

MENCURI UANG RAKYAT

16 Kajian Korupsi di Indonesia

Buku 1
Dari Puncak
sampai Dasar

Editor

Hamid Basyaib
Richard Holloway
Nono Anwar Makarim

Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia

Buku 1: Dan Puncak sampai Dasar

Editor: Hamid Basyaib, Richard Holloway
Nono Anwar Makarim

Cetakan 1, Februari 2002

Diterbitkan oleh Yayasan Aksara
untuk *Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*
(*Partnership for Good Governance Reform*)

Desain sampul: Aksara, Dolorosa Sinaga (Patung)
Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia

Editor: Hamid Basyaib, Richard Holloway, Nono Anwar Makarim

-Jakarta: Aksara Foundation, Cet. 1, Februari 2002; 4 Jilid; 18 cm.

Isi: 1. Dari Puncak sampai Dasar. 2. Pesta Tentara, Hakim, Bankir, Pegawai Negeri.

3. Bantuan Asing, Swasta, BUMN. 4. Mencari Paradigma Baru.

ISBN 979-3093-00-5 (No. Jil. Lengkap)

ISBN 979-3093-01-3 (Jilid 1)

ISBN 979-3093-02-1 (Jilid 2)

ISBN 979-3093-03-X (Jilid 3)

ISBN 979-3093-04-8 (Jilid 4)

1. Korupsi (Dalam Politik)

II. Holloway, Richard.

I. Basyaib, Hamid.

III. Makarim, Nono Anwar.

364.132 3

Buku ini terbit dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, Isi keduanya adalah sama, kecuali pada beberapa bagian yang telah disesuaikan dengan budaya lingkungan pembaca, idiom bahasa, dan gaya penyuntingan yang berbeda.

Pengantar

Buku 1 dalam rangkaian empat buku *Mencuri Uang Rakyat* ini melaporkan bahwa korupsi sudah meluas, merata, dan mendalam. Tiada satu pun pemerintahan Indonesia yang sungguh-sungguh berupaya mengatasinya. George Junus Aditjondro melaporkan studi kasus korupsi presidensial. Ia menggambarkan keterlibatan para anggota keluarga mantan presiden Soeharto dalam upaya memperkaya diri dengan cara melanggar hukum, serta merugikan keuangan dan perekonomian negara.

Laporan Aditjondro menelaah berbagai metode korupsi yang digunakan keluarga Soeharto, termasuk pembentukan yayasan amal dan penyitaan harta para teman man tan presiden Sukarno. Mereka menyalahgunakan fasilitas umum dan memanfaatkan Keputusan Presiden untuk menciptakan monopoli komoditi tertentu. Perdagangan lisensi dan izin-izin khusus yang mestinya dipegang sepenuhnya oleh negara sudah merupakan kebiasaan keluarga presiden.

Contoh yang disebut Aditjondro antara lain adalah menyewakan pesawat terbang , untuk jamaah haji, impor senjata, dan perdagangan bahan peledak. Mereka bahkan tidak canggung melakukan tindakan-tindakan yang bersifat kriminal seperti penyelundupan logam murni, pencetakan serta pengedaran uang palsu, dan perdagangan obat terlarang. Pengungkapan berbagai cara yang digunakan oleh oligarki Soeharto untuk melindungi kekayaannya dilengkapi dengan dampak korupsi presidensial pada ekonomi, negara dan masyarakat Indonesia.

Soeharto jatuh, dan kekuasaan bergeser dari pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat. Pergeseran tersebut melahirkan banyak konflik politik yang menurut

Alexander Irwan diliputi jaringan transaksi “dagang sapi”. Konflik politik inilah yang telah menghambat masuknya program administrasi yang bersih ke dalam agenda eksekutif, legislatif dan yudikatif. Isu pembasmian korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam kenyataannya digunakan untuk menjalin aliansi politik, mengancam lawan, dan mencapai kompromi politik jangka pendek dalam rangka perebutan kekuasaan.

Di samping terhambat kepentingan politik jangka pendek, pemerintah juga kurang berminat pada administrasi negara yang bebas KKN karena kebutuhan partai politik besar akan uang untuk kampanye pemilihan umum 2004. Tidak satu pun partai politik yang memasukkan pemberantasan KKN ke dalam agenda pokok politiknya. Sebaliknya, mereka bergantung pada sumbangan finansial secara besar-besaran, dan itu biasanya diperoleh dengan cara melanggar undang-undang yang membatasi jumlah sumbangan untuk dana kampanye politik. Irwan menguraikan mengapa dan bagaimana pergulatan kekuasaan antara presiden dan DPR telah memacetkan upaya memberantas korupsi. Ia juga mengungkapkan bagaimana kemacetan ini dimanfaatkan oleh badan legislatif dan lembaga eksekutif. Politik uang yang telah dipraktekkan secara terampil oleh Golkar pada pemilihan umum 1999, disoroti sebagai praktek yang sangat mungkin akan ditiru oleh partai-partai besar pada pemilihan umum yang akan datang.

Orang Indonesia mungkin tak terlalu sadar bahwa seluruh jalan hidupnya terperangkap dalam suatu jeratan jaringan korupsi yang membelit. Mulai dari bangun pagi hingga siap tidur di malam hari, dari lahir hingga diantar ke liang kubur, korupsi menguasai seluruh kehidupannya. Mengurus surat kelahiran, mendaftarkan anak di kelompok bermain, memasukkan anak ke sekolah dan ke universitas, mendapat pekerjaan, mengurus pensiun, pulang mudik, mendapat pengobatan, semua peristiwa penting dalam jalan hidup manusia Indonesia mewajibkannya menyuap. Tulisan Sudirman Said dan Nizar Suhendra menjelaskan bagaimana cara korupsi dilakukan, dari yang masih primitif hingga yang sangat canggih. Bentuknya beraneka ragam, dari mencuri uang dari brankas, memotong uang proyek, mengontrol harga, menuntut komisi dari para kontraktor, mengutip uang dari penerima lisensi atau bahkan menjualbelikan lisensi, sampai menghadiahkan saham kosong kepada pejabat. Korupsi

yang lebih canggih berbentuk pencucian uang, penipuan terhadap bank milik sendiri, mengeluarkan peraturan yang menguntungkan kelompok tertentu, dan menjalin hubungan saling menguntungkan antara kekuatan politik dan perusahaan besar.

Selain itu, studi Said & Suhendra juga, menunjukkan kekeliruan beberapa anggapan orang banyak selama ini. Korupsi menjalar luas bukan karena gaji pegawai negeri terlalu rendah. Justru sebaliknya: motivasi utama melakukan korupsi adalah keserakahan dan kerakusan, bukan mengejar kebutuhan hidup yang pokok.

Korupsi secara besar-besaran tidak “melumasi” perekonomian nasional. Dalam suatu sistem yang korup, dunia usaha dan perekonomian tidak bisa beroperasi berdasarkan perhitungan biaya operasi yang nyata karena komponen-komponen biaya sulit diramalkan. Korupsi justru menciptakan ekonomi biaya tinggi, dan ini menyebabkan kemerosotan daya saing produk Indonesia di pasar dunia. Dalam keadaan yang serba korup, sektor swasta lebih suka menarik sewa ketimbang mengejar laba; lebih suka menjamu pejabat daripada meningkatkan efisiensi perusahaan, mutu produksi dan jasa. Yang mengherankan, masyarakat belum juga menyadari bahwa sebenarnya merekalah yang menanggung beban korupsi para pejabat.

Persoalan apakah KKN dapat dikurangi merupakan fokus dan studi yang dilaporkan. Ibrahim Assegaf dan kawan-kawan dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. Pada jaman Soeharto, kebijakan anti-KKN tercantum dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Di masa Habibie kebijakan anti-korupsi hanya terdapat dalam GBHN. Selama kepresidenan Abdurrahman Wahid, kebijakan anti-KKN sekali lagi dimasukkan dalam GBHN dan Program Pembangunan Nasional (Propenas). Undang-Undang No.3 Tahun 1971, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tampaknya bermaksud melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut. Para pelapor menyimpulkan bahwa perumusan maupun penegakan undang-undang tersebut belum mencerminkan kerincian, jangkauan dan tekad politik yang diperlukan.

Enam belas tulisan dalam empat jilid buku tentang korupsi di Indonesia merupakan laporan hasil penelitian para penulisnya. Buku ini memuat hal-hal yang sudah lama diduga, tetapi tidak persis diketahui: Bagaimana mereka mencuri uang rakyat? Dari istana presiden sampai markas besar tentara, dari BUMN sampai ke Bappenas, dari proyek bantuan luar negeri sampai pengadilan, dari bank sampai ke partai politik, seluruh sektor-sektor itu diperiksa. Hasilnya adalah suatu gambar korupsi sistemik, yaitu kejahatan korupsi yang dilakukan secara melembaga dan terorganisasi, serta mencakup seluruh sektor politik dan ekonomi. Pejabat tinggi pemerintah bersekongkol dengan pengusaha swasta, birokrasi pemerintah pusat dan daerah, pejabat bea-cukai, dan aparat keamanan agar dapat mempertahankan dan mengembangkan praktek mencuri.

Tema pokok yang muncul dari 16 studi ini adalah bahwa pemerintah harus diawasi, bahwa pengawasan tidak bisa dilakukan hanya oleh pemerintah sendiri, dan bahwa pihak yang paling berhak melakukan pengawasan tersebut adalah para korban korupsi, yaitu kita semua, tanpa kecuali. Peringatan yang tersimpul dalam 16 laporan tersebut adalah bahwa berita tentang korupsi di koran atau televisi bukan sekadar mengabarkan suatu kejahatan nun jauh di sana yang terjadi pada orang yang tiada hubungan apapun dengan diri kita. Berita-berita itu pada hakikatnya merupakan suatu pengumuman kepada khalayak ramai bangsa Indonesia bahwa sebentar lagi kita akan disodori rekening tagihan pengganti uang yang dicuri pejabat yang korup.

Mencuri Uang Rakyat memperingatkan bahwa kebijakan tunggal tidak akan mampu menahan arus deras korupsi. Hanya membentuk komisi-komisi, satuan-satuan tugas, dan panitia-panitia pemantau anti-korupsi tidak akan berhasil. Bila tekanan politik cukup kuat, biasanya pemerintah berhasil menggembosi gerakan anti-korupsi dengan berpura-pura ingin melawan korupsi secara sungguh-sungguh. Pemerintah cepat-cepat membentuk komisi dan satgas anti-korupsi.

Pada 1997 pemerintah Kenya membentuk tidak kurang dari empat komisi anti-korupsi dalam waktu satu tahun. Hasilnya nihil. Pada masa Soeharto sebanyak lima komisi anti-korupsi dibentuk. Ketika melantik komisi yang kedua pada 1970 Soeharto

bahkan memproklamasikan tekad untuk memimpin sendiri perang melawan korupsi di Indonesia. Tolok-ukur kesungguhan pemerintah Soeharto melawan korupsi jelas tampak ketika Indonesia berhasil meraih posisi tertinggi di antara negara-negara yang paling korup di dunia.

Satu hal lagi yang diingatkan 16 studi adalah bahwa menjebloskan koruptor ke dalam penjara saja juga tidak akan berhasil membendung arus korupsi. Memburu pejabat yang korup di negara yang sistem hukumnya relatif beroperasi secara lancar, tidak membawa hasil yang memuaskan. Pada 1980-an dan 1990-an banyak pejabat korup di India, Pakistan dan Bangladesh diseret ke pengadilan dan dijebloskan ke penjara. Beberapa bulan kemudian, pejabat yang menggantikan posisi pendahulunya yang meringkuk di penjara menjalankan praktek korupsi yang sama. Itu yang terjadi dalam sistem hukum yang relatif baik.

Menjejar koruptor sebagai kebijakan tunggal dalam suatu sistem hukum yang sudah tidak berfungsi lagi seperti halnya di Indonesia akan mengakibatkan dua jenis pemburuan yang lebih parah lagi. Ia tidak akan membawa hasil apa-apa karena seorang koruptor per definisi mempunyai banyak uang untuk menyelewengkan proses hukum. Ia juga menghancurkan sisa-sisa kepercayaan masyarakat pada azas Negara Hukum Undang-Undang Dasar Indonesia, dan dengan itu juga pada persepsi kenegaraan Indonesia itu sendiri. Masyarakat ramai sudah lama bersaksi bagaimana seorang pejabat yang dituduh korupsi diperiksa, ditahan, diperas oleh pemeriksanya, kemudian dituntut, lalu dibebaskan oleh pengadilan. Penangkapan dan penahanan pejabat, baik mantan maupun yang masih menjabat, oleh aparaturnya sudah lama menjadi bahan lelucon umum. Seperti pada pertunjukan perwayangan, para penonton sudah tahu bagaimana cerita akan berkembang dan berakhir.

Kebijakan penegakan hukum dan pembentukan komisi anti-korupsi dalam upaya melawan korupsi sistemik hanya akan berhasil bila digabung dalam satu paket kebijakan reformasi bersama kebijakan-kebijakan lain. Dalam paket kebijakan itu termasuk reformasi birokrasi, penciptaan sektor publik, penjualan BUMN, dan peluncuran kampanye bersinambung untuk meningkatkan kesadaran bangsa akan pembusukan

yang disebarakan KKN. Paket kebijakan tersebut memang terkesan “seram dan “berat” , akan tetapi setelah diperiksa terbukti biasa-biasa saja, masuk akal dan praktis.

Untuk reformasi birokrasi, misalnya, diperlukan serangkaian kriteria kemampuan yang harus dipenuhi setiap calon pegawai negeri. Cocok atau cakup tidaknya seseorang calon birokrat ditentukan oleh hasil suatu tes “*fit and proper*” yang diperiksa oleh suatu badan independen yang pengujinya diganti setiap tahun. Begitu pula untuk kenaikan pangkat. Bila mau dinaikkan pangkatnya, setiap pejabat harus menempuh ujian kecakapan dan kecocokan. Dalam program reformasi birokrasi juga termasuk penyadaran dan pendalaman jati diri birokrasi sebagai institusi pelayanan publik. Ini perlu terus menerus diingatkan agar pegawai negeri dan pejabat negara dapat mengembalikan harkat dirinya yang sudah dirusak oleh pamor sebagai pencuri uang rakyat.

Penegakan hukum, dan penghukuman mereka yang ditemukan melanggar hukum, bukan sekadar pembalasan sosial, melainkan bertujuan membangun kembali fondasi suatu moralitas dasar yang memberi petunjuk tentang apa yang halal dan apa yang haram, apa yang benar dan apa yang salah. Ini akan mengoreksi sikap masyarakat selama ini yang memuja-muja pejabat pemerintah yang kaya, dan menggali kembali rasa malu bergaul dengan orang-orang yang hartanya diduga merupakan hasil korupsi.

Penciutan sektor publik tidak berarti bahwa pemerintah yang mengabdikan pada masyarakat menyerah pada kapitalisme yang rakus. Ia sekadar upaya mempersempit ruang gerak para koruptor dan, sering kali, bahkan meningkatkan pendapatan negara. Contoh kebijakan seperti itu misalnya tampak pada pengambilalihan fungsi pabean Indonesia oleh suatu perusahaan survei yang berpusat di Swiss. Pemasukan pemerintah meningkat, apa yang sedianya akan hilang dicuri berhasil diselamatkan. Begitu pula dengan penjualan BUMN. Protes-protes yang banyak terdengar terhadap kebijakan semacam ini biasanya dibalut perban nasionalistik. Dalam kenyataannya ia hanya merupakan kedok politik yang menyembunyikan rasa cemas kehilangan sumber emas untuk membiayai korupsi beberapa koruptor, dan membeli loyalitas politik.

Semua itu hendaknya didukung oleh suatu kampanye berkesinambungan untuk memperlebar front nasional dan internasional guna terus-menerus menuntut agar

pemerasan terhadap rakyat dihentikan. Tekanan dari luar selalu diperlukan oleh suatu struktur kekuasaan birokratik-patrimonial yang gandrung mempertahankan *status-quo*. Bila terancam, sistem semacam itu cenderung melakukan sabotase dengan berpura-pura lumpuh, seperti yang kita saksikan sekarang; atau menggunakan kekerasan, seperti yang kita alami di masa lalu.

Itu sebabnya mengapa tekanan dari dalam saja tidak cukup untuk mencapai perbaikan yang berarti. Suatu bagian penting dari kampanye semacam ini adalah menegaskan kepada setiap warga negara bahwa yang menjual bangsa bukan pemerintahan yang baik, melainkan korupsi. Mencuri itu jahat. Tidak peduli apakah pencurinya asing atau bangsa sendiri.



Mencuri Uang Rakyat diterbitkan oleh Kemitraan guna Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia (Kemitraan), yang bertujuan memajukan serta mendukung program reformasi tata pemerintahan. Kemitraan dikelola oleh suatu Badan Pengurus yang terdiri atas pejabat senior pemerintah, pengusaha swasta, dan beberapa warga negara Indonesia yang mempunyai pengertian jernih tentang makna dan tujuan tata pemerintahan yang baik. Bank Dunia (World Bank), Program Pembangunan PBB (UNDP), dan Bank Pembangunan Asia (ADB) turut sebagai pendiri dan sekaligus anggota.

Buku ini merupakan persembahan kepada masyarakat Indonesia, suatu kumpulan laporan penelitian tentang bagaimana korupsi berlangsung, menyebar, dan menyandera seluruh jaringan sosial bangsa Indonesia. Buku ini juga bermaksud meyakinkan komunitas warga negara Indonesia yang sangat prihatin dan mendambakan reformasi bahwa di balik gunung kerja keras dan kerja cerdas masih ada harapan menyelamatkan bangsa.

Gagasan tentang susunan karangan serta seleksi para sarjana yang diundang untuk menyajikan makalah penelitiannya berasal dari kalangan Kemitraan. Dalam hal ini penghargaan perlu disampaikan kepada dua orang, yaitu Richard Holloway, salah seorang editor buku ini, dan Merly Khouw, seorang konsultan Kemitraan. Holloway tanpa jemu mengejar-ngejar para penulis, para penerjemah, para pencetak, dan dua

rekan editornya. Kelambatan terbitnya buku ini tak dapat dipersalahkan padanya. Tanpa Holloway penerbitan buku ini akan kekurangan energi dan usul yang terkesan pada setiap gerak dan katanya. Merly Khouw telah sangat mendorong kerincian dan kerapian rumusan kata dan kalimat hasil karya para editor. Ketelitian dan kecermatan Khouw sangat membantu dalam upaya mencapai tingkat akurasi naskah yang semaksimal mungkin. Terima kasih kami juga tertuju kepada Ratih Hardjono Falaakh. Pertemuan simbiotik antara Kemitraan dan Yayasan Aksara tak akan terjadi tanpa perantaraannya yang amat berharga.

Beberapa makalah dalam buku ini pada awalnya ditulis dalam bahasa Inggris sehingga perlu diterjemahkan ke bahasa Indonesia. Para editor sangat menghargai jasa para penerjemah yang menyadari bahwa mengalihbahasakan suatu naskah bukan pekerjaan mesin yang mengkonversi kata demi kata ke bahasa lain. Masing-masing bahasa memiliki sintaks dan idiomnya sendiri, yang bila diterjemahkan secara harfiah akan menghasilkan konstruksi kalimat dan makna yang kocak.

Gambar kulit muka buku merupakan reproduksi foto karya salah seorang pematung Indonesia terkemuka, Dolorosa Sinaga. Dengan spontanitas dan kemurah-hatiannya yang hangat ia mengizinkan para editor meminjam ciptaannya untuk melambangkan rakyat Indonesia sebagai korban yang tiada jemu menanti hari esok yang lebih baik. Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada Khateeb Sarwar Lateef, Penasehat Senior Bank Dunia, dan Sri Urip, Direktur Eksekutif Kemitraan yang senantiasa menyediakan waktu setiap saat untuk konsultasi, dan untuk petunjuk-petunjuk mereka yang arif dan bijaksana.

Isi buku ini paling tidak aktual sampai bulan April 2001. Namun demikian, ditinjau dari kesungguh-sungguhan penegak hukum dalam menindak koruptor dan semakin ganasnya korupsi berlangsung, buku ini akan tetap aktual untuk waktu yang tidak ditetapkan. Enam belas karangan yang terhimpun dalam buku ini sepenuhnya merupakan hasil karya dan tanggung jawab para penulisnya. Baik Kemitraan, para anggota Badan Pengurusnya, organisasi ataupun pemerintah yang diwakilinya, atau organisasi mereka yang lain dan terafiliasi atau para kontraktornya, tidak bertanggung jawab

atas akurasi fakta dan data dalam penerbitan ini, atau dampak apapun yang mungkin diakibatkan oleh penggunaannya.

**KKN sebagai Komoditas Politik
dalam Perebutan Kekuasaan 57**

Oleh *Alexander Irwan*

Pendahuluan 57

KKN sebagai Komoditi Politik dalam Konflik Eksekutif vs Legislatif 60

Jejak Korupsi di Legislatif 66

Lemahnya Rambu-rambu Hukum 76

Pemilu dan Politik Uang 80

Ringkasan Rekomendasi 92

Kepustakaan 95

Korupsi dan Masyarakat Indonesia 97

Oleh *Sudinnan Said dan Nizar Suhendra*

Pendahuluan 97

Matematika Korupsi 100

Modus Operandi Korupsi 102

Persepsi Intemasional 110

Sebab-sebab Korupsi 111

Destruksi yang Ditimbulkan 113

Upaya Penanggulangan 117

Mengapa tidak Efektif? 121

Melihat ke Depan 125

Tantangan Otonomi dan Desentralisasi 127

Kampanye Publik sebagai Titik Awal 129

Catatan 131

Kepustakaan 133

Teknik penyuntingan, perumusan dan tata rias buku diserahkan kepada Aksara, suatu yayasan penelitian yang berkegiatan di bidang pendidikan melalui kolokial berkala dalam lingkungan terbatas, dan penerbitan. Tugas Aksara adalah menyajikan hasil akhir perumusan makalah yang ringkas, sederhana, dan jernih agar dapat mencapai lingkaran pembaca seluas mungkin.

Daftar Isi

Pengantar Oleh <i>Nono Anwar Makarim</i>	i
Daftar Isi	xi
Korupsi Kepresidenan di Masa Orde Baru Oleh <i>George Junus Aditjondro</i>	1
Pendahuluan	1
Regenerasi Korupsi	3
Metode Korupsi	8
Menggunakan Pesawat Pribadi untuk Menyelundupkan Emas di Luar Negeri	16
Mengimpor Senjata dan Berdagang Bahan Peledak	16
Pencetakan dan Perdagangan Uang Palsu	19
Penyelundupan obat Terlarang	20
Mengglobalkan Kekayaan yang Dikumpulkan di Dalam Negeri	20
Cara-Cara Mengikis Penentang Korupsi Soeharto	33
Dampak Tindakan Presiden terhadap Negara, Ekonomi Indonesia dan Masyarakat	41
Kepustakaan	46

KKN sebagai Komoditas Politik dalam Perebutan Kekuasaan	57
Oleh <i>Alexander Irwan</i>	
Pendahuluan	57
KKN sebagai Komoditi Politik dalam Konflik Eksekutif vs Legislatif	60
Jejak Korupsi di Legislatif	66
Lemahnya Rambu-rambu Hukum	76
Pemilu dan Politik Uang	80
Ringkasan Rekomendasi	92
Kepustakaan	95
Korupsi dan Masyarakat Indonesia	97
Oleh <i>Sudinnan Said dan Nizar Suhendra</i>	
Pendahuluan	97
Matematika Korupsi	100
Modus Operandi Korupsi	102
Persepsi Intemasional	110
Sebab-sebab Korupsi	111
Destruksi yang Ditimbulkan	113
Upaya Penanggulangan	117
Mengapa tidak Efektif?	121
Melihat ke Depan	125
Tantangan Otonomi dan Desentralisasi	127
Kampanye Publik sebagai Titik Awal	129
Catatan	131
Kepustakaan	133

Potret Buram Pemberantasan Korupsi	135
<i>Oleh Ibrahim Sjarief Assegaf, Rival Gulam Ahmad, Antonius Cahyadi, Gita Putri Damayana</i>	
Pendahuluan	135
Pokok Masalah	136
Metode	136
Kebijakan: Non-Represif	137
Hukum: Kejahatan vs Indisipliner	141
Preventif: Potensi Reduksionis	146
Institusi: <i>Legends Of The Fall...</i>	149
Prefentif dan Detektif: Mendukung atau Mempersulit?	155
Peran dan Tanggung Jawab Parlemen	161
Pengawasan	164
Kesimpulan dan Diskusi	167
Rekomendasi	174
Catatan	176
Kepustakaan	191
Lampiran	195
Tentang Penulis	207
Tentang Editor	211
Indeks	213

Korupsi Kepresidenan di Masa Orde Baru

Oleh **George Junus Aditjondro**

Pendahuluan

Dua sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menunjukkan kemauan rakyat Indonesia untuk memberantas korupsi pada level teratas negara. Sidang Istimewa MPR 1998 mengeluarkan Ketetapan tentang pemerintahan yang / bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Kemudian, dalam waktu kurang dari setahun, November 1999, MPR yang baru mengumumkan agenda reformasi untuk menciptakan aparatur negara yang profesional, efisien, produktif, transparan dan bebas dari KKN, yang fungsinya adalah untuk melayani masyarakat.

Perbedaan utama antara kedua Ketetapan MPR tadi adalah bahwa Ketetapan bulan November 1999 menyebut nama bekas diktator. Butir (d) Ketetapan itu menyatakan bahwa "Usaha-usaha untuk menghilangkan korupsi, kolusi dan nepotisme mesti dilakukan melalui investigasi terhadap semua orang yang dicurigai melakukan praktek-praktek tersebut, entah itu bekas pejabat atau pejabat yang sekarang, keluarga dan teman-teman mereka, termasuk *bekas presiden Soeharto* (italik oleh GJA) , atau dari sektor swasta konglomerat, dengan tetap berpegang pada prinsip asumsi tak bersalah 1 dan hak azasi manusia (*Berita Pembangunan Indonesia*, Jakarta, 24 November 1998).

Obyek perbedaan tersebut adalah fokus bab ini, yang menguraikan secara sistem-

atis keterlibatan anggota keluarga Soeharto dalam melakukan dan melanggengkan korupsi selama Orde Baru. Menurut seorang sosiolog Malaysia, Syed Hussein Alatas, "Saya memasukkan 'nepotisme dan kolusi' di bawah konsep yang lebih luas dari 'korupsi'. Suatu alur yang mengalir melalui 'penyuapan, pemerasan, dan nepotisme'" Penyalahgunaan kepentingan masyarakat menjadi tujuan pribadi yang meliputi pelanggaran norma-norma kewajiban dan kesejahteraan, diikuti pula oleh penghilangan, pengkhianatan, penipuan, dan kekerasan tanpa menghiraukan konsekuensi-konsekuensi yang diderita oleh masyarakat luas (1999: 6-7).

Karena berfokus pada keterlibatan keluarga besar Soeharto dalam korupsi, tulisan ini merupakan studi kasus yang digambarkan oleh literatur sebagai *presidential graft* (kejahatan kepresidenan), sebagaimana dicetuskan oleh Laurence Whitehead pada 1983 dan dipopulerkan oleh Belinda A. Aquino dalam studinya mengenai korupsi Marcos di Filipina (1999). Menurut Aquino: "Agak lepas dari banyaknya penjelasan secara umum kultur, ekonomi, dan struktural mengenai korupsi adalah peran individu presiden, penguasa, kepala negara, dan elit yang memerintah dalam menggunakan jabatannya untuk memperbesar kekayaan pribadi atau keluarganya" (1999: 13).

Oleh karena itu, bab ini bertujuan untuk menambah literatur mengenai subjek ini, dengan berfokus pada korupsi yang dilakukan oleh Soeharto selama 32 tahun kekuasaan kepresidenannya.

Aquino menegaskan bahwa ketersediaan bukti bukanlah merupakan masalah ketika mencoloknya kekayaan pribadi para pemimpin politik tingkat tinggi telah begitu terkenal. Oia menyatakan: "Sebelum Marcos datang, para 'mating' top adalah para diktator Amerika Selatan. Jumlah kekayaan yang dilaporkan dari lima orang *caudillos* yang ada antara tahun 1952 dan 1961 adalah antara US\$ 1,8 juta sampai US\$ 2,6 juta, yang terlalu sedikit bila dibanding jumlah 5 sampai US\$ 10 juta yang diduga telah dilakukan oleh seorang diktator di Asia, yaitu Marcos." (1999: 14).

Aquino memperluas "penemuannya" mengenai kejahatan kepresidenan hingga ke Afrika, dengan mengatakan: "Para diktator Afrika tidak dapat dibandingkan dengan sejawat mereka di Amerika Latin dalam besarnya kecurangan yang dilakukan dan

sumber alam yang dijarah. Kwame Nkrumah dari Ghana, misalnya, diduga telah menjarah hanya sekitar empat juta pound. Dan, sekali lagi, para diktator Amerika Latin terlihat seperti 'pisang kecil' bila dibanding Marcos dari Filipina" (1999: 14-15).

Dengan demikian, jika kejahatan Presiden Marcos telah mengalahkan para diktator Amerika Latin dan Afrika sebelumnya, apalagi Soeharto, yang keluarganya telah mengeruk sekitar US\$ 73 miliar selama masa kekuasaannya, namun menyimpan "hanya" US\$ 15 miliar dari kekayaannya (*Time*, 24 Mei, 1999). Jika dugaan ini benar, maka Soeharto mengalahkan semua penyalah guna kewenangan presiden dalam sejarah, mengalahkan Mobutu Sese Seko dari Zaire yang menggondol US\$ 5 juta sebelum terlempar dari kekuasaannya pada 1997, dan Jean-Claude Duvalier (Baby Doc) yang mengambil US\$ 500 juta ketika jatuh dari kekuasaan pada 1986 (Prince 1985: 43; *Time*, 24 Mei 1999: 44). Penyalahgunaan wewenang oleh Soeharto memerlukan studi yang mendalam, jauh lebih dalam daripada apa yang tulisan ini coba lakukan.

Untuk menangani topik yang sulit namun amat penting ini, tulisan ini pada awalnya akan membuat kerangka, dalam urutan kronologis, keterlibatan anggota-anggota keluarga Soeharto dalam upaya "memperkaya diri dengan melanggar hukum dan menghancurkan keuangan dan ekonomi negara". Kemudian, saya akan mendiskusikan metode korupsi yang digunakan para anggota keluarga Soeharto, disusul dengan studi mengenai imbas dari penyalahgunaan wewenang presiden terhadap perekonomian, negara dan rakyat Indonesia.

Data untuk tulisan ini dikumpulkan melalui riset kepustakaan, riset dokumentasi dan penelitian lapangan di Indonesia, Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia, Swiss, Jerman, Filipina, Hong Kong, Singapura dan Malaysia, selama enam tahun (1994-2000).

