

PENCEGAHAN KORUPSI - SISIPAN KULIAH KEWARGANEGARAAN

KORUPSI: GRATIFIKASI, SUAP, DAN KONFLIK KEPENTINGAN

A. Arti Korupsi

Istilah korupsi diturunkan dari bahasa Latin *corruptio* yang berarti hal merusak, godaan, bujukan, atau kemerosotan. Kata kerjanya adalah *corrumpere* (*corrumpo*, saya menghancurkan) yang berarti menimbulkan kehancuran, kebusukan, kerusakan, kemerosotan. Bahasa Latin juga menamai pelaku korupsi dengan *corruptor*. Bahasa Indonesia pun menamai pelaku korupsi dengan koruptor. (Priyono, 2018: 22).

Istilah korupsi juga memiliki konteks penggunaan yang berbeda-beda. *Oxford English Dictionary* mencoba mengungkapkan keluasan penggunaan istilah tersebut. Secara fisik, korupsi berarti kerusakan atau kebusukan segala sesuatu, terutama melalui penghancuran keutuhan dan penghancuran bentuk dengan akibat yang menyertainya yaitu kehilangan keutuhan, kerusakan; secara moral, korupsi berarti penyelewengan atau penghancuran integritas dalam pelaksanaan kewajiban publik melalui suap dan gratifikasi; dan secara sosial, korupsi berarti penjungkirbalikan segala sesuatu dari kondisi asli kemurnian misalnya penyelewengan lembaga dan adat istiadat. (Priyono, 2018: 23).

Dalam sejarah hukum di Indonesia, istilah ini sudah dikenal dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/013/1958 terkait usaha pemberantasan korupsi, yang kemudian dituangkan dalam UU No. 24 Tahun 1960 tentang pemberantasan korupsi, yang akhirnya digunakan dalam UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Korupsi.

Saat ini, korupsi telah mendapat perhatian dunia sehingga semua negara berkepentingan untuk memberantasnya. Pada tanggal 9-11 Desember 2003 Konferensi Tingkat Tinggi PBB di Merida, Meksiko mengeluarkan Konvensi PBB Antikorupsi. Konferensi ini melibatkan 141 negara. Konvensi tersebut bertujuan untuk meningkatkan dan memperjuangkan tindakan pencegahan dan pemberantasan korupsi secara lebih efektif dan efisien; juga untuk meningkatkan dan memudahkan serta mendukung kerjasama internasional dan bantuan teknis dalam upaya mencegah korupsi. Indonesia sudah meratifikasikan Konvensi Antikorupsi tersebut pada 18 April 2006 melalui UU No. 7 Tahun 2006.

Namun demikian, Konvensi PBB tersebut tidak mengajukan kepada kita sebuah pengertian mengenai korupsi tetapi menyebutkan beberapa contoh korupsi seperti penyusunan kepada pejabat publik negara, penggelapan, pencurian atau pengalihan kepemilikan oleh pejabat publik, jual beli pengaruh, penyalahgunaan fungsi, memperkaya diri secara melawan aturan.

Terlepas dari luasnya pengertian korupsi sebagaimana diungkapkan secara leksikal dan contoh-contoh yang dapat dikategorikan sebagai korupsi, berikut ini perlu diperhatikan beberapa aspek praktik korupsi:

- A. Charles Sampford—direktur *Institute for Ethics, Governance and Law* dari *United Nations* dan *Griffith University*, mendefinisikan korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan—khususnya kekuasaan yang

diperoleh berkat kepercayaan (privat atau publik)— demi mendapatkan manfaat dan keuntungan bagi diri sendiri atau kelompok. Frasa “kekuasaan yang diperoleh berkat kepercayaan” menegaskan bahwa kekuasaan merupakan titipan yang harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan. Adanya unsur kepercayaan sebagai basis kekuasaan membuat penerima kekuasaan memiliki kewajiban moral untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan kepada pemberi kekuasaan. Dengan demikian, kekuasaan seharusnya tidak diabdikan pada kepentingan diri (secara egoistis) melainkan untuk melayani kepentingan pemberi kekuasaan.

