

STRATEGI PEMBERANTASAN KEJAHATAN KORUPSI: KAJIAN LEGAL SOSIOLOGIS

Oleh: Prof. Dr. Faisal Santiago, SH. MM

Abstrak

Kejahatan korupsi menjadi salah satu topik yang secara konsisten mendominasi wacana publik pasca reformasi secara luas serta menjadi salah satu program utama pemerintah bahkan lintas negara. kejahatan Korupsi oleh masyarakat internasional dikategorikan sebagai “*trans national crimes*” serta dikategorikan pula sebagai “*extra ordinary crimes*”, diperlukan kesepahaman *political will* guna dipersiapkan strategi khusus dalam penanganannya. Dibeberapa negara di dunia secara institusional memang telah didirikan lembaga khusus, termasuk di Indonesia yang disebut sebagai institusi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi(KPK). Sejumlah perangkat hukum sebagai instrumen legal dalam proses pemberantasan korupsi di Indonesia telah diberlakukan. Namun efektivitas hukum dan pranata hukum serta penegakan hukum belum cukup memadai sehingga kejahatan korupsi di Indonesia tetap terus berkembang. Permasalahannya, terletak pada konsep strategi pemberantasan kejahatan korupsi. Guna menghasilkan pemikiran *representatif*, untuk itu penulis mempergunakan kajian berdasarkan pendekatan teori *Legal System* yang dicetuskan Lawrence Meyer Friedman, yang berintikan tiga komponen, yaitu: *legal structure*, *legal substance*, dan *legal culture*. Dalam pendekatan legal sosiologis dimaksudkan guna mempermudah *explanation* pemikiran dalam rangka menghasilkan opini strategis dalam pemberantasan kejahatan korupsi. Dalam hal konsep strategi pemberantasan kejahatan korupsi, pemerintah harus melancarkan strategi *quick win* di berbagai sektor, perlu disusun skala prioritas untuk memberantas korupsi, terutama pencegahan korupsi serta harus menjadi bagian dari perlawanan masyarakat serta harus memfasilitasi dan mendukung *civil society* maupun kelompok kritis lainnya agar mampu menggalang tekanan publik dan melakukan aksi-aksi sosial berkelanjutan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Kata kunci: Pemberantasan kejahatan korupsi

Abstract

Crime corruption became one of the topics that consistently dominate public discourse and post-reform broadly into one of the major government programs and even cross country. Corruption by public international crimes categorized as "trans-national crimes," and also categorized sebagai "extraordinary crimes", understanding the political will required a specific strategy in order to be prepared to handle. In some countries in the world have indeed institutionally established special institutions, including in Indonesia, which is referred to as an institution Corruption Eradication Commission (KPK). A number of legal instruments as a legal instrument in the process of combating corruption in Indonesia have been put in place. However, the effectiveness of law and legal institutions and law enforcement is not sufficient so that the evil of corruption in Indonesia still continues to grow. The problem, lies in the concept of crimes of corruption eradication strategy. In order to produce a representative thinking, to use the author's study is based on theoretical approaches that triggered Legal System Lawrence Meyer Friedman, who cored three components, namely : legal structure, legal substance, and legal culture. In the legal approach is intended to facilitate explanation of sociological thought in order to produce a strategic opinion in eradicating corruption crimes. In terms of the concept of crimes of corruption eradication strategy, the government should launch a quick win strategies in various sectors, priorities need to be

prepared to combat corruption, especially corruption and prevention should be a part of community resistance and should facilitate and support civil society and other critical groups to be able to mobilize public pressure and perform ongoing social action, both nationally and at the local level.

Keywords : *Eradication of corruption crimes*

A. Pendahuluan

Hampir kebanyakan negara terutama negara berkembang, dalam hal memecahkan masalahnya antara lain direpotkan dengan persoalan korupsi. Kejahatan korupsi secara berkelanjutan selalu menjadi bahan perbincangan diberbagai forum publik. Perbincangan tentang kejahatan korupsi berkembang dari tingkat kalangan masyarakat bawah, menengah termasuk kalangan elit. Demikian pula dengan kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah kerap dituding sebagai sarang korupsi. Padahal lembaga-lembaga tersebut mempublikasikan mendesain program *good governance* dan pemberantasan korupsi. Namun, korupsi menjadi salah satu topik yang secara konsisten mendominasi wacana publik pasca reformasi secara luas. Pemberantasan korupsi juga menjadi salah satu program utama pemerintah bahkan lintas negara.

Di Indonesia, seiring dengan kebijakan desentralisasi dan pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) secara langsung, korupsi-pun menjadi bagian yang dapat menarik perhatian publik, karena korupsi di daerah bisa disaksikan langsung oleh masyarakat lokal. Relasi sosial yang lebih pendek di tingkat lokal membuat masyarakat dapat menyaksikan langsung bagaimana politikus yang semula miskin mendadak kaya raya setelah menduduki jabatan formal, seperti anggota DPRD atau kepala daerah.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam laporan akhir tahunnya hingga akhir tahun 2013, kepada wartawan di Jakarta, secara keseluruhan baru menangani 70 perkara. Sedangkan pada 2012, berhasil menangani 49 perkara.

Pada 2013, KPK melakukan 76 kegiatan penyelidikan, 102 penyidikan, dan 66 penuntutan. Sementara untuk eksekusi lebih dari 40 keputusan pengadilan. Dari kegiatan tersebut termasuk melakukan belasan operasi tangkap tangan.

KPK pada tahun 2013 melakukan tindakan 46 perkara korupsi yang terjadi di kementerian dan lembaga negara. Kasus di level pemerintah kabupaten dan kota berada di peringkat kedua, 18 kasus. Tiga kasus melibatkan wali kota, bupati, dan wakil bupati. Kemudian dua gubernur yang berada dalam daftar pejabat yang harus berurusan dengan KPK. Pihak swasta terdapat 24 perkara. Laporan KPK, mencatat adanya 51 kasus yang berkaitan dengan penyuapan.

Dari laporan KPK akhir tahun 2013, anggaran yang digunakan. Dari Rp 703 miliar anggaran APBN, KPK hanya menggunakan Rp 357,6 miliar. Hingga saat ini KPK memiliki 987 personel.

Ketua KPK Abraham Samad dalam laporan akhir tahun di kantornya, Jalan Rasuna Said, Jakarta, Senin (30/12/2013). "Pengembalian PNPB (penerimaan negara bukan pajak) dari penanganan tindak pidana korupsi dan gratifikasi sebesar Rp 1,196 triliun,". Kemudian tahun 2013 ini kegiatan KPK dilakukan dengan menggunakan APBN. Dari pagu sebesar Rp 703,8 miliar, KPK hanya menggunakan sebesar Rp 357,6 miliar.

Di lain pihak, dalam keterangan pers tanggal 25 Nopember 2013 di Hotel Bidakara Jakarta, terkait kasus korupsi yang ditangani Polri, Kapolri Jenderal Polisi Sutarman menyatakan; Polri tahun 2013 menangani 1.363 kasus, naik 187 kasus dari tahun 2012 yang hanya 1.176 kasus. "Penyelesaian perkara korupsi tahun 2013 sebanyak 906 kasus, sedangkan pada tahun 2012 ada 657 kasus. Ada kenaikan 249 kasus atau 27,48 persen,". Anggaran Polri untuk penanganan kasus korupsi jauh di bawah KPK dan wilayah operasionalnya juga sampai ke pelosok desa. Sutarman juga pernah mengungkapkan, hampir 70% anggaran yang dite-

rima Polri hanya habis untuk gaji personelnnya. "Tepatnya 67 persen dari alokasi anggaran,"¹

Berkembangnya dinamika korupsi menjadi keprihatinan di tingkat lokal saat APBD dan berbagai pengadaan barang pemerintah dikorupsi oleh elite politik lokal. Fakta terkait penegakan hukum, proses dan penegakan hukum sering mengejutkan masyarakat.