Regenerasi Korupsi

Keterlibatan saudara-saudara Soeharto dalam praktek korupsi, yang terbentuk dari kerja sama yang baik dengan pemerintah, dapat dibagi dalam tiga gelombang gene-

rasi. Gelombang pertama merupakan saudara-saudara lelaki, para keponakan dan saudara-saudara ipar Soeharto di perusahaan-perusahaan yang didirikan selama dekade pertama Soeharto berkuasa. Anak-anak kandung Soeharto, juga mertuanya, ikut pula terlibat dalam urusan ini, namun terbatas sebagai pemegang saham pasif. Gelombang kedua dimulai pada pertengahan 1970-an hingga 1980-an, ketika anak-anak kandung Soeharto telah dewasa dan ingin menjadi pelaku bisnis aktif atau sekadar *rent-seeker*. Gelombang ketiga dimulai di akhir tahun 1980-an hingga 1990-an, dan merupakan rase *free-for-all*, ketika ketiga generasi keluarga besar Soeharto bergabung dalam penjarahan ini.

Salah satu kekuatan pemacu dalam nafsu besar untuk melakukan bisnis ini dari seluruh klan Soeharto adalah isteri bekas sang diktator, Nyonya Siti Suhartinah Soeharto, yang dikenal sebagai "Ibu Tien" yang dalam humor Jawa dipelesetkan menjadi "Ibu Ten Percent", merujuk pada persentase yang dia minta dari perjanjian-perjanjian bisnis di mana dia terlibat melalui yayasan atau saudara-saudaranya. Dengan demikian dia telah menempatkan Indonesia pada peta negara-negara yang ekonominya hancur akibat apa yang diistilahkan sebagai "sindrom ibu negara" (*the first lady syndrome*) oleh seorang sarjana politik Nigeria, Phill E. Okeke (1998), bersama-sama dengan Filipina di bawah Marcos, Argentina di bawah Peron, Rumania di bawah Ceausescu, dan Nigeria di bawah rezim Babangida (1985).

Selama gelombang pertama itu, sejumlah adik lelaki Soeharto, baik dari pihak Soeharto atau istrinya, muncul dalam arena bisnis. Dari pihak Soeharto yang pertama kali memanfaatkan kekuasaan Soeharto adalah Probosutedjo, adik tirinya, dan Sudwikatmono, sepupunya, yang masing-masing ayahnya berperan dalam mengasuh Soeharto sewaktu kecil. Mereka mewakili keluarga Soeharto dalam perusahaan-perusahaan milik Salim yang dikomandani oleh mitra bisnis tertua Soeharto, yaitu Liem Sioe Liong alias Sudono Salim (Schwarz & Friedland 1999). Dari pihak Nyonya Soeharto, adik-adiknya yang pertama muncul dalam gelanggang bisnis adalah Bernard Ibnu Hardoyo dan Ibnu Harjanto.

Probosutedjo dan Liem Sioe Liong segera menarik perhatian karena perusahaan

yang dimiliki Probosutedjo (PT Mercuri Buana) dan perusahaan lain yang dimiliki oleh Sudono Salim (PT Mega) memperoleh “duopoli” untuk mengimpor cengkeh dan menjualnya kembali kepada produsen rokok kretek. Perusahaan Salim mendapat monopoli untuk mengimpor cengkeh dari Zanzibar (Tanzania), sementara perusahaan Probosutedjo memperoleh monopoli untuk mengimpor cengkeh dari Republik Malagasi (dahulu Madagaskar).

Monopoli cengkeh ini menjadi isu perdebatan yang panas antara Soeharto dengan para pengkritiknya; Probosutedjo empat kali mengancam untuk menuntut para pengkritik yang menuduhnya telah memperkaya diri melalui monopoli cengkeh tadi sebagai akibat dukungan presiden, kakaknya. Tiga kali Probosutedjo dan para pengkritiknya melakukan “penyelesaian damai” di luar pengadilan, sementara kasus keempat yang menyangkut diri saya masih ditunda.

Probosutedjo berargumen bahwa bukan presiden yang menunjuk perusahaan-perusahaan dia dan Liem Sioe Liong untuk pada peta negara-negara mengimpor cengkeh dari Zanzibar dan Madagaskar, melainkan yang ekonominya hancur Menteri Perdagangan Sumitro Djojohadikusumo (almarhum). Sementara itu dalam biografinya, Soeharto menyatakan bahwa dia tidak pernah menerima satu sen pun dari monopoli cengkeh negara”. itu, karena keuntungan dari pengaturan tadi masuk ke rekening khusus presiden untuk kepentingan khusus yang dikelola oleh Ali Affandi di sekretariat negara. Pada 1989, keuntungannya sudah mencapai Rp 246 miliar, di mana Rp 40 miliar di antaranya disumbangkan untuk Rumah Sakit Pusat Angkatan Darat Gatot Subroto. Apa yang telah dilakukan Soeharto namun tak ditulis dalam biografinya adalah bahwa pengaturan impor cengkeh dikontrol ketat oleh fungsionaris yayasan- yayasan yang dikendalikannya. Ali Affandi adalah juga bendahara salah satu yayasan Soeharto, Yayasan Beasiswa Supersemar.

**Indonesia ditempatkan pada
peta negara-negara yang
ekonominya hancur akibat
“sindrom ibu negara”.**

Demikian pula, ketika Probosutedjo mulai mengimpor cengkeh dari Malagasi, kepala misi Indonesia di republik pulau itu adalah Herman Sarens Sudiro, seorang petinggi di Yayasan Harapan Kita, yang diketuai oleh Nyonya Soeharto. Herman Sarens

Sudiro juga manajer harian Taman Mini Indonesia Indah (TMII), yang dimiliki oleh yayasan itu. Di samping itu, Probosutedjo dan Soeharto tidak pernah menyatakan jumlah total *fee* yang dikumpulkan oleh kedua perusahaan tersebut selama masa mereka memonopoli impor cengkeh dari kedua negara Afrika tadi, yang sudah pasti bernilai hingga puluhan miliar dolar. Selama tahun 1975 Baja, Indonesia mengimpor 12.300 ton cengkeh dari dua negara pulau di Afrika itu, yang pada waktu itu bernilai US\$ 35,8 juta, dan pada 1980 impor cengkeh Indonesia dari Zanzibar dan Malagasi bernilai US\$ 120,1 juta. Dengan *fee* sebesar 2% yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan, mereka menerima komisi US\$ 4 juta dari cengkeh selama dua tahun itu saja. Dengan demikian tidaklah sulit untuk membayangkan berapa banyak komisi cengkeh yang telah mereka kumpulkan selama lebih dari dua dekade mereka memonopoli impor cengkeh dari Afrika (Verchere 1978: 13-14; Soetriyono 1988: 17-18; Dwipayana & Ramadhan KH 1989: 290, 292, 513; Gafur 1992: 390 Hendrowinoto et. al. 1998: 193-194, 202-203; TBN No. 53/1996).

Mata publik terpusat pada kekayaan dan pesatnya ekspansi bisnis keluarga Soeharto di dalam negeri.

Kemudian, selama gelombang kedua, lima dari enam keturunan Soeharto mulai membangun perusahaan-perusahaan yang diumpani oleh kontrak-kontrak pemerintah, disokong oleh berbagai badan pemerintah atau sekadar menggunakan fasilitas umum. Kasus yang paling mencolok adalah penggunaan kapal pendarat angkatan laut setelah menurunkan pasukan untuk menduduki Timor Timur pada Desember 1975 untuk mengapalkan ternak dari Queensland, Australia, untuk pertanian Tapos milik putra tertua Soeharto, Sigit Hardjojudanto di Jawa Barat. Kadang kala, ternak yang dibawa ke Tapos diangkut oleh pesawat Hercules Angkatan Udara atas nama PT Bayu Air, perusahaan penerbangan milik Sigit.

Penyalahgunaan kekuasaan yang paling mencolok ini terjadi bahkan setelah *ranch* seluas 700 hektar itu di pulau terpadat di Indonesia di mana rata-rata kepemilikan tanah pertanian di bawah satu hektar dikritik keras oleh mahasiswa dan para penentang. Yang menjadi isu bukan hanya ukuran *ranch* itu, yang hampir seluas seluruh kampung, namun juga bahwa pembuatannya dilakukan dengan mengkonsolidasikan lahan pertanian dan juga tanah garapan, dengan dukungan penuh Gubernur

Jawa Barat, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Pertanian. Perlu dicatat bahwa Soeharto mengklaim bahwa dirinya hanyalah “konsultan yang tidak dibayar” dalam perusahaan milik putranya itu. (Jenkins 1984: 164-165; Dwipayana & Ramadhan KH 1989: 294-297; Aditjondro 1998: 54; Ismawan 1998: 33-37; Hendrowinoto et. at. 1998: 141, 158-159, 263, 289-291).

Terakhir, selama gelombang ketiga, terutama setelah meninggalnya Nyonya Soeharto, panutan klan ini pada April 1996, keenam anaknya saling bersaing untuk membuat proyek-proyek yang lebih rakus. Anak sulung, Siti Hardiyanti Rukmana (lahir 1949) ada di bisnis jalan tol, suatu bisnis yang berkembang ke negara-negara tetangga seperti Malaysia, Filipina, Burma, dan Cina. Anak ketiga, Barnbang Trihatmodjo (lahir 1953) ada di industri kimia, satelit komunikasi dan salah satu pemilik armada tanker minyak dan LNG terbesar di Asia. Anak kelima, Hutomo Mandala Putra (lahir 1962), yang lebih dikenal sebagai Tommy Soeharto, merencanakan untuk meluncurkan proyek mobil nasional pertama, dinamakan “Mobil Timor”, bekerja sama dengan KIA Motors, Korea Selatan. Anak laki-laki tertua, Sigit Hardjodjanto (lahir 1951) merupakan pemegang saham dalam konglomerasi Tommy, grup Humpuss. Anak keempat, Siti Hediati Hariyadi (lahir 1959), lebih dikenal sebagai Titiek Prabowo, merupakan pemegang saham di Grup Tirtamas Comexindo kepunyaan adik iparnya, Hashim Djojohadikusumo. Bisnis mereka mendapat perlindungan spesial dari pasukan khusus, Kopassus, yang dikomandoi oleh suami Titiek, jenderal muda Prabowo Subianto, yang pasukannya menerima bonus khusus secara rutin dari Hashim dan Titiek. Anak termuda, Sri Hutarni Endang Adiningsih (lahir 1964), baru saja akan memulai konglomerasi pribadinya, setelah menerima persetujuan khusus dari Pemerintah DKI Jakarta untuk mereklamasi pantai utara, kebun buah di dekat Bogor, Jawa Barat, dan agen tunggal pesawat-pesawat militer yang diimpor dari Rusia.

Mata publik terpusat pada kekayaan dan pesatnya ekspansi bisnis keluarga Soeharto di dalam negeri, sehingga kurang diperhatikan kenyataan bahwa keluarga ini telah membangun jaringan perusahaan internasional, properti dan rekening bank di semua surga pajak terkenal di dunia, mulai dari kepulauan Karibia sampai Pasifik Selatan, hingga ke Kepulauan Channel dan Gibraltar (Backman 1999: 292-299).

Metode Korupsi

Pada bagian ini, saya akan menggambarkan metode yang digunakan oleh keluarga Soeharto untuk mengumpulkan kekayaan di dalam dan luar negeri. Cara-cara yang digunakan di dalam negeri berbeda dari cara-cara untuk mengumpulkan kekayaan di luar negeri, namun pada beberapa kasus dilakukan secara bersama-sama.

Cara Pengumpulan Kekayaan di Dalam Negeri:

Di antara beberapa cara yang berbeda dalam pengumpulan kekayaan, hal-hal berikut akan dibahas pada bagian ini, yang berkisar dari penyalahgunaan status hukum dari yayasan menjadi organisasi kejahatan, seperti: (1) membuat yayasan; (2) mendayagunakan aset yang menjadi milik kawan-kawan bekas presiden Soekarno; (3) mengeluarkan dan menyalahgunakan Keputusan Presiden; (4) membentuk monopoli komoditi; (5) menyalahgunakan fasilitas publik; (6) bentuk-bentuk lain dari menyewakan pesawat untuk jamaah haji; (7) menggunakan pesawat pribadi untuk menyelundupkan emas di luar negeri; (8) mengimpor senjata dan berdagang bahan peledak; (9) mencetak dan memperdagangkan uang palsu; dan (10) menyelundupkan obat terlarang.

Membentuk Yayasan

Selama 32 tahun kekuasaannya, Soeharto, almarhumah istrinya, keenam anak dan menantu-menantu mereka telah mendirikan banyak yayasan yang tujuan tertulisnya adalah menghimpun dana untuk tujuan sosial dan amal (Dwipayana & Ramadhan KH 1989; 283-293, 532-533, 561-562, 587, 591; Gafur 1992; 295, 333, 381-478, 486- 487, 493-494, 520, 526; TBN No. 67/1970, TBN No. 71/1976, TBN No. 17/1982, TBN No.801 1983, TBN No. 77 11986, TBN No. 23/1.996, TBN No. 9/1996, TBN No. 53/1996).

Kenyataannya, Soeharto menggunakan yayasan-yayasan ini untuk menghindari pajak dan untuk mengumpulkan kekayaan dengan cara mengaburkan perbedaan antara perusahaan publik dan perusahaan swasta. Soeharto kemudian mengum-

pulkan sumbangan dari perusahaan-perusahaan swasta dan negara untuk yayasan-yayasan ini melalui keputusan-keputusan presiden. Untuk alasan inilah maka pada tanggal 8 Agustus 2000 Soeharto secara resmi didakwa oleh jaksa agung karena menggelapkan total uang sebesar US\$ 571 juta dari tujuh yayasan yang diketuainya ketika masih menjabat, dan diindikasikan melanggar suatu pasal dari Undang-undang anti-korupsi tahun 1971, yang bila terbukti bersalah akan bisa membuatnya dipenjara seumur hidup (Pandie & Kertorejo 1998: 103-128; Aditjondro 1998b; Ismawan 1998; 41-72; Surat Dakwaan No. Reg. PDS-217/JKT/Fpk.2/08/2000; *Kyodo*, Agustus 30 & 31 2000).

Lima yayasan yang terbesar -Dakab, Dharmais, Supersemar, Tritura dan Amal bhakti Muslim Pancasila diketuai oleh Soeharto dan dikelola oleh para anggota keluarga, bekas jenderal, birokrat dan relasi bisnis. Meskipun secara tidak langsung yayasan-yayasan ini dibiayai oleh publik, uang yang terkumpul dan dari tujuh yayasan. digunakan oleh yayasan-yayasan ini tidak diawasi oleh negara. Semua kegiatan keuangan yayasan-yayasan ini dikontrol oleh lingkaran-dalam Soeharto dan tidak atas supervisi publik. Suatu bagian besar dari dana yayasan digunakan untuk membeli saham mayoritas dalam perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh Soeharto dan kawan-kawannya, sekutu politik dan relasi bisnisnya.

Banyak dari yayasan-yayasan ini yang dioperasikan di luar kantor pemerintah dan dikelola oleh pegawai negeri dan keluarganya, mulai dari Sekretariat Negara di Jakarta hingga kedutaan besar Indonesia di Paramaribo dan Moskow. Dengan demikian ini adalah cara lain untuk menyalahgunakan fasilitas publik selain cara-cara lainnya yang akan disebutkan nanti.

Menggunakan Aset Milik Kawan-kawan Mantan Presiden Soekamo:

Contoh paling jelas adalah pengambilalihan PT PP (Proyek Percontohan) Berdikari, yang secara teknis adalah perusahaan milik negara, namun sebenarnya merupakan perseroan yang mengumpulkan dana politik bagi Soeharto. Sebelum dialihkan ke

**Soeharto didakwa oleh
jaksa agung karena
menggelapkan US\$ 571
juta dari tujuh yayasan**

Berdikari, aset-aset perusahaan ini dimiliki oleh Abdul Rachman Aslam, Teuku Markam dan Ibrahim Tambunan, tiga sahabat karib mendiang presiden Soekamo dari Aceh dan Sumatera Utara.

Setelah menuduh Aslam dan Tambunan terlibat dalam kudeta prematur di tahun 1965, semua aset ketiga pengusaha tadi diambil alih oleh Soeharto, yang pada 14 Agustus 1966 mendirikan PT PP Berdikari untuk mengelola aset-aset tadi. Aset keseluruhan milik ketiga wiraswastawan tersebut amat besar, walaupun tidak seberapa bila dibanding kekayaan para anggota oligarki Soeharto. Aset Markam hanya senilai US\$ 460 juta pada waktu itu. Pelan namun pasti, dengan bantuan para koleganya, jenderal pumawirawan Bustanil Arifin dan Suhardiman, status hukum perusahaan ini dipindahtangankan menjadi perusahaan swasta yang sepenuhnya dimiliki oleh ketiga yayasan terkaya Soeharto, Dakab, Dharmais, dan Supersemar. Bank Berdikari dan Bank Duta juga diubah menjadi bank swasta yang juga dimiliki oleh ketiga yayasan tadi (Crouch 1988; 281-282; Samego et. al. 1998; 115-117, Iswandi 2000; 130, 140- 141, 148, 150, 172, 190-192, 318; *Forum Keadilan*, 2 Februari 1995; 62-63; *Kontan28* September 1998; 23).

Mengeluarkan dan Menyalahgunakan Keputusan Presiden:

Menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), 79 dari 528 keputusan presiden yang dikeluarkan oleh Soeharto selama periode 1993-98, "bermasalah". Keppres-keppres itu dinilai sebagai penyalahgunaan kekuasaan kepresidenan dan bertujuan untuk menguntungkan bisnis keluarga dan teman-teman presiden. Dalam hasil studinya pada 1998, MTI mencatat ada 32 Keppres pada sektor industri dan perdagangan, 24 pada proyek infrastruktur, 8 dalam bidang kehutanan dan perkebunan, serta 3 lainnya yang bisa digolongkan sebagai penyalahgunaan kekuasaan dan menyediakan fasilitas khusus bagi pejabat-pejabat negara.

Keputusan-keputusan itu antara lain:

- Keputusan Presiden No. 44/1987, yang memberikan wewenang pada perusahaan Nyonya Siti Hardiyanti Rukmana untuk membangun dan mengoperasikan jalan-

jalan tol di seluruh negeri

- Keputusan Presiden No 86/1994 dan No. 14/1997, yang menunjuk sebuah perusahaan milik bersama Bambang Trihatmodjo dan Hutomo Mandala Putra sebagai distributor tunggal bahan peledak produksi perusahaan milik negara.
- Keputusan Presiden No. 52/1995, yang menunjuk sebuah perusahaan Siti Hutami Endang Adiningsih untuk melaksanakan program reklamasi pantai utara Jakarta.
- Keputusan Presiden No.4 /1996, yang menunjuk badan pemasaran cengkeh milik Tommy Soeharto untuk memonopoli pembelian dan penjualan cengkeh di seluruh Indonesia.
- Keputusan Presiden No. 1/1997, yang menunjuk sebuah perusahaan Bambang Trihatmodjo untuk membangun kota baru di Jonggol, Jawa Barat.

Dan banyak lagi keputusan presiden yang menyediakan kesepakatan-kesepakatan tertentu dengan perusahaan yang dimiliki oleh anggota keluarga Soeharto dan para kroninya (MTI 1998; ICW 1998; Pandie & Kertoredjo 1998; 35-48).

Secara umum ada dua undang-undang yang dilanggar oleh lusinan keputusan presiden ini, menurut hasil studi MTI dan Indonesian Corruption Watch (ICW), antara lain UU No.3 /1971 mengenai pemberantasan korupsi, dan pasal 23 UUD 1945. UU anti-korupsi tahun 1971 mendefinisikan korupsi pada dasarnya adalah kegiatan untuk " memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan melanggar hukum dan menghancurkan keuangan dan ekonomi negara, sementara pasal 23 UUD menyatakan bahwa semua ihwal keuangan negara harus diputuskan oleh parlemen dengan kata lain, mereka harus berupa undang-undang, bukan hanya sekadar keputusan presiden. Tambahan lagi, sejumlah keputusan presiden yang diindikasikan korup juga melanggar hukum Indonesia mengenai lingkungan dan peraturan-peraturan yang relevan; misalnya keputusan untuk membangun ibu kota baru di Jonggol dan juga reklamasi pantai utara Jakarta, yang melanggar semua analisis dampak lingkungan (MTI 1998; Pandie & Kartoredjo 1998: 35-48; Ismawan 1998: 130).

Membentuk Monopoli Komoditi

Metode pengumpulan kekayaan ini dimulai dengan monopoli impor gandum dan tepung terigu pada 1969 oleh PT Bogasari, sebuah perusahaan yang diatur oleh mitra bisnis tertua Soeharto, Liem Sioe Liong dan Sudwikatmono. Pada awalnya mereka menggunakan penyediaan gandum Amerika di bawah Undang-Undang Negara 480 mengenai program "Makanan untuk Perdamaian" dari pemerintah Amerika Serikat (Soetriyono 1988; 19-22). Setelah permintaan akan mi instant diperkuat dengan perluasan pelanggan Indonesia dan luar negeri, mereka mulai mengimpor langsung dari Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Argentina.

Komoditi strategis kedua yang dimonopoli keluarga Soeharto adalah impor cengkeh dari Afrika, seperti sudah dibahas. Selama 32 tahun kekuasaannya, Soeharto berulang kali memfasilitasi berkembangnya monopoli pada berbagai sektor ekonomi untuk menguntungkan perusahaan anak-anaknya, cucu-cucunya, para elit politik, saudara-saudara, kawan-kawan, dan kolega bisnisnya, kebanyakan menggunakan mekanisme keputusan presiden seperti telah disebut.

Penyalahgunaan Fasilitas Negara:

Selama tujuh kali kepresidenannya, Soeharto konsisten memanfaatkan fasilitas negara. Dia menyalahgunakan institusi dan fasilitas pemerintah untuk menguntungkan diri sendiri, keluarga dan para kroninya. Dia membuat perusahaan-perusahaan negara bekerja untuk perusahaan-perusahaan swasta milik anak-anaknya dan menyalahgunakan kapal-kapal dan pesawat milik angkatan bersenjata Indonesia untuk membantu membangun dan mengembangkan *ranch* milik anaknya di Tapos sebagaimana disebutkan sebelumnya.

Soeharto dan keluarga serta para kroninya juga mengambil alih (baik keseluruhan maupun hanya bagian-bagiannya yang signifikan) perusahaan-perusahaan negara untuk kepentingan-kepentingan pribadinya. Ketika anak-anak Soeharto masuk ke 1 dalam bisnis, pola lazim yang muncul adalah pelanggaran pasal 23 UUD 1945. Pada banyak kasus, Menteri Keuangan juga tidak diminta persetujuannya.

Satu contoh yang gamblang adalah pembangunan jalan tol oleh anak sulungnya, Nyonya Rukmana. Perusahaan pengelola jalan milik negara, PT Jasa Marga, dan pabrik baja milik negara, PT Krakatau Steel, adalah para pemegang saham perusahaan swasta milik Nyonya Rukmana, PT Citra Marga Nusaphala Persada (CMNP). Sepanjang perusahaan Nyonya Rukmana untung, kedua perusahaan negara tadi tidak punya alasan untuk berkeberatan, dan setiap tahun keluarga Soeharto yang mengontrol parlemen memperoleh persetujuan untuk menaikkan tarif tol. Secara teori, PT Jasa Marga dan PT Krakatau Steel juga menghasilkan uang. Namun, ketika PT CMNP mengalami kesulitan keuangan seperti ketika pada saat ia harus membayar deviden pada para investor asing yang telah membeli saham-sahamnya di Pasar Modal Belanda menjadi tidak jelas apakah kedua perusahaan negara ini, yang keterlibatannya di perusahaan jalan tol Nyonya Rukmana tak pernah didiskusikan secara luas dan disetujui oleh parlemen, harus menanggung beban kerugian dari spekulasi-spekulasi itu.

Dilema dari berinvestasi pada perusahaan yang berkait pada Soeharto, membonceng pada kereta ekspansionis namun juga menghadapi risiko harus ikut menanggung beban keuangan ketika balon ekspansionis ini kempes, merupakan masalah besar bagi PT Jasa Marga khususnya dan masyarakat Indonesia umumnya. Pada Januari 1998, CMNP menyatakan bahwa utangnya sebesar US\$ 750 juta membuatnya tidak mampu untuk membayar deviden bagi saham-saham Jasa Marga (ICW 1998). Para investor asing di anak-anak perusahaan Jasa Marga yang berbasis di Amsterdam, Citra Marga Finance BV, juga jengkel karena pada rapat umum luar biasa para pemegang saham pada 31 Mei 1999 di Singapura, perusahaan ini meminta para investor yang memegang US\$ 175 juta dalam bentuk *floating ratenotes* hingga tanggal jatuh tempo pada Desember 1998, harus menyerahkan saham *default* mereka ke pasar modal paling sedikit 63% (tanpa tambahan bunga) dari nilai muka untuk dibuahkan pembayaran bulanan-nya selama enam bulan, atau harus menerima saham baru yang akan efektif pada Februari 2002 (*Bloomberg*, 6 Mei 1999).

Dengan demikian belum jelas kemana dana yang dimobilisasi di bursa luar negeri

**Selama tujuh kali
kepresidenannya, Soeharto
konsisten memanfaatkan
fasilitas negara**

itu pergi, karena CMNP juga berekspansi pada pembangunan jalan tol di Filipina, Burma dan Cina, namun kenyataannya tidak ada tanda-tanda bahwa Jasa Marga dan rakyat Indonesia memperoleh keuntungan dari ekspansi CMNP di dalam dan luar negeri itu. Dengan mengaburkan batas-batas antara perusahaan negara dengan perusahaan-perusahaan keluarganya, oligarki Soeharto telah meninggalkan pinjaman-pinjaman luar negeri dan spekulasi-spekulasi keuangan pada rakyat Indonesia, yang merupakan pemilik utama perusahaan-perusahaan negara yang terlibat dalam perusahaan-perusahaan keluarga Soeharto.

Bentuk-Bentuk Lain Gate-Keeping dan Rent Seeking:

Soeharto menciptakan lingkungan di mana bisnis-bisnis utama, domestik maupun luar negeri, tidak punya pilihan kecuali menyediakan saham gratis dan posisi manajerial bagi keluarga dan teman-teman Soeharto untuk berbisnis di Indonesia.

**Sejumlah besar pesawat haji
disewa dari konsorsium
perusahaan milik
Tommy dan Bambang**

Pada 1997, Bre-X, sebuah perusahaan pertambangan kecil di Kanada, melaporkan penemuan deposit emas yang sangat besar di tambang Busang, Kalimantan Timur. Bre-X tidak punya cukup dana untuk membangun infrastruktur yang dibutuhkan oleh pertambangan itu, yang menurut penelitian awal mungkin mengandung deposit emas terbesar di dunia. Maka Bre-

X mencari rekanan untuk membangun Busang. Pemerintah Soeharto tak membuang waktu untuk memastikan bahwa anggota keluarga Soeharto mendapat tempat dalam aksi ini. Untuk melaksanakan ini, pemerintah menyuruh Bre-X untuk menjual mayoritas kontrol pertambangan Busang kepada Barrick, perusahaan pertambangan besar Kanada yang telah menjalin kerja sama dengan Nyonya Rukmana. Sementara Bre-X mencoba untuk bermain dengan menggunakan aturan yang sama dan menjalin kerja sama dengan perusahaan Indonesia milik Sigit Hardjojudanto.

Negosiasi antara Barrick dan Bre-X berantakan pada November 1997. Pada awal Desember 1997, Soeharto mengintervensi secara pribadi dan meminta kawan lamanya

Mohammad "Bob" Hasan, seorang konglomerat perkayuan, untuk menjembatani kesepakatan tentang siapa yang akan mengeksploitasi apa yang diduga sebagai penemuan emas terbesar di dunia sepanjang sejarah. Bob Hasan kemudian merundingkan suatu kesepakatan mengenai eksploitasi Busang yang meyakinkan bahwa dia dan patronnya akan mendapat bagian. Kesepakatan yang dinegosiasikan oleh Bob Hasan memberi Bre-X 45% dari tambang Busang; dan Freeport-McMoran, perusahaan Amerika milik teman Soeharto, Jim Bob Moffett, akan memperoleh 15%. Sebesar 10% untuk pemerintah Indonesia, dan sisa yang 30% untuk perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan keluarga Soeharto dan Bob Hasan. Perlombaan untuk menambang kekayaan Busang akhirnya sia-sia belaka ketika pada tes terakhir diketahui bahwa Busang tidak mengandung deposit emas sebesar yang dilaporkan pada awalnya. Namun kasus Busang merupakan contoh tentang bagaimana perusahaan asing melakukan bisnis di Indonesia, dan bagaimana keluarga Soeharto mencari kesepakatan yang menguntungkan pada setiap kesempatan (Brown 1998: 324-352).

Menyewakan Pesawat untuk Jamaah Haji:

Selama masa kepresidenannya, Soeharto memerintahkan monopoli pemerintah atas keberangkatan jamaah haji ke Mekah. Semua jamaah Indonesia harus terbang menggunakan pesawat milik negara, Garuda, yang diorganisasikan oleh Departemen Agama. Sejumlah besar pesawat haji ini disewa Garuda dari konsorsium perusahaan-perusahaan milik Tommy Soeharto dan Bambang Trihatmodjo, serta perusahaan yang berbasis di Irlandia, Guinness Peat Aviation (GPA). Konsorsium ini menyewakan tiga sampai empat pesawat MD 11 McDonnell Douglas kepada Garuda dengan harga US\$ 6.500 hingga US\$ 6.800 per jam. Perusahaan penerbangan Tommy Soeharto sendiri, Sempati Air, juga menyewakan empat pesawat Fokker 100 dari GPA, sementara Tommy Soeharto sendiri adalah agen prinsip dari Fokker, GPA dan Rolls-Royce di Indonesia (*Far Eastern Economic Review*, 21 September 1989; 71-72, 23 Agustus 1990; 56; *Angkasa* Mei 1994: 61; *Warta Ekonomi*, 23 Januari 1995;22)

Bisnis penyewaan pesawat ini tidak menjadikan ongkos naik haji lebih murah bagi

warga Indonesia. Sementara ongkos naik haji Indonesia mencapai total Rp 7.000.000 pada tahun 1994-1995, ongkos naik haji di Malaysia dua juta rupiah lebih murah (*Forum Keadilan*, 26 Mei 1994; 39-40, 72-73, 85, 22 Juni 1995; 31-32; *Warta Ekonomi*, 9 Mei 1994; 9-10). Telah diperkirakan oleh Muhammad Muas, bekas anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA), bahwa keluarga Soeharto berhasil menambah keuntungan pribadinya sebesar Rp 96 miliar dengan cara ini. Dia juga menyatakan bahwa sudah tiba waktunya bagi Soeharto untuk mempertanggung-jawabkan dana-dana tadi (*Siar*, 1 September 1998)

Menggunakan Pesawat Pribadi untuk Menyelundupkan Emas di Luar Negeri:

Pada tahun 1990, PT Bayu Air, sebuah maskapai penerbangan swasta milik keluarga Soeharto, dicurigai terlibat dalam penyelundupan emas batangan ke Swiss. Pesawat yang terlibat diterbangkan oleh seorang pilot Martin Air yang tak disebutkan namanya, namun presiden direktur PT Bayu Air, Soelarto Hadisumarno sendiri terlibat dalam operasi ini. Dalam penerbangan kembali ke Indonesia, pesawat ini membawa banyak barang berharga tanpa melalui pemeriksaan bea cukai di Jakarta. Sebenarnya, PT Bayu Air terus menyelundupkan barang-barang berharga ke dalam dan luar negeri selama lima tahun berikutnya (*Siar*, 11 September 1998).