- B. Lebih lanjut Sampford menjelaskan bahwa sebagai penyalahgunaan kekuasaan korupsi dapat dibedakan atas tiga macam: *grand corruption*; *petty corruption*; dan *political corruption*. *Grand corruption* berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan pada tingkat tinggi pemerintahan. *Grand corruption* mendistorsi kebijakan negara dengan akibat kepentingan umum dikorbankan demi kepentingan pejabat tinggi negara. Misalnya, dengan alasan yang tidak seluruhnya jelas bagi publik, pemerintah memutuskan untuk mengimpor batu bara dari luar negeri. Padahal produksi batu bara dalam negeri masih mencukupi untuk memenuhi kebutuhan energi listrik berbasis batubara. Harganya di pasar dalam negeri pun masih relatif normal. Tanpa transparansi dari pihak pemerintah, motif kebijakan impor dalam kondisi seperti ini layak dipersoalkan karena impor batubara akan dengan sendirinya meningkatkan *supply* yang kemudian berdampak langsung berupa penurunan harga batu bara dalam negeri. Dalam kasus ini pemerintah (barangkali) diuntungkan akan tetapi produsen batu bara dalam negeri pasti dirugikan. *Petty corruption* berhubungan dengan penyalahgunaan kekuasaan yang lazim terjadi pada tingkat pejabat menengah ke bawah dalam pelayanan sehari-hari terhadap masyarakat berkaitan dengan barang dan jasa. Pelayanan dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan keamanan, misalnya, masuk kategori *petty corruption*. Sedangkan *political corruption* berkaitan dengan manipulasi kebijakan atau peraturan dalam hubungannya dengan alokasi sumber daya dan keuangan khususnya yang dilakukan oleh pengambil kebijakan politik. Contoh: penyalahgunaan kekuasaan oleh wakil-wakil rakyat, masuk dalam kategori *political corruption*.
- C. Dari segi hukum, korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extraordinary crimes*), karena perbuatan korupsi bukan delik yang

berdiri sendiri tetapi selalu terkait dengan pelbagai perbuatan pidana lain seperti pidana perdagangan anak dan manusia, pidana narkoba, perdagangan senjata, perjudian, pemalsuan uang, pencucian uang (*money laundering*) yang sulit dibuktikan. Disebut ‘luar biasa’ juga karena secara sosial, korupsi menggerogoti sendi kehidupan publik banyak negara. Korupsi bisa dilakukan secara individual maupun bersama-sama bahkan bisa melibatkan organisasi atau lembaga secara keseluruhan. Banyak energi, pikiran, waktu, dan biaya yang telah dihabiskan dalam upaya untuk memberantasnya. Entah sudah berapa banyak kasus korupsi yang ditangani lembaga penegak hukum, korupsi tetap saja hadir, bahkan semakin berkembang seakan tak akan pernah mampu disingkirkan. Penyakit sosial berupa suap yang berujung pada mislokasi berbagai dana bantuan pembangunan, gratifikasi, *kick back*

yang menyasar pejabat publik, serta sebagai perilaku koruptif lainnya merupakan modus-modus korupsi. Predikat “kejahatan luar biasa” (*extraordinary crime*) yang disematkan pada penyakit sosial yang satu ini dengan sendirinya menjelaskan betapa berbahayanya korupsi bagi bangsa dan negara. (Ochulor, 2010: 466-476).

- D. Kejahatan korupsi memiliki lingkup yang luas: daerah, nasional, dan internasional. Dikatakan internasional, karena lingkup perbuatan korupsi tidak terbatas pada wilayah negara tertentu, tetapi memiliki jangkauan yang luas melibatkan beberapa negara. Dengan alasan ini, korupsi mendapat perhatian global. Munculnya indeks persepsi, konvensi, dan perjanjian internasional menunjukkan bahwa korupsi merupakan kejahatan internasional. (Komalasari, 2015)
- E. Korupsi disebut juga kejahatan organisasi, karena pelaku sering kali terjalin dengan organisasi formal. Dengan catatan ini, kejahatan korupsi kerap menjadi kejahatan berjemaah yang *master mind* nya sering kali adalah pejabat resmi yang terlibat dalam kegiatan ilegal lainnya, misalnya perjudian, *illegal logging*, *illegal fishing*, *human trafficking* dan sebagainya.
- F. Berkaitan dengan konsep korupsi sebagai kejahatan organisasi, mungkin perlu dikatakan di sini bahwa korupsi merupakan sebuah bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang dijalankan secara sistematis sehingga memiliki jaringan tidak hanya pada organisasi politik, tetapi juga pada organisasi bisnis, hukum, agama, dan budaya. Praktik pemerasan dan gratifikasi dapat dijelaskan dari perspektif penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

Korupsi terjadi di segala sektor kehidupan, baik sektor swasta maupun publik yang membawa kerugian yang besar bagi masyarakat. Saat ini KUHP dan UU Antikorupsi masih terbatas pada perbuatan korupsi yang terjadi di sektor publik dan hanya menyangkut perbuatan mencuri uang rakyat saja. Namun, di banyak negara lain seperti Hongkong, Singapura, Amerika Serikat, dan negara-negara di Eropa, UU antikorupsi juga menangani perusahaan swasta. Kita memiliki contoh dalam hal ini ketika dunia dihebohkan dengan kasus *Enron Corporation*, *Lehman Brother*, dan *Goldman Sachs*, negara berdasarkan wewenangnya memberikan sanksi hukum pada pihak swasta yang terlibat. Terutama kasus *Lehman Brother* dan *Goldman Sachs* yang telah membawa akibat dahsyat yaitu krisis ekonomi dunia.