Sebut saja seperti yang terjadi di Padang beberapa waktu lalu, hampir seluruh anggota DPRD Sumatera Barat ditetapkan menjadi tersangka dalam kasus korupsi.²

Fakta lain dari pelaku korupsi yang berpredikat penegak hukum atau penyelenggara negara dan pemerintahan yang tiada punya rasa malu melakukannya, seperti tertangkap basah mantan ketua MK, Akil Mochtar dan mantan Kepala Kajari Praya Lombok Tengah, serta dijadikannya tersangka mantan Menteri Olah Raga dan Gubernur Banten Atut Chosiah oleh KPK. Hal ini disaksikan masyarakat dari jarak dekat, sehingga tidak mengherankan korupsi menjadi wacana publik utama bila terjadi di tingkat nasional.

Pemberantasan korupsi di Indonesia pada dasarnya sudah dilakukan sejak empat dekade silam atau tepatnya sejak 10 tahun negara ini merdeka. Sejumlah perangkat hukum sebagai instrumen legal yang menjadi dasar proses pemberantasan korupsi di Indonesia telah diberlakukan sejak lama. Namun efektivitas hukum dan pranata hukum serta penegakan hukum belum cukup memadai sehingga menyebabkan iklim korupsi di Indonesia tidak kunjung membaik.

Indeks korupsi yang diselenggarakan oleh berbagai lembaga independen yang

berbeda, dengan metode dan variabel yang juga berbeda, namun menghasilkan hasil pengukuran yang relatif sama, yakni menempatkan Indonesia di ranking paling bawah. Hasil studi yang dilakukan *Transparency International*, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2006 adalah 2,4 dan menempati urutan ke-130 dari 163 negara. Sebelumnya, pada tahun 2005 IPK Indonesia adalah 2,2, tahun 2004 (2,0) serta tahun 2003 (1,9).³

Bahkan berdasarkan hasil survei di kalangan para pengusaha dan pebisnis oleh lembaga konsultan *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hong Kong, Indonesia kembali dinilai sebagai negara paling terkorup di Asia pada awal tahun 2004 dan 2005. Hasil survey PERC menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang paling korup di antara 12 negara Asia. Predikat negara terkorup diberikan karena nilai Indonesia hampir menyentuh angka mutlak 10 dengan skor 9,25 (nilai 10 merupakan nilai tertinggi atau terkorup). Sedangkan pada tahun 2005 Indonesia masih termasuk dalam tiga teratas negara terkorup di Asia.⁴

Tindak pidana korupsi di Indonesia di samping merugikan secara langsung bagi pertumbuhan perekonomian dan pemerataan pembangunan nasional, juga berdampak negatif bagi masuknya investasi asing ke Indonesia, serta melunturkan citra dan martabat bangsa di dunia internasional.

Karenanya, dapat disimpulkan bahwa strategi pemberantasan korupsi harus dibangun dengan adanya itikad kolektif berupa kemauan dan kesungguhan (*willingness*) dari semua pihak untuk bersama-sama tidak memberikan toleransi terhadap kejahatan korupsi. Memerangi kejahatan korupsi harus dicitrakan sebagai kesepahaman dan diperlakukan bahwa korupsi sebagai perilaku *extra ordinary crime* yang

¹ Catatan penulis yang dihimpun dari berbagai media cetak dan elektronik, 3 Januari 2014.

² Pada Mei 2004, Pengadilan Negeri Padang memvonis 43 dari total 44 anggota DPRD Sumatera Barat bersalah dalam kasus korupsi APBD 2002. Mereka dinilai telah melakukan korupsi karena mengalokasikan anggaran penghasilan dan berbagai macam tunjangan yang merugikan keuangan negara. Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) menghitung setidaknya ada 27 jenis penghasilan; lihat Saldi Isra, "Ruang Publik dan Desentralisasi: Pengalaman Forum Peduli Sumatera Barat", dalam Agus Sudibyo *et al.*, *Republik tanpa Ruang Publik* (Yogyakarta: IRE Press dan Yayasan SET, 2005).

³ Azis Budianto, *Pemberantasan Tindak Pidana di Indonesia*, Cintya Press, Jakarta 2007, hal 19

⁴ Muchlis Pratikno, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dan Permasalahannya*, Pamator Press, Jakarta, 2006, hal 32.

mengancam cita-cita negara, yang memerlukan penanganan hukum secara lebih serius. Di samping itu, keberhasilan penanganan korupsi di negara-negara lain hendaknya dapat dijadikan perbandingan atau pembelajaran strategi anti korupsi yang kuat dalam menangani pencegahan dan pemberantasan korupsi. Sebagai contoh, Singapura dan Hong Kong atau bahkan Malaysia hanya memiliki satu lembaga anti korupsi yang memiliki kewenangan penuh untuk menyelidiki dan mengajukan tuntutan kasus-kasus korupsi.

B. Permasalahan

Dari latar belakang pemikiran singkat tersebut maka permasalahan besarnya adalah: bagaimana mengkonsepkan wujud strategi pemberantasan korupsi di Indonesia.

C. Kajian Teori

Guna memudahkan alur analisis dalam menjawab permasalahan dalam rangka menghasilkan pemikiran ilmiah yang *representatif*, untuk itu penulis akan mempergunakan kajian berdasarkan pendekatan teori *Legal System* yang dicetuskan oleh Lawrence Meyer Friedman. Meskipun permasalahan ini dikaji berdasarkan teori tersebut, namun penulis akan mempergunakan pendekatan legal sosiologis guna mempermudah *explanation* pemikiran yang dihimpun dalam rangka menjawab permasalahan tersebut.

Tesis yang lazim dari Lawrence M. Friedman terkait teorinya, bahwa teori tersebut dalam setiap sistem hukum senantiasa mengandung tiga komponen, yaitu: *legal structure*, *legal substance*, dan *legal culture*.⁵

Pemahaman *legal structure*, dikemukakan Friedman sebagai berikut.

First many Features of a working legal system can be called Structural The moving parts, so to speak of the machine courts are simple and obvious example, their structures can be described a panel of such and such a size, sitting at such and such a time, which this or that limitation on jurisdiction. The shape size and powers of legislature is another

*element of structure. A written constitution is still another important feature in structural landshape of law. It is, or attempts to be the expression or blueprint of basic. Features of the country's legal process the organization and framework of Government."*⁶

Friedman kemudian mengidentifikasi unsur-unsur sebuah sistem hukum, yakni sebagai berikut, pertama-tama sistem harus mempunyai struktur.⁷ Struktur sistem hukum ini merupakan kerangkanya, yang merupakan bagian yang bertahan paling lama yang memberikan bentuk tertentu dan batasan-batasan keseluruhan sistem hukum. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur-unsur yang sejenis, misalnya pengadilan sebagai lembaga yang diberi wewenang menerapkan hukum, secara struktural menyangkut mengenai jumlah dan besarnya anggota majelis, lingkup kekuasaannya atau batas-batas kewenangan. Singkatnya, faham ini berkenaan dengan struktur lembaga pembuat undang-undang, dari lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakkan hukum. Apabila komponen struktural sistem hukum ini dipahami dari perspektif institusi penegakan hukum terkait pemberantasan korupsi maka pihak atau institusi yang berwenang harus memiliki legitimasi yang sah dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi.

