Pemerintahan Orde Baru (1966-1998), banyak mengulangi kesalahan politik Orde Lama dalam hal merekayasa hukum dan peradilan. Banyaknya undang-undang dan aturan hukum di bawahnya yang intinya hanya menguntungkan elit politik dan pemerintahan beserta keluarga dan kroninya merupakan bagian dari administrasi negara zaman Orde Baru.

Mengapa hukum pidana korupsi di Indonesia khususnya dan di beberapa negara lain terlihat seakan tidak berfungsi. Padahal menurut Barda Nawawi Arief, dilihat dari kebijakan hukum pidana, sasaran *adressat* dari hukum pidana tidak hanya perbuatan jahat dari warga masyarakat tetapi juga perbuatan (dalam arti kewenangan/kekuasaan) penguasa/aparat penegak hukum.² Lebih dari itu, fenomena korupsi ekonomi dan korupsi politik terkait dengan tingkah laku kekuasaan, dalam arti pula faktor kebijaksanaan politik yang di dalamnya menyangkut hukum dan institusi penegak hukum sudah tidak berfungsi atau kehilangan integritasnya. Lazim terjadi adanya komisi-komisi independen untuk menyelidiki korupsi pejabat tingkat tinggi dan korupsi politik. Misalnya komisi antikorupsi pada awal Orde Baru, begitu pula

² Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 5.

pada era Reformasi tahun 1998 muncul banyak komisi pemberantasan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) termasuk yang berkaitan dengan bisnis keluarga mantan Presiden Soeharto dan sejenisnya.

Dalam merespon fenomena sosial yang perkembangan masyarakat pada era globalisasi saat ini, termasuk berbagai corak eksekusi pembangunan dan perilaku asosial dan korupsi, hukum Indonesia (dapat) menunjukkan keberadaan dan wataknya sesuai dengan perkembangan dan kompleksitas interaksi nasional maupun internasional. Hukum yang berakar filsafat utilitarian banyak mewarnai hukum suatu negara dan norma internasional. Hukum yang beraliran utilitarianisme mengagungkan kebebasan maksimal bagi setiap individu sebagaimana yang digagas oleh Jeremy Bentham (1748-1832). Seperti dikemukakan Satjipto Rahardjo, pidana, menurut Bentham harus bersifat spesifik untuk setiap kejahatan dan seberapa kerasnya pidana itu tidak boleh melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk mencegah dilakukannya penyerangan-penyerangan tertentu. Pidana hanya dapat diterima apabila ia memberikan harapan bagi tercegahnya kejahatan yang lebih besar. Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat.³ Dengan demikian, kajian tentang keberadaan fungsi dan visi hukum Indonesia terutama tentang korupsi menjadi sangat relevan, agar keberadaan hukum sesuai dengan hakikat keberadaannya. Tersedianya integritas peradilan dan hukum yang visioner dalam suatu pemerintahan, merupakan salah satu indikator adanya komitmen bangsa dalam upaya menanggulangi korupsi. Kualitas komitmen pemerintahan Indonesia baik pada masa Orde Lama (1959-1965) maupun Orde Baru (1966-1998) terlihat sangat rendah dalam upaya penanggulangan korupsi, khususnya korupsi politik. Begitu pula pemerintahan setelah Soeharto tetap tidak berdaya dan belum memiliki kemampuan dan kemauan politik yang tegas untuk memberantas korupsi.

Dalam era globalisasi korupsi telah menjadi fenomena kejahatan yang menyangkut hubungan multilateral dan internasional. Apalagi yang berkualifikasi korupsi politik *modus operandi* dan implikasinya lebih kompleks dibandingkan dengan korupsi yang dilakukan oleh orang biasa yang tidak memiliki kekuasaan politik. Korupsi politik yang dilakukan oleh pejabat tinggi di suatu negara juga terjadi di berbagai negara di semua benua. Korupsi politik memiliki dampak negatif yang

³ Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 289.

merusak tata kehidupan negara dan melanggar hak dasar rakyat di negara yang bersangkutan.

Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana korelasi korupsi politik dan paradigma hukumnya di Indonesia, di beberapa negara modern, dan di era globalisasi? *Kedua*, bagaimana korelasi korupsi politik dengan berbagai dimensi sosio-politik terutama dengan timbulnya revolusi sosial dan krisis politik (*chaos*) dan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam suatu pemerintahan? *Ketiga*, bagaimana korelasi korupsi politik dengan dimensi sosio-kultural dan sosio-ekonomi, terutama pengaruhnya terhadap tingkah laku elit birokrasi dalam menekan *law enforcement* (penegakan hukum) dan terhadap kondisi ekonomi? *Keempat*, bagaimana korelasi korupsi politik dengan dimensi sosio-yuridis, terutama pengaruhnya terhadap politik hukum, politik kriminal, dan perkembangan hukum dalam suatu negara modern? *Kelima*, bagaimana upaya (kebijakan/strategi) penanggulangan korupsi politik?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan: *Pertama*, untuk mengkaji secara mendalam faktor-faktor yang terlibat dalam korupsi politik serta konsekuensinya terhadap pemerintahan sehingga kalau berhasil, penelitian ini dapat merupakan khasanah baru dalam perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pidana Indonesia. *Kedua*, untuk mengetahui hubungan kausalitas antara korupsi politik sosio-politik dan timbulnya *chaos* dan kondisi HAM. *Ketiga*, menemukan gambaran yang jelas kaitan antara sosio-kultural dan sosio-ekonomi dengan tingkah laku pemegang kekuasaan politik dalam merespon penegakan hukum dan kehidupan ekonomi di negaranya. *Keempat*, untuk dapat mencandra (menggambarkan) hubungan korupsi politik dengan sosio-yuridis dan dampaknya kepada politik hukum, politik kriminal dan hukum. *Kelima*, agar mendapatkan gambaran teori dan praktek penanggulangan korupsi politik di berbagai negara termasuk di Indonesia, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi penanggulangan korupsi politik.

Metode Penelitian

1. Jenis Data dan Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah deskriptif. Dengan jenis penelitian ini akan dapat dielaborasi fenomena korupsi politik di negara modern dengan tidak mengabaikan fenomena kejahatan elit pemerintahan yang terjadi pada zaman kerajaan atau sebelum Indonesia menjadi negara modern serta zaman pemerintahan Hindia Belanda. Penelitian ini mempergunakan fokus telaah yang tentang hubungan kausal dalam hukum pidana, yaitu tentang hubungan sebab akibat dalam ranah hukum terutama hukum pidana korupsi.

Dengan teknik analisis data yang komparatif, "*content analysis*," "*legal analysis*", serta korelasi antara sebab-akibat, akibat-sebab dan akibat-akibat, akan dapat dipertanggungjawabkan rampatan dari simpulan hasil penelitian, sehingga siap untuk diverifikasi dan difalsifikasi secara ilmiah.

Penelitian ini mempergunakan pendekatan yuridis sosiologis. Dengan pendekatan yuridis diupayakan untuk dapat menelaah konstruksi hipotesis dari norma dan aturan hukum yang mengatur tentang korupsi politik. Pendekatan sosiologis ini diisyaratkan adanya elaborasi yang utuh dan komprehensif tentang fenomena korupsi politik di negara modern. Begitu pula dengan penanggulangan korupsi politik.

2. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis

Dari data yang diperoleh lalu diklasifikasikan sesuai dengan relevansi dan aspek bahasan, setelah itu data tersebut dideskripsikan secara yuridis sosiologis dengan menggambarkan keadaan objektif serta menguraikan faktor-faktor yang relevan sehingga menghasilkan suatu simpulan ilmiah yang kerapatannya sanggup untuk diverifikasi dan di falsifikasi oleh siapa pun juga. Dari data yang diperoleh dalam wawancara, studi kepustakaan dan literatur, internet, juga dilakukan "*content analysis*" yaitu analisis atas isi dari norma atau pendapat yang ada. Analisis data juga menggunakan metode komparasi atau perbandingan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Korelasi Korupsi Politik dengan Dimensi Sosio-Politik

Dalam kacamata sosio-politik terlihat adanya perbedaan melihat entitas kekuasaan pemerintah antara negara Amerika dengan negara Inggris. Konstitusi Amerika Serikat melihat pemerintahan sebagai suatu *artifak* karena itu menolak kekuasaan politik sebagai hal yang alamiah (*The American Declaration of Independence sees government as an artifact because it denies the naturalness of political power*). Sebaliknya hukum dasar di Inggris tidak menganggap pemerintahan sebagai suatu *artifak* (*The English Declaration of Rights, on the other hand, does not see government as an artifact and therefore is not concerned with the means of making it*).⁴ Perbedaan ini menunjukkan perbedaan masyarakat Amerika dibandingkan dengan masyarakat Inggris dalam memandang dan mengaplikasikan kekuasaan politik.

Negara sebagai institusi kerakyatan yang berkualitas melindungi dan sekaligus berkewajiban menegakkan keadilan yang mencakup pemberantasan segala bentuk korupsi. Tatanan sosial politik yang dilancarkan oleh konsepsi Islam mengutamakan keadilan sebagai tiang dalam menegakkan bangunan masyarakat yang plural (majemuk) yang terdiri dari berbagai suku, agama dan aliran politik. Kebebasan beragama menjadi prinsip dalam menegakkan masyarakat madani (*Civil Society*) karena hal ini merupakan perekat bagi bangunan masyarakat yang kuat. Masyarakat yang sehat secara sosial adalah yang mampu mengontrol tingkah laku birokrasi kekuasaan dan kebebasan individu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan atau korupsi politik.

Selama masa Orde Baru 1968-1998 Indonesia menerapkan ideologi pembangunan yang menekankan pada perubahan ekonomi. Trilogi pembangunan Indonesia yaitu pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan terlihat adanya fenomena yang terlalu banyak menonjolkan pertumbuhan ekonomi dan kurang memperhatikan kegunaan hukum sebagai elemen perekat kohesi nasional. Dari kebijaksanaan seperti itu, muncullah fenomena kolusi dan korupsi yang mengabaikan prosedur legal dan kaitan moral, demi keuntungan ekonomi dan politik dengan berlindung dibawah alasan pembenaran dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Padahal fenomena-fenomena semacam

⁴Poespoprodjo, W., *Logika Scientifika*, Pustaka Grafika, Bandung, 1999, hlm. 245.

itu dapat meruntuhkan tatanan sosial politik dan perekonomian negara, seperti halnya yang secara historis telah dialami oleh banyak negara, baik negara kapitalis, sosialis komunis, maupun negara seperti Iran pada jaman rezim Pahlevi. Dalam kaitan inilah pentingnya kajian tentang korupsi khususnya korupsi politik.

Korupsi politik telah, sedang dan akan terjadi dalam negara yang berada dalam kekuasaan diktator maupun negara yang berpredikat demokrasi. Dengan demikian, yang membedakan corak korupsi politik di negara yang satu dengan yang lain adalah intensitas praktek korupsi yang terkait dengan variabel respon kekuasaan pemerintah dan gerakan sosial.

Mengapa pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik perlu dikontrol, karena kesaksian sejarah menunjukkan betapa akibat dari penyalahgunaan kekuasaan atau korupsi politik itu mempunyai akibat dahsyat bagi rakyat banyak dalam berbagai aspek kehidupannya. Bagaimana implementasi dari kekuasaan agar berperan sesuai dengan tujuan yang hakiki, tidak terlepas dari cita ideal dari keadilan. Apalagi kekuasaan politik dalam suatu negara yang selalu berkorelasi dengan faktor kesejahteraan rakyat dan sumber daya manusia suatu bangsa. Pada saat yang sama operasionalisasi kekuasaan berkorelasi dengan kedaulatan hukum.

Pemerintahan Soeharto mengalami nasib yang hampir sama dengan Marcos, korupsi politik yang telah membusukkan kekuasaan yang telah berlangsung selama 32 tahun tidak mampu dibungkus dengan kekuatan militer, bantuan IMF dan birokrasi pemerintahan, karena kehendak rakyat dan aspirasi mahasiswa lebih perkasa. Soeharto tidak mampu mengendalikan liarnya kekuasaan yang dipegangnya. Kekuasaan yang dikendarai Soeharto telah menerjang daerah-daerah terlarang yaitu korupsi yang melibatkan keluarga, kroni dan orang dekatnya.

Korupsi kekuasaan di Indonesia sudah terjadi sejak zaman raja-raja dulu, zaman VOC atau penjajahan Belanda, penjajahan Jepang, zaman kemerdekaan, Orde Lama dan Orde Baru. Dalam upaya menangkal, mengurangi dan memberantas korupsi diperlukan ada hukum yang berwibawa dan berdaulat. Penampilan peran hukum dalam masyarakat dengan semangat meningkatkan martabat rakyat dengan upaya membela hak-hak kemanusiaan dan demokrasinya, senantiasa terkait dengan iklim sosial politiknya. Penegakan demokrasi merupakan manifestasi kekuasaan rakyat, dan dalam demokrasi disyaratkan adanya kebebasan rakyat. Dalam arti kebebasan melaksanakan hak-hak asasinya dalam menjalani kehidupan sosial politik dan melakukan penghidupan yang menyangkut kebutuhan ekonominya.

Munculnya korupsi politik berbanding lurus dengan lemahnya atau tidak adanya kontrol terhadap praktek penyelenggaraan kekuasaan negara. Lemahnya kontrol ini dapat ditimbulkan karena kondisi sosial ekonomi dan pendidikan masyarakat yang tidak memadai. Selain itu juga dapat muncul karena praktek kekuasaan politik itu sendiri yang *opresif* dan menyimpang dari norma moral dan hukum yang adil. Keberadaan praktek kekuasaan yang korup ini melalui budaya politik selalu berupaya mendapatkan legitimasi sosial politik.

Korupsi politik mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional dan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan di berbagai aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Korupsi politik mengindikasikan ada penyalahgunaan amanat, mandat, kewenangan yang dipercayakan oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi didalam negara demokrasi. Korupsi politik dilakukan oleh pelaku dengan menyalahgunakan kewenangan, sarana dan kesempatan yang melekat kepada kedudukan dan posisi sosial politik yang ada padanya. Penyalahgunaan posisi strategis pelaku korupsi politik berdampak pada bidang politik, ekonomi, hukum dan pendidikan sosial yang negatif bagi rakyat.

2. Korelasi Korupsi Politik dengan Dimensi Sosio-Ekonomi

Salah satu respon hukum terhadap masalah perekonomian bangsa kita adalah dengan memberlakukan undang-undang yang adil dan berspirit kerakyatan dalam pendistribusian kekayaan nasional. Juga akan merupakan rekayasa etis dan sekaligus menjadi pelumas bagi sendi-sendi tatanan sosial ekonomi nasional yang adil. Dalam arti pula, hukum dituntut untuk berwawasan lebih luas yaitu hukum dalam konteks sosial (*law in social concept*) suatu kejelasan interaksi antara hukum dan masyarakat (*interaction of law and society*). Begitu pula kasus terungkapnya KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme), pada masa reformasi di akhir tahun 1998, menunjukkan betapa keberadaan konstitusi dan norma hukum menjadi tidak berarti manakala banyak terjadi korupsi politik.

Monopoli yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal menyangkut Bulog dan Pertamina di sini lalu menjadi institusi yang dililit penyakit korupsi karena tidak transparan pertanggungjawabannya kepada publik, karena DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) pada masa Orde Baru itu tidak berdaya secara politik. Betapapun Harian

Indonesia Raya, yang rajin mengkritik kinerja, manajemen dan akuntabilitas Pertamina, tidak mendapat perhatian politik secara serius dari DPR dan tidak mendapat tanggapan yuridis dari penegak hukum. Akibatnya, timbullah korupsi politik yang kronis. Selain banyak pendukung dan "antek" Orde Baru, kritik yang lahir dari rahim rakyat tidak banyak, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang tergabung dalam Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) nyaris sendirian sebagai oposisi legal terhadap praktek pelaksanaan kekuasaan yang represif dan korup yang dilakukan Orde Baru. Tema perjuangan demokrasi dan hak asasi manusia (HAM) yang dikampanyekan YLBHI sering dianggap aneh di tahun 1970 sampai 1980-an.