B. Modus Korupsi

Tidak begitu mudah memastikan bahwa sebuah perbuatan disebut sebagai korupsi. Diskusi di antara para ahli tentang hal ini tak akan pernah selesai. Namun demikian, sebagai perbuatan yang memiliki karakter pembusukan, korupsi memiliki modus-modus tertentu antara lain gratifikasi, pemerasan, suap, dan konflik kepentingan. Berikut akan dijelaskan gratifikasi dan suap sebagai modus korupsi. Sementara pemerasan dan konflik kepentingan merupakan implikasi-implikasi yang muncul dalam tindak korupsi tersebut. (KPK, 2014: 10-21)

Gratifikasi

Gratifikasi adalah pemberian yang diterima oleh siapa pun berupa

uang, barang, rabat (diskon), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Praktik seperti ini sering dilakukan dalam dunia bisnis sebagai bentuk penghargaan atas jasa yang diberikan seorang rekan bisnis. Praktik gratifikasi dikenal luas oleh masyarakat, tetapi praktik ini memiliki hubungan yang erat dengan korupsi. Oleh sebab itu perlu kiranya kita membedakan antara gratifikasi sebagai praktik budaya dan gratifikasi sebagai praktik korupsi.

Sebagai praktik budaya, gratifikasi kerap dikaitkan dengan praktik memberikan sumbangan dan hadiah dalam masyarakat tradisional, terutama ketika sebuah keluarga merayakan peristiwa adat tertentu. Pada saat itu, setiap anggota masyarakat datang membawa hadiah sebagai tanda dukungan, perhatian, dan doa bagi yang mengadakan peristiwa adat tersebut. Pada momen tersebut, hadiah apa pun diterima dengan ucapan terima kasih. Sering pemberian yang diterima diketahui oleh anggota masyarakat yang lain. Pemberian hadiah ini memiliki dimensi sosial dalam arti memiliki ukuran kewajaran dalam arti diketahui dan dipahami oleh banyak orang. Apa lagi, sering hadiah sebagai tanda dukungan tersebut dimaksudkan untuk dibagi-bagikan kepada masyarakat setempat yang terlibat dalam peristiwa adat tersebut.

Dalam masyarakat feodal, praktik pemberian hadiah memiliki dasar yang berbeda. Biasanya hadiah diberikan kepada tuan tanah atau raja. Pemberian hadiah ini menunjukkan bahwa seseorang memiliki jasa yang pantas dihargai dengan memberikan hadiah. Upeti yang diberikan kepada tuan tanah dan raja memiliki basis kesadaran bahwa tanah, hasil panen, dan kesejahteraan hidup tidak semata menjadi prestasi sendiri, tetapi merupakan berkah tanah dan keamanan yang dijaga oleh tuan tanah dan raja-raja. Yang menarik, dalam masyarakat tradisional yang masih feodalistis, praktik memberikan hadiah memiliki suasana menjaga solidaritas bersama meskipun harus diakui bahwa dalam masyarakat feodalistis takaran upeti tersebut kerap ditentukan oleh sang feodal: tuan tanah dan raja.

Gratifikasi Berpotensi Menjadi Suap dan Timbulkan Pemerasan

Hubungan kultural sebagaimana dijelaskan di atas belum menjadi masalah sampai kepentingan bisnis dan kekuasaan mengubah makna praktik gratifikasi. Salah satu catatan tertua mengenai perubahan makna gratifikasi ini dapat ditemukan dalam tulisan seorang Biksu Budha I Tsing (Yi Jing atau Zhang Wen Ming) pada abad ke 7. Menurut I Tsing, sejak abad ke 7 sudah ada praktik pemberian hadiah oleh pedagang dari Champa (Vietnam dan Kamboja) dan Cina kepada para prajurit penjaga pada saat ingin bertemu dengan pejabat kerajaan Sriwijaya. Praktik seperti ini lama kelamaan menjadi sebuah kebiasaan, sehingga pemberian hadiah dianggap sebagai sesuatu yang lumrah.

I Tsing menggambarkan bahwa para pedagang tersebut memberikankoin-koin perak kepada para prajurit penjaga pada saat akan bertemu dengan pihak kerabat Kerajaan Sriwijaya yang menangani masalah perdagangan. Adapun pemberian tersebut diduga bertujuan untuk mempermudah komunikasi. Para pedagang Champa dan Cina pun tidak merasa terpaksa karena tujuannya

adalah untuk menjalin hubungan baik dengan pihak Kerajaan Sriwijaya.