Dari uraian Friedman tersebut dapat diketahui bahwa unsur struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan bermacam-macam fungsinya dalam rangka aktifitas sistem tersebut. Salah satu di antara lembaga itu adalah pengadilan.

Unsur kedua dari sistem hukum menurut Friedman adalah substance,

"The second type of component can be called "Substantive". There are the actual product of the legal system what the Judges, for example, actually say and do. Substance includes, naturally e-

⁵ *Ibid.*, hal. 7.

⁶ Lawrence M. Friedman (b), "On Legal Development," *Rutgers Law Review* 24 (1969): 27. 34

⁷ Teks aslinya berbunyi, "to begin with the legal system has structure. "

nough, those propositions referred to as legal rules realistically it also includes rules which are not written down i.e. those regulation of behavior that could be reduced to general statement every decision too is a substantive product of the legal system as is every doctrine announced in Court or enacted by legislature or adopted by agency of government."⁸

Komponen *substance* mencakup segala sesuatu yang merupakan hasil dari *structure*, di dalamnya termasuk norma hukum, baik yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan maupun doktrin-doktrin.

Dikemukakan oleh Friedman dalam *What is a legal system?*,⁹ bahwa hukum tidak hanya dalam bentuk tertulis (undang-undang atau peraturan perundang-undangan) sebagai produk resmi dari pemerintah, tetapi juga berupa aturan-aturan atau hukum yang berasal di luar undang-undang. Karenanya, lanjut Friedman, terdapat dua cara untuk memandang hukum yakni hukum resmi yang berasal dari pemerintah, dan yang lainnya harus dilihat secara lebih luas.¹⁰

Untuk itu, ada suatu garis pembatas antara undang-undang dan aturan-aturan dan badan-badan (institusi-institusi) yang mempengaruhi manusia, dan menurut Friedman dalam pengertian inilah yang dimaksud dengan sistem hukum. Konkritnya, bahwa legal system tidak hanya sekedar memuat ketentuan-ketentuan hukum atau aturan-aturan saja, tapi juga mengenal prosedur, batas-batas wewenang dalam persidangan, dan mengenai hakim.

Friedman mengatakan bahwa unsur sistem hukum bukan hanya terdiri atas *structure* dan *substance* saja. Melainkan masih ada yang lainnya yang merupakan unsur ketiga, adalah budaya Hukum (*legal culture*).

Menurut Friedman legal culture adalah, "*Legal Culture can be defined as those attitudes and values affecting behaviour related to law*

⁸ *Ibid.*

⁹ Friedman (b) , *op. cit.*, hal. 1.

¹⁰ Teks aslinya berbunyi, "*made up exclusively of official governmental act the other takes a broader approach*".

and its institution either positively or negatively. Love of litigation or a hatred of it is part of the Legal Culture as would be attitudes toward child rearing in, so far as these attitudes affect behaviour which is at least nominally governed by law. The legal culture then is a general expression for the way the legal system fits into the culture of the

general society."¹¹

Budaya hukum mencakup sikap masyarakat atau nilai yang mereka anut yang menentukan kegiatan atau aktifitas sistem hukum yang bersangkutan. Sikap dan nilai inilah yang akan memberikan pengaruh baik yang positif maupun yang negatif terhadap tingkah laku yang berkaitan dengan hukum sehingga budaya hukum merupakan perwujudan dari pemikiran masyarakat dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum tersebut digunakan, dihindari atau dilecehkan.¹²

Setiap masyarakat, setiap daerah, setiap kelompok memiliki budaya hukum. Mereka memiliki sikap dan pandangan terhadap hukum yang tidak selalu sama. Dengan kata lain ide, pandangan dan sikap masyarakat terhadap hukum dipengaruhi oleh *sub-culture* seperti suku, atau etnik, usia, jenis kelamin, status sosial-ekonomi, kebangsaan, pekerjaan dan pendapatan, kedudukan dan kepentingan, lingkungan agama.

Budaya hukum sebagai perwujudan dari pemikiran masyarakat terhadap hukum akan berubah sesuai perubahan sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat, karena itu pemahaman akan budaya hukum suatu masyarakat harus juga memperhatikan secara menyeluruh aspek kemasyarakatan dari masyarakat yang bersangkutan dan proses perubahan serta perkembangan yang terjadi di dalamnya.¹³

¹¹ Laurence M. Friedman, "*Legal Culture and Social Development*," *Law and Society Review*, 6 (1969) p. 19 dalam Henry W. Ehrmann, *Comparative Legal Culture* (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1976), hal.1.9.

¹² Friedman , *op. cit.*, hal. 7.

¹³ Steward Macaulay, Lawrence M. Friedman, John Stookey, "*Legal Culture Descriptions of Whole Legal System*," dalam Steward Macaulay, Lawrence M. Friedman

Selain disebabkan perubahan sosial, budaya hukum juga dapat berubah akibat pendidikan, modernisasi teknologi, masuknya unsur asing dan berbagai pergerakan pembaharuan yang juga akan merubah pola pemikiran seseorang atau masyarakat terhadap budaya hukum.

Dalam budaya hukum yang modern di dalamnya terkandung konsep mengenai individualisme. Pemahaman individualisme dalam hal ini adalah suatu konsep yang mengutamakan hak-hak dari seseorang untuk dapat mengembangkan diri pribadinya sendiri, yang berusaha untuk memiliki secara bebas gaya hidupnya sendiri yang dapat memuaskan bagi pribadinya.¹⁴

Individualisme dalam pengertian budaya hukum merupakan pemikiran-pemikiran dan harapan-harapan masyarakat, hal ini tidak bergantung pada kebebasan memilih secara nyata tetapi cukup bahwa mereka mengetahui adanya kebebasan yang dimilikinya tersebut. Konsep individualisme dan kebebasan memilih mencerminkan keputusan yang dapat diterima secara umum dan masuk akal serta dan mendasarkan kepada aspek-aspek realitas dunia modern.

Konsep budaya hukum modern Friedman tersebut nampak sama dengan konsep budaya hukum terbuka menurut Satjipto Rahardjo yang mengatakan bahwa di dalam masyarakat modern setiap orang mempunyai kebebasan untuk memilih dan menentukan terhadap hukum dan lembaga-lembaga yang akan berlaku bagi dirinya.

Menurut Satjipto Rahardjo peran serta anggota masyarakat merupakan unsur penting terhadap bekerjanya hukum, karena mereka yang akan menjadi sasaran pengaturan hukum dan yang akan men-

jalankan hukum positif.¹⁵

Segala sesuatu yang akan menjadi hukum di dalam masyarakat tersebut, akan ditentukan oleh sikap pandangan dan nilai-nilai yang dihayati dalam masyarakat yang bersangkutan.