Muatan pesawat ini dipakai oleh keluarga Soeharto untuk mengalihkan keagenan Lockheed untuk Indonesia jauh dari maskapai penerbangan saingannya. Perusahaan ini memperoleh keuntungan pertamanya dengan *virtue* sebesar 5% dari setiap kargo yang keluar-masuk Indonesia, yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Angkutan Udara, yang harus dibayar oleh perusahaan ini yang dimiliki oleh Sigit Hardjojudanto (McDonald 1980: 233-234; Robinson 1990: 344, 347; Vriens 1995: 49-50).

Mengimpor Senjata dan Berdagang Bahan Peledak

Dengan kedekatan hubungan dengan militer dan kepolisian (yang hingga akhir tahun 1998 masih merupakan bagian dari angkatan bersenjata yang dikontrol oleh

angkatan darat), para anggota keluarga Soeharto dan kolega-kolega bisnisnya terlibat dalam bisnis senjata -baik legal maupun ilegal sejak masa awal kediktatoran Soeharto. Pada 1967, dua orang jenderal dipenjara atas tuduhan korupsi, dan yang satu lainnya dituduh memfasilitasi penyelundupan senjata ke Biafra selama perang saudara Nigeria dan juga Israel sebagaimana yang dilaporkan. Perwira angkatan darat ini, Jenderal Hartono Wirjodiprodo, merupakan seorang pendukung penting Soeharto dan karirnya “meningkat pesat menjadi wakil kepala staf angkatan darat yang membawahi administrasi dan keuangan. Dia diadili oleh pengadilan militer dan dijatuhi hukuman penjara selama dua tahun, yang dijalaninya di rumah. Lingkaran penyelundupan senjata ini meliputi juga impor dan penyewaan senjata api kepada yang membutuhkan untuk kepentingan pribadi, kerap kali untuk tujuan-tujuan kriminal.

Modus operandi sindikat senjata ini sebagai berikut. Seorang tentara diperintah oleh atasannya untuk melaksanakan suatu oleh hak Impor senjata tugas tertentu yang membutuhkan senapan keluar Jakarta. Senapan tadi kemudian dijual seharga Rp 11.000 atau disewakan dengan harga tertentu. Setiap bulan perintah tadi diulang. Proses menjual senapan ini dan hasil bulanan haram ini kemudian dibagi. Suatu razia pada bulan Agustus 1967 yang dilakukan pihak berwajib pada sebuah rumah di daerah Jati Petamburan, Jakarta, menemukan sebelas pucuk senapan dan sepuluh lembar surat pemesanan (Crouch 1988: 295; Alatas 1999: 3).

Kurang jelas apakah keluarga Soeharto mendapatkan keuntungan langsung dari perdagangan senjata ilegal ini. Namun demikian saya akan membahas pengglobalisasian kekayaan keluarga Soeharto, bagaimana Jantje Lim (atau Yani Haryanto), seorang mitra-erat bisnis Soeharto mendapatkan keuntungan dari mengimpor *landing ship tank* bekas untuk angkatan laut Indonesia, yang melibatkan sebuah perusahaan milik adik Nyonya Soeharto, Ibnu Harjanto.

Selama 10 tahun terakhir kediktatorannya, anak-anak Soeharto memproleh hak impor senjata standar militer.

bersenjata Indonesia. Dengan demikian mereka mengambil keuntungan dari kendaraan lapis baja Scorpion yang memenuhi jalan-jalan Jakarta pada bulan Mei 1998, pada saat kejatuhan ayah mereka dari tampuk kekuasaan. Nyonya Rukmana memegang keagenan tunggal untuk mengimpor kendaraan lapis baja untuk angkatan darat Indonesia melalui perusahaannya, PT Surya Kepanjen. Dia juga menjadi agen tunggal untuk mengimpor pesawat Inggris Hawk-200 untuk angkatan udara Indonesia, serta kendaraan lapis baja V AB untuk angkatan darat Indonesia, melalui perusahaan lainnya, PT Bheering Diant Purnama. Adik perempuannya, Mamiek Soeharto, memiliki perusahaan yang mengimpor suku cadang pesawat Hercules untuk angkatan udara Indonesia. Perusahaan miliknya, PT Dwipangga Sakti Prima, seharusnya mengimpor pesawat-pesawat Sukhoi-30 dan helikopter MI-17 untuk angkatan udara Indonesia, namun perjanjian ini dibatalkan ketika ayahnya turun. Nasib yang sama dialami oleh Samsung dari Korea Selatan yang akan mengekspor LST melalui Arha Group milik cucunya, Ari Haryo Wibowo (Pandie & Kartoredjo 1998: 92-94; Irawan 2000: 175-177; *Swasembada*, 30 Mei-19 Juni 1996: 15; *Info Bisnis*, 30 September 1997: 74-75; *Panji Masyarakat*, 5 Agustus 1998: 16-20; *Prospek* 21 September 1998: 26).

Seperti sudah disebut, Bambang dan Tommy menjadi agen tunggal untuk perusahaan amunisi PT Dahana. Menurut Keputusan Presiden No. 86/1994 dan Keputusan Presiden No.14/1997, hanya perusahaan Bambang dan Tommy, PT Multi Nitroma Kimia dan PT Tridaya Esta, yang diizinkan untuk menjual bahan peledak dari PT Dahana untuk penggunaan pribadi (Pandie & Kertoredjo 1998: 41-42; MTI 1998: 43-44; TBN No. 89/1987). Karena perjanjian ini sudah diketahui secara luas, spekulasi merebak bahwa keluarga Soeharto berada di balik sejumlah ledakan born yang dilakukan untuk menghindari investigasi Kejaksaan Agung terhadap korupsi yang dilakukan keluarga ini pada tahun 1999 dan 2000. Hal ini juga menjelaskan akses keluarga ini terhadap senjata api, yang sampai pada penangkapan dan pengadilan terhadap Siti Hutami Endang Adiningsih atas kepemilikan pistol NAA kaliber 22 secara ilegal pada bulan November 2000. Dia dihukum percobaan selama 30 hari oleh Pengadilan Negeri Jakarta, suatu keputusan yang dikecam sebagai terlalu ringan oleh kantor Kejaksaan Agung (*Associated Press*, 18 Desember 2000; *Indonesian Observer* 20 Desember 2000).

Pencetakan dan Perdagangan Uang Palsu

Dalam masa dua tahun sejak Soeharto dipaksa turun, markas besar kepolisian berhasil mengungkapkan sirkulasi uang palsu dalam jumlah sangat besar, senilai sekitar Rp 29 miliar pada Februari 2000 (Irawan 2000:22). Kemudian pada Juli 2000, setelah penangkapan awal atas sejumlah tentara berpangkat rendah karena dicurigai mengedarkan uang palsu, investigasi polisi mulai mengarah langsung ke klan Soeharto. Pada Juli 2000, Gusti Maya Firanti Noor, 29 tahun, isteri cucu Soeharto, Ari Haryo Wibowo, ditangkap di sebuah hotel di Jakarta Barat karena kedapatan memiliki obat bius. Nyonya Maya Sigit, begitu dia lebih dikenal, ditangkap karena dia menyuruh seorang star hotel untuk membeli kartu telepon Prabayar menggunakan uang palsu pecahan Rp 50.000 (Irawan 2000: 71-74).

Maya Sigit dikenai tuduhan melanggar pasal 62 Undang-Undang No.5/1997 mengenai obat psikotropik dan dijatuhi hukuman delapan bulan penjara dan didenda uang sebesar US\$ 1.765 (Irawan 2000: 71-74; *Associated Press*, 12 Oktober 2000). Investigasi polisi selanjutnya mengarah pada lebih banyak saudara Soeharto yang dicurigai terlibat dalam pencetakan dan peredaran uang palsu. Sebuah percetakan di Jakarta, tempat sejumlah uang palsu dicetak, dicurigai sebagai milik Hutomo Mandala Putra. Di sebuah rumah di Pasar Baru, Jakarta Timur, polisi menemukan alat cetak untuk mencetak uang palsu pecahan Rp 50.000; alat itu dicurigai sebagai milik Siti Hediati Haryadi yang lebih dikenal sebagai Titiek Prabowo. Kemudian perusahaan milik Bambang Trihatmodjo, PT Tridaya Esta, yang juga memiliki izin untuk menjual bahan peledak PT Dahana, diketahui memiliki kerja sama dengan perusahaan kertas milik negara guna memproduksi kertas uang untuk dijual kepada perusahaan pencetak uang negara, PT Peruri. Akhimya, seorang perwira angkatan darat yang pernah diperiksa atas perannya dalam pendistribusian uang palsu untuk pasukan dan milisi di Timor Timur, telah menjadi rekanan dekat kakak tertua Nyonya Soeharto, Ibnu Hartomo (Irawan 2000: 24; 75-77, 92, 95-108; *Prospek*, 1 September 1997, Desember 1997; 128; *Siar*, 16 Maret 1999; *Detik.com*, 31 Mei 2000).

Penyelundupan Obat Terlarang

Penangkapan dan penahanan Maya Ari Sigit membuka kembali bab lain dari korupsi keluarga Soeharto, seperti peranan suaminya dalam penyelundupan obat terlarang dan secara khusus menyelundupkan "ecstasy". Pada saat penangkapannya, obat untuk pesta yang dapat mematikan ini bisa dilacak jalurnya dari Amsterdam ke Jakarta, Bali, Sumatera Utara, Aceh dan Australia, serta diskotik-diskotik favorit di Jakarta seperti Hard Rock Cafe dan Hai-Lai di tempat hiburan Ancol sebagai pusat-pusat pendistribusiannya (Brown & Stuivenberg 1997; *Telegraaf*, 23-24 Januari 1997).

Sejumlah orang telah diadili dan dihukum karena secara ilegal memiliki obat ini sebelum penangkapan Maya Ari Sigit. Di antara mereka ada tiga mahasiswa Indonesia di Australia Barat, Nasar Aliando (25 tahun), Iwan Suparman (35), dan Jose Rizal Paruntu (25), yang diadili di Perth pada Desember 1995 karena mengimpor secara ilegal 450 tablet ecstasy. Selama masa persidangannya, Ari Haryo Wibowo secara diam-diam terbang ke Perth untuk menyediakan pengacara terbaik. Tak lama setelah itu, kedua ayah pelaku naik pangkat. Ayah Jose Rizal Paruntu, Brigadir Jenderal A.P, pada waktu itu atase militer di New York, naik pangkat satu tingkat dan menjadi asisten menteri pertahanan untuk urusan luar negeri pada kabinet terakhir Soeharto. Ayah Nasar Aliando, R.H. Sumarno, pada waktu itu adalah kepala pabean di Timor Timur, mendapat promosi di Direktorat Jenderal Bea Cukai (*Gatra* 25 Februari 1995; *West Australian*, 9, 15 & 18 Desember 1995, 6 September 1996).

Mengglobalkan Kekayaan yang Dikumpulkan di Dalam Negeri

Setiap diktator mengerti bahwa kekayaan yang dikumpulkan di dalam negeri lebih baik disimpan di luar negeri. Petuah sederhana para koruptor ini, yang diterapkan dengan baik oleh oligarki Marcos (lihat Aquino 1999b), kemudian dikembangkan lebih jauh oleh oligarki Soeharto, yang membangun kerajaan bisnis luar negerinya secara kuat di lusinan sistem ekonomi negara-negara tuan rumah. Metode-metode berikut digunakan untuk mengglobalisasikan kekayaan yang didapat secara curang ini: (1) menghadiahi kroni-kroni dengan kekuasaan; (2) menggunakan firma hukum interna-

sional dan firma konsultan keuangan yang bagus (3) menggunakan para pengusaha, konsultan, politisi luar dan kroni-kroni; (4) menggunakan jaringan bank internasional; (5) menyembunyikan aset pada perusahaan-perusahaan global berlapis banyak; (6) meng-ASEAN-kan oligarki Soeharto; (7) menaruh telur di sebanyak mungkin keranjang di luar negeri; (8) mengeksploitasi profil internasional Soeharto; (9) menaruh uang ke pusat-pusat pencucian uang; dan (10) menjual properti kepada mitra bisnis,

Menghadiahi Para Kroni Dengan Kekuasaan:

Soeharto dan juga anaknya, Barnbang Trihatmodjo, mengeluarkan surat kuasa kepada sejumlah pengusaha Indonesia untuk mempromosikan kepentingan bisnisnya di luar negeri.

Pada 7 April 1968, Soeharto menandatangani surat kuasa kepada pengusaha Indonesia, Jantje Lim Poo Hien, tetangga Soeharto yang tinggal di Jalan Cendana No. 15, Jakarta Pusat, guna melakukan transaksi bisnis untuk dan atas nama Suharto pribadi. Pada hari yang sama, Soeharto memerintahkan Jantje Jantje Lim. Lim mengimpor *landing ship tank* (LST) untuk angkatan laut Indonesia, melalui perusahaan Greater Southeast Financial and Development Ltd., di mana Ibnu Harjanto, adik Nyonya Soeharto, merupakan salah satu anggota dewan direksi (May 1978: 225, .226; Robison 1991: 283).

Bisnis keluarga Soeharto di Belanda dikelola ole Jantje Lim

Bisnis keluarga Soeharto di Belanda juga dikelola oleh Jantje Lim, yang memiliki sebuah rumah di Wassenaar, dekat Den Haag. Dengan menggunakan Ibnu Harjanto di garda depan, Jantje Lim menjalankan bisnis ini melalui Intermeco Utrecht BV yang didirikan di Utrecht pada 19 Oktober 1965. Perusahaan ini mengimpor LST melalui rekening di Indonesische Overzeese Bank (Indover Bank) N. V ., anak perusahaan Bank Indonesia, Intermeco Utrecht BV dilikuidasi pada 29 November 1995, setelah tidak bisa atau tidak mati membayar kewajibannya kepada mitra Belandanya, Selama berpuluh tahun, pemerintah Belanda melindungi perusahaan ini karena keterkaitannya dengan Soeharto, meski terlibat dalam perjanjian yang tak transparan dengan perusahaan-perusahaan Belanda seperti, RSV Shipyards dekat Rotterdam, yang telah

memasok fregat untuk angkatan laut Indonesia (May 1978: 223-225; Company Reg. No. 30038359 of Intermeco Utrecht BV pada Kamar Dagang dan Industri Utrecht; *Vrij Nederland*, 26 Mei 1973; *Tempo*, 16 April 1977).

Jantje Lim, yang juga dikenal sebagai Yani Harjanto, berhasil membangun grup Harita, yang memiliki saham tumpang-tindih dengan keluarga Soeharto dalam industri perkebunan tebu dan perkayuan (Robison 1991: 283). Antara tahun 1977 dan 1985, grup Harita berhasil memperoleh 10% saham pada PT Kelian Equatorial Mining di Kalimantan Timur dengan Rio Tinto (pada waktu itu CRA) sebagai mitra asingnya. Perusahaan ini merupakan salah satu perusahaan pertambangan emas terbesar di dunia, dengan produksi 14 ton emas dan 10 ton perak per tahun (Shin 1989: 252-253; POBI 1997, vol. I, pp. A350-A353, *Swasembada*, 19 Juni -2 Juli 1997: 36-37, 46).

Selama dua dekade pertama kediktatoran, Yani Harjanto juga sumber keuangan utama Kent Bruce Crane (lahir tahun 1935), seorang bekas anggota CIA yang beralih menjadi pengusaha, dan grup Crane miliknya terlibat dalam penyediaan senjata-senjata ringan untuk pemerintah Amerika Serikat dan pemerintah lain. Crane juga menjalin persahabatan dengan Soeharto, dan menolong seorang putranya untuk mendaftar di suatu universitas di Virginia. Presiden Ronald Reagan pernah mencalonkan Crane sebagai duta besar AS di Jakarta, namun membatalkannya setelah media mengekspos latar belakang Crane. Yani Harjanto dan keluarganya, yang menghabiskan banyak waktunya di Amerika, membeli beberapa properti di sana, antara lain di Virginia dan Texas, selain properti di Belanda dan Kenya (May 1978: 225; *Far Eastern Economic Review*, 24 September 1982: 14-15; *The Wall Street Journal*, 12 Oktober 1982).

Mengikuti jejak ayahnya, pada 13 Februari 1992 Bambang Trihatmodjo dan isterinya, Halimah Agustina BT, menandatangani surat kuasa untuk pengusaha yang berbasis di Los Angeles, Han Moeljadi, untuk mewakili mereka sebagai "kuasa sesungguhnya dan resmi" yang dengan demikian akan bertindak atas nama mereka untuk kegunaan dan keuntungan mereka. Surat kuasa ini ditandatangani di kedutaan besar Amerika Serikat di Jakarta, disaksikan oleh Wakil Konsul Landall L. Philips. Sebagai konsekuensinya, sejumlah properti tercatat di kantor pertanahan di wilayah Los

Angeles di bawah nama Han Moeljadi, dengan atau tanpa orang lain menggunakan "Moeljadi" pada nama mereka.

Memanfaatkan Firma Hukum dan Konsultan Keuangan Internasional yang bagus:

Pada awal 1970-an, kerja sama Liem Sioe Liong dan Soeharto di AS dikelola oleh Rubin Rubin & Dipaola Solicitors, yang beralamat di Park Avenue No. 375, New York City. Alamat ini juga merupakan domisili NY Office of Greater Southeast Financial & Development Corporation Ltd., yang punya hubungan sangat erat dengan PT Waringin Finance, yang diduga dikelola oleh Jantje Lim dan Liem Sioe Liong (May 1978; 225-226).

Dalam tahun-tahun belakangan, sejak 1978, pemerintah Indonesia dan keluarga Soeharto mulai lebih menyukai firma hukum lain, White & Case LLP yang beralamat di Thirteenth Street, N. W ., Suite 600, Washington DC, 20005-3807. Pada 1983, mereka diduga telah meminta bayaran dari pemerintah Indonesia sebesar US\$ 3.090.711,49 sebagai biaya pembelaan selama dua belas bulan sebelumnya.

Sejak 1994, firma hukum ini telah membela saudara Nyonya Soeharto, Ibnu Hartomo, yang dituntut oleh pengusaha Amerika, Curtis Phaneuf, karena menjual promes yang tak terdaftar sebesar US\$ 125 juta. Kasus ini masih disidangkan di Arizona. Penipuan itu sendiri terjadi ketika Ibnu Hartomo menjadi Sekretaris Dewan Hankamnas.

Di Hong Kong, sebuah firma hukum yang lain telah berperan sangat penting dalam mempromosikan kepentingan bisnis keluarga Soeharto, yaitu Wilkinson & Grist, peng- acara dan notaris yang beralamat di lantai enam Prince Building di Chater Road, Central Hong Kong. Menggunakan sejumlah nama dengan alamat yang sama, firma hukum ini menangani tiga produk hasil hutan perusahaan-perusahaan milik Bob Hasan, yakni Panelindo Co. Ltd., Plywood Indah (HK) Ltd., dan Lakemba Ltd. Selain itu, keluarga Soeharto juga memakai George Vasaris & Co di Port-Vila, Vanuatu. Firma hukum ini membantu keluarga Soeharto mendirikan Panca Holding Co. Ltd. pada Februari 1985, dan sepuluh tahun kemudian diduga ikut terlibat dalam pendirian

Dragon Bank International Ltd.

Firma hukum lain yang melayani kepentingan bisnis perusahaan-perusahaan yang dekat dengan Soeharto adalah Baker & McKenzie, suatu firma multinasional yang memiliki 2.600 pengacara yang beroperasi di 61 kantor di 35 negara. Mereka mengelola cabang Indover Bank NV dan sejumlah perusahaan Belanda di Hong Kong yang memiliki kaitan dengan Soeharto, seperti anak perusahaan PT Daya Guna Samudera dan divisi perikanan konglomerat besar Djajanti di mana Sudwikatmono ikut di dalamnya.

Sebagai tambahan, dua firma hukum internasional yang berkantor pusat di Belanda, yaitu Nauta Dutih dan Loyens and Loeff, telah digunakan secara intensif oleh perusahaan-perusahaan yang berkaitan dengan Soeharto di Belanda. Nauta Dutih adalah firma hukum terkemuka di Eropa yang memiliki lebih dari 400 pengacara, notaris dan konsultan pajak. Mereka menangani urusan hukum beberapa anak perusahaan keuangan Bambang Trihatmodjo di Belanda, seperti Usaha Gedung Bimantara Finance BV, Satelindo International Finance BV, Plaza Indonesia Finance BV, dan Powergen Holdings BV. Di samping itu, Nauta Dutih menangani urusan keuangan perusahaan transportasi di mana Nyonya Rukmana memiliki saham, yakni Steady Safe Finance BV, dan urusan hukum Rolls Royce Ventures (Nederland) BV, yang perusahaan induknya menunjuk Tommy sebagai agennya di Indonesia.

Sejalan dengan penggunaan firma hukum internasional untuk memperkokoh reputasi mereka dan untuk melindungi mereka dari tuntutan-tuntutan hukum, beberapa anak perusahaan yang berkait dengan keluarga Soeharto juga menggunakan firma konsultan keuangan yang bagus. Sebagai contoh, Hashim Djojohadikusumo menggunakan Ernst & Young untuk menangani rekening anak perusahaan pabrik pembangkit listrik tenaga uap Proton Jawa Timur di Belanda, sementara Tommy Soeharto menggunakan Price Waterhouse Coopers untuk mengurus rekening anak perusahaan pabrik pembangkit listrik tenaga panas bumi AsiaPower Wayang Windu Jawa Barat, juga di Belanda.

Memanfaatkan Pengusaha Lokal, Konsultan, Politisi Luar Negeri, dan Kroni

Banyak usaha keluarga Soeharto dan kroni-kroninya dipercayakan kepada para pengusaha lokal dan konsultan yang memiliki akses pada pasar luar negeri yang spesifik. Misalnya Permindo Ltd., perusahaan pemasar minyak milik Bambang Trihatmodjo yang berbasis di Hong Kong dengan cabang-cabang di Singapura dan Amerika Serikat -dikelola oleh seorang pemegang paspor Inggris, Wong Chun Sum. Dia juga membantu keluarga Soeharto pada awal 1980-an untuk mendaftarkan Panca Holdings di Vanuatu. Perusahaan ini memegang monopoli atas impor bahan mentah untuk pabrik plastik di Indonesia. Setelah Panca Holdings ditutup, nama Wong Chun Sum masih ada dalam daftar dewan direksi Permindo, yang masih berlokasi di kantor Panca Holdings yang lama di ruang F lantai delapan Winner Building 27 D'Aguilar Street, Hong Kong.

Konsultan bisnis keluarga
Soeharto lainnya, Edward
Anwar, pengusaha
berbasis di Hong Kong

Sementara itu perusahaan pemasar minyak milik Tommy Soeharto yang berbasis di Hong Kong, Petra Oil Marketing Ltd., berbasis di Hong Kong, mempercayakan pada Colonel George C. Benson. Bekas atase militer pada kedutaan besar AS di Indonesia pada 1957-1958 ini (Kahin & Kahin, 1995: 108, 236) disewa sebagai pelobi untuk Pertamina di Washington DC (*New York Times*, 6 Desember 1981). Dia berhubungan dan berkawan baik dengan mantan Panglima ABRI, Jenderal Benny Moerdani (Pour 1993: 581-582).

Konsultan bisnis keluarga Soeharto lainnya adalah Edward Anwar. Pengusaha Indonesia yang berbasis di Hong Kong ini menjalankan perusahaan pemasaran kayu lapis yang berkaitan dengan Bob Hasan yang memonopoli ekspor kayu lapis Indonesia ke Cina, Hong Kong dan Taiwan (*Warta Ekonomi*, 18 Mei 1998; *Jakarta Post*, 29 September 1998).

Hubungan kerja sama antara perusahaan-perusahaan yang berkaitan dengan Soeharto dengan perusahaan pertambangan AS banyak diwarnai oleh praktek perdagangan yang korup dan curang (Waldman & Solomon, 1998).

Sementara itu perusahaan pertambangan raksasa yang berbasis di AS, Freeport- McMoran, juga menghadapi kritik keras karena catatan pelanggaran hak azasi manusia dan lingkungan di Papua Barat. Selain itu, kenyataan bahwa kebanyakan hasil tambang Grasberg lari ke negara-negara pemegang saham di Amerika Serikat dan Jepang juga menjengkelkan para politisi di Papua Barat dan Jakarta, Pada akhir Februari 2000, sejumlah menteri kabinet Wahid meminta agar kontrak kerja perusahaan ini ditinjau kembali. Pendeknya, koor protes terus dikumandangkan oleh duta besar Amerika di Jakarta bersama dengan Dr. Henry A. Kissinger, seorang anggota Dewan Direksi Freeport-McMoran yang amat terpendang (*Satunet.com*, 25-26 Februari 2000; *Detikcom*, 3-4 Maret 2000; *Astaga.com*, 29 Februari, 2 & 4 Maret 2000; *Antara* 26 Februari 2000; *Republika* 4 Maret 2000; *Jakarta Post* 6 Maret 2000; *Nostramo Research* 7 Maret 2000; *Asia Pulse* 10 Maret 2000).

**Perusahaan Kissinger
dibayar US\$ 800.000, selain
dijanjikan komisi paling
sedikit 2 %**

Kissinger telah dipekerjakan oleh Freeport-McMoran sejak tahun 1980-an pada proyek-proyek di Indonesia, Burma, Cina dan Panama. Setiap tahun, secara pribadi dan melalui perusahaan-nya, Kissinger Associates Inc., dia dibayar ratusan ribu dolar AS. Pada 1989 perusahaannya dibayar US\$ 800.000 dalam bentuk bantuan dan *fee*, selain dijanjikan komisi paling sedikit 2% pada investasi modal di masa datang yang didapat berdasarkan nasihat perusahaannya tahun itu, Ketika Presiden Wahid menunjuk Kissinger sebagai penasihatnya, Kissinger berkata bahwa dia akan melakukan pekerjaannya tanpa memperhitungkan persahabatannya dengan orang-orang Indonesia, dan yang penting dia bersimpati pada bangsa Indonesia, (Waldman 1998; Leith 2002; 148; Freeport McMoran Gold & Copper Inc. 1996:46).

Pengaruh Kissinger tidak terbatas pada Freeport, Jalan layang Metro Manila seharga US\$ 1,6 miliar yang sedang dibangun oleh perusahaan Ny, Rukmana, yaitu PT, Citra Marga Nusapala Persada, secara tak langsung juga berkaitan dengan Menteri Luar Negeri AS, Jalan tol ini 15% dibiayai oleh American International Group, Inc. (AIG) melalui anak perusahaannya, AIG Asian

Asian Infrastructure Fund di Hotel Mayfair New York pada 23 Oktober 1995. kerja sama dengan AIG ramai diberitakan di Indonesia (lihat *Indonesia Business Weekly*, 25 November 1994: 36, 11 September 1996; *Bali Post* 18 November 1994; *Warta Ekonomi* 6 November 1995: 9). Yang tidak dilaporkan di Indonesia adalah bahwa perusahaan penjamin yang besar ini, yang mendapatkan 38% dari penghasilannya di wilayah Asia Pasifik, memiliki Henry A. Kissinger dalam jajaran dewan direksinya, selain bekas Kuasa Dagang AS, Carla A. Hills, bekas Menteri Keuangan AS, Lloyd M. Bentsen dan bekas Presiden Bank Dunia, Barber Callable, Jr. (*Business Week* 17 November 1997; 128; *The Economist* 8 Februari 1997 (Adv); *Asia Business Review* Desember 1997 (Adv)).

Kerja sama-kerja sama antara keluarga Soeharto dan perusahaan-perusahaan AS mendapat laba dari pengaruh politik mereka yang kuat, yang dapat menekan pemerintah Indonesia melalui saluran formal dan informal. Kasus serupa telah didokumentasikan pada negara-negara industri yang lain. Di Jerman, misalnya, teman-teman Habibie di jajaran teras memfasilitasi kerja sama antara raksasa teknologi Jerman, Siemens, dengan sebuah perusahaan milik Bambang Trihatmodjo, putra Soeharto. Memorandum kesepakatan kerja sama ini ditandatangani oleh Bambang dan seorang wakil Siemens di depan (bekas) Presiden Soeharto, (bekas) Kanselir Jerman Helmut Kohl, dan Direktur Perusahaan Listrik Negara Indonesia, Djiteng Marsudi, yang tidak diberitahu mengenai rencana kerja sama untuk membangun pabrik pembangkit tenaga uap lagi di Jawa Timur (*Spiegel* 29 Mei 2000).

Selain meyakinkan politisi lokal yang kuat, keluarga Soeharto juga mendapat untung dari penggunaan kroni-kroni orang Indonesia untuk melobi para petinggi AS atas nama mereka. Salah seorang pelobi terbaik yang dimiliki Soeharto di AS adalah James Riady. Pada masa kampanye kepresidenan William (Bill) Clinton pada 1992, keluarga Riady dengan eksekutif dan kolega-kolega grup Lippo "menyumbang" senilai total US\$ 1.050.000 kepada mesin kampanye Clinton, jauh lebih banyak dibanding perusahaan, serikat buruh atau selebriti Hollywood (*Timperlake & Triplett* 11/1998: 7).

Ayah James adalah Mochtar Riady, pendiri dan pemimpin grup Lippo, yang awalnya direkrut oleh Liem Sioe Liong untuk membangun kapal keuangan grup Salim,

Bank Central Asia (BCA). Dia memperoleh 17,5% saham di BCA, sementara Ny. Rukmana dan Sigit Hardjojudanto bersama mendapat 30%. Jadilah BCA bank swasta terbesar di Indonesia sebelum krisis keuangan tahun 1996 (Soetriyono 1988: 44-64). Keluarga Riady bukanlah satu-satunya kroni Soeharto untuk melobi Clinton. Tommy Winata, pemilik grup Artha Graha, yang amat dekat dengan keluarga Soeharto, juga memberi sumbangan ilegal sebesar US\$ 200.000 untuk kampanye Clinton di tahun 1997 (Associated Press, 5 Februari 2000).