Namun sejalan dengan berjalannya waktu, kebiasaan untuk menerima gratifikasi tersebut menjadi sebuah keharusan, sehingga para pemegang kekuasaan meminta pemberian gratifikasi tanpa menyadari bahwa saat gratifikasi diberikan di bawah permintaan, gratifikasi tersebut sudah berubah menjadi pemerasan. I Tsing memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai gejala pemerasan ini. Ketika terjadi perang antara Champa dan Sriwijaya, para pedagang Cina diminta memberikan sejumlah barang oleh para prajurit kerajaan. Jika tidak diberikan maka mereka tidak diijinkan memasuki pekarangan sahabat kerajaan untuk berdagang. Praktik seperti ini juga dialami oleh para pedagang Arab yang datang ke Indonesia. Praktik memberikan sejumlah barang kepada para petugas pelabuhan menjadi sebuah praktik pemerasan.

Lain dari ceritera I Tsing, tulisan Verhezen (2003), Harkristuti (2006), dan Lukmanto (2007) mengungkapkan perubahan konsep gratifikasi: dari gratifikasi sebagai budaya menjadi suap. Verhezen melakukan studi pada masyarakat Jawa modern. Ia menegaskan bahwa praktik pemberian hadiah pada atasan dan pada rekan-rekan yang dikenal dengan baik (ada hubungan personal) telah digunakan oleh pegawai pemerintah dan elit-elit ekonomi sebagai praktik suap. Dalam bahasa yang sama, Harkristuti menjelaskan bahwa pemberian hadiah sebagai tanda kasih dan apresiasi pada seseorang yang berjasa sehingga menjadi momen yang menyenangkan baik bagi pemberi hadiah maupun bagi penerimanya telah berubah menjadi komisi. Dan ketika pemberian hadiah menjadi komisi, para pejabat menganggap bahwa hadiah merupakan hak mereka.

Dengan demikian, gratifikasi sebagai fenomena budaya sudah mengalami perubahan makna di dalam dunia bisnis dan birokrasi. Sebagai fenomena budaya, gratifikasi menjadi tanda solidaritas, hubungan kekerabatan, gotong royong. Tetapi setelah diterapkan dalam dunia bisnis dan birokrasi, gratifikasi berpotensi menjadi suap. Dalam dunia seperti ini gratifikasi diberikan kepada seseorang karena ia memiliki jabatan. Gratifikasi dalam hal ini bersifat investasi dalam arti tanam budi. Ketika menjadi suap, gratifikasi yang tadinya datang secara sepihak dari pemberi gratifikasi, sekarang terjadi dalam hubungan transaksional antara pemberi suap dan penerima suap yang dalam hal ini adalah mereka yang memiliki jabatan tertentu. Berbeda dengan gratifikasi yang sifatnya terbuka, karena diketahui masyarakat, hubungan transaksional antara pemberi suap dan penerima suap bersifat tertutup. Tujuannya adalah untuk mendapatkan proyek atau kemudahan-kemudahan tertentu. Praktik seperti ini tidak lagi disebut gratifikasi tetapi suap. Jika masih disebut sebagai gratifikasi, maka makna gratifikasi sudah berubah secara kultural: dari tindakan sosial menjadi tindakan egoistis.

Praktik gratifikasi sebagai transaksi tersebut berakibat tragis bagi layanan publik yang seharusnya dilaksanakan oleh pejabat negara. Contoh-contoh yang dibicarakan di atas menunjukkan bahwa gratifikasi tidak lagi menjadi inisiatif pemberi gratifikasi melainkan akibat dari tindakan sepihak dari pejabat pemerintah. Tindakan yang

dimaksud adalah pemerasan. Di sini inisiatif datang dari pihak pejabat: ia memaksa pihak lain yang sebetulnya harus dilayani. Jika demikian, gratifikasi yang tadinya mencerminkan hubungan sosial sudah berubah menjadi hubungan pemerasan dan penyalahgunaan kekuasaan. Pejabat dalam kedudukannya memaksa secara sepihak calon peserta tender untuk memberikan sejumlah uang dengan ancaman jika tidak diberikan akan digugurkan dalam proses tender.

Gratifikasi dan Konflik Kepentingan

Yang dimaksud dengan konflik kepentingan adalah situasi di mana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya ia emban.

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK dalam salah satu kajiannya pada tahun 2009 mengungkapkan bahwa pemberian hadiah atau gratifikasi yang diterima oleh Penyelenggara Negara memiliki hubungan kausal dengan konflik kepentingan. Hubungan kausal antara penerimaan gratifikasi dan konflik kepentingan dimaksud dapat digambarkan secara sederhana sebagai berikut. Setiap gratifikasi di satu sisi dapat mengandung kepentingan tersamar (*vested interest*) pihak pemberi gratifikasi entah bersifat pribadi, kelompok, atau bisnis. Dengan menerima gratifikasi, seseorang (profesional atau pejabat negara) di pihak lain merasa wajib untuk memperhatikan pesan-pesan terselubung di balik pemberian gratifikasi. Kewajiban untuk

membalas budi baik pemberi gratifikasi tersebut dapat mempengaruhi independensinya (profesional dan penyelenggara negara) dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan wewenangnya. Ini berarti obyektivitas dan penilaian profesionalnya diragukan.