Satjipto Raharjo membedakan budaya hukum menjadi tiga macam yaitu budaya hukum masyarakat tradisional, budaya hukum masyarakat yang sedang berkembang dan budaya hukum masyarakat modern. Dalam masyarakat tradisional yang mempunyai ciri utama ketertutupan berlaku budaya hukum absolut yang merupakan perwujudan dari keadaan masyarakat tradisional yang tidak memberikan kebebasan kepada individu untuk berusaha mendapatkan sesuatu yang sesuai pribadinya, menilai konflik sebagai sesuatu hal yang negatif serta tidak mengusahakan penyelesaian untuk mendapatkan ketenangan masyarakat bersama.¹⁶

Dalam masyarakat modern, terdapat budaya hukum terbuka, di mana terdapat kebebasan kesempatan untuk memilih dan menentukan hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya. Dalam konteks kebijakan dalam penyelenggaraan strategi pemberantasan korupsi maka diperlukan kebijakan sistemik yang dapat memberikan kemanfaatan serta keadilan bagi seluruh kepentingan penting negara.

Jika dikaitkan dengan teorinya L. Friedman, ketiga komponen tersebut yang diakomodir dalam sistem maka kepentingan negara harus dibingkai dengan hukum sekunder maupun primer dan tersier secara tepat, maupun legitimasi kewenangan dari penegak hukum, serta membangun budaya hukum masyarakat hingga pada tingkat memiliki kesadaran hukum ikut serta memerangi tindak pidana korupsi di Indonesia.

Dapat disimpulkan dari teori legal sys-

dan John Stookey, *Law and Society : Reading on the Social Study of Law*, (New York: W.W. Norton Comp. 1995), hal. 165. Lihat Lawrence M. Friedman, "*Legal Culture and the Welfare State*," dalam *Macaulay, Law & Socie*, loc. cit., hal. 269.

¹⁴ Lawrence M. Friedman, *The Republic of Choice* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), hal.61-64.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "*Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*," (makalah dalam seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta, 1979), hal.1.39.

¹⁶ A. Budianto, *Sosiologi Hukum*, Pamator Press, Jakarta, 1998, hal 57

tem Laurence M. Friedman yang mengidentifikasi unsur-unsur sebuah sistem hukum, sebagai berikut, **pertama**; sistem harus mempunyai struktur.¹⁷ Struktur sistem hukum ini merupakan kerangkanya, yang merupakan bagian yang bertahan paling lama yang memberikan bentuk tertentu dan batasan-batasan keseluruhan sistem hukum. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur-unsur yang sejenis, misalnya pengadilan sebagai lembaga yang diberi wewenang menerapkan hukum, secara struktural menyangkut mengenai jumlah dan besarnya anggota majelis, lingkup kekuasaannya atau batas-batas kewenangan. Singkatnya, faham ini berkenaan dengan struktur lembaga pembuat undang-undang, dari lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakkan hukum. Apabila komponen struktural sistem hukum ini dipahami dari perspektif institusi penegakan hukum terkait pemberantasan korupsi maka pihak atau institusi yang berwenang harus memiliki legitimasi yang sah dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi.

Unsur **kedua** dari sistem hukum, adalah menyangkut "substansi". Pengertian substansi, adalah bentuk nyata yang dihasilkan oleh sistem hukum, baik berupa norma norma, dan pola-pola perilaku masyarakat, kesemuanya - dikenal dengan sebutan "hukum", merupakan tuntutan-tuntutan yang harus dipenuhi oleh suatu sistem hukum. Artinya, bahwa produk hukum sekunder maupun primer serta tersier harus dapat dilaksanakan secara tegas dan normatif, termasuk sanksi yang harus diberlakukan jika terjadi pelanggaran.

Unsur **ketiga** dari sistem hukum adalah "budaya hukum". Menurut Friedman, budaya hukum ini merupakan sikap-sikap atau nilai-nilai dari masyarakat terhadap hukum. Budaya hukum ini memegang peranan penting untuk dapat mengarahkan perkembangan sistem hukum, karena itu berkenaan dengan persepsi-persepsi, nilai-nilai, ide-ide, dan pengharapan masyarakat terhadap hukum.¹⁸ Friedman ke-

mudian mengemukakan, bahwa "budaya hukum diletakkan sebagai faktor yang menentukan bagaimana sistem memperoleh tempat dalam rangka budaya masyarakat. Termasuk mewujudkan kesadaran peranan masyarakat sebagai budaya ikut serta melakukan kontrol sosialnya terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

D. Pembahasan

Korupsi semakin menarik perhatian publik, terutama melalui liputan media massa, karena berbagai skandal korupsi satu per satu terungkap dan mengejutkan publik. Belum tuntas satu kasus diselesaikan oleh penegak hukum, muncul skandal lain dengan skala dan magnitudo semakin besar.

Strategi pemberantasan korupsi harus sesuai kebutuhan, target, dan berkesinambungan. Dengan penetapan target, maka strategi pemberantasan korupsi akan lebih terarah, dan dapat dijaga kesinambungannya.

Strategi pada dasarnya merupakan rencana berskala besar yang berorientasi pada jangka panjang yang jauh ke masa depan serta menetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan organisasi berinteraksi secara efektif dengan lingkungannya dalam kondisi persaingan yang kesemuanya diarahkan pada optimalisasi pencapaian tujuan dan berbagai sasaran yang bersangkutan.

Webster's New World Dictionary strategi didefinisikan sebagai *the science of planning and directing military operation*.

Selanjutnya Chandler mengemukakan bahwa strategi berperan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut serta prioritas alokasi sumber daya. Hal senada, dikemukakan oleh Learned et.al bahwa strategi merupakan alat untuk menciptakan keunggulan bersaing. Dengan demikian salah satu fokus strategi adalah memutuskan apakah bisnis tersebut harus ada atau tidak ada. Strategi dapat dipandang sebagai suatu alat yang dapat menentukan langkah organisasi baik dalam jangka pendek mau-

¹⁷ Teks aslinya berbunyi, "to begin with the legal system has structure."

¹⁸ Teks aslinya berbunyi "and this bring us to the third component of a legal system... the least obvious : the legal culture".

pun jangka panjang.¹⁹

Pada umumnya strategi merupakan rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi organisasi dengan tantangan lingkungan dan dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama organisasi dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi.

Strategi sebuah organisasi, atau sub-unit sebuah organisasi lebih besar yaitu sebuah konseptualisasi yang dinyatakan atau yang diimplikasi oleh pemimpin organisasi yang bersangkutan, berupa:

- Sasaran-sasaran jangka panjang atau tujuan-tujuan organisasi tersebut;
- Kendala-kendala luas dan kebijakan-kebijakan, yang atau ditetapkan sendiri oleh sang pemimpin, atau yang diterimanya dari pihak atasannya, yang membatasi lingkup aktivitas-aktivitas organisasi yang bersangkutan.
- Kelompok rencana-rencana dan tujuan-tujuan jangka pendek yang telah diterapkan dengan ekspektasi akan diberikannya sumbangsih mereka dalam hal mencapai sasaran-sasaran organisasi tersebut.²⁰

Implikasi dari eksistensi strategi tersebut maka strategi dapat dikatakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan akhir (sasaran), akan tetapi strategi sendiri bukan sekedar suatu rencana. Strategi harus bersifat menyeluruh dan terpadu.

Strategi dimulai dengan konsep penggunaan sumber daya organisasi secara paling efektif dalam lingkungan yang berubah-ubah. Strategi harus dilaksanakan secara efektif, sehingga rencana strategi harus dipadukan dengan masalah operasional. Dengan kata lain, kemungkinan berhasil diperbesar oleh kombinasi perencanaan strategi yang baik dengan pelaksanaan strategi yang baik pula.