Memanfaatkan Jaringan Bank Internasional:

Bank luar negeri telah menyediakan jaringan keuangan internasional bagi keluarga Soeharto untuk mengglobalkan bisnis mereka, sebagaimana bisa dilihat pada kasus empat bank utama Belanda-MeesPierson, ABN-AMRO, ING Bank, dan Rabo Bank-dan Indover Bank, sebuah anak perusahaan Bank Indonesia di Amsterdam. MeesPierson NV adalah sebuah bank investasi Belanda yang termasuk dalam Fortis, sebuah grup perbankan dan asuransi Belanda-Belgia. Sejak 1990-an anak perusahaan MeesPierson Trust BV yang berbasis di Amsterdam dan Rotterdam telah membantu sejumlah perusahaan yang berkaitan dengan keluarga Soeharto yang berbasis di Belanda untuk memobilisasi kapital dari pasar modal Eropa, misalnya dalam perkebunan kelapa sawit dan produksi kelapa sawit (lihat Aditjondro 2000).

Afiliasi MeesPierson di Aotearoa (Selandia Baru) adalah Firdaus Abdullah Siddik, kepala konsul dagang Indonesia-Selandia Baru. Kelompok Siddik memiliki sejumlah kerja sama dengan pensiunan jenderal Bustanil Arifin, bekas kepala Badan Urusan Logistik, yang isterinya berkerabat dengan mendiang Ny. Tien Soeharto. Dia memiliki bisnis properti yang makmur di Aotearoa (CISI Raya Utama 1991: 633-636; The Independent, 25 Oktober 1996: 24). Dia antara lain menjual dua chalet (rumah tradisional) di Alpin seharga masing-masing NZ\$ 250.000 di Queenstown kepada Titiek Prabowo.

Bank kedua dan ketiga yang mengelola sejumlah anak perusahaan keuangan keluarga Soeharto adalah ABN-AMRO dan ING Bank NV (Aditjondro 2000: 19). ING Bank terlibat dalam AsiaPower Ltd., tenaga yang menggerakkan lengan Brierley Invest-

ment Ltd., dengan menjadi sebuah pemegang saham bersama di AsiaPower Wayang Windu BV. AsiaPower Ltd. bekerja sama dengan Tommy Soeharto di Mandala Nusantara Ltd., sebuah anak perusahaan di Belanda, di mana AsiaPower Ltd. diwakili oleh Jason Hollingworth yang berasal dari Chrischurch dan tinggal di Wellington, Selandia Baru. Strategi ini berjalan baik karena bahkan setelah krisis keuangan menghantam Indonesia, AsiaPower masih dikontrak untuk membangun tahap pertama (110 MegaWatt) pabrik pembangkit tenaga panas bumi milik Wayang Windu (*Jakarta Post*, 13 Juni 1998).

Mandala Magma Nusantara BV merupakan suatu usaha kerja sama antara Figears Ltd dan Magma Power Corporation dari Amerika Serikat (*Warta Ekonomi* 12 Desember 1994: 13). Yang menarik, Figears Ltd digunakan oleh Tommy Soeharto untuk membawa minyak mentah ke kilang Pertamina di Kalimantan Timur untuk disuling. Rekanan Tommy dalam bisnis ini adalah pengusaha muda Malaysia, Ananda Krishnan, yang merupakan anak Perdana Menteri Mahathir Mohammad (Friedland & Tsuruoka 1991: 56; Friedland & Schwarz 1990).

Bank keempat Belanda yang terlibat dengan keluarga Soeharto adalah Rabo Bank. Ia membangun dua perusahaan kerja Presiden Clinton. sama dengan PT Bank Duta, yang dimiliki bersama oleh tiga yayasan Soeharto (lihat Aditjondro 2000f). Selain itu, anak cabangnya di Utrecht, Rabo Bank Management BV, mengelola Edison Mission Energy International BV, yang perusahaan induknya adalah pemegang saham bersarna dari PT Paiton Energy milik Hashim Djojohadikusumo.

Akhirnya, Indover Bank NV, yang telah dibahas sebelumnya dalam kaitannya dengan Ibnu Harjanto dan Jantje Lim, telah secara resmi diindikasikan dipakai untuk mentransfer lebih dari US\$ 400 juta dari salah satu yayasan Soeharto kepada Bank Duta milik Soeharto dan Bob Hasan (Kejaksanaan Negeri Jakarta Selatan 2000; *Far Eastern Economic Review*, 12 Maret 1992: 42; *Forum Keadilan* 26 Mei 1994; 38; *Jakarta Post* dan *Waspada* 22 Mei 1999).

**Keluarga Riady
bukanlah satu-satunya
kroni Soeharto untuk
melobi Clinton**

Hubungan antara Bank Indover dan perusahaan-perusahaan keluarga Soeharto tampaknya bertahan selama tiga dekade. Pada 1970-an, Bank Indover menangani transaksi bisnis antara PT Mercu Buana dan pedagang cengkeh Malagasi, sebagaimana ditunjukkan oleh dokumen bisnis cengkeh perusahaan ini. Kemudian, baru-baru ini Bank Indover dituntut oleh Jaksa Agung RI karena menggelapkan US\$ 1 miliar dari Bank Indonesia sejak 1993 sampai 1998 untuk sejumlah saudara dan kroni Soeharto (Slats 2000; Aditjondro 2000: 19-20). Sejauh ini, hanya satu dari para penerima bantuan telah bisa diidentifikasi, yaitu A.A. Baramuli. Sebuah perusahaan yang dimiliki oleh rekanan bisnis dekat dan pendukung Soeharto dan Habibie ini telah menerima US\$ 1.5 Juta dari Indover, walaupun bank ini pada saat itu berada pada klasifikasi merah (*Business Week* 28 Februari, 14 Agustus, 31 Agustus 2000; *Indonesian Observer* 29 Agustus 2000; *Bali Post* 10 Januari 2001; *Jakarta Post* 5 Februari 2001).

Anak-anak Soeharto mengatur kerajaan bisnis mereka di luar negeri dalam bidang minyak, gas, semen dan jalan tol

Menaruh Telur ke dalam Sebanyak Mungkin Keranjang di Luar Negeri

Selama dekade kedua kediktatorannya, keluarga Soeharto dan kroni-kroninya menciptakan lebih banyak perusahaan yang berbasis di luar negeri. Yang paling besar adalah First Pacific Group, yang dibentuk di Hong Kong pada 1991, dan salah satu pendirinya adalah Sudwikatmono (Soetriyono 1988: 65-95; Backman 1999: 292-294). Belakangan, setelah First Pacific berubah menjadi konglomerat internasional dengan total aset US\$ 11,38 miliar setelah dipotong pajak sebesar US\$ 427,5 juta pada 1998 (First Pacific Corporation Ltd. 1998) anak-anak Soeharto mulai mengatur kerajaan bisnis mereka sendiri di luar negeri dalam bidang minyak, gas, semen dan jalan tol.

Salah satu perusahaan di luar negeri yang paling sukses adalah Osprey Maritime Ltd. yang berbasis di Singapura (*Prospek* Juli 1998: 20). Perusahaan pengapalan minyak dan gas yang dimiliki oleh Bambang Trihatmodjo dan mitranya ini menikmati kontrak 20 tahun (1986-2006) untuk mengapalkan LNG dari ladang Exxon Mobil di Arun Aceh ke Korea Selatan, dan sebuah kontrak 18 tahun (1999-2017) untuk menga-

palkan LNG dari Kalimantan Timur ke Cina dengan opsi dapat diperpanjang selama 10 tahun. Perusahaan ini juga memiliki suatu kerja sama dengan ExxonMobil untuk mengapalkan LNG dari Qatar ke Turki dan akan mengirimkan LNG dari Australia, Aljazair, Nigeria, Trinidad & Tobago dan Puerto Rico ke Boston. Ini mencakup 25% dari perdagangan LNG dunia (Osprey Maritime Ltd. 1998). Bahkan setelah perusahaan ini menjual hampir 25% sahamnya kepada raksasa perkapalan, John Fredriksen, pada Agustus 2000, Bambang dan para koleganya tetap mempertahankan hampir 10% saham perusahaan ini, yang beraset 1,27 miliar dan berpenghasilan US\$ 228,7 juta pada 1998.

Mengeksploitasi Posisi Internasional Soeharto

Sebagai presiden Republik Indonesia, Soeharto menikmati banyak prestige dalam Organisasi Negara-Negara Asia Tenggara (ASEAN), Forum Kerja sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC), Gerakan Non Blok (NAM), dan Organisasi Konferensi Islam (OIC). Dia telah mengeksploitasi prestige tadi atau membiarkan prestige tadi dieksploitasi untuk mempromosikan kepentingan bisnis keluarga dan kawan-kawannya. Selama kunjungan kenegaraannya ke Rangoon (Burma) pada Februari 1997, misalnya, Soeharto mengajak Ny. Rukmana yang menandatangani memorandum kesepakatan dengan perusahaan negara Burma untuk membangun jalan tol pertamanya (Aditjondro 1997a: 43).

Demikian juga, pada awal April 1995, Soeharto ditemani oleh Hashim Djojohadikusumo melakukan kunjungan kenegaraan ke tiga republik besar di Asia, yang menghasilkan kesepakatan bisnis yang amat menguntungkan bagi perusahaan-perusahaan yang berkaitan dengan keluarga Soeharto (*Gatra* 6 Juni 1995). Sementara itu, Hashim telah bekerja sama dengan rezim SLORC dan perusahaan terkait untuk membangun pabrik semen berkapasitas satu juta ton di Burma (Aditjondro 1997a: 38-39, 42-43).

Menyimpan Uang di Pusat-pusat Pencucian Uang Dunia:

Di samping perusahaan bisnisnya yang lancar tersebut, keluarga Soeharto juga membuka cabang bank pusat pencucian uangnya di kepulauan Karibia (Kepulauan

Cayman, Bermuda, BWI dan British Virgin Islands) dan di negara-negara Pasifik Selatan (Vanuatu, Samoa Barat, dan Cook Islands), selain membuka rekening bank di Jenewa, Amsterdam, Hamburg, Singapura, Hongkong, Osaka dan banyak lagi tempat lainnya.

Dragon Bank International Ltd, di Villa Port, Vanuatu, dimiliki oleh Yayasan Harapan Kita, yang diketuai oleh Ny. Tien Soeharto. Bank ini diduga terlibat dalam rencana pencucian miliaran dolar AS dalam mega-proyek di Jakarta, Langkawi (Malaysia) dan Guangzhou (Cina). Protes oleh banyak bank asing membuat pemerintah Indonesia menutup kantor perwakilannya pada Juni 1996. Tetapi Ibnu Widoyo, mitra bisnis DBI di Jakarta (yang kebetulan adalah adik bungsu Ny. Soeharto) hanya diinterogasi sebentar oleh kepolisian, yang tidak mengajukan tuntutan apa pun (*Sinar*, 9 September 1995: 86-87; *Infobank*, April 1996: 54-55; *Sydney Morning Herald*, 18 Juni, 1986; *Bursa*, 4 Juni 1996; *Economy & Business Review Indonesia*, 26 Juni 1996: 19, Juli 24, 1996: 16; *Target*, 24 Juni-I Juli 1996: 18; *Paron*, 29 Juni 1996: 20; *Warta Ekonomi*, 3 Juni 1996: 16-22, 1996, 1 Juli 1966: 16-22; *Neraca*, 18 Juli 1996).

Dua tahun kemudian, selama Sidang Istimewa MPR pada pertengahan November 1998, nama Bank Dragon muncul lagi di kalangan komunitas keuangan Jakarta. Cabang Singapura digunakan untuk menempatkan hampir US\$ 2 miliar di pasar Jakarta untuk menstabilkan nilai tukar dolar AS (*Prospektif*; Desember 1998: 10-12).

Menjual Kekayaan kepada Mitra Bisnis:

Setelah kekayaan Soeharto menjadi berita besar internasional lantaran dijadikan *cover story* majalah *time*, mereka berusaha menjual sejumlah aset yang disorot. Salah satu kekayaan Tommy Soeharto, yaitu lahan peristirahatan di selatan pegunungan Alps di Aotearoa (New Zealand), dijual kepada mitra bisnisnya dari Singapura, L.Y.A (Alan) Poh. Lahan itu bukan dijual dengan harga pasar, yakni sekitar NZ\$ 10juta, tapi hanya NZ\$ 1 (*Sydney Morning Herald*, 13 Januari, 1999; *The Press*, 25 Sept. 1999; *The Foreign Post*, Manila, 30 Sept-6 Okt. 1999).

Penjualan kepada teman dekat atau keluarganya dengan harga yang tidak masuk

akal itu biasanya untuk menghindari keaslian (dan kejelasan) kepemilikan, atau untuk mencegah penyitaan kekayaan tersebut oleh pihak kedua. Karena itu, tanah peristirahatan senilai NZ\$ 10 juta yang dijual seharga NZ\$ 1 itu kemungkinan besar kepemilikannya masih di tangan Tommy Soeharto.

Cara-Cara Mengikis Penentang Korupsi Soeharto

Metode yang digunakan oleh kediktatoran Soeharto untuk menindas, melumpuhkan, atau biasanya meringkus lawan korupsi Soeharto, antara lain dengan sebelas cara: (a) membangun sebuah rejim berdasarkan teror negara; (b) mengangkat militer yang kemudian ikut mengambil keuntungan yang besar; (c) menyalahgunakan kekuasaan militer dan badan-badan penegak hukum; (d) menyensor dan memeras media; (e) membunuh para pengkritik yang vokal; (f) membentuk korupsi bangsa dengan oligarki yang luas; (g) menciptakan front Muslim pro-Soeharto; (h) memprovokasi sentimen anti-Cina; (i) mendanai para politisi yang pro Soeharto; (j) membangun serangan siap siaga tandingan.

Untuk melakukan hal tersebut dengan melalui;

a. *Membangun sebuah rezim berdasarkan Teror negara*

Sejarah memperlihatkan bahwa, terlepas dari sistem ekonomi rejim teror negara yang dipilih oleh suatu bangsa, tindakan presiden atau korupsi kepala negara dan pemerintah selalu berdasarkan pada rejim teror negara (lihat misalnya kasus Nicolae Ceasescu Rmania, dalam Brooker 1995:90). Kenyataan ini terus dilupakan oleh mereka yang melihat korupsi Soeharto terutama sebagai isu ekonomi. Atau, di sisi lain, mereka menganggap pelanggaran-pelanggaran hak azasi manusia yang dilakukan Soeharto dengan kata lain: "kejahatan politik"nya lebih penting dan lebih urgen untuk ditangani ketimbang korupsinya, atau "kejahatan ekonomi"nya.

Dalam kasus Soeharto, landasan-landasan bagi rejim teror negaranya diletakkan ketika ia melenyapkan antara setengah dan satu juta orang pada tahun 1965-1966, melalui operasi gabungan antara militer dan kelompok-kelompok milisi sipil, yang merasa sedang melaksanakan misi suci "anti-Komunis" (Cribb 1990: 12; Caldwell &

Tindakan presiden atau korupsi kepala negara selalu berdasarkan pada rejim teror negara

Utrecht 1979: 119). Setelah ini militer menjadi aparat utama teror negara Soeharto untuk mengkonsolidasi kekuasaan otoriternya, dengan dukungan kelompok-kelompok paramiliter yang bisa menyebarkan teror itu ke dalam kehidupan sipil.

Setelah membangun landasan mesin politiknya, dia menggunakan pasukan-pasukan tentara maut dan bentuk-bentuk lain kekerasan negara untuk menindas segala bentuk perlawanan terhadap negara, entah protes bernafaskan agama, kelompok-kelompok separatis, protes kaum buruh, petani dan penduduk asli, ataupun protes politik kalangan mahasiswa. Dalam suasana politik semacam ini, korupsi tingkat tinggi tentulah merajalela.'

Secara sosiologis, ada tiga kelompok yang menjadi korban paling berat oleh instrumen-instrumen teror rejim Soeharto, selain kaum Kiri, yaitu kaum Muslim, masyarakat di provinsi-provinsi yang mengaspirasikan separatisme, dan orang Indonesia keturunan Cina. Menyangkut kaum Muslim, ada dua pembantaian besar yang terburuk selama Orde Baru, yaitu di Tanjung Priok dan Lampung. Pada 12 September 1984, antara 150 dan 560 demonstran Muslim ditembak oleh tentara di Tanjung Priok, Jakarta Utara. Para demonstran ini memprotes penahanan teman-teman mereka yang menolak rencana pemerintah untuk menjadikan ideologi negara, Pancasila, bagi semua partai politik dan organisasi masyarakat. Panglima militer Jakarta, Try Sutrisno, yang kemudian menjadi wakil presiden, dan Panglima ABRI waktu itu, L.B. Moerdani, merupakan pelaku utama pembunuhan massal ini (Tapol1987: 20; Schwarz 1994: 172-172; Vatikiotis 1998: 127; Karim 1999: 162).

Lima tahun kemudian, pada 7 Februari 1989, sedikitnya 246 warga desa, termasuk wanita dan anak-anak, diberondong oleh serbuan gabungan tentara dan polisi yang menyerang Desa Talang Sari di Lampung, selatan Sumatra. Meski tentara menuduh masyarakat desa itu adalah Muslim fundamentalis, kemudian terungkap bahwa pokok masalahnya adalah soal tanah. Komandan penyerbuan waktu itu adalah Kolonel A.M Hendropriyono, yang kemudian menjadi menteri transmigrasi di masa Presiden B.J. Habibie, tapi penanggung jawab utama adalah Jenderal Try Sutrisno, yang waktu itu menjabat Panglima ABRI (Wertheim 1989; Schwarz 1994: 173; Ramage 1995: 144-

145, 190-191; Vatikiotis 1998: 127; Karim 1999: 162; Heffner 2000: 163; *Gatra*, 22 Agustus 1998: 31-32; *Jakarta Post*, 2 Sep. 1998).

Selain golongan Kiri dan kaum Muslim, masyarakat di daerah-daerah yang di dalamnya terdapat gerakan-gerakan separatis menjadi target khusus oleh Kopassus, (sebelumnya disebut RPKAD dan kemudian Kopassandha), setelah gabungan operasi darat dan udara gagal menghancurkan pemberontakan-pemberontakan itu. Pada 1970-an dan 1980-an, korban tewas terbesar diderita oleh masyarakat Papua Barat dan Timor Timur, di mana ratusan ribu orang binasa, selama kedua provinsi Melanesia ini berada di bawah kontrol langsung pasukan-pasukan Kopassus (lihat Aditjondro 2000a, 2000b, 2000c)

Kemudian, pada akhir 1980-an kengerian perang melanda provinsi paling barat, Aceh. Selama sepuluh tahun di provinsi itu dinyatakan sebagai daerah operasi militer (DOM), dari 1989 sampai 1999, lebih dari 3.000 penduduk Aceh terbunuh, dengan lebih dari seratus kasus yang tercatat berupa pemerkosaan, di samping beratus-ratus lelaki dan perempuan yang disiksa dan disekap, membuat ribuan anak-anak menjadi yatim. Komandan yang bertugas dalam Operasi Jaring Merah ini berganti-ganti, termasuk menantu Soeharto, Prabowo Subianto, yang kemudian menjadi komandan Kopassus; Zacky Anwar Makarim, yang kemudian menjabat kepala BIA, dinas intelijen tentara yang sangat berkuasa; Syarwan Hamid, yang kemudian menjabat Menteri Dalam Negeri; dan H.R. Pramono, yang mengomandani seluruh operasi dalam kapasitasnya sebagai Panglima Komando Daerah Militer Bukit Barisan yang meliputi Aceh dan Sumatera Utara. Penanggung jawab tertinggi atas banyaknya korban yang mati di Aceh adalah Soeharto sebagai Panglima Tertinggi ABRI dan para panglima ABRI selama periode itu, yaitu L.B. Moerdani, Try Sutrisno, dan Feisal Tanjung (Robinson 1998; Al-Chaidar, Ahmad & Dinamika 1999: 192-202; Siegel 2000: 336-338).

Sementara itu, gerakan-gerakan anti-Cina mulai dilakukan secara agak sembunyi-sembunyi pada 1965 dalam bentuk pembunuhan terhadap mereka yang dicurigai sebagai Komunis, tapi juga dalam bentuk yang lebih langsung di Kalimantan Barat pada Oktober 1967. Untuk mengusir para warga Cina yang bersimpati pada pasukan

gerilya Sarawak anti-Malaysia, PGRS (Pergerakan Gerilya Rakyat Serawak) , tentara mengobarkan konflik antara penduduk asli Dayak dan warga pendatang Cina, menyebabkan korban meninggal sedikitnya 300 etnis Cina, dan 55.000 etnis Cina lainnya terusir dari pedalaman ke kawasan pesisir, di mana kelangkaan pangan dan obat- obatan menyebabkan banyak yang meninggal (Polomka 1971: 166-167; McDonald 1980: 63-64; *HRW* 1997: 11).

Operasi-operasi militer yang terus digencarkan di provinsi-provinsi yang bergolak itu akhirnya menciptakan peluang bisnis bagi militer di tempat-tempat itu, yang merentang dari penguasaan atas konsesi-konsesi hutan di Kalimantan dan Papua Barat, hingga kontrol atas penyelundupan ganja dari Aceh ke Thailand selatan (Siegel 2000: 338-339). Namun, penguasaan yang paling sistemik atas bisnis lokal terjadi di Timor Timur, di mana pelbagai usaha patungan antara unsur-unsur Kopassus, keluarga Soeharto dan kalangan pengusaha Indonesia-Cina tertentu memegang kendali penuh terhadap bisnis di seluruh wilayah itu tanpa putus selama lebih dari dua dekade, yang dilindungi pertama kali oleh Jenderal L. B. Moerdani dan kemudian oleh Prabowo Subianto (lihat Aditjondro 2000b: 179-196). Tapi kita akan membahas kaitan antara bisnis militer dan oligarki Soeharto dalam bagian berikut.

b. *Mengajak Militer ke dalam Bisnis yang Empuk*

Untuk meyakinkan dukungan militer yang sinambung, tentulah perlu dijamin adanya kekuasaan kuasi-militer. Secara politis, ini dilakukan dengan menyebarkan doktrin dwifungsi yang membenarkan peran militer melebihi fungsi pertahanannya, dan secara ekonomi ini dilakukan dengan memajukan bisnis-bisnis kaum militer. Strategi kedua ini sebenarnya telah dimulai sebelum Soeharto menduduki jabatan presiden, dengan pengambil alihan ladang minyak dan perkebunan di Sumatera oleh tentara setelah aset-aset ini ditinggalkan oleh perusahaan-perusahaan orang Belanda dan Inggris, yang terpaksa keluar karena konfrontasi Indonesia dengan Belanda dan Inggris. Demikian juga, doktrin dwifungsi telah mengakar sebelum Soeharto menjadi presiden, dan muncul dari persaingan antara tentara dan Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk menguasai sistem ekonomi dan politik negara (Caldwell & Utrecht 1979:

123-125; Crouch 1988: 273-278).

Setelah kudeta Soeharto pada 1965, peran ekonomi tentara mendapat dorongan lebih lanjut ketika militer dihadiah pelbagai konsesi di semua bidang ekonomi, berkat dukungan mereka dalam menumpas kekuatan Kiri. Meneladani Soeharto sendiri, yayasan-yayasan militer pun bermunculan dan hampir semua unit militer membentuk unit bisnis, dengan dalih untuk menutupi kekurangan alokasi anggaran bagi tentara, guna meningkatkan kesejahteraan para serdadu dan perwira tentara dan polisi. Akhirnya, kediktatoran 32 tahun itu mewariskan banyak yayasan dan koperasi di seluruh negeri dan di semua sektor penting ekonomi. Pada saatnya, semua lembaga ini terkait erat dengan perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh keluarga Soeharto dan kroni-kroni mereka (Iswandi 2000: 103-245).

Di antara semua lembaga tersebut, ada dua yang paling kuat, Operasi-operasi militer yaitu Yayasan Kobame (Korps Baret Merah) dan Yayasan Kartika yang terus digencarkan Eka Paksi. Kobame melekat pada Kopassus, yang memiliki mal Graha Cijantung di atas lahan Kopassus di Jakarta Timur, dan punya saham di Hotel Horison di Jakarta, konsesi-konsesi hutan luang bisnis bagi militer. di Kalimantan, agen distribusi methanol, maskapai pelayaran Jawa-Sumatera, dan perusahaan tambang batu bara, yang sebagian sahamnya dimiliki oleh putra tertua Soeharto, Sigit Harjojudanto (Aditjondro 1998b: 32-36; Samego et. at. 1998: 82-83, 89-90; Iswandi 2000: 167-168).

Tapi, aset Kobame tak berarti jika dibanding aset Yayasan Kartika Eka Paksi, yang memegang saham bersama dua taipan Indonesia -Tommy Winata (lahir 1958) dan Sugianto Kusuma (lahir 1951) yang menyuntikkan modal ke konglomerat baru, bernama Artha Graha, pada 1985. Grup Artha Graha ini (arti harfiahnya: "gedung duit"), memiliki aset senilai Rp 3,7 triliun, termasuk usaha patungan dengan Bambang Tri hatmodjo dalam bisnis komunikasi satelit dan armada penangkap ikan di Laut Banda (Aditjondro 1998b: 32-36; Samego et. al. 1998: 79-81, 88-89, 92-95; Iswandi 2000: 160-164).

Sementara itu, pasukan-pasukan Kopassus sendiri tak pernah kekurangan uang

untuk menjalankan operasi-operasi “tumpas-pemberontakan”-nya. Selain mendapat dana dari adik komandannya, Hasjim Djojohadikusumo (Pura 1993), empat puluh pengusaha etnis Cina rutin menyumbang masing-masing Rp 10 juta per bulan kepada Kopassus, sehingga memungkinkan unit-unitnya memiliki peralatan dan pelatihan terbaik. Mereka bahkan membangun gedung asrama di markas Kopassus di Cijantung, tak lama sebelum meletusnya kerusuhan Mei 1998. Ada saling pengertian diam-diam bahwa para pengusaha itu tak perlu mengkhawatirkan keamanan harta dan keluarga mereka. Pembayaran dihentikan setelah kerusuhan tersebut, ketika para pengusaha tadi sangat merasa dikhianati (*Straits Time*, 11 Maret 2000).

c. Menyalahgunakan Kekuasaan Militer dan Lembaga Penegak Hukum

Sejak awal 1970-an, Soeharto telah menyalahgunakan kekuasaan militer dan lembaga-lembaga penegak hukum untuk menindas para pengkritiknya. Banyak pemimpin mahasiswa, akademisi, bekas pegawai negeri dan pensiunan perwira yang mengkritik pembangunan Taman Mini Indonesia Indah (TMII) Ny. Tien Soeharto, peternakan keluarga Soeharto di Tapos, Jawa Barat, dan makam keluarga Soeharto di Jawa Tengah, dijebloskan ke penjara, kehilangan pekerjaan, atau izin bisnisnya Soeharto dicabut selama 30 tahun kediktatoran Soeharto.

Salah satu kasus paling terkenal adalah kasus Mohammad Jasin, seorang pensiunan jenderal yang membantu operasi-operasi anti-Komunis Soeharto di Jawa Timur. Ia dicopot dari jabatannya sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Pekerjaan Umum karena menentang penyalahgunaan kekuasaan oleh Soeharto untuk membangun reternakan Tapos seluas 700 hektar. Setelah menulis surat terbuka kepada Soeharto pada Mei 1980, Jasin diinterogasi oleh Polisi Militer selama beberapa hari dan seluruh hak publiknya sebagai warga negara Indonesia dilucuti. Akhirnya Jaksa Agung mengumumkan bahwa Jasin menyatakan penyesalannya dan telah meminta maaf kepada ‘Presiden. Baru setelah sang diktator terpaksa turun jabatan, Jasin dapat menerbitkan autobiografinya, membantah bahwa dia pernah minta maaf kepada Soeharto untuk apa yang disebut kesalahannya (Hendrowinoto *et. al.* 1998).

d. *Menyensor dan Memeras Media*

Selain menyalahgunakan kekuasaan lembaga penegak hukum, menteri penerangannya yang setia, Harmoko, berulang kali membungkam para pengkritik pemerintah dengan menyensor media dan memenjarakan editornya. Harmoko juga memberikan izin penyiaran kepada anak-anak Soeharto untuk mendirikan stasiun-stasiun televisi, dengan menyalahgunakan fasilitas-fasilitas stasiun televisi negara, TVRI (Hill 1994: 99- 103); Aditjondro 1998b: 4, 10).

e. *Membentuk Sebuah Oligarki Korupsi*

Seperti terlihat dari contoh-contoh yang sudah dikemukakan, Soeharto sengaja melibatkan begitu banyak mitra militer dan sipil dalam bisnis-bisnis keluarganya, dan dengan demikian menciptakan sebuah oligarki, di mana para birokrat umumnya mulai dari di ibu kota negara hingga ke daerah-daerah juga terlibat dalam pelbagai bentuk korupsi. Salah seorang kepercayaannya, yang menerima tongkat kepresidenan Soeharto, adalah B.J. Habibie. Keluarga Habibie adalah yang paling lekat terlibat dalam banyak sektor bisnis keluarga Soeharto (Aditjondro 1998b, 1998c; Pandie & Kartoredjo 1998: 129-136).

Para handai-taulan Ginanjar Kartasasmita dan perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh bekas menteri tenaga kerja Abdul Latief, juga terkait erat dalam proyek- proyek subkontrak dari perusahaan tambang emas dan perak Freeport Indonesia, yang di dalamnya grup Nusamba Bob Hasan mewakili saham keluarga Soeharto (Backman 1999: 300-304; Waldman 1998; Waldman & Solomon 1998; Pandie & Kartoredjo 1998: 137-156; *Swasembada*, 3-17 Juli 1997: 12-13; *Nusa*, 26 Okt 1998; *Infobisnis*, 26-27 Jan. 1999).

Putra dan putri bekas kaisar ekonomi Soeharto, mantan menteri keuangan Radius Prawiro, yang ditugaskan oleh Soeharto untuk melobi guna mendapatkan bantuan ekonomi selama puncak krisis di tahun 1996-1997, terlibat dalam perusahaan-perusahaan yang turut dimiliki oleh kerabat Soeharto, Habibie, dan Bustanil Arifin, dari Batam hingga Selandia Baru. Di kepulauan selatan Selandia Baru, salah satu putra Radius, Loka Manjan Prawiro, punya perusahaan *real estate* yang membangun vila-vila

mewah di Queenstown, yang beberapa tahun lalu dijual kepada Titik Prabowo (*Informasi*, Des. 1998: 38-41; *Australian Financial Review*, 4 Juni 1999).