Tradisi politik Amerika, sebagaimana dibedakan antara masalah yang bersifat politis dan oleh karenanya berada di bawah pengawasan pemerintah, dan masalah yang menyangkut ekonomi dan oleh karenanya berada dibawah pengawasan swasta.⁵ Membedakan antara hal-hal bersifat politis dengan yang hal berada dalam bidang ekonomi, dalam bidang pengawasan seperti yang dipraktekkan di negara liberal seperti Amerika Serikat, menunjukkan kurangnya campur tangan politik pemerintah dalam hubungan individual seperti kontrak dagang, transaksi jual beli dan sejenisnya. Tradisi politik di negara kapitalis seperti Amerika Serikat itu berbeda secara diametral dengan tradisi politik di negara komunis, Nazi, maupun Fascis dimana pemerintah ikut campur tangan secara mendalam dalam kehidupan individu dan bidang ekonomi.

Dalam perspektif hukum dan kejahatan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1970-an tersebut, konsep tentang white-collar crime tersebut berada dalam lingkaran antara penggelapan, korupsi dan suap. Dalam dekade tersebut, negara kita Indonesia sedang dilanda wabah korupsi yang sulit dicarikan obatnya. Terapi secara yuridis telah dicoba yaitu dengan memberlakukan UU No. 3 Tahun 1971 yang mengancam koruptor dengan pidana maksimal seumur hidup penjara. Tetapi terapi yuridis tersebut hingga saat ini tidak menunjukkan adanya efektivitas politik kriminalnya, karena kejahatan korupsi dengan berbagai corak dan variasinya masih menjadi penyakit sosial kronis sampai saat ini.

Pembenahan sistem penegakan hukum harus melalui pemberlakuan asas legalitas secara ketat dan prinsip persamaan di hadapan hukum secara konsekuen.

⁵ Mc. Closky, Herbert & Zaller, John, *Ethos Amerika, Sikap Masyarakat Terhadap Kapitalisme dan Demokrasi* (terjemahan : Drs. JFR. Sardono), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm.. 261.

Untuk itu perlu adanya pencabutan "hukum yang korup" karena hal ini menjadi variabel penghambat pemberantasan korupsi. Hukum yang korup adalah hukum yang menghilangkan atau merampas hak-hak strategis yang dipunyai rakyat seperti halnya beberapa hukum yang diberlakukan pada masa penjajahan Belanda, Orde Lama dan Orde Baru. Antara lain adalah aturan hukum yang menyangkut *haatzaai artikelen*, undang-undang subversi, dan lain sejenisnya. Perangkat hukum yang korup adalah instrumen penguasa yang diwujudkan dalam bentuk aturan; yang hal itu tidak mengandung nilai positif bagi rakyat dan peradaban bangsa. Jadi perlu adanya gerakan "pembersihan norma hukum dari nafsu kekuasaan" yang menyelinap dalam perangkat hukum. Dari proses penyidikan dan penuntutan, perlu adanya spirit maksimalisasi hukuman bagi koruptor di kalangan penegak hukum baik pengacara, polisi, jaksa dan hakim. Di samping tuntutan pemberlakuan asas transparansi bagi penyelenggaraan peradilan, dalam arti dibukanya pintu "*dissenting opinion*" terutama dalam perkara korupsi.

Keterlibatan peran negara atau pemerintah dalam tata hubungan perekonomian secara intensif seperti yang terjadi di negara komunis dan negara otoriter lainnya banyak menimbulkan korupsi secara sistemik. Salah satu bentuk campur tangan negara dalam dunia ekonomi oleh negara adalah monopoli usaha oleh negara. Dalam kondisi seperti ini bisa muncul berbagai corak kepentingan individu, keluarga, kelompok dan kroni, yang menempel bersembunyi dan berlindung dibalik kekuasaan monopoli negara itu. Akibatnya lalu terjadi keadaan dimana tidak bisa dipisahkan antara kepentingan individu, keluarga, kelompok dan kroni dengan kepentingan negara. Dari hal itu timbullah suatu sistem yang eksploitatif dimana kepentingan pribadi dan kelompok menjadi benalu bagi kekayaan milik negara. Dalam arti negara dirugikan secara sistematis akibat adanya kekuasaan politik yang curang dan mengeksploitasi harta kekayaan negara. Sejak dulu dalam sejarah evolusi dan revolusi kehidupan masyarakat manusia, kekuasaan selalu cenderung diperluas dan diperbesar oleh pemegangnya. Ketidakseimbangan antara proses membesarkan kekuasaan pemegangnya dan membesarnya kontrol, senantiasa menimbulkan korupsi kekuasaan.

3. Korelasi Korupsi Politik dengan Dimensi Sosio-Kultural

Korupsi dalam pengertian substansial, terjadi sejak lama, sejak ada komunitas manusia, sama seperti halnya kejahatan yang lain. Dalam buku *The Decline and The Fall of Roman Empire*, ahli sejarah Gibbon mengatakan bahwa :

“keruntuhan bangsa besar Romawi ditandai oleh ketidakmampuan mengendalikan hawa nafsu. Para pejabat negara lebih mengutamakan interes dan kepentingan pribadi. Hukum tidak lagi dihargai sebagaimana mestinya. Hal yang sama terjadi di dunia Islam. Sebelum jatuhnya kota Baghdad yang pernah menjadi pusat peradaban dunia ke tangan bangsa Tartar yang berarti berakhirnya Dinasti Abbasiyah, pada petinggi Abbasiyah umumnya hanya mengutamakan kepentingan pribadi, keluarga dan golongan daripada kepentingan bangsa dan negara. Mereka suka bermewah-mewah menurutkan hawa nafsu.”⁶

Dari dua faktor sejarah yaitu runtuhnya imperium Romawi dan Dinasti Abbasiyah, menunjukkan bahwa penguasa tidak menegakkan keadilan dengan cara mengutamakan kepentingan pribadi, keluarga dan kroninya dalam menjalankan pelayanan publik. Jadi penguasa melakukan korupsi politik, dengan mengikuti hawa nafsu liar yang tanpa memperhatikan atau melanggar norma moral dan ketentuan hukum. Keadilan kolektif bangsa merupakan kebutuhan pokok rokhaniah masyarakat, sehingga jika kebutuhan utama itu tidak terpenuhi maka keruntuhan rezim pemerintahan merupakan konsekuensi logisnya.

Kajian sosio-kultural terhadap korupsi; akan dapat memperjelas keterlibatan variabel budaya masyarakat dalam korelasinya dengan korupsi. Dalam hubungan ini pakar budaya Sjafrin Sairin selain mengelaborasi pengaruh faktor mentalitas yang selalu merasa kekurangan (*unsatiable mentality*) terhadap korupsi, juga mengkaitkan dengan faktor sosio-kultural. Praktek korupsi juga didorong oleh pelbagai faktor sosio-kultural bangsa yang berada di luar diri pelaku itu sendiri. Di antaranya adalah faktor beban kultural (*culture burden*) yang membebani pundak banyak orang terutama para aparat pemerintah. Beban ini muncul sebagai akibat dari kondisi transisional yang sedang dihadapi para aparat negara dengan semakin maraknya budaya konsumtif di tengah kehidupan masyarakat. Konsep beban kultural berkaitan dengan beban yang harus dipikul seseorang sebagai akibat dari tuntutan nilai yang datang dari masyarakat sendiri.⁷ Faktor sosio-kultural yang dikemukakan Sjafrin Sairin ini tidak lepas dari nilai-nilai yang dianut dan berlaku di dalam masyarakat Indonesia dewasa ini yang diwarnai oleh budaya materialisme, hedonisme, dan konsumerisme.