Dalam hal implimentasi suatu strategi yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dari aspek sosiologi hukum, masyarakat merupakan subyek hukum yang memiliki peran cukup besar. Karena itu, dalam memerangi tindak pidana korupsi, warga masyarakat mempunyai hak dasar untuk turut serta menjadi bagian dari strategi pemberantasan korupsi.

Strategi pemberantasan juga harus bebas kepentingan golongan maupun individu, sehingga pada prosesnya tidak ada keberpihakan yang tidak seimbang. Semua strategi berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku dan objektif. Instrumen strategi pemberantasan lain yang menjadi bagian dari elemen masyarakat adalah pers. Transparansi dapat difasilitasi dengan baik dengan adanya dukungan media massa yang memainkan peranannya secara kuat. Dengan adanya kebebasan pers, maka kontrol masyarakat dapat semakin ditingkatkan lagi.

Keterukuran strategi merupakan hal yang tidak bisa dikesampingkan. Salah satu caranya yaitu membuat mekanisme pengawasan dan evaluasi atas setiap tahapan pemberantasan korupsi dalam periode waktu tertentu secara berkala. Selain itu juga, dalam rangka penyusunan strategi yang terukur, perlu untuk melakukan survei mengenai kepuasan masyarakat atas usaha pemberantasan korupsi yang telah dilakukan pemerintahan. Terakhir adalah bahwa sebuah strategi pemberantasan memerlukan prinsip transparan dan bebas konflik kepentingan. Transparansi ini untuk membuka akses publik terhadap sistem yang berlaku, sehingga terjadi mekanisme penyeimbang.

Pemberantasan korupsi memang membutuhkan waktu cukup lama dan sumber daya besar. Memberantas korupsi ibarat memperkenalkan nilai baru kepada masyarakat yang terlanjur menganggap korupsi sebagai praktik yang wajar dan normal. Akan tetapi, dengan program pemberantasan korupsi yang gencar dilakukan dan dengan ditegakkannya hukum, proses pemberantasan korupsi bisa berjalan dengan cepat. Mengadopsi keberhasilan negara lain, pemberantasan korupsi tidak perlu mengulang kesalahan yang sama sehingga korupsi, dengan cepat dapat dibersihkan.

¹⁹ Mujiono Heryawan, *Prinsip Manajemen Strategi*, Jakkal Press, Yogyakarta, 2001, hal 32.

²⁰ Rukmanto, *Manajemen Strategi Organisasi*, Wacana Press, Jakarta, 2002, hal 95

Untuk itu, dalam mewujudkan sebuah strategi yang efektif, dibutuhkan pemenuhan prasyarat sebagai berikut :

- Didorong oleh keinginan politik serta komitmen yg kuat dan muncul dari kesadaran sendiri
- Menyeluruh dan seimbang
- Sesuai dengan kebutuhan, ada target, dan berkesinambungan
- Berdasarkan pada sumber daya dan kapasitas yang tersedia
- Terukur
- Transparan dan bebas dari konflik kepentingan

Political will serta komitmen yang harus dibangun, maka perlu menegaskan kembali *political will* pemerintah, diantaranya melalui :

- Penyempurnaan undang-undang Anti Korupsi yang lebih komprehensif, mencakup kolaborasi kelembagaan yang harmonis dalam mengatasi masalah korupsi
- Kontrak politik yang dibuat pejabat publik
- Pembuatan aturan dan kode etik PNS
- Pembuatan pakta integritas
- Penyederhanaan birokrasi (baik struktur maupun jumlah pegawai)

Penyempurnaan perundang-undangan terkait pemberantasan tindak pidana korupsi selain untuk menjawab dinamika dan perkembangan kualitas kasus korupsi, juga untuk menyesuaikan dengan instrumen hukum internasional. Saat ini isu korupsi tidak lagi dibatasi sekat-sekat negara, namun telah berkembang menjadi isu regional bahkan internasional. Hal ini tidak lepas dari praktek korupsi yang melibatkan perputaran dan pemindahan uang lintas negara.

Adanya kewenangan yang jelas dan tegas yang diberikan oleh suatu lembaga anti korupsi juga menjadi kunci keberhasilan strategi pemberantasan korupsi.

Tumpang tindih kewenangan di antara lembaga-lembaga yang menangani masalah korupsi menyebabkan upaya pemberantasan korupsi menjadi tidak efektif dan efisien. Strategi pemberantasan korupsi harus juga bersifat menyeluruh dan seimbang. Ini berarti bahwa strategi pemberantasan yang parsial dan

tidak komprehensif tidak dapat menyelesaikan masalah secara tuntas.

Berkenaan dengan hal itu maka, strategi pemberantasan korupsi harus dilakukan secara adil, dan tidak ada istilah “tebang pilih” dalam memberantas korupsi. Di samping itu penekanan pada aspek pencegahan korupsi perlu lebih difokuskan dibandingkan aspek penindakan.

Upaya pencegahan (*ex ante*) korupsi dapat dilakukan, antara lain melalui:

- Menumbuhkan kesadaran masyarakat (*public awareness*) mengenai dampak destruktif dari korupsi, khususnya bagi PNS.
- Pendidikan anti korupsi
- Sosialisasi tindak pidana korupsi melalui media cetak dan elektronik
- Perbaikan remunerasi PNS

Upaya penindakan (*ex post facto*) korupsi harus memberikan efek jera, baik secara hukum, maupun sosial. Selama ini pelaku korupsi, walaupun dapat dijerat dengan hukum dan dipidana penjara ataupun denda, namun tidak pernah mendapatkan sanksi sosial.

- Hukuman yang berat ditambah dengan denda yang jumlahnya signifikan.
- Pengembalian hasil korupsi kepada negara.
- Tidak menutup kemungkinan, penyidikan dilakukan kepada keluarga atau kerabat pelaku korupsi.

Dari perspektif penegakan hukum kendala pemberantasan korupsi dapat dilihat dari tiga faktor dominan yang mempengaruhi tegak tidaknya hukum terhadap sang koruptor. Faktor-faktor tersebut adalah :

1. Faktor pertama adalah faktor penegak hukum, faktor manusianya, di tengah maraknya tindakan represif melalui pengadilan (*litigation*) terhadap para koruptor masih ada saja penegak hukum yang justru memanfaatkan posisinya untuk keuntungan pribadi. Seperti kasus penyidik KPK Suparman, kasus hakim perkara korupsi di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Meski tak banyak jumlahnya, kasus ini merupakan indikator masih maraknya korupsi di lembaga-lembaga penegakan hukum.
2. Berkembangnya modus operandi ko-

rupsi utamanya di bidang “rekayasa keuangan” merupakan faktor kedua yang mempengaruhi penegakan hukum. Privatisasi tindakan kriminal terjadi di bidang pasar modal, asuransi, serta melalui instrumen-instrumen keuangan lainnya yang bersifat keperdataan. Tidak sedikit perjanjian-perjanjian keperdataan membungkus tindakan koruptif.