Dalam hubungan kausalitas tersebut, seorang profesional atau penyelenggara negara yang seharusnya memberikan penilaian yang obyektif dalam fungsinya sebagai profesional dan pejabat negara demi kepentingan banyak orang dapat menyalahgunakan wewenang dengan mengambil keputusan yang tidak obyektif demi menyelamatkan kepentingan pribadi. Dengan alasan ini, pemberian gratifikasi berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Dengan demikian, gratifikasi merupakan sebuah jebakan yang membuat seseorang sulit membuat pembedaan antara kepentingan individu dan kepentingan bersama. Konflik kepentingan terkait gratifikasi tersebut menyangkut suatu keputusan, penggunaan asset jabatan, informasi rahasia jabatan/perusahaan, akses khusus kepada pihak tertentu untuk mendapatkan kemudahan tanpa melalui proses yang seharusnya, dan bahkan penentuan besarnya remunerasi (gaji). Semuanya itu menunjukkan bahwa gratifikasi memiliki motif-motif kepentingan pribadi atau golongan.

2. Dengan uraian ini kita boleh mengatakan bahwa gratifikasi dan suap merupakan modus korupsi. Yang harus diperhatikan bahwa berdasarkan studi-studi yang serius, gratifikasi tidak sekedar peristiwa kultural, tetapi ada motif-motif suap. Karena itu, gratifikasi dapat

dikatakan sebagai permulaan dari tindak korupsi dan suap. Ketika sudah menjadi suap gratifikasi yang sebelumnya dinilai sebagai tindakan budaya menjadi kriminal karena ada pemerasan. Konflik kepentingan pun menjadi tak terhindarkan

A. Sebab-Sebab Korupsi

Korupsi dapat terjadi di mana saja dalam bentuk yang beranekaragam. Misalnya, korupsi material, karena menyangkut penggunaan uang untuk kepentingan sendiri; korupsi politik, karena menyangkut kebijakan, yang kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan sehingga menimbulkan korupsi legislasi. Politik uang dapat dilihat sebagai korupsi politik. Kita juga mengenai korupsi intelektual yang menyangkut manipulasi informasi untuk mencapai tujuan tertentu yang semuanya merugikan masyarakat.

Jika direnungkan secara lebih mendalam, korupsi merupakan sebuah perilaku yang menyimpang. Sering perilaku tersebut didahului oleh gejala-gejala seperti: tidak memperhatikan kepentingan umum atau kepentingan orang lain, suka manipulasi informasi dan melakukan *mark up*. Pertanyaannya sekarang, apa saja yang menjadi penyebab potensial korupsi?

Secara teoritis, korupsi dapat disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut. *Pertama* adalah faktor ekonomi. Herry Priyono dalam bukunya yang berjudul *Korupsi, Melacak Arti, Menyimak Implikasi* menjelaskan bahwa para ahli ekonomi dewasa ini percaya bahwa ada motif ekonomi di balik korupsi. Alasan ekonomi ini dapat dijelaskan dengan 2 cara. Yang pertama adalah pengejaran rente. Yang dimaksud dengan rente di sini adalah nilai ekonomi yang amat langka, yang dapat diperoleh dengan cara-cara yang langka seperti monopoli. Kompetisi untuk mendapatkan monopoli melibatkan berbagai cara seperti suap, kolusi, gratifikasi, hadiah, lobi dan lain sebagainya. Yang kedua adalah pendekatan prinsipal agen. Menurut teori ini agen tidak lebih dari pelaksana mandat dari pihak

3. prinsipal. Korupsi terjadi karena orang yang memiliki kekuasaan (agen) melakukan penyelewengan mandat sehingga merugikan pihak pemberi kekuasaan (prinsipal). Kedua pendekatan ini dapat secara bersama-sama menjelaskan gejala korupsi: dalam melaksanakan mandat prinsipalnya, seorang agen memutuskan bahwa menyuap kepada rekan bisnis atau pemerintah untuk meraup rente lebih menguntungkan daripada tidak menyuap. (Priyono, 2018: 362-370)
4. Faktor ekonomi ini tidak dapat berdiri sendiri. Di samping faktor ekonomi tersebut, politik dan tata kelola menjadi faktor *kedua* yang menyebabkan korupsi. Kita boleh secara sederhana mengatakan bahwa faktor ekonomi sebagaimana dijelaskan di atas dapat saja membuat tata kelola pemerintahan tidak berjalan baik. Namun demikian, sebaliknya, pasar yang masih dikontrol oleh pemerintah dan kepentingan-kepentingan politis dapat menjadi kondisi yang memungkinkan terjadinya korupsi. Ini berarti sistem politik menjadi faktor non ekonomi bagi munculnya korupsi. Sistem yang dimaksud di sini adalah tata kelola pemerintahan yang tidak memberi ruang bagi kritik dan mekanisme cek dan re-cek. Menurut para ahli politik, lemahnya transparansi dalam administrasi publik dan demokrasi, sektarianisme, favoritisme, dan