⁶ Jamil, M., H., Drs., MA., *Republika*, 9 Oktober 2000.

⁷ Sairin, Sjafrin, Prof. Dr., *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 204-205. Lebih rinci Sjafrin Sairin memaparkan bahwa selalu ada semacam ekspektasi dan bahkan semacam tuntutan kultural pada diri masyarakat untuk menuntut mereka yang menduduki jabatan tertentu untuk memenuhi standar simbol-simbol kehidupan tertentu sesuai dengan tuntutan zaman. Harapan dan tuntutan kultural itu acapkali menjadi beban kultural yang diletakkan di pundak mereka yang dianggap sukses, terutama yang berhasil menduduki jabatan atau status tertentu.

Konsekuensi dari budaya yang demikian; masyarakat lebih menghargai orang yang memiliki kekayaan materi yang banyak dibandingkan dengan orang yang jujur berintegritas moral tinggi tetapi dia lebih miskin dalam bidang materi. Dengan iklim kebiasaan masyarakat yang demikian, maka warga masyarakat berlomba untuk memiliki simbol status materi untuk mencapai atau menunjukkan citra dirinya di mata masyarakat.

Simbol-simbol budaya belum tentu dilaksanakan orang-orang yang berasal dari budaya tersebut jika ia memegang kekuasaan. Misalnya kendatipun Presiden Soeharto memiliki latar belakang budaya Jawa, tidak otomatis dia menerapkan nilai-nilai positif budaya Jawa. Pada 1976 ada kritik bahwa budaya toleran Jawa dalam perpolitikan dan administrasi pemerintahan untuk digantikan budaya egosentris dan watak korup.⁸ Hal ini antara lain dikemukakan oleh Kepala Lembaga Javanologi Soenarko Setyodarmo. Watak korup tidak hanya terjadi dalam lingkungan kebudayaan tertentu tetapi bisa muncul dalam kebudayaan apapun karena korupsi berkorelasi dengan hawa nafsu, keinginan menjadi lebih kaya, kehendak untuk lebih berkuasa, kemauan untuk dapat lebih meningkatkan status sosial. Keinginan-keinginan seperti itu dapat muncul dalam diri seorang manusia apapun latar belakang budaya, kebangsaan dan letak negaranya. Kenyataannya, korupsi bisa terjadi dalam budaya apa saja di dunia ini, dan tidak memandang kebangsaan, serta terjadi di negara timur maupun barat, di kelompok negara utara maupun negara selatan. Diantara sekian nilai adiluhung, menurut Soenarko, yang menampakkan tanda-tanda bakal lenyap adalah *asah*, yakni saling mendidik dan saling mencerdaskan, *asih*, yakni saling mengasihi dan saling bertanggung jawab, dan *asuh*, saling melindungi dan saling mengingatkan. Kemudian yang sudah terlihat memudar adalah *ngudi kaprayitnaning bathin*, yakni melatih diri tanpa kenal lelah, agar tahan uji terhadap segala godaan duniawi, yang bisa membawa manusia kehilangan martabatnya sebagai makhluk yang paling tinggi kedudukannya di kolong langit.⁹ Tidak tahan uji terhadap godaan duniawi lebih bersifat personal dan tidak ada kelompok budaya dan ras di dunia yang merasa unggul serta kebal terhadap godaan duniawi. Setiap kelompok budaya merasa dirinya memiliki seperangkat nilai yang dijunjung tinggi oleh kelompok tersebut. Lebih dari itu tidak tahan uji terhadap godaan duniawi dapat terjadi pada penganut agama apapun dan apalagi orang yang tidak beragama.

⁸ *Merdeka*, 7 September 1996.

⁹ *Ibid.*

Korupsi politik bisa muncul di dalam negara berbentuk republik atau kerajaan, di negara berpemerintahan presidensial atau parlementer, di negara demokrasi atau otoriter. Hanya saja sistem yang memungkinkan banyaknya kontrol sosial politik kepada pemimpin negara, akan membatasi kesempatan timbulnya korupsi politik yang sistemik. Makin otoriter suatu pemerintahan, akan semakin tersistem manipulasi dan korupsi kekuasaan politik oleh penguasa dan kroninya. Dalam negara modern korupsi politik merupakan pengkhianatan terhadap amanat rakyat yang diberikan kepada penguasa. Amanah mencakup kemampuan rohani dan akal manusia untuk melaksanakan dan memikul tanggung jawab kehidupan bermasyarakat sebaik-baiknya. Korupsi, serakah dalam mendapatkan harta, lalim dalam memegang kekuasaan sehingga menimbulkan kegelisahan dan penderitaan masyarakat adalah jenis-jenis pengkhianatan.¹⁰ Secara mental psikologis, korupsi politik bersumber dari pengkhianatan oleh pemimpin pemerintahan terhadap amanat rakyat yang dipercayakan kepadanya. Karena pemimpin pemerintahan berada dalam posisi sosial politis yang tinggi, maka dampak perbuatan korupsinya sangat besar bagi rakyat dan cenderung untuk ditiru oleh bawahannya atau masyarakat banyak dengan pola dan kemampuannya tersendiri.

Faktor sosio-kultural suatu bangsa dapat menjadi faktor pembeda antara negara yang satu dengan negara lain dalam hal penyelesaian kasus hukum atau pemberantasan korupsi. Pengusutan kasus korupsi antara bangsa Jepang dengan Amerika Serikat dapat dijadikan perbandingan, antara Indonesia dengan Korea, juga antara Cina dengan Jepang, dan lain sebagainya. Dalam hubungan ini David Kaplan dan Albert A Manners menjelaskan yang intinya, misalnya dalam bilangan akhir abad kesembilan belas perekonomian Cina dan Jepang terkena dampak industri Barat. Dalam jangka kurang lebih setengah abad Jepang telah mencapai taraf industrialisasi cukup tinggi sedangkan Cina belum. Marion Levy memberikan penjelasan yang kukuh bahwa perbedaan antara struktur keluarga Cina dan keluarga Jepang tradisional merupakan faktor penentu laju modernisasi di kedua negeri tersebut. Diingatkannya bahwa di Cina kesetiaan dan bakti seseorang pertama-tama tertuju kepada keluarganya. Kesetiaan dan kewajiban terhadap negara berada di tempat kedua. Nepotisme adalah kewajiban dan ini sudah melekat pada sistem. Dengan demikian orang yang mengalami mobilitas naik diharapkan (dan dia

¹⁰ *Republika*, 19 Oktober 2000.

sendiripun ingin) mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota keluarganya. Di samping itu hukum dan tradisi yang mengatur warisan menggariskan bahwa semua anak lelaki beroleh bagian yang sama besar. Sebaliknya keberhasilan Jepang untuk secara cepat mengadakan reorganisasi sosial ekonomi oleh Levy sebagian besar dijelaskan dengan sifat struktur keluarga. Di Jepang, keluarga terjalin sebagai suatu bagian dalam bingkai atau kerangka feodal yang hirakis. Dengan denikian loyalitas seseorang bukannya tertuju kepada kepala keluarga, melainkan juga kepada tuan tanah atau induk semang yang membawahkan kepala keluarga itu, dan melewati tuan-tuan tanah dan pangeran-pangeran pada jenjang lebih tinggi-loyalitas itu pada ujungnya tertuju pada sang kaisar sendiri. Pola pewarisan yang has ialah *primogeniture* (anak lelaki tertua mendapatkan seluruhnya atau diutamakan), sehingga memungkinkan akumulasi dan konsentrasi kekayaan.¹¹

Dalam hubungannya dengan kontrak, korupsi bisa muncul jika kontrak yang seharusnya transparan dan kompetitif itu lalu jatuh pada kroni penentu kontrak.