3. Faktor ketiga, Instrumen hukumnya. Meski baru beberapa bulan saja tepatnya sejak Desember 2006 pasca lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapuskan satu unsur tindak pidana korupsi, yaitu unsur melawan hukum materiil dianggap bertentangan dengan konstitusi UUD 45 karena adanya ketidakpastian hukum bagi terdakwa dalam konteks “melanggar kepatutan, melanggar kesusilaan” yang di setiap ruang dan waktu akan berbeda penafsirannya. Sejak putusan Mahkamah Konstitusi ini penuntutan tindak pidana korupsi harus didasarkan pada perbuatan melawan hukum secara formal yaitu melanggar hukum positif peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengakuan terhadap Konvensi Anti Korupsi PBB (*United Nation Conventions Against Corruption*) telah ditandatangani oleh 133 negara termasuk Indonesia pada 9 Desember 2003 di Merida, Mexico. Konvensi ini merupakan wujud kesadaran masyarakat internasional untuk berusaha mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Indonesia telah meratifikasi dengan Undang-undang No. 7 tahun 2006 Tentang Pengesahan *United Nation Conventions Against Corruption 2003*. Dalam konvensi tersebut disepakati empat Strategi Besar (*Grand Strategy*), yaitu: Pencegahan, Penindakan, Pengembalian Asset dan Kerjasama Internasional. Konvensi PBB ini juga menetapkan peranan dan tanggung jawab yang seimbang antara Negara/Pemerintah dan pihak swasta dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi dan menempatkan peran serta masyarakat sebagai partner kerja yang sama pentingnya dengan pemerintah dalam pencegahan korupsi.

Beberapa prinsip penting yang harus dilaksanakan oleh negara-negara anggota, sebagai berikut:

1. Menerapkan peraturan nasional tentang pencegahan korupsi dengan membangun, menerapkan, memelihara efektivitas dan mengkoordinasikan kebijakan anti korupsi yang melibatkan partisipasi masyarakat, dan peraturan nasional yang mampu menjamin penegakan hukum, pengelolaan urusan dan prasarana publik yang baik, ditegakkannya integritas, transparansi dan akuntabilitas di sektor publik;
2. Membangun badan independen yang bertugas menjalankan dan mengawasi kebijakan anti korupsi yang diadopsi oleh Konvensi Anti Korupsi;
3. Melakukan perbaikan dalam sistem birokrasi dan pemerintahan masing-masing yang menjamin terbangunnya sistem birokrasi dan pemerintahan yang bersih dari korupsi;
4. Setiap anggota wajib meningkatkan integritas, kejujuran dan tanggung jawab para pejabat publiknya, termasuk menerapkan suatu standar perilaku yang mengutamakan fungsi publik yang lurus, terhormat dan berkinerja baik;
5. Membentuk sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah, manajemen keuangan publik dan sistem pelaporan untuk tujuan transparansi, serta peran peradilan yang bersih dalam pemberantasan korupsi;
6. Melakukan pencegahan korupsi di sektor swasta yang mengedepankan transparansi, sistem akuntansi dan pelaporan. Sekaligus melibatkan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi;
7. Negara peserta Konvensi Anti Korupsi harus melakukan usaha pencegahan pencucian uang, menerapkan kriminalisasi dan penindakan korupsi termasuk pembekuan dan penyitaan harta hasil korupsi, memberikan perlindungan saksi ahli dan korban, menerapkan sistem ganti rugi bagi korban korupsi, melaksanakan pembangunan kerjasama

pemberantasan korupsi, termasuk dengan institusi-institusi keuangan, menerapkan sistem kerahasiaan bank yang tidak menghambat pemberantasan korupsi, mengatur yuridiksi dalam penanganan perkara korupsi, melakukan kerjasama internasional memberantas korupsi termasuk hal-hal yang terkait dengan pemberian bantuan hukum dan teknis, ekstradisi, asset *Recovery*.

Dalam konteks pencegahan dan pemberantasan korupsi baik melalui penyusunan dan pelaksanaan kebijakan maupun aktivitas penindakan melalui penegakkan hukum, dapatlah direkomendasikan beberapa langkah:

1. Memaksimalkan penegakan hukum aturan tentang "Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara" (LHKPN) serta "aturan tentang gratifikasi" dalam rangka tindakan pengawasan dan preventi terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik utamanya para penegak hukum;
2. Meski sampai kini Pengadilan (khusus) Tindak Pidana Korupsi masih berjalan, namun pada dasarnya pasca putusan Mahkamah Konstitusi eksistensi Pengadilan Tindak Pidana Korupsi terancam, karena batas waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi hanya sampai tiga tahun sejak diputuskan yaitu Desember 2009. Pengadilan TIPIKOR merupakan bagian dari penanganan tindak pidana korupsi yang bersifat luar biasa (*extra ordinary*), maka kehadiran Undang-undang yang menjadi dasar keberadaannya sangatlah signifikan untuk segera disahkan, karenanya direkomendasikan untuk sesegera mungkin penyusunan, perumusan dan pengesahan Undang-undang Tentang Tindak Pidana Korupsi sebagai dasar dari kehadiran Pengadilan TIPIKOR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang mengadili perkara tindak pidana korupsi sebagai bagian yang tak terpisahkan dari upaya pemberantasan Korupsi di Indonesia.
3. Dalam penyusunan undang-undang Tentang Tindak Pidana Korupsi yang

akan datang hendaknya ketentuan-ketentuan yang ada dapat mengakomodasi paradigma dan kecenderungan korupsi yang tidak hanya sebagai kejahatan yang bersifat nasional, regional, tetapi juga internasional. Oleh karenanya semaksimal mungkin ketentuan-ketentuan tersebut disesuaikan dengan hasil Konvensi PBB Anti Korupsi (UNCAC), antara lain: meratifikasi secara internal melalui peraturan perundang-undangan yang mengikat secara yuridis.

Lahirnya Undang-undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan bagian dari strategi pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia yang menghasilkan berdirinya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, guna melengkapi institusi Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Mengingat dampaknya yang merusak, secara hukum korupsi dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa. Pengakuan bahwa korupsi adalah "kejahatan luar biasa" dapat dilihat pada bagian Menimbang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan:

Bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

Undang-undang tersebut merupakan pengakuan formal negara terhadap bahaya praktik korupsi. Karena dianggap sebagai kejahatan luar biasa, pemberantasannya pun perlu dilakukan dengan cara-cara luar biasa. Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kemudian dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Itu merupakan rangkaian kalimat yang tertera dalam bagian Menimbang di tubuh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain melalui jalur penegakan hukum, upaya pemberantasan korupsi juga perlu dilakukan dengan berbagai strategi pencegahan dan pendidikan publik.

Agenda pemberantasan korupsi di Indonesia sesungguhnya adalah titik-temu antara kepentingan lembaga-lembaga keuangan internasional yang terusik dengan praktik korupsi di Indonesia dan kepentingan domestik. Korupsi dan *good governance* menjadi dua isu utama sebagai prasyarat penting bagi investasi dan globalisasi. Pada saat bersamaan, Reformasi 1998 yang berhasil menumbangkan Suharto mengangkat isu pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai salah satu tujuan gerakan ini. Absennya kerangka pemikiran dan gagasan operasional untuk memberantas korupsi akhirnya menjadi pintu masuk bagi pertemuan berbagai kepentingan. Lembaga keuangan internasional yang memiliki pengetahuan lebih dan berpengalaman melakukan pemberantasan korupsi di negara-negara lain kemudian mengeksport pendekatan itu ke Indonesia dalam bentuk program-program reformasi *good governance*. Program yang diperkenalkan lembaga-lembaga internasional tersebut mendapat dukungan sebagian besar aktor domestik yang menyadari bahwa korupsi merupakan sebuah isu penting yang harus segera diselesaikan.