Bahkan saudara-saudara pensiunan jenderal L.B. Moerdani, yang dicopot dari jabatannya sebagai panglima ABRI di akhir 1980-an setelah mengkritik nafsu bisnis kerabat Soeharto (Ramage 1995: 99; Mietzner 1999: 65), terlibat dalam perusahaan-perusahaan yang dekat dengan Soeharto. Hari Moerdani punya saham di peternakan buaya, babi dan perkebunan anggrek di Pulau Bulan dekat Singapura, bersama Anthony Salim, Tommy Soeharto, dan Timmy Habibie (Soetriyono 1998: 119, 122; Aditjondro 1998b: 85-86). Dua saudaranya yang lain, Sandy dan Mudjono, terlibat dalam usaha kayu lapis di Kalimantan Selatan dengan Grup Salim milik Liem Sioe Liong dan Sudwikatmono. Mudjono juga terlibat dalam perusahaan eksportir minyak kelapa sawit, yang turut dimiliki oleh keluarga pensiunan Jenderal Yoga Sugama, bekas kepala dinas intelijen negara yang isterinya berkerabat dekat almarhumah Ny. Tien Soeharto (PDBI 1994: B-167-B-168; CISI Raya Utama 1997: 255-256, 708-710; *D&R*, 20 Des 1997: 91).

Pola oligarkis ini dijiplak di tingkat provinsi dengan dilibatkannya para kerabat gubernur dalam bisnis keluarga Soeharto dan para birokrat nasional lainnya. Bali mungkin merupakan contoh terbaik, di mana putra Gubernur Gusti Bagus Oka terlibat kuat dalam bisnis keluarga Soeharto. Pada saat naskah ini ditulis, Oka sedang diinterogasi oleh jaksa karena dugaan korupsi antara Rp 1,6 dan Rp 2,6 miliar (Aditjondro 1995; *DenpasarPost*, 24 Okt 2000).

Di Sulawesi Tengah bisa dikatakan yang terjadi adalah regenerasi dinastik sang bekas gubernur, Abdul Aziz Lamadjido, 68 tahun. Putranya, Rully Arifudin Lamadjido, yang menjadi wali kota ibu kota Sulawesi Tengah, Palu, selama masa jabatan ayahnya sebagai gubernur, baru-baru ini dicalonkan sebagai kandidat gubernur oleh DPRD. Selama sang ayah menjadi gubernur, beberapa putra lainnya menduduki posisi-posisi penting. Salah satu putranya, Syafrudin (Rudi) PBA Lamadjido, menjadi kepala Perusahaan Listrik Negara (PLN) tingkat provinsi. Pada saat yang sama, kakaknya, Rendy Afandy Lamadjido, menjadi ketua asosiasi kontraktor teknik sipil daerah, Gapensi,

organisasi yang pada tingkat nasional diketuai oleh adik Ginanjar Kartasasmita.

Oligarki berskala nasional ini berfungsi sebagai “polis asuransi” atau bumper politik bagi Soeharto setelah kejatuhannya. Terlalu banyak kepala yang bakal menggelinding, seandainya Soeharto sungguh-sungguh diusut dan diadili karena korupsi.

h. Memprovokasi Sentimen anti-Cina

Pada 4 Maret 1990, Soeharto mengumpulkan 31 pengusaha top di peternakan Taposnya di mana, di depan kamera televisi pemerintah, dia menyerukan supaya mereka mentransfer 25% saham mereka untuk koperasi (Schwarz, 1994: 98-101). Karena hanya dua orang tamu yang bukan Cina, dan kerabat Soeharto sendiri dan kroni-kroni pribuminya tidak di tingkat provinsi dengan hadir, pertunjukan yang dipublikasikan luas ini memperkuat kepercayaan umum bahwa minoritas Cina merupakan dermawan utama bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia yang fantastik.

Pola oligarkis ini dijiplak di tingkat provinsi dengan dilibatkannya para kerabat gubernur dalam bisnis keluarga Soeharto

Dampak Tindakan Presiden terhadap Negara, Ekonomi Indonesia dan Masyarakat

Setelah memaparkan cara-cara oligarki Soeharto mengumpulkan dan mengglobalisasikan kekayaannya, berikut penjelasan tentang cara-cara yang lazim mereka terapkan dalam melindungi kekayaan dengan menindas para pengkritiknya, tibalah saatnya membahas dampak tindakan presidensial tersebut terhadap Indonesia. Dalam bagian ini saya akan mengerangkan dampaknya terhadap ekonomi, negara dan masyarakat, dengan memakai data kuantitatif dan kualitatif sepanjang ia tersedia dan relevan.

Dampak terhadap Ekonomi

Penimbunan kekayaan yang tak terkendali ini, yang melibatkan tiga generasi keluarga Soeharto dan setidaknya dua keluarga besarnya (keluarga Kowara dan Djojohadikusumo, yang membentuk inti oligarki keluarga-keluarga bisnis kapitalis (misalnya keluarga Liem Sioe Liong) dan keluarga-keluarga dari kawan keluarga-keluarga

birokrat kapitalis (misalnya keluarga Habibie), telah mendesak ekonomi ke tepi jurang kebangkrutan Indonesia dan semakin tercengkeram dalam jerat para kreditor asing. Ini terasa makin ironis mengingat fakta bahwa pinjaman luar negeri oleh sektor swasta itu atau untuk proyek-proyek publik yang disubkontrakkan kepada para konglomerat yang terkait dengan keluarga Soeharto justru kian gencar setelah permulaan krisis keuangan pada semester kedua 1996.

Pada tahun 2000, total utang luar negeri Indonesia, yang mencakup utang pemerintah dan swasta, membengkak menjadi lebih dari US\$ 144.2 miliar, yang hampir setara dengan jumlah produk domestik bruto tahunan (GDP) yang US\$ 160 miliar. Hampir separuh dari utang tersebut, atau antara US\$ 68.2-69.2 miliar, merupakan utang luar negeri perusahaan-perusahaan swasta. Selain itu, perusahaan-perusahaan domestik yang mengalami kesulitan keuangan akut masih berutang US\$ 45 miliar

pada bank-bank, yang telah diambil alih oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), sebuah badan baru pemerintah (Winter 2000; Sjahrir 2000, *Reuters*, 13 Okt. 2000; *Jakarta Post*, 14 Okt. 2000).

Karena itu, meminta utang baru, misalnya sebesar US\$ 4.8 tetap utuh. miliar yang telah disetujui pada sidang terakhir CGI di Tokyo

pada Oktober 2000 (Sjahrir 2000), tanpa mendapatkan kembali sejumlah besar kekayaan Soeharto yang didapatnya secara tidak sah, terkesan sama dengan memberi pelajaran kepada para anggota oligarki tersebut bahwa korupsi dapat ditoleransi sepanjang ia berskala besar. Di sisi lain, dua pemerintahan pasca-Soeharto, yaitu pemerintahan Habibie dan Abdurrahman Wahid, tak mampu meloloskan diri dari jaring strategi korupsi Soeharto (lihat Aditjondro 2001a, 2001b) yang menciptakan oligarki korupsi berskala nasional, yang tampaknya berjalan sangat efektif.

Namun, dampak ekonomi dari tindakan presidensial ini bukan hanya terbatas pada kapasitas pembayaran utang Indonesia, melainkan juga pada kawasan lebih luas. Seperti sudah sering saya kemukakan, berulangnya kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan dapat dilacak penyebabnya pada oligarki bisnis minyak sawit keluarga

Ketika Soeharto terjungkal dari jabatannya, tiga pilar utama kekuasaannya tetap utuh.

Soeharto, yang telah memekarkan bisnis-bisnis patungan mereka dengan perusahaan-perusahaan negara dan swasta Singapura dan Malaysia; termasuk sindikat Camerlin, yang meliputi grup Salim dan cabang-cabang Malaysia dan Singapura dari raksasa bisnis Hong Leong, Haw Par Brothers yang berbasis di Singapura dan perusahaan negara Singapura, Sembawang Corporation (Backman 1999: 213; Aditjondro 2000g: 9). Sindikat Camerlin adalah pemegang 20% saham Brierly Investment Ltd. (BIL) yang semula berbasis di Selandia Baru dan kini memindahkan markas besarnya dari Wellington ke Singapura. Divisi energi BIL, AsiaPower, telah membentuk usaha patungan dengan grup Humpuss Tommy Soeharto untuk membangun pusat listrik geotermal di Jawa (Williams 1999: 169, 181-182; Backman 1999: 213,293; BIL 1998).

Mengingat kaitan-kaitan berskala ASEAN ini, maka biaya finansial kebakaran-kebakaran hutan tahun 1997/1998, yang melampaui US\$ 4 miliar (Aditjondro 2000g: 34) harus dipertimbangkan ketika kita menghitung biaya ekonomi akibat tindakan presidensial Soeharto.

Dampak terhadap Negara

Selama 32 tahun kediktatoran Soeharto, dengan telah menjadikan Golkar sebagai kendaraan politik sipil utamanya dan dengan kontrol penuh atas militer dan lembaga-lembaga penegak hukum di mana suap, pemerasan dan manipulasi ideologis diterapkan guna mempertahankan kekuasaan Soeharto atas seluruh aparatur negara telah menghancurkan tuntas lembaga-lembaga demokrasi dan badan-badan penegak hukum yang ada. Maka, ketika akhirnya Soeharto terjungkal dari jabatannya, tiga pilar utama kekuasaan Soeharto jaringan bisnisnya, militer, dan Golkar masih tetap utuh.

Dengan selubung memberantas korupsi rezim Presiden Abdurrahman Wahid (lihat Aditjondro 2001a), ketiga pilar ini sedang berjuang meraih kembali kekuasaan, dengan menunggang gelombang pasang Muslim militan yang dibangun keluarga Soeharto selama dasawarsa terakhir kediktatorannya. "Kembalinya Orde Baru" ini telah difasilitasi oleh fakta bahwa undang-undang baru 1999 yang melarang partai politik meneri-

ma dana berlebihan dan membeli suara, tidak diterapkan, sebab ini dapat menghapus peluang tokoh-tokoh politik populer dari merebut kekuasaan secara damai dari Habibie, yang dipandang sebagai kroni Soeharto yang terlalu mencolok. Sebagai akibatnya: lembaga legislatif masih dipenuhi oleh para mantan kroni Soeharto, sementara bekas partai berkuasa, Golkar, juga militer dan polisi, pun masih terwakili secara legal dalam badan legislatif itu, bersama-sama dengan para kelompok-kelompok vigilan Muslim pro-Soeharto (Aditjondro 2001 bl).

Kemudian, sebagai reaksi terhadap seruan gerakan pro-demokrasi untuk menghapus dwifungsi militer, para perwira dan serdadu militer mengeksploitasi konflik etnik dan agama untuk mengkonsolidasikan kekuasaan dan hak-hak istimewa mereka. Di Maluku, kekuatan-kekuatan militer ini telah bergabung dengan para loyalis Soeharto dan kelompok-kelompok militan Muslim untuk melenyapkan kebijakan-kebijakan liberal dan nonsektarian pemerintahan Wahid dan Megawati (lihat Aditjondro 2001dl. Sementara di Kalimantan Tengah, polisi berdiri memihak kelompok Dayak membunuh suku Madura, sebelum komando Angkatan Darat di Jakarta mengirim pasukan mengatasi kerusuhan (lihat Aditjondro 2001c). Dan, sebagaimana terjadi pada kasus Maluku, para jenderal pro-Soeharto segera memanfaatkan kekerasan mutakhir ini dengan berusaha mengubah konflik etnik ini menjadi konflik antar agama.

Keengganan militer untuk melepaskan posisi istimewanya dan kehadiran jaringan luas kelompok-kelompok vigilan, yang diduga didanai dengan uang palsu dan uang asli oligarki Soeharto serta dipersenjatai dengan senjata dan amunisi legal dan ilegal, yang sebagian besar dapat dilacak ke keluarga Soeharto, telah mengubah negara menjadi kepulauan kekerasan, dengan seringnya bom meledak di tempat-tempat umum di Jakarta, khususnya ketika terjadinya atau akan berlangsungnya interogasi dan peradilan-peradilan tingkat tinggi. Misalnya, sebuah bom meledak di kantor Jaksa Agung pada Selasa 4 Juli 2000, satu jam setelah Tommy diperiksa sehubungan dengan perjanjian tukar-guling ilegal itu. Setelah diselidiki, bom-bom itu bersumber di Angkatan Darat dan seorang bekas pengawal presiden serta empat karyawan pasar swalayan milik Tommy, PT Goro Batara Sakti (*Detikworld*, 18 Juli 2000).

Sayangnya, dampak politik tindakan presidensial Soeharto itu tidak terbatas pada Indonesia. Seperti sudah disebut, banyaknya hubungan bisnis antara perusahaan-perusahaan keluarga Soeharto dan perusahaan yang dimiliki atau terkait dengan junta militer Burma, Dewan Perdamaian dan Pembangunan Negara (SDPC, sebelumnya, SLORC) membuat Indonesia menjadi pendukung kuat bagi masuknya Burma ke dalam ASEAN. Demikian pula, bahkan kepala negara yang dianggap demokrat sekarang ini, Abdurrahman Wahid, tidak memberikan dukungan apapun pada politisi Malaysia yang sedang dipenjara, Anwar Ibrahim, dan dengan demikian melanjutkan prinsip “non- intervensi dalam urusan dalam negeri” yang diletakkan oleh Soeharto, Mahathir, dan Lee Kuan Yew.

Pengaruh terhadap Masyarakat

Pada intinya, korupsi kepresidenan Soeharto telah menjadikan Indonesia suatu masyarakat yang dicirikan sebagai korupsi tingkat ketiga oleh Syed Hussein Alatas. Inilah tingkat di mana korupsi, karena merusak jaringan masyarakat, menjadi *self-destructive*. Seperti dengan sangat tepat digambarkan oleh Alatas: “Korupsi merangsang pengembangan korupsi yang lebih besar, dan tingkat yang lebih jauh ini selanjutnya mendorong meningkatnya korupsi yang lebih besar lagi. Ketika pemerasan telah meluasdi kalangan pegawai negeri, dan digunakan oleh polisi yang bertugas, petugas di loket, perawat di rumah sakit, ini biasanya merupakan dampak dari korupsi sebelumnya di level yang lebih tinggi. Bagi kondisi negara yang melahirkan korupsi luas di kalangan pegawai negerinya, dibutuhkan keberadaan suatu situasi korupsi sebelumnya yang menyebabkan munculnya kondisi ini” (1999: 19).

Biasanya, menurut Alatas, peralihan dan tingkat pertama korupsi yang terbatas ke tingkat tiga korupsi yang meluas dan berakar dalam “dimulai dengan kelompok yang paling tak terganggu oleh kesulitan-kesulitan ekonomi yang mempengaruhi cara mereka mencari nafkah. Mereka ini adalah kelompok pejabat tinggi dan para pengusaha kaya. Ketika korupsi dalam lingkaran ini telah berlangsung beberapa waktu, masyarakat

Lembaga legislatif masih
dipenuhi oleh para
mantan kroni Soeharto

kemudian akan merasakan dampaknya. Pendapatan negara menurun secara timpang dibanding volume perdagangan dan sumber-sumber yang bisa dikenakan pajak. Nilai mata uang turun, dan harga-harga naik. Ketika hal ini terjadi, pegawai rendah mulai melakukan korupsi untuk mempertahankan kehidupan mereka. Tapi kesulitan ekonomi umum ini dilahirkan oleh korupsi yang dilakukan oleh mereka yang lebih kaya. Ada banyak variabel menarik di sini, yang pada gilirannya menentukan apakah korupsi oleh kelas atas dan berpengaruh ini akan memunculkan kondisi-kondisi bagi korupsi umum (1999: 19-20).

Makin mendalam dan antagonistiknya pemilahan dalam masyarakat Indonesia harus pula dilihat sebagai akibat langsung dari kejahatan kepresidenan Soeharto, yang disebabkan oleh penyelewengan pembangunan ekonomi yang dijalankannya, penolakannya terhadap hak-hak azasi manusia warga negara Indonesia, sentimen anti-Cina yang dipelihara secara sistematis oleh kediktatorannya, maupun oleh pengembangan premanisme oleh keluarga Soeharto. Maka, kita menyaksikan makin sering dan kian kerasnya kerusuhan anti-Cina meledak di Jawa dan daerah-daerah lain, dan juga maraknya kerusuhan anti-pendatang di Kalimantan dan kawasan timur Indonesia

Kepustakaan

1. *Dokumen Publik:*

SK [Surat Keputusan] Menteri Perdagangan Sumitro Djojohadikusumo No. 332/Kp./XII/1970, 31 Desember 1970: Surat Keputusan Menteri Perdagangan untuk menyerahkan impor monopoli cengkeh kepada PT. Mega dan PT. Mercur Buana.

Surat Dakwaan No. Reg. PDS-217 /JKT /Fpk.2/08/2000: Surat Dakwaan oleh Jaksa Agung kepada Soeharto, pada 8 Agustus 2000.

TBN [Tambahkan Berita Negara] No. 67, 21 Agustus 1970: Lembaran Negara Yayasan Harapan Kita.

TBN No. 71, 9 Maret 1976: Lembaran Negara Yayasan Dharma Bhakti Sosial (Yayasan "Dharmais").

TBN No. 17, 26 Februari 1982: Lembaran Negara Yayasan Amalbhakti Muslim Pancasila.

TBN No. 47, 11 Juni, 1982: Dokumen Lembaran Negara Akte Pendirian PT. Nusantara Ampera Bakti Nusamba), dengan Yayasan DAKAB, Yayasan Dharmais, dan Yayasan Amalbhakti Muslim Pancasila sebagai pemegang saham terbesar.

TBN No. 80, 7 Oktober 1983: Lembaran Negara Yayasan Puma Bhakti Pertiwi.

TBN No. 91, 12 November 1985: Dokumen Lembaran Negara Akte Pendirian PT. Fendiwood Indah dengan PT. Nusamba sebagai pemegang saham terbesar.

TBN No. 77, 26 September 1986: Lembaran Negara Yayasan Dana Gotong Royong Kemanusiaan.

TBN No. 89, 6 November 1987: Lembaran Negara PT. Multi Nitro Kimia

TBN No. 35, 29 April 1988: Dokumen Lembaran Negara perubahan nama PT. Fendiwood Indah menjadi PT. Fendi Indah.

TBN No. 23, 19 Maret 1996: Lembaran Negara Yayasan Bantuan Beasiswa Yatim Piatu Tri Komando Rakyat.

TBN No.9, 30 Maret 1996: Lembaran Negara Yayasan Dana Sejahtera Mandiri. TBN No. 53,2 Juli 1996: Lembaran Negara Yayasan Beasiswa Supersemar.

2. Direktori Perusahaan dan Laporan Tahunan:

- BIL [Brierley Investments Ltd] (1998). Laporan Tahunan 1998. Wellington.
- CISI Raya Utama (1991). Studi terhadap 300 kelompok perusahaan swasta nasional utama Indonesia 1991-1992. Jakarta: Pr CISI Raya Utama.
- CIC [Capricorn Indonesia Consult Inc] (1997). Profil dan direktori perkebunan di Indonesia 1997/1998. Jakarta: Pr Capricorn Indonesia Consult (CIC Consulting Group). First Pacific Company Ltd. (1998). Laporan Tahunan 1998. Hong Kong.
- Freeport-McMoran Copper & Gold Inc (1996). 1996 Laporan Tahunan. New Orleans, Louisiana, AS.
- IBRA [Badan Penyehatan Perbankan Indonesian] (2000). Press Release ten tang Djajanti Group. Jakarta: IBRA.
- Osprey Maritime Ltd. (1997). Laporan Tahunan 1997. Singapura.
- PDBI [Pusat Data Bisnis Indonesia]. Kehutanan Indonesia. Jakarta: Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI).
- (1997). Konglomerasi Indonesia. Tigajilid. Jakarta: PDBI.
- (1998). Profil Keuangan Indonesia. Vol. II, Jakarta: PDBI.

3. Buku dan Artikel Media:

- Achmadi, Heri (1979). *Mendobrak Belunggu Penindasan Rakyat Indonesia: Pembelaan di Depan Pengadilan Mahasiswa*. Bandung & Jakarta: KPM DM ITB dan LBH.
- Aditjondro, George J. (1995). "Bali, Jakarta's Colony: Social and Ecological Impacts of Jakarta- based Conglomerates in Bali's Tourism Industry". Kertas Kerja No. 58. Perth: Asia Research Centre, Universitas Murdoch.
- (1996a). "Soeharto Family, the Philipines and APEC: The Business Connection". *Philipines News & Features*, 5 Desember.
- (1996b). "Indonesia in Business with ex-Muslim Freedom Fighters." *The Manila Times*, 12-13 Desember.

- (1997a). "A Poisoned 30th Birthday Present for ASEAN: Soeharto's Intimate Relationships with the Burmese Military Junta". Dalam Ralph Bachoe & Debbie Stothard (eds), *From ~ Consensus to Controversy: ASEAN's Relationship with Burma's SLORC*. Bangkok: Alternative .I ~ ASEAN Network on Burma (ALTSEAN-BURMA), h. 37-47. j
- (1997b). "Smoke Signals Send a Warning." *Sydney Morning Herald*, 1 Oktober 1997.
- (1997c). "Myth of ASEAN Solidarity." *Sydney Morning Herald*, 14 November 1996.
- (1998a). "Crony Capitalism, Soeharto Style." *Washington Post*, 25 Januari.
- (1998b). *Dan Soeharto ke Habibie: Guru Kencing Berdin, Mund Kencing Berlan: Kedua Puncak Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Rezim Orde Baru*. Jakarta: Pijar Indonesia & Masyarakat Indonesia untuk Kemanusiaan (MIK).
- (1998c). "Corruption Continues: More of the Same in Habibie's Indonesia". *Multinational Monitor*, Vol. 19, No.9, September, h. 25-27
- (2000a). "Ninjas, Nanggalas, Monuments and Mossad Manuals." Dalam Jeffrey A. Sluka (ed), *Death Squads: The Anthropology of State Terror*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, h. 158-188.
- (2000b). *Menyongsong Matahan Terbit di Puncak Ramelau: Dampak Pendudukan Timor Larosa 'e dan Munculnya Gerakan pro- Timor Larosa 'e di Indonesia*. Jakarta: Yayasan HAK & FORTILOS.
- (2000c). *Cahaya Bintang Kejora: Papua Barat dalam Kaftan Sejarah, Budaya, Ekonomi dan Hak Azasi Manusia*. Jakarta: ELSAM.
- (2000d). "The Political Economy of Violence in Maluku." *Green Left Weekly*, 15 Maret 2000, h. 18.
- (2000e). "Chopping the Global Tentacles of Soeharto' Oligarchy: Can Aotearoa (New Zealand) Lead the Way?". Pidato pembuka di konferensi "Seizing Soeharto's Assets", diadakan oleh Indonesian Human Rights Committee (IHRC) dan The Campaign Against Foreign Control of Aotearoa (CAFCA) di Auckland, NZ, 1 April.
- (2000f). "Holland Randstad: Soeharto's Lucrative Capital Market." *Indonesie Feiten en Meningen*, 20 (6), November, h. 18-21.

- (2000g). "The Politics of Indonesia's Forest Fires: The ASEAN-isation of Soeharto's Palm Oil Oligarchy." *Ecopolitics Thought & Action*, 1(1), h. 2-12.
- (200 1a). "Focusing on Bulog, Brunei Scams." *Jakarta Post*, 9-10 Januari.
- (2001b). "Dissolve the Current Legislature". *Jakarta Post*, 16-17 Maret.
- (2001c). "Avoiding the Mistakes of Ambon." *Jakarta Post*, 1 Maret.
- (2001d). "Guns, Pamphlets and Handy-Talkies: How the Military Exploited Local Ethnoreligious Tensions in Maluku to Preserve Their Political and Economic Privileges." Dalam Ingrid Wessel dan Georgia Wimhoefer (eds), *Violence in Indonesia*. Hamburg: Abera.
- Alatas, Syed Hussein (1999). *ComLption and the Destiny of Asia*. Kuala Lumpur & Singapore: Prentice Hall (M) Sdn. Bhd, and Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd.
- Al-Chaidar, Sayed Mudhahar Ahmad & Yarmen Dinamika (2000). *Aceh Bersimbah Darah: Mengungkap Penerapan Status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh 1989-1998*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Aquino, Belinda A. (1999a). *Politics of Plunder: The Philippines under Marcos*. Manila: National College of Public Administration and Governance of the University of the Philippines (NCPAG-UP).
- (1999b). *The Transnational Dynamics of the Marcos Plunder*. NCPAG Reprint Series 99- 1. Manila: NCPAG-UP.
- Backman, Michael (1999). *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) 'Pte. Ltd.
- Barr, Christopher M. (1998). "Bob Hasan: The Rise of Apkindo and the Shifting Dynamics of Control in Indonesia's Timber Sector." *Indonesia*, April, Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, h. 1-36.
- Brooker, Paul (1995). *Twentieth-century Dictatorships: The Ideological One-party States*. New York: New York University Press.
- Brown, Malcolm (ed). *Rorting: The Great Australian Crime*. Landsowne Australia Pty. Ltd.
- Brown, Steve & Peter Stuienberg (1997). *Smokkelroutes en Witwaspraktijk: Achter de Schermen*

- van de Internationale Drugsmafia*. Rijswijk: Uitgeverij Elmar BV.
- Budiardjo, Carmel (1991). "Indonesia: Mass Extermination and the Consolidation of Authoritarian Power." Dalam Alexander George (ed), *Western State Terrorism*. Cambridge: Polity Press, h. 180-211.
- Caldwell, Malcolm and Ernst Utrecht (1979). *Indonesia: An Alternative History*. Sydney: Alternative Publishing Cooperative Ltd.
- Cribb, Robert (1990). "Introduction: Problems in the Historiography of the Killings in Indonesia." Dalam Robert Cribb (ed), *The Indonesian Killings 1965-1966: Studies from Java and Bali*. Melbourne: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, h. 1-43.
- Crouch, Harold (1988). *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press,
- Dodd, Tim (2001). "Indonesia's Fatal Drift." *Australian Financial Review*, 1 Maret.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho (ed). (1997). *Sudwikatmono: Sebuah Perjalanan di Antara Sahabat*. Jakarta: Yayasan Pendidikan Hanurita.
- Dwipayana, G. & Ramadhan K.H. (1989). *Soeharto: Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya*. Jakarta: PT Citra Lamtoro Gung Persada.
- Ekloef, Stefan (1999). *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Soeharto, 1996-98*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS).
- Fealy, Greg (1996). "The 1994 NU Congress and Aftermath: Abdurrahman Wahid Suksesi and the Battle for Control of NU." Dalam Greg Barton dan Greg Fealy (eds), *Nahdlatul Ulama: Traditional Islam and Modernity in Indonesia*. Melbourne: Monash Asia Institute, h. 257- 277.
- Forrester, Geoffrey (1999). "A Jakarta Diary, May 1998." Dalam Geoffrey Forrester & R.J. May (eds), *The Fall of Soeharto*. Singapore: Select Books Pte. Ltd., h. 24-69.
- Friedland, Jonathan & Adam Schwarz (1990). "No Mere Middlemen: Soeharto's Son has High Ambitions for Humpuss." *Far Eastern Economic Review*, 23 Agustus, h. 56-59.
- Friedland, Jonathan & Doug Tsurouka (1991). "On the Inside Track: Malaysian Racecourse Developer Emerges into the Spotlight." *Far Eastern Economic Review*, 5 Desember, h. 56-61.

- Gafur, Abdul (1992). *Siti Hartinah Soeharto: Ibu Utama Indonesia*. Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada.
- Hendratmoko, Heru (ed). *Journalist Slain: The Case of Fuad Muhammad Syafiuddin*. Jakarta: AJI (Aliansi Jurnalis Independen), FORUM-ASIA dan ISAI (Institut Studi Arus Informasi).
- Hendrowinoto, Nirinwa Ki S. et. al. (1998). *Saya Tidak Pernah Minta Ampun kepada Soeharto: Sebuah Memoar*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hill, David T. (1994). *The press in New Order Indonesia*. Asia Paper No.4. Perth: University of Western Australia Press & Asia Research Centre on Social, Political and Economic Change, Murdoch University.
- HRW (1997). *Indonesia: Communal Violence in West Kalimantan*. New York: Human Rights Watch (HRW).
- ICG [International Crisis Group] (2000). *Indonesia: Keeping the Military under Control*. ICG Asia Report No.9. Jakarta/Brussels, International Crisis Group.
- ICW [Indonesian Corruption Watch] (1998). "Statement oleh ICW No: 051/SK/ICW / X/98 tentang Bukti Tindakan Kejahatan dalam Bentuk Penyalahgunaan Kekuasaan oleh Mantan Presiden Soeharto". Jakarta.
- IFES [International Foundation for Election Systems] (1999). *Money Politics: Regulation of Political Finance in Indonesia. Analysis and Recommendations*. Washington, DC: IFES. (2000). *Political Finance Update*. Washington, DC: IFES.
- Ismawan, Indra (1998). *Pengusutan Harta Soeharto & Trik Pencucian Uang Haram*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.
- Iswandi (2000). *Bisnis Militer Orde Baru: Keterlibatan ABRI dalam Bidang Ekonomi dan Pengaruhnya terhadap Pembentukan Rezim Otoriter*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Jenkins, David (1984). *Soeharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.
- Kahin, Audrey R. and George McT. Kahin (1995). *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. New York: The New Press.