*Corruption is difficult when a contracting system meets four criteria : the bidding is truly competitive; the competition is based on hard information about cost and quality of performance; the contractors are monitored carefully; and a relatively nonpolitical body is set up to perform these tasks. If an agency like the city auditor's office in Phoenix exists, with the capacity to evaluate competitors based on hard data - and if that information is public - politicians have trouble steering contracts to their cronies.*¹²

Jadi intervensi politik yang mengarahkan pemenang kontrak agar jatuh ke kroninya merupakan bagian dari proses korupsi politik. Kontrak yang menyangkut kepentingan publik, menuntut adanya akuntabilitas publik dalam proses penentuan pemenang, sehingga perlu adanya transparansi, kejelasan kriteria. Jika terjadi selingkuh kepentingan yang tercakup dalam pengertian korupsi politik, maka perlu adanya pengontrolnya. Korupsi politik menjadi sulit terjadi, menurut David Osborne, jika memenuhi 4 kriteria, yaitu penawarannya betul-betul kompetitif, kompetisinya berdasarkan informasi yang jelas dalam hal yang menyangkut warga dan kualitas kinerja; para kontraktor diperiksa secara teliti, dan diupayakan yang menentukan pemenangnya adalah institusi yang non politik. Jadi dalam hal ini Osborne menekankan bahwa untuk meminimalkan terjadinya korupsi menuntut adanya budaya transparansi dan sikap persamaan perlakuan.

¹¹Kaplan, David, dan Manners, Albert A., *Teori Budaya* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm.151-152.

¹²Osborne, David & Gebler, Ted, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., New York, 1993, p. 88-89.

4. Korupsi Politik dalam Korelasinya dengan Dimensi Sosio-Yuridis

Eksistensi hukum tidak lepas dan akan tumbuh berkembang dengan nilai budaya dan struktur sosial yang melingkupinya. Dalam era globalisasi, hukum Indonesia dan perangkat undang-undang yang menyangkut korupsi akan berinteraksi dengan apa yang diistilahkan oleh Muladi dengan “*Global Orientation*” dalam kaitannya dengan “*Human Right in the Administration of Justice*” yang salah satu instrumennya adalah “*Code of Conduct for Law Enforcement Official*”. Jadi perlu ada kode etik dari para birokrat pelaksana hukum yang visinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Adanya *Code of Conduct* yang terkait dengan kaidah dan norma yang global, maka para birokrat akan semakin banyak merasa terkontrol oleh publik, sehingga akan semakin berkurang tindakan yang bermuatan kolusi, pemerasan secara halus, penyiksaan dan lain sebagainya. Termasuk juga perlunya pemerintah mengadopsi konvensi-konvensi internasional.

Pemberdayaan birokrasi pada saat yang sama menyangkut penanggulangan patologi birokrasi, dalam arti pula birokrasi harus dihindarkan dari faktor-faktor gaya hidup yang mewah (boros), ketidakprofesionalan aparat, pelanggaran norma/hukum aparat, birokrat yang disfungsional (misalnya duta besar, gubernur dan lain sebagainya), mekanisme yang tidak efisien. Dengan demikian upaya peningkatan pendidikan sumber daya manusia dan kadar profesionalisme menjadi determinan dalam proses penyehatan dan pemberdayaan birokrasi di dalam menjalankan tugas negara.

Kompleksitas korelasi politik mengakibatkan masyarakat anti korupsi mempertanyakan keberadaan perangkat hukum. Dalam kacamata sosio-yuridis, Satjipto Rahardjo mengelaborasi bahwa oleh bangsa Indonesia, korupsi yang meluas dinamakan *extra ordinary crime*. Dan kita tidak berhenti pada pemberian nama yang menyeramkan itu, tetapi juga mengandung makna memberantas dengan cara yang sesuai dengan keparahan korupsi.¹³

¹³ Rahardjo, Satjipto, *Kompas*, 4 Juni 2005. Dalam konteks ini Satjipto Rahardjo juga memaparkan bahwa salah satu keberantakan yang parah dan kini sedang menjadi pusat perhatian adalah : korupsi. Mengacu pada *pronogsis* korupsi yang dibuat Syed Hussein Alatas (1968), penyakit korupsi akan melalui tahap : (1). Terbatas; (2). meluas, dan akhirnya; (3). menghancurkan masyarakat dimana para koruptor itu ada di dalamnya. Pada tahun 1950-an sistem peradilan dan pengadilan kita masih relatif bersih dan berubah memasuki tahun 1960-an. Saat itu mulai terdengar menteri-menteri yang didakwa korupsi, bahkan menteri Djodi Gondokoesoemo diadili. Pada tahun 1967 (Jenderal) Abdul Haris Nasution, yang mulai mengkhawatirkan perkembangan korupsi, sudah mengingatkan, jika korupsi terus dibiarkan, akan berbahaya bagi masa depan bangsa. Ternyata, *pronogsis* itu menjadi kenyataan dan itulah yang kita alami kini. Kita telah memasuki tahap kedua dari ramalan itu, korupsi sudah meluas (*wide spread, deeply rooted*). Jika tahap ini gagal dihentikan, keruntuhan masyarakat terbentang di depan mata. Pada tahap itu korupsi menyebabkan masyarakat melakukan “bunuh diri” (*self-destruction*) dan para koruptor yang ada di dalamnya akan turut tergilas.

Keberadaan perangkat hukum pada dasarnya menjadi “minyak pelumas” mekanisme sistem demokrasi. Sendi-sendi demokrasi akan tersendat dan bahkan bisa “terbakar”, jika pelaksanaan demokrasi itu digerakkan secara “paksa” dan represif. Tarik menarik kepentingan dan pergeseran politik akan “memanas,” meledak manakala “Supremasi Hukum” sebagai “oli pelumas” pergesekan kepentingan tidak berfungsi secara baik. Semakin baik hukum yang visioner akan semakin cenderung berproses ke arah sophistikasi politik. Kendala tidak berfungsinya hukum dalam melicinkan roda demokrasi itu bisa karena karakter perangkat hukum itu sendiri. Banyaknya perangkat hukum yang berwatak feodal represif saat ini mempunyai andil yang destruktif dalam proses menimbulkan berbagai kekerasan di negara kita dewasa ini. Tanpa adanya perangkat hukum yang berwatak egaliter dan berparadigma nilai keadilan, maka penyelesaian “ketegangan” politik akan diselesaikan oleh subjektivitas pemegang kekuasaan.

Adanya “kekosongan” hukum juga dapat dipergunakan oleh kelompok ekonomi kuat untuk “mendistruksi” kelompok lemah yang pada gilirannya menimbulkan kesenjangan sosial ekonomi. Kondisi kesenjangan ini dapat menjadi faktor penggerak terjadinya “*violence*” yang bermuatan politik. Kekosongan hukum dalam bidang ekonomi terlihat dengan adanya “penambalan-penambalan” melalui Inpres Paket Deregulasi dan sejenisnya. Jika kondisi ini diperketat dengan mental pejabat yang rentan terhadap wabah korupsi dan kolusi maka pengusaha lemah dan masyarakat awam akan semakin tidak berdaya. Apalagi anak-anak pejabat dan juga kelompok aliansi antara anak pejabat dan pengusaha dengan mudah mendapatkan kucuran kredit sampai ratusan miliar rupiah.¹⁴ Kredit macet para konglomerat pada tahun 1993, sudah mencapai 30 triliun rupiah, dan pada bulan Juli 1997 ini ramai dibicarakan tentang rencana merger bank-bank plat merah. Di lain pihak rakyat yang masih berada di bawah garis kemiskinan masih banyak, dan pengusaha lemah menjadi kenyataan sosial yang nyata terlihat dalam realitas sosial dan menjadi paradok pembangunan yang mencolok. Kondisi semacam ini juga dapat menjadi pemicu timbulnya protes sosial yang konstruktif baik yang tersembunyi maupun yang menjadi fenomena sosial. Peradilan Tata Usaha Negara yang pada awalnya 1985/1986 diharapkan menjadi sarana koreksi terhadap tindakan dan kebijaksanaan negatif dari pelaksana pemerintahan, ternyata tidak banyak memberikan kontrol efektif. Nordholt¹⁵ mengemukakan tentang korupsi di Indonesia :

¹⁴ *Info Bank*, No. 212, Juli 1997

¹⁵ Nordholt, Nico G., Schulte & Bakker, Heleen E., *Corruption & Legitimacy*, SISWO Publication 393, Amsterdam, 1996, p.17.