Paradigma *mainstream* dalam pemberantasan korupsi berakar pada pendekatan *principal-agent*. Pendekatan ini memandang bahwa korupsi terjadi karena asimetri informasi. Masyarakat sebagai *principal* telah mendelegasikan pelaya-

nan publik kepada agen, yakni pemerintah dan dalam hal ini adalah pegawai di kantor-kantor pelayanan publik. Dalam pelaksanaannya, agen memiliki banyak informasi tentang pelayanan publik, sementara masyarakat yang sesungguhnya merupakan *principal* justru tidak memiliki informasi yang cukup. Agen menggunakan informasi yang dimiliki untuk mendapatkan keuntungan melalui korupsi dengan meminta "biaya" ekstra dari masyarakat yang berurusan dengan pelayanan publik.²¹

Pemberantasan korupsi yang kemudian disebut sebagai pendekatan *good governance* menitikberatkan pada mekanisme pasar.²²

Pasar yang secara alamiah merupakan arena kompetisi antarpelaku cenderung menolak praktik korupsi, karena menjadikan pasar tidak efisien dan tidak sempurna. Karena itu, untuk memberantas korupsi diterapkan pelbagai kebijakan privatisasi dan liberalisasi. Peran negara di bidang ekonomi dikurangi. Negara diletakkan kembali pada tugas utamanya sebagai regulator yang menjamin ditegakkannya hukum. Langkah berikutnya adalah memerangi korupsi secara langsung dengan, misalnya, menaikkan gaji pegawai negeri sipil (PNS) untuk mengurangi *demand* terhadap korupsi. Kenaikan gaji PNS merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang hendak menata ulang birokrasi dengan mengurangi peluang bagi praktik korupsi. Pendekatan *good governance* untuk memerangi korupsi dapat diwujudkan dengan membentuk lembaga independen antikorupsi.

Strategi ini mengikuti keberhasilan *Independent Commission Against Corruption (ICAC)* Hongkong, sebuah lembaga independen dengan kewenangan

²¹ Anna Persson, Bo Rothstein, dan Jan Teorell, "The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem", Working Paper Series No. 19, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Swedia, Juni 2010.

²² Mustaq H Khan, "Corruption and Governance", dalam KS Jomo and Ben Fine (eds.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus* (New York, London, New Delhi: Zed Books & Tulika Books, 2006, p.165

investigasi yang menjauhkannya dari intervensi politik.²³ Di Indonesia lembaga semacam itu disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Di sisi lain, secara alamiah sektor swasta harus selalu bersaing. Hanya dengan efisiensi sebuah perusahaan dapat keluar sebagai pemenang. Karena aspek kompetisi dan efisiensi, maka sektor swasta akan senantiasa menampilkan praktik korupsi. Karena itu, digulirkan kebijakan liberalisasi agar peran swasta dalam perekonomian semakin besar dan sektor publik didorong berkompetisi dengan sektor swasta sehingga korupsi akhirnya bisa ditekan. Seiring dengan meluasnya gagasan neoliberal, pemberantasan korupsi dilakukan dengan cara mengurangi peran pemerintah. Pada tataran ini diasumsikan bahwa pemerintah adalah sumber korupsi. Jika peran pemerintah dikurangi dengan sendirinya korupsi akan berkurang.

Pemberantasan korupsi harus memasukkan variabel lain, terutama kualitas *governance*. Negara dengan kualitas *governance* lemah dapat menggunakan strategi yang efektif dengan, antara lain, mengurangi skala sektor publik dan membatasi aktivitas pemerintah agar lebih fokus pada tugas utamanya. Pemberantasan korupsi bertumpu pada penguatan institusi akan memfasilitasi segala upaya agar negara diperkuat dan dikembalikan fungsinya dalam menyusun kebijakan dan membuat kerangka kelembagaan yang menjamin kualitas kinerja dengan sempurna, termasuk pemberantasan korupsi.

Negara yang telah dikuasai koruptor akan mengurangi kemampuannya untuk menjalankan tugas pokok menjaga hukum, yakni menegakkan hukum menjadi membuat hukum tidak berdaya.

Pendekatan *mainstream* dalam soal pemberantasan korupsi, bahwa pemberantasan korupsi justru harus menjadi bagian tak terpisahkan dari perlawanan masyarakat dalam memperjuangkan hak dan kepentingan mereka.

²³ Hongkong dengan ICAC menjadi model keberhasilan penegakan hukum melawan kasus korupsi. Tentang keberhasilan ICAC; lihat, Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal 194.

Pemberantasan korupsi juga harus masuk menjadi bagian dari perjuangan untuk mendapatkan dan menegakkan keadilan. Reformasi sektor publik hanya menekankan tujuan sempit *good governance*, yakni liberalisasi ekonomi dan politik tanpa disertai fondasi institusional yang kuat dan esensial.

Karenanya reformasi pemberantasan korupsi bukan sekadar peningkatan manajemen sektor publik, tetapi juga soal keadilan. Pemberantasan korupsi bukan hanya membutuhkan demokratisasi yang mendalam seperti pemilihan umum, tetapi juga perlawanan terhadap isu-isu riil antara orang dan kelompok yang mampu mempertahankan diri untuk mencapai tujuan politik.²⁴

Perlawanan dan kepemilikan sosial atas lembaga-lembaga akan mendorong terciptanya demokrasi yang kuat dalam masyarakat. Tanpa fondasi sosial yang kuat, ide reformasi paling baik sekalipun tidak akan bisa dijalankan

“Pada aspek yang lain, akar praktik korupsi adalah bergerak pada lingkup politik. Dengan menafikan dimensi politik, pemberantasan korupsi tidak akan mampu menyentuh akar persoalan. Pemberantasan korupsi dengan corak seperti itu ibarat meredam letusan gunung berapi; hanya membuatnya tidak aktif, sementara magma yang menggejolak terus berusaha mencari jalan keluar dan sewaktu-waktu bisa menjebol puncak gunung api bersangkutan”.²⁵ Sumber korupsi di bidang politik yang tak bisa dipadamkan akan terus berusaha mencari cara bagaimana mendapatkan sumber daya melalui praktik korupsi.

Maka pemberantasan korupsi secara tuntas hanya bisa dilakukan dengan melakukan perubahan mendasar. Korupsi juga dilakukan agar hukum berjalan seperti diharapkan dan hakim serta aparat penegak hukum tidak melakukan ajang atau perilaku transaksional. De-

²⁴ Jeff Huther dan Anwar Shah, *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, Policy Research Working Paper No. 2501, Country Evaluation and Regional Relations Division, Operations Evaluation Department, Washington, DC: The World Bank, Desember 2000.

²⁵ Faisal Santiago, Makalah yang disajikan dalam “Seminar Penegakan Hukum di Negara Hukum” di Palembang tanggal 20 November 2013.

ngan demikian gerakan sosial melawan korupsi juga harus dijalankan di tingkat lokal.

Fakta yang berkembang, merebaknya korupsi di tingkat lokal merupakan konsekuensi dari desentralisasi yang semula didorong oleh terwujudnya reformasi bidang pemerintahan. Pada awalnya, desentralisasi bertujuan meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah pada rakyat, mendekatkan pengambil keputusan dengan rakyat sebagai konsumen pelayanan publik dan akhirnya mampu membuat pemerintah daerah semakin responsif. Akan tetapi, pada saat yang sama desentralisasi juga membuka peluang lebar bagi elite lokal untuk melakukan korupsi, sehingga yang kemudian muncul adalah "desentralisasi korupsi".