- Karim, M. Rusli (1999). *Negara dan Peminggiran Islam Politik*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Kowalewski, David (1990). "Coercive Organs and Counterinsurgent Vigilantes in the Philippines." *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 18 (Winter), h. 307-326.
- (1991). "Counterinsurgent Vigilantism and Public Response: A Philippine Case Study." *Sociological Perspectives*, 34 (2), h. 127-144.
- Leith, Denise J. (2001). "The Politics of Power: Freeport in Soeharto's Indonesia". Tesis Ph.D. di Departemen Politics, Universitas Macquarie.
- Lembaga Analisis Informasi (1999). *Dokumen dan Transkrip Rahasia di Balik Sandiwara Pengusutan Soeharto*. Yogyakarta: Lembaga Analisis Informasi.
- Marpaung, Rusid (ed). *Kasus Udin: Liputan Bawah Tanah*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Maryono, O'ong (1999). *Pencak Silat Merentang Waktu*. Yogyakarta: Yayasan Galang.
- May, Brian (1981). *The Indonesian Tragedy*. Singapore: Graham Brash (Pte.) Ltd.
- McDonald, Hamish (1980). *Soeharto's Indonesia*. Fontana Books.
- Mietzer, Marcus (1999). "From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam during the Transition." Dalam Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*, Bathurst: Crawford House Publishing, h. 65-102.
- MTI [Masyarakat Transparansi Indonesia] (1998). "Penelitian Keputusan Presiden yang Menyimpang 1993-1998: Laporan Akhir Tim Kerja Bidang Hukum". Jakarta.
- Nadeak at. al. (1995). *Krisis HKBP: Ujian bagi Iman dan Pengamalan Pancasila*. Jakarta: Biro Informasi HKBP.
- Nakamura, Mitsuo (1996). "The Radical Traditionalism of the Nathdlatul Ulama in Indonesia: A Personal Account of the 26th National Congress, June 1979, Semarang." Dalam Barton and Fealy (eds), op. cit, h. 94-119.
- Okeke, Phil E. (1998). "First Lady Syndrome: The (En)gendering of Bureaucratic Corruption in Nigeria". Makalah pada Conference on The Criminalisation of the State, diadakan oleh The

- Goree Institute in Chicago, 27-28 Oktober.
- Pandie, Yop & H. Sakimin Kartoredjo (1998). *Pesta Pora Rezim Soeharto: Rekaman Dokumentasi Media*. Jakarta: PT Bina Rena Pariwisata.
- Polomka, Peter (1971). *Indonesia since Sukarno*. Penguin Books.
- Pour, Julius (1993). *Benny Moerdani: Profil Prajurit Negarawan*. Jakarta: Yayasan Keuangan Panglima Besar Sudirman.
- Prince, Rod (1985). *Haiti Family Business*. London: Latin American Bureau.
- Pura, Raphael (1993). "Hashim Emerges in Corporate Indonesia: Family and Political Connections Bolster tough Expansionary Style." *The Asian Wall Street Journal*, 2 Februari.
- Ramage, Douglas E. (1995). *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*. London: Routledge.
- Robison, Richard (1991). *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Allen & Unwin.
- Robinson, Geoffrey (1998). "Rawan is as Rawan Does: The Origins of Disorder in New Order Aceh." *Indonesia*, No. 66, Oktober, h. 127-156.
- Ryter, Loren (1998). "Pemuda Pancasila: The Last Loyalist Free Men of Soeharto's Order?" *Indonesia*, No. 66, Oktober. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, h. 45-73.
- (1999). "The Morning After's Notes from the Field." Dalam Edward Aspinall, Herbert Feith & Gerry van Klinken (eds). *The Last Days of President Soeharto*. Melbourne: Monash Asia Institute, h. 94-98.
- Schwarz, Adam (1994). *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. Sydney: Allen & Unwin.
- & Jonathan Friedland (1991). "Indonesia: The Empire of the Son." *Far Eastern Economic Review*, 14 Maret, h. 46-53.
- Shin, Yoon Hwan (1989). "Demystifying the Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interests, and Capitalists-in-formation in Soeharto's Indonesia". Tesis Ph.D. di Universitas Yale.
- Sizer, Nigel & Richard Rice (1995). *Suriname met de Rug Tegen de Muur: Bosbelied in Een Land in Crisis*. Washington, DC: World Resources Institute.

- Simanjuntak, Togi (2000). *Premanisme Politik*. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi (ISAI).
- Sjahrir (2000). "New Debts. New Problems." *Tempo*, 23-29 Oktober.
- SKEPHI & IFAW (1996). "Asian Forestry Incursions: Indonesian Logging in Surinam: Report on N.V. MUSA Indo-Surinam." Jakarta & Yarmouth Port: SKEPHI & IFAW (International Fund for Animal Welfare).
- Slats, Jos (2000). "De Bankiers in Nederland: 'Het is Niet Leuk dat Onze Naam Wordt Genomed.'" *Vrij Nederland*, No. 44, 4 Nov.. h. 19-20.
- Siegel, James T. (2000). *111E Rope of God*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Soetriyono, Eddy (1988). *Kisah Sukses Liem Sioe Liong*. Jakarta: PT Indomedia.
- Suwalu, Sulangkang (1999). "Marhaenis Gadungan Bernama Probosutedjo." *Siar*, 16 Februari, 1999.
- Tapol (1987). *Indonesia: Muslims on Trial*. London: TAPOL, the Indonesia Human Rights Campaign.
- Timperlake, Edward and William C., Triplett II (1998). *Year of the Rat: How Bill Clinton Compromised U.S. Security for Chinese Cash*. Washington, DC: Regnery Publishing, Inc.
- Utrecht, Ernst (1987). "Islamic Fundamentalism and Military in Indonesia." Dalam Parimal Kumar Das (ed), *The Troubled Region: Issues of Peace and Development in Southeast Asia*. New Delhi: Sage Publications, h. 224-241.
- Vatikiotis, Michael R.J. (1998). *Indonesian Politics under Soeharto: The Rise and Fall of the New Order*. London: Routledge.
- Verchere, Ian (1978). "Liem Sioe Liong: Soeharto's Secret Agent." *Insight*, Mei, h. 8-16.
- Vriens, Hans (1995). "The Grandson also Rises." *Asia, Inc.*, Maret 1995: 46-51.
- Waldman, Peter (1998). "Hand in Glove: How Soeharto's Circle Mining Firm did so well Together." , *Wall Street Journal*, 29 September.
- dan Jay Solomon (1998). "Wasted Energy: How US Companies and Soeharto's Circle Electrified Indonesia." *Wall Street Journal*, 23 Desember.
- Wertheim, W.F. (1989). "The Lampung Affair: A Personal Perspective." *Inside Indonesia*, April, h.

20-21.

Whitehead, Laurence (1983). "On Presidential Graft: The Latin American Evidence." Dalam Michael Clarke (ed). *Corruption: Causes, Consequences and Control*. New York: St. Martin's Press, h. 146-162,

Williams, Tony (1999). *The Rise, Fall and Flight of Brierley Investments*. Auckland: David ' Bateman.

Winter, Jeffrey A. (2000). "Indonesia's Debt Burden". Makalah dalam Seminar tentang Utang Luar Negeri Indonesia, diadakan oleh International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), Jakarta, 3-5 Juli.

Wishart, Ian (1996). *The Paradise Conspiracy*. Auckland: Howling At The Moon Productions Ltd.

KKN sebagai Komoditas Politik dalam Perebutan Kekuasaan

Oleh Alexander Irwan

Pendahuluan

Indonesia dalam era pasca-Soeharto sekarang ini sedang mengalami transisi ke sistem politik yang lebih demokratis, yang bisa jadi memakan waktu lebih dari satu dasawarsa, seperti yang terjadi di Filipina setelah kejatuhan Marcos. Transisi ini ditandai dengan bergesernya sumbu kekuasaan, yang seperti pendulum berayun dari eksekutif ke legislatif, dari presiden ke partai-partai politik, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Aditjondro, 2000; Masduki, 2001). Tampaknya pendulum ini baru akan mencapai keseimbangan baru setelah Pemilu 2004, atau bahkan setelah Pemilu 2009. Tercapainya keseimbangan baru tergantung pada kemampuan para elit politik dan rakyat untuk mencapai konsensus politik apakah Indonesia akan memakai sistem presidensial atau parlementer, apakah Pemilu akan memakai sistem distrik atau proporsional; dan setelah konstitusi dan perundang-undangan dibenahi sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berlawanan yang bisa mengundang kebuntuan politik.

Berayunnya pendulum dari eksekutif ke legislatif pada tahun 2000 dan 2001 ditandai dengan kemampuan DPR (partai-partai politik) untuk terus menggoyang kedudukan Presiden Abdurrahman Wahid. Bahkan apabila Presiden Wahid berhasil dijatuhkan oleh lawan-lawan politiknya dalam Sidang Istimewa MPR, dan Megawati naik

ke kursi presiden, bisa dipastikan Poros Tengah dan Golkar akan menggunakan DPR untuk menggoyang kedudukan Megawati. Dalam waktu dekat, konflik antara eksekutif dan legislatif ini akan terus menghasilkan kebuntuan politik, karena tidak ada kesepakatan politik untuk memprioritaskan pengambilan keputusan mengenai sistem politik dan pembenahan konstitusi serta perundangan seperti disebut tadi. Baik eksekutif maupun legislatif justru memanfaatkan ketidakjelasan sistem politik dan sistem hukum serta perundangan untuk mengejar kepentingan politik mereka masing-masing.

Berlarutnya pertikaian sengit antara eksekutif dan legislatif, dan diabaikannya pembenahan sistem hukum dan perundangan, membuat UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) tidak bisa dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen. Akibatnya, arus KKN yang dilakukan oleh DPR, eksekutif, partai politik, dan pemerintah daerah juga belum bisa dibendung. Khusus dalam rangka otonomi daerah, ketidaksiapan perundangan dan sistem hukum disertai pula dengan tidak siapnya organisasi masyarakat sipil di daerah untuk melakukan kontrol publik ketika kekuasaan bergeser dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Bergesernya bandul kekuasaan dari eksekutif ke legislatif sendiri menimbulkan konflik politik yang sangat keras dan sangat kental diwarnai oleh tawar-menawar politik, yang membuat penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN tidak menjadi agenda utama, baik di kalangan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam konteks politik Indonesia sekarang, isu pemberantasan KKN justru dijadikan alat untuk membangun aliansi-aliansi politik atau mengancam lawan untuk kemudian membuat tawar-menawar politik jangka-pendek dalam rangka memperebutkan kekuasaan. Ditahan dan disidiknya tokoh Partai Golkar Ginandjar Kartasasmita pada bulan April 2001 atas tuduhan KKN tidak lepas dari upaya politik untuk menekan Akbar Tandjung agar dia, sebagai Ketua Umum Golkar, bisa mengerem upayanya untuk menjatuhkan Presiden Wahid. Logikanya, kalau Ginandjar bisa ditahan dan disidik, maka Akbar Tandjung dan tokoh-tokoh Golkar lainnya pun bisa mendapat perlakuan serupa. Tujuan utama dari kegetolan DPR mencecar dugaan KKN yang dilakukan oleh Presiden Wahid dalam kasus Dana Yanatera dan bantuan Sultan Brunei, yang mendasari turunnya

Memorandum I & II, bukanlah untuk membersihkan praktek KKN dari kalangan eksekutif, tapi untuk menjatuhkan Wahid dari kursi presiden.

Selain karena dibelit oleh kepentingan jangka-pendek untuk memperebutkan kekuasaan, ketidakmampuan legislatif dan eksekutif untuk melakukan penyelenggaraan negara yang bebas KKN juga disebabkan adanya kepentingan jangka-menengah partai-partai politik besar (Presiden Wahid berasal dari PKB, Wakil Presiden Megawati berasal dari PDI-P, Ketua DPR Akbar Tandjung berasal dari Partai Golkar, dan Ketua MPR Amien Rais berasal dari PAN) untuk membiayai upaya mereka memperoleh sebanyak mungkin suara dalam Pemilu 2004. Partai-partai politik tersebut tidak menjadikan penyelenggaraan negara yang bebas-KKN menjadi salah satu agenda politik utama, karena mereka mengandalkan bantuan dana dalam jumlah besar dari luar partai, yang sering kali dilakukan dengan melanggar ketentuan hukum mengenai batas jumlah dana yang boleh diterima.

Tulisan ini dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama mendiskusikan kenapa dan bagaimana perebutan kekuasaan antara eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR), yang sampai akhir April 2001 masih terus berlangsung sengit, menyebabkan macetnya pemberantasan KKN di Indonesia. Bagian ini juga akan menguraikan peluang-peluang KKN yang bisa dimanfaatkan oleh kalangan legislatif dan eksekutif, dan ditutup dengan analisis lemahnya sistem hukum dan perundangan yang ada.

Bagian kedua khusus menganalisis politik uang pada Pemilu 1999. Analisis ini penting karena pada Pemilu berikutnya dikhawatirkan partai-partai besar lainnya akan meniru pola praktek politik uang yang dilakukan oleh Golkar di masa lalu. Bagian ini akan membahas bagaimana praktek politik uang dilakukan untuk menyuap pemilih, bagaimana mobilisasi dana dari perorangan dan perusahaan dilakukan dengan melanggar peraturan, dan bagaimana program pemerintah dimanipulasi dan dipakai sebagai alat untuk mengumpulkan suara. Bagian ini akan ditutup dengan analisis lemahnya sistem hukum dan perundangan yang ada. Bagian ketiga berisi ringkasan rekomendasi, berdasarkan kenyataan politik yang ada, untuk mewujudkan penyeleng-

KKN sebagai Komoditi Politik dalam Konflik Eksekutif vs Legislatif

Karena tidak satu pun keluar sebagai pemenang mayoritas dalam Pemilu 1999, partai-partai politik besar sibuk membangun aliansi-aliansi jangka-pendek dan membuat tawar-menawar politik guna mengejar kepentingan-kepentingan mereka. Presiden Wahid misalnya, berasal dari PKB yang hanya meraih 10,20% kursi DPR. Digabung dengan keinginannya untuk terus mempertahankan kekuasaan (alasan-alasan Presiden Wahid untuk tetap berkuasa bukan menjadi topik tulisan ini), minimnya perolehan kursi tersebut membuat pemerintahan Wahid tidak mau memenuhi tuntutan reformasi total (dalam hal

Tabel 1. Perolehan kursi partai-partai besar dan Fraksi TNI/Polri di DPR

Partai	Perolehan kursi	%kursi
PDI-P	154	30,80%
PARTAI GOLKAR	120	24,00%
Poros Tengah	119	23,80%
PPP	59	11,80%
PAN	3 5	7,00%
PBB	13	2,60%
PK	6	1,20%
PNU	3	0,60%
PKU	1	0,20%
PSII	1	0,20%
PDR	1	0,20%
PKB	51	10,20%
TNI/POLRI	38	7,60%
Total Kursi	500	100,00%

Sumber : Panitia Pemilihan Indonesia, diolah

pemberantasan KKN dan pengadilan atas para pelanggar HAM selama pemerintahan Orde Baru seperti yang dikehendaki oleh masyarakat umumnya dan mahasiswa serta organisasi masyarakat sipil khususnya.

Minimnya jumlah kursi yang dikuasai oleh PKB di DPR membuat posisi Presiden Wahid sangat genting ketika menghadapi upaya Golkar dan Poros Tengah, yang merupakan gabungan dari partai-partai, untuk menurunkannya di tengah jalan. Gabungan kursi Poros Tengah dan Golkar di DPR mencapai 47,80%, dan jika Fraksi TNI/Polri memihak aliansi politik ini maka gabungan ketiga kekuatan tersebut mencapai mayoritas dalam DPR (55,4%). Kalau terbentuk aliansi strategis antara PDI-P (30,80%) dengan PKB (10,20%), gabungan kursi kedua fraksi tersebut hanya mencapai 41,00%; itu pun dengan asumsi bahwa seluruh Fraksi PDI-P mendukung Wahid. Padahal kenyataannya, Fraksi PDI-P terpecah. Dalam voting tertutup, kelompok

Arifin Panigoro (Ketua Fraksi PDI-P, yang dikenal sebagai orang Golkar yang indekos di PDI-P untuk menyelamatkan kepentingan politik dan bisnisnya, bisa jadi membelot dan tidak mendukung aliansi PDI-P dan PKB. Aliansi kedua kekuatan politik tersebut sebetulnya punya latar belakang sejarah aliansi strategis antara NU dengan kaum nasionalis pada masa pemerintahan Soekarno. Tapi sampai sekarang, aliansi lama tersebut belum berhasil digalang kembali. Pada Pemilu 1999, PKB tidak mendukung Megawati untuk menjadi presiden, sedang sekarang ini PDI-P berperan besar dalam mendukung keluarnya Memorandum I & II kepada Presiden Wahid.

Kalaupun aliansi antara PKB dan PDI-P bisa dikokohkan, berpihaknya suara Fraksi TNI/POLRI (7,60%) ke aliansi ini sangat dibutuhkan untuk mengimbangi suara gabungan Golkar dan Poros Tengah. Jadi suara Fraksi TNI/Polri menjadi rebutan antara dua kekuatan aliansi tersebut. Khusus mengenai TNI/Polri, kebutuhan akan dukungan suara mereka menyebabkan Presiden Wahid tidak bisa memerintahkan penyidikan terhadap dugaan kasus-kasus KKN yang terjadi dalam jaringan bisnis militer yang selama ini menjadi salah satu sumber dana non-budgeter militer. Karena militer merupakan bagian dari negara, seharusnya penghasilan yang diperoleh oleh militer masuk ke dalam APBN sebelum kemudian dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan militer, atau misalnya realokasi untuk meningkatkan anggaran pendidikan.

Bahkan kalaupun Fraksi TNI/Polri memihak ke aliansi PDI-P dan PKB, suara gabungan ketiga kekuatan tersebut (48,6%) belum bisa mencapai mayoritas. Karena masih kekurangan suara untuk bisa mencapai mayoritas di DPR, dalam upayanya untuk mempertahankan kekuasaan, Presiden Wahid juga mengharap dukungan dari sebagian Fraksi Partai Golkar, yang pada Sidang Umum MPR 1999 ikut menaikkannya ke kursi presiden. Akibatnya, Presiden tidak bisa menekan Jaksa Agung Marzuki Darusman (yang berasal dari Golkar) untuk dengan tegas menyidik semua bekas pejabat Orde Baru, semuanya adalah anggota Golkar, yang diindikasikan terlibat dalam KKN. Mulai disidiknya tokoh Orde Baru/Golkar Ginandjar Kartasasmita oleh Kejaksaan Agung ibaratnya hanya sekadar memberikan gula-gula kepada mahasiswa, organisasi masyarakat sipil dan masyarakat, agar Presiden tidak sama sekali kehilangan legitimasi di mata mereka.

Tuntutan mahasiswa, LSM, dan masyarakat umumnya supaya Presiden Wahid mengganti Jaksa Agung Marzuki Darusman, yang dikenal sangat lamban dalam menangani masalah KKN Orde Baru, sampai sekarang tidak dipenuhi oleh Presiden. Tampaknya Presiden khawatir kalau Marzuki diganti, anggota-anggota DPR dari Partai Golkar akan bersatu dan tidak ada yang mau memberikan suara kepadanya pada voting tertutup di DPR dan MPR. Karena itu, Baharuddin Lopa (dari PPP), yang dikenal sebagai penegak hukum yang sudah membuktikan kemauan dan kemampuannya untuk memberantas KKN, tidak diangkat untuk menggantikan Marzuki, seperti yang dituntut oleh banyak pihak, termasuk oleh PKB sendiri. Presiden hanya mengangkat Lopa sebagai Menteri Kehakiman, yang posisinya kurang strategis dibanding posisi Jaksa Agung dalam membawa kasus-kasus KKN ke pengadilan, menggantikan Yusril Iha Mahendra dari Partai Bulan Bintang.

Keengganan DPR sesungguhnya dilatarbelakangi oleh kepentingan politik dan ekonomi tertentu.

Kepentingan politik Presiden Wahid untuk mempertahankan kekuasaan yang berakibat pada macetnya penanganan hukum terhadap kasus-kasus KKN membuat Presiden tidak bisa memenuhi tugas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas-KKN seperti yang dlamatkan oleh UU Nomor 28/ 1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998. Apa pun alasan politik yang dikemukakan oleh eksekutif, kenyataannya UU dan TAP MPR tersebut belum dijalankan sebagaimana seharusnya.

Akan tetapi Presiden bukanlah satu-satunya lembaga negara yang selama ini gagal menjalankan tugas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Bukan hanya Presiden yang berkewajiban menjalankan UU dan TAP MPR di atas, tapi juga DPR. Masalahnya adalah peta perolehan kursi dan kepentingan politik fraksi-fraksi juga menyebabkan DPR tidak mau menjalankan amanat UU dan TAP MPR tersebut. Ketika Poros Tengah menjalin aliansi dengan Golkar untuk menurunkan Presiden Wahid di tengah jalan, tertutuplah kemungkinan Poros Tengah untuk menjadi motor penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas-KKN. Sedang Golkar sendiri tidak mungkin menjadi motor pemberantasan KKN karena sekarang partai tersebut masih didominasi oleh tokoh-tokoh lama Orde Baru yang banyak diduga terlibat KKN di masa pemerintahan

Soeharto dan Habibie. Demi menjaga aliansinya dengan Golkar, mati tak mati Poros Tengah pun menutup telinga, mata, dan mulut terhadap kasus-kasus KKN yang dilakukan oleh tokoh-tokoh Golkar di masa lalu.

Gugurnya usulan 56 anggota DPR untuk membentuk Panitia Khusus Penyelidikan Penggunaan Dana non-Budgeter Bulog pada pertengahan tahun 2000 merupakan contoh bagaimana Peraturan Tata Tertib DPR RI (selanjutnya disebut Tata Tertib DPR) dipakai untuk melindungi berbagai pelaku KKN Orde Baru dari kejaran hukum, Secara prosedur, rapat paripurna DPR pada 28 Agustus 2000 tidak menyimpang dari Tata Tertib DPR ketika, melalui voting, menolak usulan pembentukan Pansus tersebut, Padahal menurut hasil audit Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dana non-budgeter Bulog yang pengeluarannya tidak bisa dipertanggungjawabkan jumlahnya sangat besar, yaitu Rp 2,86 triliun (*Kompas*, 19 Juni 2000), Dalam kasus penggunaan dana non-budgeter Bulog ini, tokoh-tokoh Orde Baru yang akan diselidiki perannya, kalau Pansus, tersebut jadi dibentuk, adalah para mantan kepala Bulog seperti Bustanil Arifin, Beddu Amang, Rahardi Ramelan, dan Jusuf Kalla, yang semuanya merupakan tokoh-tokoh Golkar, Ketua DPR Akbar Tandjung, yang juga Ketua Umum Golkar, termasuk dalam daftar penyelidikan karena dia diduga ikut bertanggungjawab terhadap mengucurnya dana non-budgeter Bulog tersebut ketika pada pemerintahan Presiden Habibie dia menjabat Menteri Sekretaris Negara (*Kompas*, 9 Juni 2000).

Keengganan DPR, yang dikendalikan terutama oleh kekuatan voting Golkar, Poros Tengah, dan sebagian dari PDI-P, untuk mengungkap penyimpangan dan penyelewengan dana non-budgeter Bulog sesungguhnya dilatarbelakangi oleh kepentingan politik dan ekonomi tertentu. Di masa lalu, Bulog dimanfaatkan sebagai kantong dana bagi penguasa, termasuk untuk membiayai kepentingan Golkar dalam Pemilu, Hal ini diperkuat dengan tuduhan yang dilancarkan Menteri Pertahanan Mahfud MD bahwa dalam Pemilu 1999, Golkar diduga menerima Rp 90 miliar dari Bulog.

Indonesian Corruption Watch (ICW) menegaskan bahwa penggunaan dana non-budgeter Bulog untuk membiayai kampanye Partai Golkar pada Pemilu 1999 itu bukan hanya merupakan tindak pidana korupsi, tapi juga sekaligus melanggar peraturan

pembatasan sumbangan dana partai politik (*Kompas Cyber Media*, 15 Februari 2001). Dalam konteks ini bisa dimengerti jika Golkar mengambillangkah politik untuk menutupi dugaan korupsi tersebut dengan memobilisasi suara guna menolak penyelidikan mengenai penyimpangan dana non-budgeter Bulog. Jika dana non-budgeter Bulog disidik, diperkirakan akan banyak tokoh Golkar yang harus dimintai pertanggungjawaban. Sekarang ini, sebagai sebuah kompromi politik Presiden Wahid untuk memperkuat aliansinya dengan Megawati, jabatan ketua Bulog diberikan kepada PDI-P. Ini menandakan bahwa dalam era pasca-Soeharto ini Bulog tetap merupakan sumber ekonomi yang diperebutkan, dan akan tetap diperah untuk memobilisasi dana bagi kepentingan kemenangan Pemilu 2004.

Dilihat dari Tata Tertib DPR, penolakan Sidang Paripurna DPR untuk membentuk Pansus dana non-budgeter Bulog adalah sah. Dilakukannya voting ketika para anggota DPR tidak berhasil mencapai mufakat juga bukan pelanggaran prosedur. Tapi jelas bahwa penolakan DPR tersebut tidak sejalan dengan UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Seperti sudah disebut, tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dari KKN bukan hanya ada di tangan eksekutif, tapi juga legislatif. DPR seharusnya memelopori upaya-upaya untuk menyidik dan membawa para pelaku KKN ke pengadilan. Tapi komposisi perolehan kursi dan kepentingan politik fraksi-fraksi di DPR membuatnya tidak mati menjalankan amanat UU dan TAP MPR tersebut.

Ketidakmampuan Presiden Wahid dalam memberantas KKN ini tampaknya menjadi penyebab utama mundurnya Ketua Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK) Adi Andojo, yang mempunyai komitmen dan pengalaman yang jelas terhadap pemberantasan KKN, pada minggu ketiga Maret 2001. TGTPK sendiri dibentuk pada 5 April 2000 melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2000. Sebulan sebelum pengunduran Adi Andojo, yaitu pada 21 Februari 2001, tim TGTPK yang dipimpinnya menemui Presiden Wahid dan meminta pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) untuk memotong hukum acara yang menghambat penyidikan kasus-kasus KKN, dan membentuk Pengadilan Khusus Korupsi dengan jaksa dan hakim *ad hoc*. Tapi tampaknya Presiden mengalami

kesulitan politik, karena harus memberikan konsesi politik kepada Golkar, untuk mengeluarkan Perpu yang akan mengambil alih wewenang Kejaksaan Agung dan Kepolisian dalam penyidikan kasus-kasus KKN tersebut.

Kalau keinginan Adi Andojo dipenuhi, dalam hal pengadaan Perpu dan Pengadilan Khusus Korupsi, dapat dibayangkan TGTPK tanpa pandang bulu akan bisa menahan dan menyidik tokoh-tokoh Golkar yang diduga terlibat KKN, yang sekarang menduduki posisi-posisi politik penting. Akibatnya, rencana dagang sapi Presiden dalam upayanya untuk mempertahankan kekuasaan bisa kacau balau. Bukan hanya tokoh-tokoh Golkar yang akan disidik tanpa pandang bulu, tapi juga orang-orang dekat Presiden/PKB yang dicurigai telah melakukan KKN. Dengan demikian lengkaplah sudah lingkaran setannya. Kepentingan-kepentingan politik yang berkenaan dengan kekuasaan telah membuat pihak eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tidak punya kemauan politik untuk memberantas KKN. Maka tokoh anti-korupsi seperti Adi Andojo, yang ditugasi mengepalai sebuah lembaga pemberantasan korupsi, setelah bekerja sekitar satu tahun harus “melempar handuk” ke dalam ring.

UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 sekarang ini tidak dimanfaatkan oleh eksekutif dan yudikatif untuk Golkar yang akan disidik, mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. UU dan TAP MPR tersebut kini dipakai oleh eksekutif dan legislatif sebagai senjata politik untuk saling menyerang DPR memakai TAP MPR No. XI/MPR/1998 sebagai salah satu dasar hukum untuk mengeluarkan Memorandum I & II kepada Presiden, sehubungan dengan kesimpulan Pansus bahwa Presiden patut diduga bersalah dalam kasus Dana Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei. Sedang PKB memanfaatkan TAP MPR dan RUU tersebut untuk menggugat DPR di pengadilan karena, salah satunya, DPR dianggap melanggar UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 ketika melalui voting menolak pembentukan Pansus Dana non-Budgeter Bulog. Yang terjadi bukanlah upaya penegakan UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998, tapi sekadar pemanfaatan kedua produk hukum tersebut sebagai komoditas politik untuk mengejar kepentingan masing-masing dalam rangka perebutan kekuasaan.

**Bukan hanya tokoh-tokoh
Golkar yang akan disidik, tapi
juga orang-orang dekat
Presiden/PKB**

Jejak Korupsi di Legislatif

Selain berpotensi menggugurkan upaya-upaya parlementer untuk menyelidiki kasus-kasus korupsi yang diduga melibatkan tokoh-tokoh Orde Baru/Golkar, para anggota DPR terlepas dari partai mana mereka berasal punya banyak peluang untuk melakukan politik uang yang merupakan kejahatan suap. Politik uang yang terjadi dalam sejumlah proses politik yang melibatkan DPR dimungkinkan karena pada dasarnya lembaga tersebut merupakan ajang untuk menegosiasikan kepentingan. Meningkatnya peran DPR pada masa pasca Soeharto juga berimplikasi pada makin dipertimbangkannya sikap dan posisi lembaga tersebut dalam pengambilan kebijakan publik. Semakin vokalnya anggota DPR dalam mempersoalkan berbagai langkah dan kebijakan di lingkungan pemerintahan, dalam rangka menjalankan tugasnya mengawasi kinerja pemerintah (termasuk sering kali berawal dari BUMN yang bermasalah), membuka peluang bagi bermainnya politik uang untuk

Gossip-gossip tentang suap sering kali berawal dari aktivitas RDP ini

menutupi persoalan yang ada. Bahkan sering kali DPR tidak lagi hanya sekedar menjalankan fungsi pengawasan, tapi ikut campur tangan mengambil keputusan dalam manajemen ekonomi makro, seperti ketika ia ikut menentukan penjualan aset BPPN; kenaikan BBM, tarif listrik, dan tarif angkutan umum; bahkan jenis kertas yang dipakai untuk mencetak uang serta perusahaan pemasoknya. Kerancuan antara tugas pengawasan yang memang menjadi hak DPR dengan kenyataan bahwa badan legislatif tersebut ikut-ikutan menjalankan fungsi eksekutif sudah

diprotes oleh berbagai kalangan karena dianggap mengganggu pengambilan keputusan para menteri.

Paling tidak ada tiga forum politik di DPR yang memungkinkan terjadinya praktek politik uang. Pertama, forum pembahasan UU. Berdasarkan amandemen pertama UUD 1945, kekuasaan membuat UU ada di tangan DPR. Jika pada masa pemerintahan Soeharto kekuasaan ini lebih berada di tangan eksekutif, sekarang ia lebih dipegang oleh legislatif. Secara resmi, pedoman ketentuan dalam membuat RUU masih mengacu pada Keppres Nomor 188/1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, yang dikeluarkan pada 29 Oktober 1998 oleh Presiden Habibie.

Keppres ini merupakan penyempurnaan dari ketentuan serupa, yaitu Inpres Nomor 15/1970 yang dikeluarkan oleh Presiden Soeharto.

Kedua, Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang merupakan forum di mana DPR bersama mitra kerja dari pemerintah melakukan kajian rutin atas berbagai kebijakan pemerintahan. Dalam melakukan tugas ini, DPR membentuk 9 komisi dengan bidang tugas masing-masing, yaitu: Komisi I: Pertahanan, Keamanan dan Hubungan Luar Negeri, Komisi II: Hukum dan Dalam Negeri, Komisi III: Pertanian dan Pangan, Komisi IV: Transportasi dan Infrastruktur, Komisi V: Industri dan Perdagangan, Komisi VI: Agama dan Sumber Daya Manusia, Komisi VII: Kependudukan dan Kesejahteraan, Komisi VIII: Pertambangan dan Energi, Komisi IX: Keuangan dan Perencanaan.

Gossip-gossip tentang terjadinya praktek suap sering kali berawal dari aktivitas RDP ini. Komisi IX yang membawahi Keuangan dan Perencanaan, termasuk perbankan, dan Komisi VIII yang membawahi pertambangan, antara lain Pertamina, dianggap sebagai komisi basah (*Gatra*, 17 Maret 2001). Komisi IV dan Komisi V bisa dipastikan juga rawan terhadap praktek suap yang melibatkan anggota DPR. Sedang yang lain-lainnya dianggap sebagai komisi-komisi kering, seperti misalnya Komisi VI (Agama dan Sumber Daya Manusia) dan Komisi VII (Kependudukan dan Kesejahteraan).