“These case illustrate that the New Orde, that, to a certain extent, resembles Weber’s patrimonial bureaucracy, has to meet requirements related to effectiveness and efficiency that form part and parcel of a modern, developmentalist state. The discrepancy between the patrimonial bureaucracy and the modern, developmentalist state obviously creates a tension. On the one hand, economic goals are achieved within the New Order. This contributes to the economic and political legitimacy of the regime. On the other hand, economic growth is only achieved at a high cost, including corrupt practices, which undermines the legal legitimacy of the regime.”

Implikasi lebih lanjut dari adanya gejala tidak berfungsinya dimensi politik kriminal dari aturan hukum pidana di Amerika Serikat yang diindikasikan dengan meningkatnya kualitas dan kuantitas kejahatan. Dalam mana pada tahun 1970-an organisasi kejahatan bermetamorfosa dari “bentuk-bentuk birokratis” kepada bentuk-bentuk yang digambarkan sebagai *franchise* “Mc. Donalds” organisasi dari mafia. Dengan jumlah kecil dan sedikit usaha mempergunakan banyak pengaruh serta mendatangkan banyak hasil. Bahkan kondisi Amerika Serikat yang kontradiktif dan ironis dilukiskan dalam buku Amerika Nomor 1 dimana masyarakat Amerika Serikat tahun 1980-1990 menempati peringkat tertinggi dalam kejahatan, penipuan, pembunuhan dan kematian, pemerkosaan, narkoba, dan alkohol, pencurian dan narapidana dibandingkan dengan negara-negara lain. Meskipun negara Amerika Serikat sendiri tidak memiliki hukum modern, tapi hukum modern itu sendiri menurut Satjipto Rahardjo juga mengidap kelemahannya tersendiri. Secara bernas bisa dikatakan, hukum modern datang dengan memporakporandakan tatanan yang lama atau asli. Itu terjadi dengan cara menata hukum dan proses hukum secara terorganisasi dan birokratis. Tatanan lama yang otentik, luwes, hubungan sosial yang sudah mapan, oleh hukum modern diubah menjadi serba terstruktur formal, rasional, dan kaku.¹⁶

Dengan mempergunakan kacamata teori sistem hukum dalam melihat fenomena korupsi di Indonesia sampai tahun 2005, Muladi berpendapat bahwa

¹⁶*Kompas*, 20 November 2003. Pada sisi lain Satjipto Rahardjo juga menjelaskan bahwa hukum modern yang identik dengan hukum negara menyiapkan tatanan baru yang lebih jauh lebih canggih dan terukur daripada tatanan dari komunitas otentik yang digantikan. Ia membangun struktur yang jelas dan tegas batas serta fungsinya. Ada badan legislatif, pengadilan, polisi, penjara, dan birokrasi penegakan hukum. Semua serba terukur fungsi, kewenangan dan batasnya. Begitu juga dengan aspek prosedur. Semua diatur secara formal. Justru karena “kecanggihannya” itu, maka selain hukum bisa dijalankan dengan lebih terukur, juga lebih keras (*violent*). *Lex dura sed tamen scripta* (hukum itu keras, tetapi begitulah sifat hukum tertulis itu). Yang disebut hukum modern mulai dengan dibuatnya peraturan oleh legislatif, disusul pembentukan polisi, pengadilan, jaksa, hakim, penjara dan tiang gantungan. Itulah potret kerasnya hukum dan kekerasan yang dilahirkan oleh hukum modern. Tetapi potret hukum yang demikian itu bukan satu-satunya gambaran tentang hukum yang ada atau pernah ada di dunia. Hukum modern baru lahir sekitar abad ke-18 menyusul kelahiran negara modern. Selama beribu-ribu tahun sebelumnya, dunia sudah akrab dengan tipe hukum yang lebih otentik.

persoalannya cenderung berkaitan dengan budaya hukum (*legal culture*) dan kualitas moral sumber daya manusianya, berpa pandangan, sikap, persepsi, perilaku, bahkan falsafah dari para anggota masyarakat yang kontraproduktif.¹⁷ Jadi menurut Muladi yang mengacu pada teori Friedman, diantara tiga elemen sistem hukum yaitu *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*, yang masih lemah dalam merespon praktek korupsi di Indonesia adalah budaya hukum (*legal culture*). Budaya hukum ini termasuk perangkat lunak dalam penegakan hukum yang berkaitan juga dengan ideologi hukum dan ideologi penegak hukum.

5. Korupsi Politik dalam Korelasinya dengan Hak Asasi Manusia

Pemerintah RI (Orde Lama, Orde Baru) sangat alergi terhadap konvensi-konvensi Internasional, misalnya konvensi tentang hak-hak sipil, politik dan ekonomi. Dalam kondisi yang demikian, bangsa Indonesia menjadi *miskin* dalam wacana hak asasi manusia. Sehingga *penguasa menjadi leluasa* mempraktekkan *keculasan politik dan ekonomi* tanpa terkontrol oleh *hukum*. Sehingga hukum hanya menjadi *administrasi* untuk melegitimasi praktek *kesewenangan ekonomi (korupsi)*, *kesewenangan politik (tirani)*, dan hubungan gelap transaksional (kolusi) *pemegang kekuasaan* dan pemilik modal. *Produk undang-undang* yang dihasilkan oleh *legislatif* hasil *struktur politik dan Pemilu yang tidak demokratis*, akan menghasilkan undang-undang yang jelek kualitasnya, seperti halnya *UU Parpol/Golkar*, *UU Pemilu produk Orde Baru*, dan lain sejenisnya. Dalam arti pula, *keberadaan hukum yang korup* merupakan konsekuensi dari sistem politik yang tidak demokratis.

Proses pelaksanaan *demokrasi* akan tampil secara *angkuh*, manakala sendi-sendinya tidak diberi minyak pelumas *hukum yang adil*, tetapi hanya ditopang oleh *kekuatan fisik* (militer, penggalangan massa), tanpa nurani kebenaran moral. Dan hukum yang dikedepankan adalah *hukum yang represif* seperti antara lain *UU*

¹⁷Muladi, *Kompas*, 25 Mei 2005. Lebih rinci juga mengatakan, pelbagai substansi hukum (*legal substance*) telah dibangun untuk memberantas KKN dan menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN seperti Tap MPR No. XI/MPR/1998 dan UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 25 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 15 Tahun 2002 jo UU No. 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, UU No. 30 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Bahkan baru-baru ini Indonesia turut menandatangani (belum meratifikasi) *UN Convention Against Corruption*, Vienna, 2003. Dalam konvensi ini ada empat hal yang menonjol, yaitu penekanan pada unsur pencegahan, kriminalisasi yang lebih luas, kerja sama internasional, dan pengaturan lembaga *asset recovery* untuk mengembalikan aset yang dilarikan ke luar negeri. Dari sisi struktur hukum (*legal structure*) di samping telah dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang juga menggabungkan KPKPN di dalamnya, atas dasar UU No. 30 Tahun 2002 dimungkinkan pula pembentukan pengadilan tindak pidana korupsi yang bersifat khusus yaitu pengadilan *ad hoc*.

Subversi UU No. 11/1963. Undang-undang ini termasuk salah satu aturan hukum pidana di bidang tindak pidana politik yang dalam prakteknya telah banyak membelenggu hak-hak politik rakyat selama Orla dan Orba seperti mahasiswa, intelektual, dan tokoh-tokoh Islam yang kritis. Perangkat hukum keras (*hard law*) ini, menjadi bagian dari "kultur politik" selama Orde Baru dan sangat efektif dijadikan instrumen permainan kuasa suatu rezim kekuasaan. Sebaliknya sosok penampilan demokrasi akan terlihat anggun (*elegant*) dan bermartabat, apabila ditopang oleh hukum yang substansinya adalah nilai-nilai kebajikan dan keadilan.