kurang berkembangnya representasi kepentingan-kepentingan masyarakat dapat diidentifikasi sebagai faktor-faktor munculnya korupsi. Dalam diskusi lebih jauh, tidak begitu penting apakah desentralisasi atau sentralisasi menjadi faktor utama korupsi. Yang terjadi adalah praktik desentralisasi dan over-sentralisasi memiliki sumbangan tersendiri bagi tumbuhnya korupsi. Di India, korupsi disebabkan oleh praktik oversentralisasi, sementara di tempat lain desentralisasi dapat menjadi faktor tumbuhnya korupsi di daerah-daerah (Brueckner).

Dan yang menarik, modernisasi dapat menjadi pemicu munculnya korupsi di banyak negara sedang berkembang (Samuel Huntington). Konsentrasi yang berlebihan pada kekuasaan politik dan ketidaksempurnaan aturan main dapat mendorong terjadinya korupsi dikalangan birokrasi dan politisi. Sudah diketahui umum biaya politik yang sangat mahal dituding sebagai penyebab korupsi. Pertanyaannya, siapa yang sesungguhnya mendorong lahirnya biaya politik tinggi? Masyarakat umum? Atau, pemburu kekuasaan? Membatasi diri pada konteks Indonesia harus diakui bahwa masyarakat umum tidak lagi segan meminta imbalan atas suaranya. Tetapi "kebiasaan" itu sesungguhnya juga dipicu oleh perilaku para pemburu kekuasaan. Cukup banyak pemburu kekuasaan yang bersikap pragmatis dalam meraih kursi kekuasaan. Apa yang disebut "serangan fajar" bukan lagi rahasia. Jalan pintas seperti itu sering digunakan para pemburu kekuasaan pada level yang berbeda untuk memuluskan jalan menuju kursi kekuasaan yang oleh banyak pejabat justru dilihat sebagai jalan tercepat untuk kembali melanggengkan kekuasaan politik demi kekuasaan ekonomi. Ternyata masih saja ada figur-figur politik yang "rela" kehilangan kehormatan dirinya (*self-dignity*) demi kekuasaan politik dan ekonomi. (Priyono, 2018: 370-380)

Ketiga adalah faktor sosiologi. (Gildenhuis, 2004) Korupsi sering terjadi di masyarakat yang memiliki ketimpangan sosial dan ketidaksamaan derajat dan kedudukan/strata sosial. Glaeser menjelaskan bahwa ketidaksamaan selalu menguntungkan yang kaya dan kelompok penguasa. Kelompok ini memiliki kekuasaan dalam menentukan hak-hak properti; mereka juga dapat menekan para penguasa politik dan legal demi kepentingan mereka; mereka juga dapat mempraktekkan suap untuk memperkuat jaringan bisnis mereka. Dengan demikian korupsi memiliki akarnya pada relasi kekuasaan. Relasi kekuasaan antara yang kaya dan pemegang kekuasaan ini membuat korupsi semakin tak terbendung. Pemegang kekuasaan membutuhkan dana besar untuk tujuan-tujuan politiknya, sedangkan pengusaha-pengusaha kaya membutuhkan fasilitas negara untuk memperluas jangkauan bisnisnya. Dalam relasi kekuasaan sebagaimana dijelaskan di atas, eksploitasi merupakan inti dinamika korupsi: di sana yang satu memperlakui yang lain.

Keempat adalah faktor budaya, terutama budaya kolonial dan feodal. Faktor ekonomi, politik, dan sosiologi sebagaimana dibicarakan di atas tentu tidak mutlak, bahkan memiliki batas-batas tertentu. Faktor-faktor tersebut dapat menjadi penyebab terjadinya korupsi dan dapat pula dilihat sebagai akibat dari tindakan korupsi itu sendiri (egoism dan ketidaksamaan). Berbeda dari faktor-faktor tersebut, faktor budaya bersifat mutlak, karena menyangkut orientasi moral sebuah masyarakat. Egoisme dan relasi komunal dalam sebuah masyarakat dapat mendorong

tumbuhnya korupsi dalam sebuah negara.

Studi-studi antropologi dapat menjelaskan bahwa praktik-praktik korupsi dapat berkembang pesat terutama dalam kebudayaan dengan ciri-ciri sebagai berikut: (Komalasari, 2015)

1. Menempatkan proyek-proyek besar di tempat di mana terdapat kerabat, suku, dan agamanya.
2. Memberikan pekerjaan kepada seseorang yang tidak memiliki kualifikasi untuk pekerjaan yang menuntut keahlian dan kualitas tertentu.
3. Menuntut penambahan pembayaran untuk pekerjaan yang dilakukan.