Ketiga, pemilihan pejabat publik. Dalam era pasca-Soeharto, peran DPR dalam penentuan maupun pengajuan pejabat publik makin besar. Calon ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung, misalnya, berdasarkan ketentuan UU No 14/1985 tentang Mahkamah Agung, diajukan oleh DPR untuk kemudian dipilih dan diangkat oleh presiden selaku kepala negara. Hal yang sarna terjadi pada pemilihan Dewan Gubernur Bank Indonesia. Selain itu, DPR juga mesti dimintai pertimbangan dan persetujuan dalam pengangkatan dan penerimaan duta besar, baik dubes RI, maupun dubes negara lain yang ditempatkan di Indonesia. Ketiga bentuk politik uang yang membuka peluang keterlibatan anggota DPR dibahas lebih terinci di bawah ini.

Masalah Suap dalam Pembahasan UU

Praktek politik uang dalam sejumlah keputusan DPR terkait dengan kewenangan

lembaga tersebut membuat UU. Majalah *Gatra* dalam edisi yang sama memuat laporan soal adanya indikasi politik uang dalam proses pengesahan sejumlah daerah menjadi provinsi atau kabupaten yang ditetapkan dalam UU. Isu suap misalnya merebak saat DPR membahas kemungkinan Gorontalo menjadi provinsi terpisah dari Sulawesi Utara. Untuk memperjuangkan Gorontalo sebagai provinsi, diberitakan bahwa panitia pembentukan provinsi tersebut menyediakan dana Rp 5 miliar. Namun seperti biasa, isu atau dugaan adanya politik uang dalam proses ini dibantah pihak-pihak yang terkait.

Dalam aturan prosedural tata cara mempersiapkan RUU seperti tercantum dalam Keppres Nomor 188/1998, terdapat dua tahap yang rawan politik uang. Pertama, pada level eksekutif, yaitu tahap perumusan materi RUU. Pada tahap ini departemen atau lembaga pemerintah non-departemen mengajukan inisiatif usulan RUU. Tahap ini

membuka peluang menyuap bagi kelompok kepentingan yang ingin mempengaruhi materi RUU tersebut. Kedua, pada tahap pembahasan di DPR, yaitu setelah RUU disetujui presiden dan kemudian diajukan ke DPR untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan. Pada tahap ini DPR bisa mengajukan usul perbaikan atau perubahan atas materi RUU sekaligus berhak untuk menerima atau menolak RUU tersebut.

Pada masa Presiden Habibie, saat pembahasan RUU Bank Indonesia, sebuah tabloid memberitakan bahwa pihak BI menyediakan dana Rp 60 miliar guna meloloskan RUU tersebut di DPR. Isu ini dibantah Gubernur BI Syahril Sabirin, yang bahkan menggelar konferensi pers khusus untuk itu. Konferensi tersebut dihadiri oleh sejumlah anggota DPR dari "Komisi VIII yang membawahi perbankan (*Suara Pembaruan*, 5 April 1999).

Isu suap juga merebak saat DPR membahas RUU Minyak dan Gas pada Juli 1999. Dana yang disediakan untuk suap diisukan sebesar Rp 13 miliar. Angka ini lebih kecil dari pemberitaan *Suara Pembaruan* sebelumnya, yang menyebut Rp 32 miliar (*Suara Pembaruan*, 6 April 1999). Menurut *Pembaruan* edisi 20 Juli 1999, uang suap sebesar itu dikeluarkan Pertamina agar DPR tetap mempertahankan adanya BUMN Migas.

Berita berjudul "Isu Suap Landa Pembahasan RUU Migas" itu memuat bantahan

pihak Pansus DPR melalui anggotanya, Jusril Jusan. Bantahan juga diungkapkan oleh sebuah sumber *off the record* yang dikutip *Pembaruan* dari Pertamina. Namun sumber yang sama mengakui memang ada penjajakan goal uang suap tersebut oleh anggota DPR sebagai “uang tutup mulut” agar anggota DPR tidak mengungkapkan berbagai masalah yang memberatkan Pertamina. Ketua Pansus RUU Migas, Erie Soekardja, dari Golkar, tidak membantah isu tersebut.

Masalah Suap dalam Rapat Dengar Pendapat

Forum DPR untuk membahas kebijakan pemerintahan sehari-hari adalah Rapat Dengar Pendapat. (RDP). Politik uang sejumlah anggota DPR untuk tujuan tutup mulut dalam RDP ini bisa muncul atas inisiatif dari kedua pihak, baik pihak anggota DPR maupun pihak yang BUMN yang sedang berkepentingan atau bermasalah. Majalah konglomerat bermasalah *Gatra* edisi tersebut melaporkan isu pemerasan oleh sejumlah anggota DPR terhadap PT. Semen Gresik sebesar Rp 250 juta. Dalam laporan yang sama, majalah tersebut mengutip sinyalemen seorang anggota DPR (Effendy Choirie) mengenai hal serupa, yaitu bahwa sejumlah BUMN telah menjadi korban pemerasan oleh anggota DPR. Narnun seperti kebanyakan isu, dugaan suap ini dibantah pihak- pihak yang diduga terlibat.

Pada Desember 1999, Menko Ekuin saat itu, Kwik Kian Gie, menengarai adanya sejumlah anggota DPR yang “dipelihara” para konglomerat bermasalah, untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Hanya saja, Kwik tidak pernah menyebut nama-nama mereka. Saat itu DPR sedang membahas restrukturisasi utang Texmaco yang dimiliki konglomerat Marimutu Sinivasan dan juga membahas rekapitalisasi BNI. Tudingan Kwik bahkan dibenarkan Ade Komaruddin dari Golkar yang menduga ada sekitar 6 anggota DPR yang terlibat isu suap dalam kasus ini. Indikasinya terlihat dari pernyataan-pernyataan mereka yang cenderung membela Texmaco (*Media Indonesia*, 11 Desember 1999).

**Kwik Kian Gie menengarai
sejumlah anggota DPR
yang “dipelihara” para
konglomerat bermasalah**

juga tidak sepi dari isu suap. Pertengahan Desember 1999, isu suap menyertai kunjungan kerja sejumlah anggota Komisi IX yang dipimpin ketuanya, dr. Sukowaluyo Mintorahardjo, ke Bank Mandiri, Jakarta. Para anggota DPR tersebut diisukan menerima suap masing-masing Rp 15 juta, yang langsung ditransfer ke rekening mereka di Bank Mandiri. Angka itu masih ditambah dengan uang yang diterima tunai sebesar Rp 5 juta saat kunjungan. Jadi total dana yang diterima oleh masing-masing anggota DPR tersebut adalah Rp 20 juta. Lagi-lagi tidak ada penyelesaian maupun penyelidikan apapun terhadap isu ini. Baik Sukowaluyo maupun Robby Djohan, selaku direktur Bank Mandiri, membantah isu ini (*Xpose*, 26 Desember 1999-1 Januari 2000).

DPR juga pernah diterjang isu suap berkaitan dengan PT Freeport Indonesia.

Isu suap muncul pula saat DPR melakukan uji kelayakan untuk memilih calon ketua MA

Media massa melaporkan bahwa perusahaan pertambangan yang beroperasi di Irian Jaya itu telah menyuap anggota Komisi VIII DPR senilai Rp 900 juta untuk masing-masing anggota komisi. Suap itu dimaksudkan agar tidak bersuara vokal dan mengungkit-ungkit masalah Freeport. Isu ini merebak setelah rencana RDP antara Freeport dengan Komisi VIII, yang direncanakan pada 20 Maret 2001, batal digelar. Menyusul pembatalan tersebut, DPR mengagendakan kunjungan kerja ke lokasi Freeport di Irian Jaya. Isu ini

dibantah oleh kedua pihak (*Kompas*, 21 Maret 2000).

Isu Suap dalam Pemilihan Pejabat Publik

Pemilihan pejabat publik di Indonesia juga masih kental diwamai praktek suap atau lazim dikenal dengan istilah “politik uang” untuk menggolkan seorang kandidat. Praktek ini bisa beroperasi pada wilayah terendah seperti pemilihan lurah maupun wilayah tertinggi yakni pemilihan presiden. Pada Sidang Umum MPR Oktober 1999, merebak isu suap untuk memenangkan seorang kandidat. Hanya saja, seperti kebanyakan kasus, gosip suap itu hanya berhenti pada taraf isu, tidak pernah ada upaya investigasi yang mengarah pada tindakan hukum. ICW, seperti diungkap koordinatornya, Teten Masduki, pernah menerima laporan masyarakat soal adanya praktek

politik uang dalam pemilihan presiden pada SU tersebut. (*Kompas*, 2 Oktober 1999) *Gatra* (17 Maret 2001) juga memuat pengakuan anggota DPR dari PAN, Alvin Lie, bahwa dirinya pernah dihubungi dua orang yang menawarkan Rp 1,5 miliar untuk mendukung Habibie dalam SU MPR Oktober 1999. Menurut pengakuan seorang narasumber yang mantan anggota DPR, seperti dikutip *Kompas* dalam artikel yang sama, modus operandi penyuaipan tidak lagi dilakukan melalui transfer bank, melainkan diberikan langsung dalam bentuk tunai. Ini untuk menghindari adanya jejak dokumen atau elektronik yang bisa membawa para pelakunya ke jerat hukum karena pada dasarnya suap dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Pemberian uang itu disesuaikan dengan tahap pelaksanaan SU MPR 1999 dan dilakukan untuk mendukung calon presiden tertentu.

Dalam SU MPR terdapat empat tahap penting yang terkait dengan praktek politik uang. Tahap pertama, penentuan agenda SU MPR. Tahap kedua, pemilihan ketua MPR/DPR. Tahap ketiga; pemaparan pertanggungjawaban presiden. Dan tahap keempat adalah pemilihan presiden. Diberitakan bahwa jumlah uang suap akan meningkat sesuai dengan tahap-tahap tersebut. Prinsip yang digunakan adalah *double or nothing*, dalam arti: kalau jumlah uang suap tidak dilipatkan, maka tidak akan ada dukungan politik sama sekali ketika dilakukan pemungutan suara.

Isu politik uang juga muncul saat pemilihan Deputy Gubernur BI pada Maret 2000. Secara hukum, pemilihan Deputy Gubernur BI dilakukan DPR dari calon-calon yang diajukan Gubernur BI. Pada saat itu ada tiga calon, yakni Burhanuddin Abdullah, Cyrillus Harinowo, dan Aulia Pohan. Calon yang terpilih adalah Aulia Pohan, yang didukung Partai Golkar. Terpilihnya Aulia Pohan disertai dengan munculnya isu penggunaan politik uang untuk mempengaruhi sikap dan pilihan DPR. Isu ini, seperti diberitakan *Kompas* 27 Maret 2000, pertama kali dilansir anggota Komisi IX DPR Zulvan Lindan. Namun DPR tidak pernah membentuk tim untuk menginvestigasi sinyalemen ini.

Isu suap muncul pula saat DPR sedang melakukan uji kelayakan dan kepantasan untuk memilih calon ketua Mahkamah Agung. Seperti diberitakan situs berita *Tempointeraktif*, saat itu berhembus isu bahwa The Habibie Center, lembaga kepunya-

an mantan presiden Habibie, telah mengeluarkan dana Rp 15 miliar untuk menggolongkan pemilihan Muladi, yang juga menjabat ketua Habibie Center. Isu ini dibantah anggota Komisi II Panda Nababan dari PDI-P (*Tempointeraktif*, 20 November 2000). Presiden Wahid, didukung oleh Wakil Presiden Megawati, menolak mengangkat Muladi menjadi Ketua MA dan meminta DPR melakukan pencalonan ulang. DPR berpendapat bahwa . Presiden tidak berhak menolak mengangkat calon Ketua MA yang diajukan DPR. Kontroversi akibat ketidakjelasan UU warisan Orde Baru tersebut, yang bisa diinterpretasikan sesuai kepentingan politik masing-masing, jadi berlarut-larut.

Isu suap dalam pemilihan pejabat publik terjadi pula di tingkat daerah, dalam pemilihan gubernur, bupati, atau wali kota. Dari sisi penegakan hukum, penanganan kasus suap di daerah tidak mengalami kemajuan berarti. Hanya segelintir kasus yang diproses secara hukum. Hasil investigasi ICW, seperti diberitakan *Kompas* 30 Mei 2000 ("29 Anggota DPRD Kalteng Terlibat Suap"), menyimpulkan bahwa proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur Kalimantan Tengah periode 2000-2005 diwarnai suap. Diperkirakan 29 dari 45 anggota DPRD menerima suap sebesar masing-masing Rp 100 juta hingga Rp 150 juta. Mereka juga diduga menerima suap dari kandidat lain yang berkisar antara Rp 25 juta hingga Rp 50 juta per orang. Kasus ini ditangani Kejaksaan Tinggi Kalimantan Tengah.

Langkah hukum juga telah ditempuh berkaitan dengan isu suap yang menyertai terpilihnya wali kota Medan. Bahkan dalam kasus ini, Walikota Medan Drs. Abdillah Ak. MBA telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Negeri Medan. Bersama empat anggota Fraksi PDI Perjuangan DPRD Medan, ia disangka melakukan suap dalam pemilihan wali kota (*Kompas*, 18 April 2001). Empat anggota Fraksi PDI-P (Tonnes Gultom, JD Haloho, Doni Arsal Gultom dan Soeharto Sambir) mengaku menerima Rp. 25 juta dari Abdillah sebagai uang muka untuk pemilihan wali kota. Pengakuan ini dibuat di atas kertas segel di depan kader dan pengurus DPD PDI-P Sumatera Utara. Dalam pemilihan, Abdillah meraih 35 dari 45 suara di DPRD Medan. Pelantikannya sebagai wali kota pada 17 April 2000 dilakukan pada saat dirinya menjadi tersangka (*Kompas*, 19 April 2000).

Selain dalam kasus pemilihan pejabat, isu suap juga terjadi saat para pejabat eksekutif daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD setempat. Isu suap yang berkembang menjelang laporan pertanggungjawaban Gubernur DKI Sutiyoso bisa menjadi salah satu ilustrasi. Laporan pertanggungjawaban Sutiyoso untuk tahun 2000 diterima DPRD DKI Jakarta, meski disertai sejumlah catatan (*Kompas*, 6 Juni 2000). Pada akhir Februari 2001, diberitakan bahwa pada tahun 2000 para anggota DPRD DKI menerima uang jatah mobil masing-masing Rp 75 juta. Lalu pada awal tahun 2001, 55 dari 88 anggota DPRD DKI Jakarta mendapat jatah mobil baru (sedan Hyundai Accent GLS). Sedang Ketua DPRD DKI Edy Waluyo telah lebih dulu menerima Toyota Land Cruiser (berharga Rp 725 juta) dan para wakil ketua dan ketua-ketua fraksi dan komisi mendapat Toyota Corona (*Kompas*, 23 Februari 2001). Turunnya jatah mobil baru tersebut bertepatan dengan waktu menjelang laporan pertanggungjawaban Gubernur Sutiyoso pada April 2001. Uang mobil dan pemberian mobil tersebut diambilkan dananya dari APBD, dan dengan demikian merupakan pengeluaran formal Pemda DKI Jakarta. Apakah ia merupakan suap atau bukan, itu harus dibuktikan di pengadilan. Apakah negara dirugikan, itu juga harus dibuktikan di pengadilan.

**ICW menyimpulkan,
pemilihan gubernur dan wakil
gubernur Kalimantan Tengah
diwarnai suap.**

Yang jelas adalah sangat ironis bahwa di tengah krisis utang (baik dalam dan luarnegeri), membengkaknya defisit APBN, dan pemerintah pusat kekurangan dana untuk mensubsidi daerah-daerah miskin dalam rangka otonomi daerah, Gubernur dan DPRD DKI Jakarta menghambur-hamburkan uang untuk membelikan mobil para anggota DPRD selama dua tahun berturut-turut.

Jejak Korupsi di Eksekutif

UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 juga sama berlakunya untuk presiden, dan karena itu, seperti sudah disebut, DPR memakai TAP tersebut sebagai salah satu landasan hukum untuk mengeluarkan Memorandum I & II kepada Presiden Wahid. Di samping sanksi politik tersebut, Presiden juga bisa diajukan ke pengadilan

jika ada indikasi kuat bahwa dia tidak memenuhi kedua aturan tadi. Sampai sekarang sudah ada beberapa indikasi bahwa Presiden tidak bersedia secara penuh menjalankan amanat UU dan TAP MPR tersebut karena adanya kepentingan ekonomi dan politik yang dikejar.

Keenggannya untuk mengganti Jaksa Agung Marzuki Darusman tentu saja tidak bisa dijadikan alasan hukum untuk mengajukan Presiden ke pengadilan, karena hal tersebut, apapun alasannya, dibenarkan dengan adanya hak prerogatif presiden. Akan tetapi intervensi Presiden untuk menunda penyidikan terhadap tiga konglomerat yang diduga melakukan tindak kejahatan KKN sehubungan dengan Bantuan Likuiditas

Gejala yang sulit dijaring adalah fungsi broker politik oleh orang-orang dekat Presiden Wahid.

Bank Indonesia (BLBI), yang didistribusikan pemerintah pada awal 1998 untuk menopang bank-bank yang terkena *rush*, yaitu Marimutu Sinivasan (Texmaco), Syamsul Nursalim (Gajah Tunggal), dan Prajogo Pangestu (Barito Pacific), bisa dilihat sebagai pelanggaran terhadap UU dan TAP MPR tersebut. Beredarlah rumor bahwa penundaan penyidikan itu berhubungan dengan pemberian sumbangan oleh ketiga konglomerat tersebut kepada orang-orang dekat Presiden dan

PKB.

Presiden Wahid. Satu lagi kasus yang menyangkut Presiden adalah kontrak PLN yang melibatkan perusahaan asing. Jika memang betul bahwa Presiden melakukan intervensi untuk memenangkan ABB, sebuah perusahaan energi Swiss-Swednia, dalam persaingan perebutan kontrak senilai US\$ 100 juta dengan PT Bukaka untuk membangun kabel transmisi listrik, Presiden dapat dianggap mempraktekkan KKN, dan dengan demikian melanggar UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998. Menurut George Aditjondro (2000), ABB memanfaatkan jasa Harold Jensen (perwakilan ABB di AS) dan Daniel Tay, keduanya pernah membantu Presiden Wahid dalam pengobatan matanya, untuk melobi Presiden agar kontrak PLN tersebut jatuh ke tangan ABB.

Indikasi-indikasi praktek KKN lainnya yang berhubungan dengan Presiden Wahid telah didokumentasikan secara terinci oleh George Aditjondro dalam tulisannya tersebut. Salah satunya yang mencolok adalah bagaimana orang-orang dekat dan keluarga

Presiden Wahid berhasil mendapat kemudahan-kemudahan dalam berbisnis atau menduduki posisi-posisi ekonomi strategis. Misalnya, Presiden pernah mempromosikan adiknya, Hasyim Wahid, ke dalam struktur BPPN untuk menjadi penagih utang para konglomerat. Meski dia tidak bertahan lama di sana, jabatan tersebut adalah posisi basah yang sangat rentan terhadap suap dari para konglomerat yang jumlah kredit macetnya luar biasa besarnya.

Di samping itu, menurut Aditjondro, Hasyim Wahid juga memperoleh kemudahan-kemudahan dalam bisnis impor minyak mentah dari Irak, Iran dan Kuwait bagi Pertamina. Sedang adik Presiden yang satu lagi, Solahuddin Wahid, menurut Aditjondro memperoleh sebuah kontrak dari BUMN PT. Bahana Pakarya Industri Strategis (BPIS) untuk membangun West Java Industrial Park. Kontrak-kontrak dari BPIS yang membawahi sepuluh industri strategis itu dulunya banyak yang jatuh ke tangan bisnis keluarga Habibie. Sedang diangkatnya Rozy Munir, yang berasal dari Nahdlatul Ulama (NU dan PKB, menjadi Menteri Pendayagunaan BUMN menggantikan Laksamana Sukardi dari PDI-P, juga mengundang kecurigaan bahwa Presiden memberi kemudahan kepada Rozy Munir untuk menggalang dana bagi kepentingan PKB dalam Pemilu 2004.

Jika celah-celah KKN di DPR bisa diidentifikasi secara jelas dalam mekanisme operasi DPR, misalnya dalam pembahasan RUU, RDP, dan pengangkatan pejabat publik, celah-celah KKN di eksekutif lebih kabur karena banyak berhubungan dengan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan pejabat tinggi negara. Jadi harus ada kejelasan apa yang menjadi hak prerogatif presiden, dan sampai sejauh mana eksekutif - dengan sepengetahuan presiden - bisa menentukan alokasi kontrak proyek negara, atau meminta Kejaksaan Agung untuk menunda penyidikan kasus KKN.

Satu lagi gejala politik yang sulit dijaring oleh perangkat hukum adalah fungsi perantara (*broker*) politik yang dilakukan oleh orang-orang yang dekat dengan Presiden Wahid. Menurut berbagai sumber yang bisa dipercaya, Presiden memutuskan untuk menunda penyidikan terhadap bos Texmaco Marimutu Sinivasan adalah setelah Presiden bertemu dengan Sinivasan, dan pertemuan tersebut diatur oleh salah seorang yang dekat dengan Presiden. Demikian juga pertemuan antara Presiden dengan Tommy

Soeharto. Dikatakan Sinivasan dan Tommy membayar uang jasa kepada para makelar politik tersebut. Secara finansial ternyata sangat menguntungkan untuk menjadi orang dekat Presiden Wahid. Apakah peran makelar politik ini menyalahi hukum kalau tujuannya adalah untuk melanggar UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. 1 /XI/MPR/ 1998? Bisakah dikatakan bahwa para makelar politik itu merupakan *accessories to crime*?

Lemahnya Rambu-rambu Hukum

Seperti sudah dikatakan, UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN belum bisa dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen karena berlarutnya pertikaian antara legislatif dan eksekutif. Akan tetapi UU Nomor 28/1999 sendiri mengidap kelemahan-kelemahan yang cukup fatal untuk bisa mencegah praktek KKN. Pasal 5, misalnya, mewajibkan anggota legislatif, eksekutif, dan yudikatif mengumumkan kekayaan mereka kepada masyarakat. Ketentuan ini diharapkan bisa mencegah para pejabat negara dari tindakan yang mengarah pada KKN karena adanya transparansi soal harta kekayaan. Sayangnya, ketentuan ini mengandung kelemahan serius. Seperti dikatakan oleh Ketua Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) Yusuf Syakir, tidak ada sanksi hukum kalau para pejabat negara tidak mengisi formulir daftar kekayaan yang diajukan KPKPN. Sanksinya hanya bersifat moral, dalam arti nama-nama mereka yang tidak bersedia mengisi daftar kekayaan akan diumumkan kepada publik. Dan tentu saja juga tidak ada sanksi hukumnya kalau nanti terbukti ada pejabat negara yang tidak memberikan informasi yang jujur mengenai harta dan kekayaannya. Seharusnya ada sanksi yang tegas kalau ada harta kekayaan yang tidak ikut dilaporkan; misalnya yang bersangkutan harus membayar denda yang tinggi, atau harta tersebut disita oleh negara. Prasyarat lainnya adalah Kejaksaan Agung tidak mempan tekanan politik dan suap untuk ikut menutupi kebohongan tersebut.

Khusus untuk kalangan DPR, hingga sekarang belum ada mekanisme hukum yang efektif untuk mencegah terjadinya politik uang dalam sejumlah proses pengambilan

keputusan di parlemen. Untuk itu, baru-baru ini DPR membentuk Panitia Khusus untuk merumuskan Kode Etik DPR. Dalam rancangan semen tara kode etik itu antara lain diatur ketentuan penerimaan hadiah dari pihak lain; dirumuskan pula aturan yang bersanksi jelas dan yang tidak jelas. Yang jelas, misalnya, anggota DPR dilarang menerima hadiah yang nilainya melebihi Rp 500. 000. Bandingkan jumlah tersebut dengan isu suap yang diterima oleh anggota DPR dari BUMN yang jumlahnya mencapai puluhan dan bahkan ratusan juta rupiah. Pelanggaran ini sanksinya jelas, yaitu bisa berbentuk teguran hingga pemecatan dari keanggotaan DPR. Tapi larangan bagi anggota DPR untuk merangkap jabatan di perusahaan, sanksinya tidak jelas. Larangan merangkap jabatan ini diperkirakan bakal ditentang cukup keras oleh kalangan anggota DPR, karena banyak di antara mereka yang menjadi konsultan atau bahkan duduk dalam dewan direksi atau dewan komisaris pada sejumlah perusahaan.

Proses seorang anggota DPR mendapat sanksi itu sendiri diatur dalam Pasal 23 Rancangan Kode Etik DPR tentang pengaduan pelaporan dan penelitian. Pada ayat (1) disebutkan, pengaduan pelaporan terhadap dugaan adanya pelanggaran Kode Etik uang dalam pengambilan DPR diajukan secara tertulis kepada pimpinan DPR. Laporan yang tidak disertai identitas, dalam ayat (2) disebutkan, dapat dikesampingkan oleh

pimpinan DPR. Laporan pengaduan yang diterima pimpinan DPR kemudian disampaikan ke Badan Musyawarah (Bamus) DPR untuk diputuskan dan ditindaklanjuti. Dalam mengambil keputusan, Bamus harus lebih dulu mengusulkan kepada rapat paripurna untuk membentuk Dewan Kehormatan. Dewan Kehormatan itulah yang meneliti dan dapat menyatakan menerima atau menolak laporan pengaduan, kemudian menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan DPR untuk menjatuhkan sanksi (*Suara Pembaruan*, 29 November 2000).

Masalahnya: dalam mekanisme pengaduan tersebut adalah bahwa di Bamus, pengaduan bisa digugurkan dengan menggunakan kekuatan voting, seperti halnya usulan untuk mengadakan Pansus Dana non-Budgeter Bulog. Untuk mengatasi hal itu, sebaiknya pengaduan tidak diperlakukan sebagai rahasia negara, tapi dari awal semua indikasi dan bukti-bukti dibebaskan kepada masyarakat. Karena DPR belum

Belum ada mekanisme untuk mencegah politik uang dalam pengambilan keputusan di parlemen

mampu menjadi penegak hukum, maka kontrol publik terhadap badan legislatif ini harus dibuka selebar mungkin. Kalaupun pengaduan kasus KKN secara formal prosedural bisa digugurkan, rakyat diberi kesempatan untuk menilai apakah DPR sudah benar melaksanakan UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 atau tidak. Jika tidak, yang lolos dari jaring Kode Etik DPR bisa ditangkap melalui pengaduan publik lewat pengadilan.

Larangan merangkap jabatan diperkirakan akan ditentang oleh kalangan anggota DPR

Rancangan Kode Etik DPR tersebut tampaknya juga tidak bisa diterapkan dalam hal DPR secara lembaga menghambat upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN, misalnya dengan menolak membentuk Pansus dana non-budgeter Bulog, atau ketika DPRD secara kelembagaan bekerja sama dengan gubernur untuk mengeluarkan tunjangan mobil dua tahun berturut-turut. Untuk kasus-kasus seperti ini, harus ada pihak ketiga yang menggugat lewat pengadilan biasa. Dalam kasus DPRD DKI, UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/

1998 membuka peluang bagi masyarakat dan LSM untuk melancarkan *class action* terhadap DPRD DKI dan Gubernur untuk memperoleh kejelasan hukum atas dugaan tindakan suap tersebut. Bila baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif terkena hambatan politik untuk menegakkan hukum dengan jalan memberantas KKN, pihak ketiga di luar mereka harus bisa memanfaatkan perangkat hukum yang ada untuk berinisiatif memberantas KKN dengan jalan menegakkan hukum, meski upaya mereka kemudian disambut dengan berbelitnya proses hukum di tangan kepolisian dan kejaksaan.

Untuk mengontrol eksekutif, kini DPR sedang membahas RUU tentang Lembaga Kepresidenan yang diharapkan bisa mencegah Presiden dan Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan KKN atau yang memberi peluang bagi pihak-pihak lain (kroni-kroninya) untuk melakukan KKN. Pasal 43 menyatakan bahwa "Presiden dan atau Wakil Presiden dilarang:

- a. melakukan kegiatan bisnis secara langsung atau tidak langsung;
- b. memberikan kemudahan dan/atau peluang bisnis kepada keluarga, kroni kelompok

- politiknya, dan/atau pihak lain baik secara langsung atau tidak langsung;
- c. aktif dalam kepengurusan badan-badan sosial;
 - d. memberikan kemudahan dan/ atau peluang kepada keluarga atau kroninya yang aktif dalam badan-badan sosial, secara langsung atau tidak langsung;
 - e. menerima uang, barang, dan/ atau jasa dari pihak lain, yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan pemerintah atau sebagai imbalan atas suatu keputusan pemerintah yang telah ditetapkan; dan/ atau
 - f. menerima secara langsung atau tidak langsung hadiah dalam bentuk apapun yang nilainya lebih dari Rp 25.000.000 (dua puluh lima juta rupiah) dari pihak lain dan/ atau pihak tertentu dari negara lain.”

Adanya aturan seperti dalam Pasal 43 tersebut akan memudahkan DPR menerapkan mekanisme kontrol terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Kejelasan peraturan akan bisa mencegah munculnya kontroversi seperti boleh tidaknya Presiden menerima bantuan pribadi dari Sultan Brunei sebesar US\$ 2 juta. Kalau RUU Lembaga Kepresidenan itu sudah disepakati oleh DPR dan Presiden dan diundangkan, jelas bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak boleh lagi menerima sumbangan pribadi seperti disebut.

Selain menghadapi kontrol DPR, Pasal 46 ROO Lembaga Kepresidenan juga membuat Presiden dan Wakil Presiden terbuka untuk digugat secara perdata (seperti gugatan ganti rugi dari pihak-pihak tertentu), secara pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan secara administrasi negara (seperti gugatan untuk membatalkan keputusan administrasi yang telah ditetapkan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden). Menurut Pasal 46 tersebut, Presiden dan Wakil Presiden hanya kebal dari gugatan perdata, pidana, dan/atau administrasi negara atas pernyataan dan/ atau pendapat yang mereka kemukakan dalam rapat kabinet, dalam rapat-rapat resmi MPR, dan/atau dalam rapat-rapat resmi DPR, baik dalam rapat-rapat resmi yang sifatnya terbuka maupun tertutup, yang diajukan secara lisan dan/ atau tertulis.

Disepakati dan diresmikannya Rancangan Kode Etik DPR dan RUU Lembaga Kepresidenan yang mengandung mekanisme tuntutan dan sanksi-sanksi yang jelas

akan sangat membantu upaya penegakan UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN di kalangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tanpa adanya kejelasan mekanisme pengajuan tuntutan dan sanksi-sanksi yang berat dan jelas, masalah KKN yang melibatkan kalangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif akan sangat sulit dihilangkan.