Jatuhnya rezim Soeharto yang pekat dengan praktek korupsi politik yang bercorak KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), membuka peluang bagi munculnya banyak media cetak dan elektronik. Media cetak yang selama berkuasanya rezim Soeharto tersumbat aspirasi dan eksistensinya, mendapatkan iklim politik yang memungkinkan bagi kebebasan pers. Pada saat yang sama munculnya banyak media pers ini memikul tanggung jawab moral untuk melakukan kontrol terhadap praktek korupsi. Apakah dengan banyaknya pers secara kuantitas berarti makin efektif pula kontrol sosial terhadap penyimpangan pelaksanaan kekuasaan. Dalam kenyataannya jumlah penerbitan media massa di Indonesia meningkat tajam setelah jatuhnya rezim korup Orde Baru. Sejak lengsernya Soeharto, Menteri Penerangan telah meloloskan (menyetujui) hampir 1000 izin baru. Hal ini menambah sekitar 200-300 penerbitan yang telah ada pada masa Orde Baru. Dari melonjaknya jumlah penerbitan media seperti yang ditunjukkan John Olle tersebut di atas tidak ternyata ada pengaruh kontrol sosial yang signifikan terhadap penurunan praktek korupsi di Indonesia hingga tahun 2004. Hal ini menunjukkan bahwa kuantitas mass media tidak otomatis mempengaruhi jumlah kasus korupsi yang terjadi di masyarakat.

Dalam reformasi hukum pidana, hendaknya diingat bahwa kejahatan politik tidak hanya dilakukan oleh individu atau organisasi melawan pemerintah, terutama yang mencoba mengubah sistem politik dan melawan hukum, tetapi juga kejahatan politik yang dilakukan oleh pemerintah melawan rakyat, misalnya kerahasiaan dan nasehat yang dipergunakan aparat pemerintahan untuk memanipulasi opini publik, misalnya tentang masalah kontroversi proses kelahiran Supersemar, dan bahkan saat ini tidak jelas keberadaannya, hilang atau dihilangkan, aparat negara yang mana yang harus bertanggung jawab yang dipermasalahkan oleh banyak orang. Juga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah, juga yang berhubungan dengan tahanan politik, dan hubungannya dengan konvensi-konvensi Internasional dan ekstradisi yang

kesemuanya itu dituntut untuk diformulasikan dengan proses yang demokratis, substansi yang bersifat kerakyatan, konstruksi hipotesis pasal aturan hukum yang yuridis, bukan konstruksi politis seperti UU Subversi. Di samping kemandirian lembaga peradilan dan adanya kontrol sosial politik yang kondusif, dan formulasi hukum pidana bidang politik.

Korupsi politik berkorelasi dengan penegakan HAM, karena makin korup suatu rezim pemerintahan akan makin represif karakter pemerintahannya yang pada saat yang sama penguasa akan banyak mengabaikan kaidah hukum dan melanggar hak-hak asasi rakyatnya.

Pengadilan HAM di Indonesia merupakan salah satu bagian dari Sistem Peradilan di Indonesia. Pengadilan HAM memiliki tugas penting untuk membangun rasa kepercayaan rakyat Indonesia dan komunitas internasional tentang kedaulatan dan kepastian hukum di Indonesia saat ini. Pengadilan merupakan pelantar (*agent*) dari peradaban, demokratisasi dan pembebasan. Proses pengadilan yang anggun dan kredibel akan mentransformasikan nilai-nilai kemanusiaan dan memberikan pesan pendidikan nurani bagi bangsa manusia. Proses peradilan merupakan interaksi naluri kemanusiaan dan akal sehat. Nilai kemanusiaan sebagai anugerah dari Allah Yang Maha Kuasa merupakan sesuatu yang sakral. Untuk itu pengadilan di Indonesia harus mampu meningkatkan penghargaan terhadap martabat manusia, integritas nasional dan kepercayaan internasional. Eksistensi dan peran pengadilan HAM adalah menghargai nilai kemanusiaan, hak-hak korban, hak-hak pelaku, sensitivitas sosial dan moralitas universal.

Timbulnya korupsi dan kejahatan HAM tidak lepas dari kekuasaan yang tidak terkontrol atau penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal ini menurut Muladi, mengingat seringnya dikatakan bahwa sumber atau kesempatan korupsi adalah pemberian monopoli kekuasaan kepada seseorang atau lembaga disertai dengan kewenangan untuk melakukan diskresi secara luas (perpajakan, bea cukai, penegakan hukum, imigrasi), maka harus ada pengawasan dan pengendalian yang ketat terhadap kewenangan monopolistik dan diskresioner tersebut.¹⁸ Kebutuhan akan

¹⁸ Muladi, *Kompas*, *Op. Cit.*, 25 Mei 2005. Lebih jauh Muladi menyatakan, reformasi (*reform movement*) harus difafsirkan sebagai upaya sistematis untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar (*index*s) demokrasi. Menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN merupakan salah satu agenda reformasi di samping amandemen UUD 1945, promosi dan perlindungan HAM, penyelenggaraan pemilihan umum yang jujur dan adil, penguatan *civil society*, kebebasan pers, desentralisasi (otonomi daerah), supremasi sipil, dan lain-lainnya. Bagi Indonesia yang sejak tahun 1998 berada di era reformasi, penanggulangan korupsi yang sudah bersifat sistemik dan endemik, termasuk suap menyuap (yang oleh mantan Presiden Bank Dunia James Wolfensohn disebut sebagai “*the cancer of developing countries*”) merupakan salah satu agenda reformasi yang harus dituntaskan.

adanya kontrol terhadap kekuasaan agar dapat merespon terhadap praktek korupsi dan kejahatan HAM adalah masyarakat madani yang kuat, pers yang proporsional, perguruan tinggi yang memiliki integritas, LSM yang kuat dan organisasi sosial keagamaan yang responsif.

Rezim Orde Baru tidak lepas dari keterkaitannya dengan korupsi politik dan pelanggaran HAM, karena presiden dan aparatnya dalam beberapa kasus telah diindikasikan, disangka, didakwa dan dipidana. Dalam hubungannya dengan Pengadilan HAM di Indonesia, Muladi berpendapat, secara sistemik Indonesia telah menggelar Pengadilan HAM Timor Timur dan Pengadilan HAM yang lain (Tanjung Priok), yang terjadi di masa sebelum UU No. 26 Tahun 2000 diundangkan. Langkah-langkah dilakukan secara sistemik karena Pengadilan HAM harus mengadili "*extra ordinary crime*" maka tidak diizinkan untuk menggunakan perumusan "*ordinary crimes*" yang sudah diatur dalam hukum nasional (KUHP dll); untuk itu dengan metode "*partial harmonization*," dalam UU No. 26 Tahun 2000 diadopsi perumusan tindak pidana, khususnya yang menyangkut "*genocide*" dan "*crimes against humanity*" dan beberapa ketentuan lain yang diambil dari Statuta Roma tahun 1998. Hal ini dilakukan karena Indonesia belum meratifikasi statuta tersebut.¹⁹ Korupsi politik dan pelanggaran HAM secara terkait juga dilakukan oleh pemimpin negara seperti Soeharto, Marcos, Reza Pahlevi, Pinochet, dan lain-lain.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, secara komparatif terlihat bahwa korupsi tingkat regional menggambarkan pola-pola (*pattern*) yang menunjukkan sifat kesamaan dan nuansa perbedaan antara satu negara dengan negara lain di kawasan tersebut. Nuansa perbedaan pola korupsi juga berkorelasi