Aneka bentuk korupsi saat ini sangat marak terjadi di tingkat lokal dengan cara "primitif seperti mentransfer dana dari rekening Pemda ke rekening pribadi untuk membiayai kepentingan sang kepala daerah, seperti dalam kasus Bupati Garut.²⁶ Cara lain yang digunakan tampak dalam, misalnya, kasus korupsi di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur - Pemda membeli tanah untuk keperluan pembangunan bandar udara dari anak bupati dengan harga telah "digelembungkan".²⁷

Pemilihan umum di tingkat lokal adalah "anugerah" mendadak yang tidak disang-

ka oleh klan lokal untuk merebut kekuasaan formal. Bila di Indonesia tidak ada perlawanan dan gerakan sosial memberantas korupsi hingga tingkat lokal, maka korupsi ditingkal lokal akan makin membahayakan negara. Di beberapa daerah, beberapa keluarga elite lokal mulai mengambil alih kekuasaan formal pemerintah daerah dan DPRD. Maka itu Tanpa mengikutsertakan *civil society* dalam melawan "ketamakan" elite lokal.

E. Penutup

Walaupun telah dilakukan dengan gencar, upaya pemberantasan tidak bisa mengeenyahkan korupsi secara tuntas dari Indonesia. Upaya pemberantasan korupsi menghadapi resistansi luar biasa dari berbagai kekuatan ekonomi dan politik yang saat ini diuntungkan oleh praktik korupsi. Untuk mendukung upaya pemberantasan korupsi, pemerintah harus melancarkan strategi *quick win* di berbagai sektor. Karena itu, perlu disusun skala prioritas untuk memberantas korupsi, terutama pencegahan korupsi. Bila masyarakat merasakan manfaat langsung pemberantasan korupsi, pemerintah dengan sendirinya akan mudah memperoleh dukungan.

Pemberantasan tindak pidana korupsi harus menjadi bagian tak terpisahkan dari perlawanan masyarakat. Konsekuensinya, pemberantasan korupsi di Indonesia harus memfasilitasi dan mendukung *civil society* dan kelompok kritis lainnya agar mampu menggalang tekanan publik dan melakukan aksi-aksi sosial berkelanjutan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa strategi besar pemberantasan tindak pidana korupsi perlu dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, pemberantasan korupsi di Indonesia tidak terbatas pada bidang penegakan hukum. Faktanya, banyak proses hukum kasus korupsi yang dihentikan di tengah jalan atau bahkan tidak pernah disentuh para jaksa, kepolisian dan bahkan tak tertangani oleh KPK. Dapat dicontohkan, kasus rekening "gendut" yang dimiliki oleh sejumlah perwira tinggi kepolisian menunjukkan bagaimana korupsi justru menjadi persoalan bagi polisi.

²⁶ Bupati Garut Agus Supriadi divonis 7 tahun 6 bulan penjara, karena membeli mobil dan rumah pribadi dengan menggunakan dana APBD. Dia juga didakwa menerima gratifikasi dari pengusaha yang memperoleh kontrak pembangunan pasar di Garut. Wijayanto dan Ridwan Zachrie (eds), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat dan Prospek Pemberantasan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 746-750.

²⁷ Pada 18 Desember 2006, KPK menetapkan Bupati Kutai Kartanegara Syauckani Hasan Rais sebagai ter-sangka dalam kasus korupsi pembebasan lahan Bandara Loa Kulu yang diduga merugikan negara sebesar Rp 15, 36 miliar. Pada 14 Desember 2007, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) memvonis Syauckani hukuman penjara 2 tahun 6 bulan karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi selama 2001 hingga 2005 dan merugikan negara Rp113 miliar. Tindak pidana korupsi yang dilakukannya adalah menyalahgunakan dana perangsang pungutan sumber daya alam (migas), dana studi kelayakan dan pembangunan Bandara Kutai, serta penyalahgunaan dana pos anggaran kesejahteraan masyarakat.

Dengan desain KPK yang terbatas, karena hanya ada di Jakarta, dan setiap tahun menangani paling banyak 50-60 kasus korupsi, dapat dikatakan pemberantasan korupsi belum berjalan dengan baik. Hal tersebut terutama karena sebagian besar proses hukum kasus korupsi masih di tangan Kejaksaan Agung dan terkesan kurang tranfaran.

Kasus yang ditangani KPK memang tuntas di pengadilan dan pelakunya divonis hukuman penjara, namun hukuman yang dijatuhkan relatif ringan. Dengan mendapatkan berbagai remisi, koruptor cukup mendekam 2-3 tahun saja di penjara, bahkan bisa kurang. Belum lagi kasus Arthalyta Suryani.³ Alih-alih

menderita dan merenungi nasib karena dihukum penjara Arthalyta malah mendapatkan pelbagai fasilitas di dalam penjara.

Kedua, diperlukan konsep strategi terstruktur yang bersifat preventif, represif serta pemberdayaan masyarakat yang memiliki legitimasi hukum melalui penguatan sosial kontrol yang konstruktif dan berdaya guna.

Ketiga, diperlukan strategi evaluasi terhadap produk hukum yang ada, sehingga secara substansional dapat menunjukkan wibawa hukum yang berkeadilan dan dapat menimbulkan rasa takut untuk tidak melakukan tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Budianto, *Sosiologi Hukum*, Pamator Press, Jakarta, 1998
- Agus Sudibyoy *et al.*, *Republik tanpa Ruang Publik*, IRE Press dan Yayasan SET, Yogyakarta, 2005
- Anna Persson, Bo Rothstein, dan Jan Teorell, "*The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem*", Working Paper Series No. 19, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Swedia, Juni 2010.
- Azis Budianto, *Pemberantasan Tindak Pidana di Indonesia*, Cintya Press, Jakarta 2007
- Faisal santiago, Makalah yang disajikan dalam "*Seminar Penegakan Hukum di Negara Hukum*" di Palembang tanggal 20 November 2013.
- Henry W. Ehrmann, *Comparative Legal Culture*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1976
- Jeff Huther dan Anwar Shah, "*Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*", Policy Research Working Paper No. 2501, Country Evaluation and Regional Relations Division, Operations Evaluation Department, Washington, DC: The World Bank, Desember 2000.
- Lawrence M. Friedman (b), "*On Legal Development*," *Rutgers Law Review* 24, 1969
- "*Legal Culture and Social Development*," *Law and Society Review*, 6, 1969
- , *The Republic of Choice*, Cambridge: Harvard University Press, 1990
- Muchlis Pratikno, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dan Permasalahannya*, Pamator Press, Jakarta, 2006
- Mujiono Heryawan, *Prinsip Manajemen Strategi*, Jakal Press, Yogyakarta, 2001
- Mustaq H Khan, "Corruption and Governance", dalam KS Jomo and Ben Fine (eds.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus* (New York, London, New Delhi: Zed Books & Tulika Books, 2006
- Rukmanto, *Manajemen Strategi Organisasi*, Wacana Press, Jakarta, 2002
- Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998
- Satjipto Rahardjo, "*Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*," (makalah dalam seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta, 1979
- Steward Macaulay, Lawrence M. Friedman, John Stookey, "*Legal Culture Descriptions of Whole Legal System*," dalam Steward Macaulay, Lawrence M. Friedman dan John Stookey, *Law and Society : Reading on the Social Study of Law*, New York: W.W. Norton Comp. 1995
- Wijayanto dan Ridwan Zachrie (eds), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat dan Prospek Pemberantasan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2009.