Kebiasaan-kebiasaan ini sering dilihat sebagai norma sosial. Namun jika kita memikirkan lebih jauh, kebiasaan-kebiasaan tersebut dapat dilihat sebagai sebuah bentuk deviasi dari nilai moral. Dikatakan deviasi karena kebiasaan ini bertolak dari sikap memberikan perhatian berlebihan pada 'memiliki' daripada 'berada.' Deviasi kultural ini, tentu tidak dapat dipisahkan dari pragmatisme ekonomis yang telah mendorong banyak orang untuk menaruh perhatian pada 'memiliki' lebih daripada yang dibutuhkan. Kecenderungan itu justru menegaskan bahwa masyarakat (Indonesia), lebih menghargai *having* (kekayaan material) sebagai simbol kehormatan diri daripada *being*—aspek kualitas yang bersifat inheren pada kepribadian dan sekaligus menjadi basis pengembangan diri manusia sebagai makhluk bermartabat. Predisposisi ekonomis (*having*) yang dipelihara secara sadar justru membuka jalan bagi setiap orang untuk menggadaikan *self-dignity* (martabat manusia) demi kepentingan ekonomis. Pendekatan transaksional yang diperlihatkan oleh pejabat-pejabat publik yang kemudian menular menjangkiti masyarakat umum tidak saja menjadi bukti betapa kuatnya dominasi ekonomi, melainkan juga memperlihatkan betapa syahwat ekonomi telah mereduksi manusia menjadi semata-mata *homo economicus*, manusia ekonomi, bukan menjadi *homo sapiens*, manusia yang rasional yang bijaksana.

A. Perlawanan Hukum Melawan Korupsi

Korupsi merusak moral masyarakat, mengkhianati hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, bahkan dalam arti tertentu mengabaikan demokrasi. Ia juga merupakan salah satu bentuk subversi hukum yang menjadi sendi terpenting dari kehidupan modern. Karena itu tidak heran jika Deklarasi Lima menyerukan agar setiap orang di dalam masyarakat dalam kedudukan apa pun melawan korupsi.

Di Indonesia perlawanan hukum melawan korupsi dibangun di atas dasar UU No. 20/2001 tentang Perubahan atas UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Undang-undang ini memiliki jangkauan yang luas tentang korupsi sebagai tindak pidana menyangkut kerugian keuangan negara, suap menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Berhubungan dengan itu, UU tentang pemberantasan korupsi ini juga memuat pasal tentang hal merintang proses pemeriksaan perkara korupsi, hal tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar, bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka, saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu, orang yang memegang

rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu, dan saksi yang membuka identitas pelapor. (KPK, 2006: 5-93)

Secara khusus, UU tentang pemberantasan korupsi ini menegaskan bahwa gratifikasi bukanlah sebuah tindakan yang netral terhadap konflik kepentingan, karena seseorang yang mendapat gratifikasi biasanya orang yang memiliki jabatan tertentu, entah ia menjadi pejabat publik atau bukan. Gratifikasi dalam hal ini membuat seseorang dalam jabatan tertentu tidak obyektif, tidak adil, dan tidak profesional dalam memberikan penilaian terhadap pemberi gratifikasi. Ketika ini terjadi gratifikasi dapat menjadi suap.

Sebagaimana sudah dikemukakan sebelumnya, dengan alasan budaya, gratifikasi seakan-akan menjadi hal yang sulit ditolak. Setiap orang yang memberikan gratifikasi akan merasa dirinya dipermalukan jika pemberiannya ditolak. Namun demikian, justru di sinilah terletak ironi gratifikasi. Pejabat yang kerap menerima gratifikasi lebih mudah terjerumus ke dalam tindak pidana korupsi dari pada mereka yang tidak menerima gratifikasi. Kebiasaan untuk menerima gratifikasi membuat seseorang tidak menahan diri terhadap godaan suap, pemerasan dan tindak pidana korupsi lainnya. Dengan perkataan lain, gratifikasi merupakan suap yang tertunda.

Dengan alasan ini Pasal 12 B dan 12 C UU No. 20 Tahun 2001 menasehati setiap pegawai negeri sipil dan penyelenggara negara untuk menolak gratifikasi, karena gratifikasi berpotensi menjadi satu jenis tindak pidana korupsi. Seandainya terpaksa diterima dengan segala alasan, setiap penerima gratifikasi wajib melaporkannya ke KPK dalam waktu kurang dari 30 hari kerja terhitung sejak tanggal gratifikasi tersebut diterima.

Pasal 12 B berbunyi:

“Setiap gratifikasi kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya dengan ketentuan sebagai berikut....”