¹⁹ Muladi, Makalah yang berjudul *Tantangan, Prospek dan Masa Depan Pengadilan HAM*, dalam Diskusi Panel Tanggung Jawab Lembaga Peradilan terhadap Pelanggaran Berat HAM di Indonesia, di Mahkamah Agung RI – Danish Institute Jakarta 16 Juni 2005. Lebih rinci Muladi mengemukakan: (1). secara internasional dan nasional Pengadilan HAM hanya didesain dan diarahkan terhadap kasus-kasus masa lampau yang terjadi sebelum perundang-undangan diundangkan (Statuta Roma 1998 dan UU No. 26 Tahun 2000), dengan demikian di samping yang bersifat *ad hoc*, pengadilan HAM juga bersifat permanen untuk menghadapi kemungkinan-kemungkinan pelanggaran HAM di masa datang; (2). Pengadilan HAM *ad hoc* dan permanen diharapkan memberikan tekanan psikologis (*psychischen zwanges*) terhadap pelaku potensial, sebab pelanggaran HAM berat merupakan "*extra ordinary crime*" yang masuk kategori *jus cogens*;" (3). Pengadilan HAM berat merupakan salah satu konsistensi dari agenda reformasi atau demokratisasi yang salah satu indeksinya adalah promosi dan perlindungan HAM; (4). Pengadilan HAM merupakan pasangan dari tugas-tugas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang dibentuk atas dasar UU No. 27 Tahun 2004; (5). penguatan Pengadilan HAM telah melalui RAN HAM 2004-2009.

dengan ideologi hukum dan kepribadian masyarakatnya. Korupsi politik banyak terjadi baik di negara Asia, Timur Tengah, Afrika, Eropa, Amerika Latin maupun Amerika Utara, korupsi politik tidak lepas dari karakter kekuasaan, struktur sosial politik yang tidak adil dan lemahnya kontrol sosial, kontrol politik dan kontrol hukum.

Mengglobalnya fenomena korupsi mengundang konsekuensi logis munculnya lembaga kontrol melintasi batas-batas negara sebagai manifestasi dari perhatian dari masyarakat internasional. Langkah politis PBB pada tanggal 30 Oktober 2003 menyetujui Konvensi Antikorupsi yang mempunyai implikasi bagi negara-negara di dunia untuk mempergunakan fungsi imperatifnya bagi pihak-pihak yang melakukan korupsi yang sangat melukai rasa keadilan rakyat miskin di dunia. Sikap Bank Dunia yang tidak memberi respon dan tidak menjatuhkan sanksi terhadap praktek korupsi di negara yang diberi pinjaman merupakan salah satu faktor munculnya korupsi.

Kedua, perilaku korupsi politik merupakan tindakan merampas kehidupan rakyat, sehingga banyak rakyat kehilangan hak strategisnya untuk hidup layak dan mematikan harapan masa depannya. Korupsi politik merusak sumber daya ekonomi dan berdampak luas terhadap kualitas SDM (sumber daya manusia) dan munculnya berbagai macam kerentanan massal yang merendahkan derajat kemanusiaan. Korupsi politik merampas hak rakyat kebanyakan untuk mendapatkan pendidikan yang layak, dan menimbulkan kesenjangan ekonomi dan pendidikan.

Ketiga, korupsi politik berkorelasi dengan tatanan sosial feodal, karena struktur masyarakat yang berbudaya feodal memberi kesempatan bagi timbulnya kevakuman moral, sehingga interaksi sosial tidak berproses secara egaliter. Masyarakat yang tidak egaliter menafikan kebutuhan dan kepentingan sosial akan adanya kontrol efektif terhadap kekuasaan.

Keempat, korupsi politik memiliki hubungan korelasional dengan watak hukum dan sistem penegakan hukum, untuk itu pelaksanaan hukum terhadap korupsi politik mensyaratkan adanya pembenahan dan konsistensi normalogis pada ranah kosmos, logos, teknologos dan realitas sosial. Sesuai dengan predikatnya negara modern, menuntut adanya ideologi hukum yang demokratis egalitarian. Korupsi politik merupakan kejahatan luar biasa, karena merusak jantung kehidupan masyarakat banyak, dampak kejahatan korupsi selain meluas juga dirasakan dan diderita oleh rakyat dalam waktu yang lama. Untuk itu menuntut adanya aturan yang luar biasa

pada domain teknologos dalam proses mengadili korupsi politik. Untuk itu diperlukan adanya upaya luar biasa pula dalam memproses hukum terhadap kasus korupsi politik dan pemahaman hukum yang berkualifikasi holoyuridis.

Kelima, selama ini pemerintah Indonesia dalam upaya menanggulangi korupsi masih lebih banyak mempergunakan upaya-upaya *penal* dibandingkan dengan upaya-upaya *non-penal*. Penanggulangan korupsi politik menuntut aturan hukum (*logos*) dan prosedur hukum acara (*teknologos*) yang spesifik, karena menyangkut pelaku kejahatan yang memiliki kekuasaan politik dan/atau pihak yang mempunyai kekuatan ekonomi. Di satu pihak kekuasaan politik atau kekuatan ekonomi berpotensi mengintervensi independensi peradilan, dipihak lain orang yang memiliki kekuasaan politik berkemampuan untuk menyiasati menyembunyikan alat-alat bukti yang berhubungan dengan kejahatannya. Konsekuensi logis dari posisi politik pelaku korupsi politik di beberapa negara diberlakukan pembuktian terbalik (*shifting burden of proof*). Di beberapa negara juga diterapkan pidana maksimal atau pidana seumur hidup bagi terpidana korupsi politik. Penanggulangan korupsi selain menuntut perangkat keras teknologi, institusi penegak hukum yang berintegritas, juga menuntut tersedianya perangkat lunak yaitu budaya hukum termasuk ideologi hukum dan ideologi penegak hukum. Dalam arti pula penanggulangan korupsi politik di era global menyangkut aspek politik, ekonomi, budaya, hukum, dan internasional.

Saran

Penelitian ini menyarankan, *pertama*, perlu adanya perubahan sistem hukum dan sistem penegakan hukum dalam upaya penanggulangan korupsi di Indonesia. *Kedua*, diperlukam adanya ketegasan implementasi *Code of Conduct* dan konsistensi hukuman yang tepat bagi koruptor agar berdimensi prevensi umum dan prevensi khusus. *Ketiga*, harus ada keberanian moral dan konsistensi hukum dalam merespon korupsi yang bersifat *extra ordinary crime*. *Keempat*, diperlukan adanya persyaratan moral dan ketentuan hukum agar pemegang kekuasaan politik dan pejabat negara memahami dan menghargai hak asasi manusia (HAM). *Kelima*, harus dilakukan secara bersamaan penanggulangan korupsi dengan cara penggunaan sarana *penal* (hukum pidana) dan sarana non-penal yang bersifat pencegahan. *Keenam*, perlu ada konsistensi sikap negara Indonesia baik secara nasional, bilateral maupun sebagai negara yang telah meratifikasi Konvensi Internasional Antikorupsi.

Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Kaplan, David, dan Manners, Albert A., *Teori Budaya* (terjemahan), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Mc. Closky, Herbert & Zaller, John, *Ethos Amerika, Sikap Masyarakat Terhadap Kapitalisme dan Demokrasi* (terjemahan : Drs. JFR. Sardono), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1988.
- Muladi, Makalah yang berjudul *Tantangan, Prospek dan Masa Depan Pengadilan HAM*, dalam Diskusi Panel Tanggung Jawab Lembaga Peradilan terhadap Pelanggaran Berat HAM di Indonesia, di Mahkamah Agung RI - Danish Institute Jakarta 16 Juni 2005
- Nordholt, Nico G., Schulte & Bakker, Heleen E., *Corruption & Legitimacy*, SISWO Publication 393, Amsterdam, 1996.
- Osborne, David & Gebler, Ted, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., New York, 1993
- Poespoprodjo, W., *Logika Scientifika*, Pustaka Grafika, Bandung, 1999.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Sjafri Sairin, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Info Bank*, No. 212, Juli 1997.
- Kompas*, 20 November 2003.
- Kompas*, 25 Mei 2005.
- Kompas*, 4 Juni 2005.
- Merdeka*, 7 September 1996.
- Republika*, 9 Oktober 2000.
- Republika*, 19 Oktober 2000.