Pasal 12 C berbunyi:

“Penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan oleh penerima gratifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal gratifikasi tersebut diterima”

Pasal ini secara tidak langsung ingin mengakui bahwa gratifikasi sebagaimana dipraktikkan oleh masyarakat merupakan sesuatu yang positif karena meningkatkan solidaritas, ucapan terima kasih, dan meningkatkan relasi kekerabatan. Namun, karena pemberian gratifikasi mengandung *vested interest*, maka gratifikasi yang diberikan kepada pegawai negeri sipil dan penyelenggara negara merupakan suatu perbuatan pidana suap. Dikatakan demikian karena setiap pemberian gratifikasi patut diduga berkaitan dengan jabatan dan kewenangan yang dimilikinya.

Dengan alasan tersebut, jika seseorang dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri sipil dan penyelenggara negara menerima gratifikasi, untuk memutuskan kepentingan pribadi yang timbul dalam hal penerimaan gratifikasi, ia harus memberikan laporan kepada KPK. Berkaitan dengan itu periodisasi waktu pelaporan menjadi penting. Para pejabat yang menerima gratifikasi diberi kesempatan untuk memikirkan apa tindakannya benar dan mengambil jarak terhadap *vested interest* yang terselubung di balik gratifikasi.

B. Penutup

Diskusi mengenai korupsi memiliki jangkauan yang luas. Sebagai fenomena sosial, korupsi memiliki akar pada praktek politik, bisnis, struktur masyarakat, dan kebudayaan. Terutama dalam hal kebudayaan, korupsi memiliki akarnya pada praktik gratifikasi.

Untuk mengatasi korupsi, langkah hukum dapat diambil. Dengan alasan ini, KPK sebagai sebuah lembaga yang bertanggungjawab atas usaha pemberantasan korupsi di Indonesia berusaha mengambil langkah-langkah penegakan hukum. Di Indonesia berlaku UU No. 20/2001 tentang Perubahan atas UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Undang-undang tersebut menjadi landasan bagi semua usaha legal atas tindak pidana korupsi. Dengan asumsi bahwa korupsi dapat berawal dari praktik-praktik gratifikasi, KPK mencoba mengambil tindakan penegakan hukum berkenaan dengan praktik gratifikasi yang berpotensi suap tersebut.

Apa pun usaha yang dilakukan untuk melawan korupsi dari segi hukum, efektifitasnya harus dipikirkan lebih lanjut. Sebagai sebuah upaya hukum, perlawanan terhadap korupsi mengikuti langkah-langkah seperti: mengawasi, menyelidiki, dan menghukum yang melawan. Padahal perlawanan terhadap korupsi harus menyentuh kerangka berpikir, perubahan pada pandangan, nilai, dan standar etis. Berjaga-jaga, transparansi, keterbukaan, perlengkapan institusi merupakan sarana yang perlu untuk membongkar keburukan korupsi serta akibat negatifnya bagi manusia dan masyarakat. Dengan alasan ini, korupsi lebih dari sekedar masalah legalitas, ia menjadi masalah moral.

Tentang hal ini, Laura Underkuffler (lihat Priyono, 2018: 545) membuat perbedaan yang tegas antara pelanggaran hukum dan pelanggaran moral dalam 2 proposisi berikut:

Proposisi pertama: A melanggar hukum

Proposisi kedua: A itu korup

Dalam proposisi pertama, kita mencela perbuatan, karena hukum tidak pernah menghukum sesuatu yang tidak diperbuat. Sedangkan dalam proposisi kedua kita justru mencela kualitas orang yang melakukannya. Dengan contoh proposisi ini kita bisa mengatakan bahwa apa yang diungkap dengan konsep korupsi tidak identik dengan tindakan dan tidak dapat sepenuhnya tertampung oleh tindakan, sebab konsep korupsi mengungkapkan status watak pelaku dan ciri perbuatannya. Dengan menyentuh korupsi sebagai status watak seseorang, defisit moralitas menjadi alasan terjadinya korupsi. Dengan alasan ini penegakan hukum tidaklah cukup. Dibutuhkan pendekatan etis, selain membongkar alasan-

alasan moral di balik korupsi juga membangun kehendak moral untuk menolak korupsi. Etika sebagai refleksi atas hidup moral manusia menjadi bagian tak terpisahkan dari usaha untuk membangun sebuah masyarakat yang bebas korupsi.

Bab-bab berikut akan mendiskusikan korupsi sebagai masalah moral, sebuah masalah yang tidak hanya merusak tatanan kehidupan normal dalam masyarakat, tetapi lebih dari itu melenyapkan kebaikan manusia sebagai manusia. Karena korupsi memiliki akar-akar yang mendalam dalam kehidupan sosial struktural, maka pemikiran yang ingin dibangun di sini adalah peningkatan integritas profesional. Ini berarti yang ingin dibangun di sini tidak saja kualitas moral perorangan, tetapi membangun budaya etika organisasi. Untuk tujuan tersebut tiga bab berikut berturut-turut mencoba menjawab permasalahan tersebut dengan menjelaskan apa artinya etika antikorupsi, etika profesi melawan korupsi, dan integritas publik.