Pemilu dan Politik Uang

Dalam konstelasi politik pasca-Soeharto, sulitnya penindakan kasus-kasus KKN oleh legislatif, yudikatif, dan eksekutif didahului oleh proses Pemilu 1999 yang juga tidak bersih dari KKN. Pemilu-pemilu di masa pemerintahan Soeharto memang juga tidak bersih dari KKN, tapi hal itu bukan topik tulisan ini. Pada Pemilu 1999, praktek-praktek suap dan pelanggaran dalam jumlah sumbangan dana kepada partai - lebih populer dikenal dengan sebutan "politik uang" - banyak terjadi dan gagal dicegah oleh perundangan dan sistem hukum yang ada, yang juga kemudian terbukti tak mampu menindak pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Meski ada berbagai indikasi bahwa Partai Golkar paling banyak mempraktekkan politik uang dalam Pemilu 1999, seperti diungkap oleh Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia - JAMPPI (A. Malik Haramain dan MF. Nurhuda, 2000, h. 90), partai-partai besar lainnya juga tidak bersih dari praktek politik uang. Lemahnya UU No.3 /1999 dalam hal sanksi dan denda terhadap politik uang menyebabkan tak terbendungnya praktek politik uang oleh Golkar dan partai-partai politik besar lainnya dalam Pemilu 1999.

Politik uang pada Pemilu 1999 dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis. Pertama, pemberian uang suap kepada pemilih untuk memilih partai tertentu. Kedua, mobilisasi dana dari pihak ketiga untuk membiayai kampanye. Ketiga, pemanfaatan program pemerintah guna memperbesar perolehan suara.

Pemberian Uang Suap kepada Pemilih

Meski pemberian suap kepada pemilih dilakukan oleh banyak partai politik, tapi ada indikasi bahwa yang paling banyak melakukannya adalah Partai Golkar. Dari total

383 pelanggaran dalam bentuk politik uang yang berhasil dikumpulkan oleh JAMPPPI (2000, h. 90), Golkar melakukan 250 kali (65,4%), sedang Partai Daulat Rakyat 50 kali (13,1%). Sisanya dilakukan oleh partai-partai politik lainnya. Golkar paling banyak melakukannya karena beberapa sebab. Pertama, Golkar mempunyai banyak dana yang telah dikumpulkan selama pemerintahan Soeharto, dan karenanya mampu membiayai politik uang dalam skala yang relatif luas. Kedua, partai-partai politik lainnya seperti PDI-P, PPP, PKB, dan PAN waktu itu belum punya kesempatan untuk menggalang dana secara signifikan. Ketiga, dengan jatuhnya Soeharto, Golkar sangat khawatir kalau perolehan suaranya dalam Pemilu 1999 merosot tajam.

Pada Pemilu 1999, Golkar menyuap pemilih dengan menggunakan tiga pola

Karena dalam pemerintahan Presiden Wahid tidak hanya Golkar yang berkesempatan menggalang dana untuk kepentingan kemenangan Pemilu 2004, tapi juga PDI-P, PPP, PKB, PAN, - bahkan juga partai yang lebih kecil seperti Partai Keadilan (PK) dan Partai Bulan Bintang (PBB) - akan sangat berguna untuk menyimak bagaimana pola praktek politik uang yang dilakukan Golkar pada Pemilu 1999. Dalam Pemilu yang akan datang, bisa diduga partai-partai besar lainnya juga akan mempraktekkan pola serupa.

Pada Pemilu 1999, Golkar menyuap pemilih dengan menggunakan paling tidak tiga pola: lewat tokoh politik dari daerah tertentu, lewat jalur birokrasi, dan melalui penyuapan di jalanan. Contoh untuk ilustrasi pola pertama adalah peran A.A. Baramuli, wakil ketua dewan penasihat Golkar dan tokoh dari Sulawesi Selatan. Pada Pemilu 1999, Baramuli berkunjung ke berbagai daerah di Sulawesi yang hampir selalu disertai acara bagi-bagi uang. Di Gowa, Sulawesi Selatan, Baramuli membagikan Rp 206 juta kepada pengurus masjid, pengurus Golkar di tingkat desa dan kecamatan, serta memberikan beasiswa kepada murid SLTP, SLTA, dan mahasiswa. Ia juga memberi Rp 100.000 kepada setiap kepala desa (*Kompas*, 26 Februari 1999).

Di Sulawesi Utara, politik uang Baramuli mengundang protes 21 pimpinan partai politik, yang pada 11 Juni 1999 di Manado meminta agar Baramuli, yang juga ketua DPA, dituntut kepengadilan dengan tuduhan menjadi dalang sekaligus motor kegiatan

politik uang di daerah tersebut. Ke 21 parpol tersebut adalah KRISNA, PPP, PKP, PAN, PKB, PK, PUDI, PDI-P, PILAR, PARI, KAMI, PBN, PNI Supeni, PADI, MKGR, MURBA, IPKI, PDKB, PRD, Republik, dan PSP. Mereka berpendapat kegiatan temu kader yang dilakukan oleh Baramuli sebelum masa kampanye yang disertai pemberian sumbangan dana bagi pembangunan rumah ibadah, seperti gereja, dan masjid di Sulawesi Utara atas nama Partai Golkar, yang menghabiskan dana miliaran rupiah, bertendensi praktek politik uang. Di samping itu, Ketua Partai Keadilan dan Persatuan, Frits Sumampouw, menyatakan, sumbangan Baramuli sebesar Rp 100.000 untuk semua lurah kepala desa di Kabupaten Minahasa patut dipertanyakan. Kepala Desa Pasaman Baru mengaku bahwa seluruh kepala desa masing-masing diberi Rp 100.000 oleh Golkar. (*Kompas*, 12 Juni, 1999)

Politik uang juga dilakukan Golkar di jalanan. Di Wonogiri,"Serangan Fajar dilakukan oleh lima orang

Penyuapan juga dilakukan Golkar lewat jalur birokrasi. Di Kalimantan Selatan, menurut Muhammad Effendi, Ketua DPD Golkar Tabalong Murhan Effendi dan pengurus lamnya mendatangi 23 kepala desa (kades) di Kecamatan Tanta, Kabupaten Tabalong, dua hari sebelum pencoblosan. Dalam pertemuan di rumah Arbain, warga Desa Tanta, terjadi negosiasi antara pengurus Partai Golkar dengan 23 kades tersebut. Pengurus Golkar bersedia memberi Rp 500.000 per kades asal mereka bisa mengerahkan warga mencoblos Golkar. Para kades setuju. Partai Golkar menang mutlak di kecamatan itu, namun 23 dari 24 parpol (di luar Golkar) curiga. Setelah diselidiki, dua warga setempat H. Arbain dan Jarkasi mengaku menerima uang dari kades agar mencoblos Partai Golkar. Keduanya membuat pernyataan tertulis di depan pimpinan parpol bahwa ke 23 kades itu telah menerima uang dari pengurus Partai Golkar dan sebagian dibagikan pada warga pemilih (*Kompas*, 12 Juni 1999).

Masih memakai jalur birokrasi, para pegawai negeri, termasuk pensiunan, terhitung 1 April 1999 lalu, memperoleh tunjangan baru bernama "Tunjangan Perbaikan Penghasilan" (TPP) senilai Rp 155.250 per kepala dari golongan terendah sampai menteri. Jika jumlah pegawai negeri dan pensiunan serta pegawai daerah sebanyak 7,5 juta orang, maka pemerintah mengeluarkan Rp 1,16 triliun per bulan untuk TPP ini. Tambahan tunjangan baru itu disertai peraturan pemerintah yang menumbuhkan

kecurigaan tentang kemungkinan adanya politik uang dalam rangka memenangkan pihak tertentu dalam Pemilu 1999. Sumber *Kompas* di Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan mengungkapkan, saat itu ada *rumor* bahwa jika mereka tidak menusuk gambar parpol tertentu, maka tunjangan tersebut akan dicabut.

Dari mana uang tunjangan itu didapat, masih menjadi pertanyaan serius. Sebab tunjangan tersebut tidak masuk dalam APBN 1999/2000. Sementara itu Hadiyanto, Kepala Biro Hukum dan Humas Depkeu, tidak bisa dihubungi untuk menanyakan kebenaran berita mengenai adanya TPP tersebut. Seorang guru SD dari Bandung, Jawa Barat, mengaku menerima TPP, namun tidak tahu apakah tunjangan itu berlaku selamanya atau hanya sementara. Dari Palangkaraya, Kalimantan Tengah, dilaporkan, secara struktural memang tidak ada instruksi kepada pegawai negeri untuk memilih salah satu kontestan Pemilu. Tapi secara terselubung arahan itu ada. Menurut Kepala Kanwil Departemen Kehutanan dan Perkebunan Kalteng, "Tidak ada instruksi dari atasan. Tetapi perbaikan nasib, terutama kenaikan gaji kagetan mulai bulan April lalu, membuat kami memilih partai tertentu". (*Kompas*, 31 Mei 1999)

Politik uang juga dilakukan Golkar di jalanan. Di Wonogiri, "Serangan Fajar" politik uang dilakukan oleh lima orang, dan salah seorang di antaranya fungsionaris DPD Partai Golkar Wonogiri, dibantu oleh anak dan satuan tugas Golkar setempat. Mereka dipergoki ketika hendak membagikan uang kepada masyarakat di Desa Ngancar, Kecamatan Giriwoyo, pada hari Senin (7/6/1999) dini hari pukul 00.15. Ketika rombongan fungsionaris Golkar itu ditangkap, warga menggeledah mobil stasion milik SP yang diparkir di pekarangan Bambang dan menemukan uang sejumlah Rp 980.000 yang akan dibagi-bagikan, sejumlah atribut partai Golkar, serta senapan angin. Menurut pengakuan Mur, SP membagi-bagikan uang kepada penduduk yang ditemui antara Rp 5.000 hingga Rp 50.000. Seorang warga Desa Ngancar, Sagimin, mengaku beberapa kali menerima uang dari SP, besarnya antara Rp 60.000 hingga Rp 100.000 (*Kompas*, 7 Juni 1999).

Mobilisasi Dana Pemilu dari Pihak Ketiga

Jenis kedua politik uang oleh partai politik adalah memobilisasi dana dari perorangan, lembaga, dan perusahaan. Pada Pemilu 1999, pelanggaran terhadap batas maksimal sumbangan yang ditetapkan oleh UU No.3 / 1999 sebesar Rp 15 juta untuk sumbangan perorangan dan Rp 150 juta untuk sumbangan perusahaan, dilakukan oleh berbagai partai politik besar. Menurut IFES (1999), laporan hasil audit pertama partai-partai politik yang diserahkan kepada Komite Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa Golkar menerima dua sumbangan pribadi anonim yang jumlahnya masing-masing Rp 50 juta dan satu lagi sumbangan pribadi sebesar Rp 25 juta. Golkar juga menerima sumbangan dari perusahaan yang jumlahnya hampir Rp 200 juta. Menurut Golkar, sumbangan itu berasal dari berbagai cabang perusahaan tersebut sehingga jumlah sumbangan dari setiap cabang perusahaan itu tidak melanggar ketentuan batasan sumbangan sebesar Rp 150 juta.

Masih menurut IFES, laporan dari PDI-P kepada KPU menunjukkan dari 304 donor anonim, tiga di antaranya melanggar batas nilai pinjaman, dan satu di antaranya bahkan bernilai Rp 400 juta. Sedang laporan dari PKB menunjukkan adanya donasi dari dua individu dan empat sumbangan dari perusahaan yang melampaui batas. PAN melaporkan menerima satu donasi individu yang melampaui batas. Partai Buruh Nasional (PBN) melaporkan menerima pinjaman atau sumbangan dari lima individu yang melampaui batas sumbangan. Sedang laporan hasil audit kedua menunjukkan bahwa PDI-P menerima lima sumbangan individual yang nilainya melebihi ketentuan. PPP menerima sumbangan dari berbagai individu dengan jumlah total Rp 14 miliar, semuanya melebihi batas.

Terlihat jelas bahwa individu dan perusahaan pada Pemilu 1999 yang lalu tidak lagi hanya mengkonsentrasikan pemberian sumbangan kepada Golkar, tapi juga kepada partai-partai politik lainnya yang dianggap kuat. Kecenderungan menyumbang pada berbagai partai ini juga diduga akan berlangsung pada Pemilu 2004.

Mobilisasi Dana dari Badan/ Program Pemerintah

Pada masa Orde Baru, ada kecenderungan kuat pemanfaatan kekuasaan untuk menjadikan BUMN sebagai sapi perah partai yang berkuasa. Pada pemerintahan Habibie, Kementerian Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dipimpin Tanri Abeng melibatkan Golkar pada penyaluran 2% keuntungan BUMN dalam bentuk pinjaman tanpa bunga kepada pengusaha kecil dan koperasi (*Kompas*, 21 Mei, 1999). Sejak 1994 BUMN setiap tahun memang diharuskan pemerintah menyisihkan 2% dari laba untuk disalurkan dalam bentuk kredit lunak, guna membantu usaha kecil menengah. Program ini sempat dibekukan setelah Soebarto lengser, tapi menjelang kampanye Pemilu 1999, Meneg PBUMN Tanri Abeng melanjutkannya kembali. Ditengarai dana BUMN tersebut dipakai Golkar untuk “membeli” suara menjelang Pemilu 1999. Kenapa BUMN menggandeng sebuah partai politik untuk menyalurkan dana publik 2% tersebut kepada masyarakat? Kenapa tidak disalurkan melalui lembaga non-pemerintah atau lembaga-lembaga keagamaan yang lebih netral dalam urusan politik?

Di masa pemerintahan Presiden Wahid yang tidak lagi didominasi oleh satu partai, BUMN tetap dianggap sapi perah yang layak diperebutkan. Seperti telah disebut, diangkatnya Rozy Munir oleh Presiden Wahid menjadi Menteri Pendayagunaan BUMN menggantikan Laksamana Sukardi menunjukkan perebutan kekuasaan atas BUMN antara PKB dan PDI-P. Sedang Bulog, seperti telah dibahas, yang menjadi sapi perah bagi Golkar pada masa pemerintahan Soeharto dan Habibie tampaknya juga akan tetap menjadi sapi perah bagi kepentingan partai politik dalam era pasca-Soeharto.

Sementara itu, Partai Daulat Rakyat (PDR) yang diketuai Adi Sasono, yang menjadi Menteri Koperasi dan Usaha Kecil di pemerintahan Habibie, memanfaatkan sebuah program pemerintah, Kredit Usaha Tani (KUT), untuk kepentingan pengumpulan suara pada Pemilu 1999. Kasus KUT ini perlu dibahas karena menunjukkan bagaimana kepentingan sebuah partai politik yang dekat dengan kekuasaan (Adi Sasono sangat dekat dengan Presiden Habibie pada waktu itu) mampu merombak sebuah program

**Partai Daulat Rakyat
memanfaatkan program
pemerintah,
Kredit Usaha Tani (KUT)**

pemerintah dan membuatnya berantakan. Kasus KUT ini perlu dicermati karena di masa mendatang partai-partai besar bisa jadi bersaing untuk menguasai program-program pemerintah lainnya yang bisa dimanfaatkan sebagai politik uang untuk meningkatkan perolehan suara dalam Pemilu 2004.

Ketika menjabat Menteri Koperasi pada pemerintahan Habibie, yaitu dari Mei 1998 sampai Oktober 1999, Adi Sasono berpendapat bahwa dana anggaran KUT sebesar sekitar Rp 300 miliar (periode 1997-98) adalah terlalu kecil. Kemudian berbagai kebijakan diubah sehingga alokasi dana KUT akhirnya mencapai Rp 8,4 triliun (1998-2000). Masalah adalah: bersamaan dengan lonjakan realisasi KUT itu, jumlah kredit macet juga melonjak drastis dari di atas 17% menjadi hampir 75% (*Kompas*, 25 2001).

Relatif kecilnya alokasi KUT di masa lalu, yakni sekitar Rp 300 miliar, tampaknya bukan karena pemerintah Soeharto sekadar kurang punya komitmen kepada petani. "Pedoman/Petunjuk Pelaksanaan Penyaluran KUT untuk Intensifikasi

Berbagai kebijakan diubah sehingga alokasi dana KUT akhirnya mencapai Rp. 8,4 triliun

Padi/Palawija dan Hortikultura" yang diterbitkan oleh Departemen Koperasi dan PPK, Direktorat Jenderal Pembinaan Koperasi Pedesaan, Jakarta sehingga alokasi dana 1997/1998, yaitu pada era pra perubahan kebijakan KUT, nunjukkan ketatnya penetapan asas kehati-hatian untuk mencegah kemacetan kredit. Mekanisme kehati-hatian inilah yang banyak dihilangkan dengan terbitnya Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Kredit Usaha Tani,

8 Desember 1998, dan Keputusan Menteri Pertanian dan Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah, 9 Desember 1998, tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Tani untuk Intensifikasi Padi, Palawija, dan Hortikultura, beserta berbagai peraturan petunjuknya. Pelonggaran prasyarat kehati-hatian tersebut, yang merupakan buah usaha Adi Sasono, memungkinkan pengucuran dana KUT hingga mencapai Rp 8,4 trilyun. Berikut ini adalah berbagai prinsip kehati-hatian yang dilonggarkan:

1. Perubahan peran bank dari pelaksana (*executing agent*) menjadi sekadar penyalur (*channeling agent*). Dalam peraturan KUT baru, yang menjadi *executing agent* adalah koperasi/LSM, yang menjadi ujung tombak Partai Daulat Rakyat untuk memobili-

sasi pendukung dalam Pemilu 1999. Akibatnya:

- a. Pengalaman dan pengetahuan bank untuk menilai kelayakan kredit tidak lagi digunakan. Sementara koperasi/LSM juga tidak dibekali pengetahuan dan pengalaman yang cukup untuk menggantikan peran bank.
 - b. Tenaga Teknis Administrasi (TTA), yaitu pegawai bank yang ditempatkan di KUD untuk bersama-sama KUD mengawasi penyaluran, penggunaan dan pengembalian KUT dan KUT pola khusus, terhapus. Dengan dilumpuhkannya peran bank sebagai penilai kelayakan kredit, KUT bisa jauh lebih mudah mengucur. Apalagi karena yang dijadikan pelaksana adalah koperasi/LSM, yang syarat kelayakannya juga ikut dikendorkan.
2. Pelonggaran persyaratan untuk agen penyalur KUT. Peraturan lama mencantumkan persyaratan ketat bagi KUD yang mati menjadi pelaksana KUT. Misalnya:
- a. KUD secara organisasi dan usaha dinilai sehat
 - b. berpengalaman dalam bidang perkreditan
 - c. KUD mempunyai pengurus dan manajer yang mampu mengelola dan mengamankan kredit
 - d. KUD pelaksana adalah yang sisa KUT untuk komoditas padi/palawija untuk dua musim tanam sebelumnya tidak lebih dan 20%. Sedangkan untuk musim-musim tanam sebelumnya telah tunas dan untuk komoditas hortikultura, KUT tahun anggaran sebelumnya telah tunas.
 - e. KUD pelaksana penyalur KUT hortikultura mempunyai jaminan pasar dalam bentuk kerja sama usaha dengan perusahaan/distributor/pabrikasi atau perorangan yang termuat dalam perjanjian kerja sama.

Dalam peraturan baru, tidak lagi disebut-sebut bahwa koperasi/LSM harus sehat, berpengalaman dalam perkreditan, memiliki SDM yang mampu mengelola dan mengamankan kredit, dan adanya jaminan pasar. Khusus untuk butir d, persyaratan sisa KUT untuk dua musim sebelumnya dilonggarkan dari 20% menjadi 50%. Dengan adanya pelonggaran kriteria *executing agent*, praktis koperasi/LSM pendukung PDR

yang kinerjanya buruk, tidak kompeten dalam penyaluran dan penagihan kredit, dan tidak punya akses pemasaran, dengan mudah bisa menjadi agen pelaksana. Tapi PDR sendiri ternyata gagal meraih suara signifikan pada Pemilu 1999. Akibat pemanfaatan KUT menjadi politik uang, seperti sudah disebut, jumlah KUT yang macet meningkat luar biasa, dan hat ini sangat merugikan pemerintah maupun petani kecil.

Kelemahan Hukum dalam Masalah Politik Uang

Jika dibanding dengan UU No.1 /1985, UU No.3 /1999 tentang Pemilu menunjukkan kemajuan-kemajuan yang cukup berarti. Ini merupakan kemajuan yang menggembirakan, mengingat dalam Pemilu 1992 banyak sekali terjadi pelanggaran terhadap UU No. 1/1985, tapi sayangnya UU tersebut tidak mengatur sanksi hukumnya (Irwan dan Edriana, 1995, h. 30-42). Sebaliknya, Pasal 72 dan 73 UU No. 3/1999 menetapkan sanksi yang jelas pada semua jenis pelanggaran (lihat Tabel 2). Namun masalahnya, ayat-ayat dalam UU No. 3/1999 yang mengatur sanksi pidana terhadap pelanggaran asas Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia (LUBER) merupakan ayat- ayat karet yang bisa ditarik dan diulur sesuai kepentingan politik.

Tabel 2 menunjukkan adanya kelemahan fatal UU No.3 /1999 dilihat dari segi kemampuannya untuk mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil, dan tentu saja bebas dari politik uang. Khusus untuk politik uang, pelanggaran dalam bentuk , "Memberi atau janji menyuap seseorang untuk mempengaruhi pilihan, dan yang menerima (janji) suap "diancam sanksi" Pidana hukuman penjara paling lama 3 tahun". Terhadap pelanggaran dalam bentuk "Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan KPU" diancam sanksi "Pidana hukuman kurungan paling lama 3 : bulan atau denda paling banyak Rp 10 juta". Sanksi pidana dan denda yang memakai pendekatan maksimal, misalnya hukuman penjara maksimal 3 tahun atau denda maksimal Rp 10 juta, sangat bisa dimainkan sehingga pelaku pelanggaran hanya dikenai hukuman dan denda yang sangat ringan. Hukuman satu hari kurungan pun sudah memenuhi kriteria hukuman penjara maksimal 3 tahun. Denda Rp 100 juta sudah memenuhi kriteria denda maksimal Rp 10 juta.

**Tabel 2. Sanksi Pidana Pelanggaran Asas LUBER
dalam UU No. 3/1999, Pasal 72 dan 73a**

Jenis Pelanggaran	Sanksi Pidana
Dengan sengaja memberikan keterangan identitas yang tidak benar untuk pengisian daftar pemilih	Pidana hukuman penjara paling lama 1 tahun
Meniru atau memalsu surat Pemilu untuk dipergunakan sendiri atau orang lain	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun
Dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya Pemilihan Umum	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun
Dengan sengaja dan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi orang melakukan hak pilihnya	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun
Memberi atau janji menyuap seseorang untuk mempengaruhi pilihan, dan yang menerima (Janji) suap	Pidana hukuman penjara paling lama 3 tahun
Melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seorang pemilih tidak berharga atau partai tertentu mendapatkan tambahan suara	Pidana hukuman penjara paling lama 3 tahun
Dengan sengaja turut serta dalam pemilihan umum dengan mengaku sebagai orang lain	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun
Memberikan suara lebih dari satu kali	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun

Jenis Pelanggaran	Sanksi Pidana
Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara atau melakukan tipu muslihat untuk mempengaruhi hasil pemungutan suara	Pidana hukuman penjara paling lama 5 tahun
Majikan/atasan tidak paten kepada pekerja untuk memberikan suaranya tanpa alasan bahwa pekerjaan dari pekerja itu tidak memungkinkannya	Pidana hukuman penjara paling lama 3 tahun
Seorang penyelenggara Pemilu yang paling melalaikan kewajibannya lama	Pidana hukuman kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling tinggi Rp. 10 juta
Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan KPU	Pidana hukuman kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak Rp. 10 juta

Dengan demikian, sanksi pidana dan denda dalam Pasal 72 dan 73 tidak mempunyai kekuatan ancaman yang bisa mencegah perorangan, lembaga, atau perusahaan untuk tidak mempraktekkan politik uang. Ancaman pidana dan denda tersebut baru bisa berfungsi mencegah terjadinya politik uang kalau didasarkan pada asas minimal. Batas minimalnya juga harus didukung dengan masa tahanan yang panjang, dan jumlah denda yang cukup besar sehingga membuat para penyumbang berpikir ulang kalau mau melanggar peraturan tersebut. Misalnya, untuk pelanggaran dalam bentuk "Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan KPU" seharusnya dikenai ancaman sanksi "Pidana hukuman kurungan paling sedikit 1 tahun atau denda paling sedikit Rp 500juta".

UU No.3 /1999 juga tidak menetapkan batas maksimal pembelanjaan selama masa kampanye sehingga bisa mencegah pembelian suara. Batasan tersebut sangat penting

untuk mengantisipasi adanya kolusi antara partai politik dengan penyumbang dana. Sebab bagaimanapun juga uang sangat menentukan perolehan suara suatu partai politik, terutama di daerah-daerah yang tingkat perekonomiannya terbelakang. Pembatasan dana kampanye seharusnya ditetapkan oleh Komite Pemilihan Umum (KPU) dan wajib diaudit. Pelanggaran atas ketentuan tersebut harus diberi sanksi administratif berupa penghentian dana bantuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah, atau bahkan partai yang bersangkutan diskors tidak boleh mengikuti Pemilu.

Yang juga belum diatur dalam UU tersebut adalah kejelasan definisi “menyumbang kepada partai”. Apakah batasan itu berlaku bagi satu partai, baik di seluruh cabang dan di pusat? Kalau tidak, seseorang, lembaga, atau perusahaan akan bisa memecah jumlah sumbangannya yang melebihi ketentuan dan menyumbangkannya di setiap cabang partai politik sehingga masing-masing sumbangan tersebut tidak melanggar ketentuan batas maksimal sumbangan. Sebaliknya, di pihak penyumbang juga harus diatur supaya jangan sampai sebuah perusahaan memanfaatkan perusahaan-perusahaan cabang (seperti yang terjadi dalam kasus sumbangan terhadap Golkar) atau perusahaan-perusahaan lain dalam kelompok bisnisnya untuk memecah jumlah uang sumbangan ke partai politik tertentu, sehingga tidak melebihi jumlah yang diizinkan.

Untuk mencegah terjadinya politik uang, UU Pemilu dan Parpol perlu diperbaiki lagi, demikian juga mekanisme pelaksanaan hukumnya. Aturan-aturan hukum yang *acta* tidak berguna kalau bisa dinafikan oleh kepentingan-kepentingan politik. Dalam Pemilu 1999, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa praktek suap dan pembelian suara berjalan tanpa hambatan berarti dan penegak hukum. Aturan hukum tersebut terkesan hanya menjadi kaca etalase untuk membangun citra bahwa Pemilu 1999 berjalan jujur, adil, dan demokratis.

Yang juga menjadi masalah besar adalah bagaimana caranya mencegah supaya partai politik jangan sampai menyalahgunakan program pemerintah untuk kepentingan pengumpulan suara dalam Pemilu. Di masa Soeharto, sudah bukan rahasia lagi bahwa kalau Golkar kalah di suatu daerah, maka pembangunan infrastruktur di dae-

rah itu bisa terbengkalai. Pada Pemilu 1999, terdapat berbagai indikasi bahwa program Jaring Pengaman Sosial (JPS) juga digunakan sebagai ancaman agar pemilih mencoblos partai politik tertentu. Perangkat hukum seperti apa yang bisa mencegah partai menggunakan program pemerintah untuk mengintimidasi pemilih agar mencoblos partai tertentu? Perangkat hukum seperti apa yang bisa mencegah partai melakukan restrukturisasi program pemerintah, seperti yang terjadi dengan program KUT, untuk digunakan sebagai alat pengumpul suara? Tampaknya perlu ditetapkan Kode Etik Pemilu yang menetapkan sanksi-sanksi berat dan tegas terhadap penyalahgunaan program pemerintah untuk kepentingan pengumpulan suara. Akan tetapi Kode Etik Pemilu ini juga mensyaratkan adanya

Kode Etik Pemilu mensyaratkan KPU yang profesional dan tak memihak

KPU yang betul-betul profesional dan tak memihak. Kalau KPU menjadi ajang pertikaian parpol seperti yang terjadi pada Pemilu 1999, bahkan juga menjadi ajang KKN, maka Kode Etik Pemilu juga hanya akan dijadikan alat untuk dagang sapi dalam rangka mengejar kepentingan politik.

Ringkasan Rekomendasi

Argumentasi dalam tulisan ini menunjukkan bahwa pertikaian politik antara eksekutif dan legislatif berimbas pada sulitnya pelaksanaan penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN. Salah satu prasyarat bagi terselenggaranya UU N omor 28/ 1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN secara efektif adalah terwujudnya konsensus nasional apakah Indonesia akan memakai sistem presidensial atau parlementer, Pemilu akan memakai sistem distrik atau proporsional, dan setelah konstitusi dan perundangan dibenahi sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berlawanan yang bisa mengundang kebuntuan politik. Akan tetapi karena pembenahan prosedur-prosedur hukum dan politik nasional tersebut tidak akan terjadi dalam jangka pendek, karena akan terus berlangsungnya perebutan kekuasaan paling tidak sampai 2004, maka harus diupayakan langkah-langkah jangka-pendek dan parsial yang diharapkan secara sporadis

bisa meningkatkan efektivitas pemberantasan KKN. Langkah-langkah jangka-panjang dan parsial yang mungkin ditempuh adalah:

1. Harus ditegaskan bahwa salah satu tujuan utama Kode Etik DPR dan UU Lembaga Kepresidenan adalah untuk melaksanakan UU Nomor 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tersebut secara konsisten. Dengan demikian, kedudukan Kode Etik DPR dan UU Lembaga Kepresidenan harus diletakkan di bawah UU dan TAP MPR tersebut. Buat UU Lembaga Kepresidenan, ini problematis karena sebagai UU kedudukannya sejajar dengan UU No. 28/1999. Untuk mengatasi hal ini, dapat ditempuh salah satu dari dua cara: aturan Lembaga Kepresidenan tidak dibuat sebagai UU, atau inti UU No. 28/1999 dimasukkan ke dalam UUD 1945 melalui amandemen.
2. Jika masalah kedudukan UU tersebut sudah diselesaikan, maka kalau ada keputusan DPR/Presiden yang tidak melanggar prosedur Tata Tertib DPR dan aturan Lembaga Kepresidenan tapi ternyata melanggar UU dan TAP MPR tersebut, Mahkamah Agung akan menjatuhkan sanksi hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hukum yang berlaku sebaiknya memberikan sanksi yang tegas dan berat dan menganut asas sanksi minimal. Pelanggaran yang belum ada sanksinya harus segera ditambahkan sanksi yang jelas. Misalnya UU Nomor 28/1999 Pasal 5, yang mewajibkan anggota DPR mengumumkan kekayaannya kepada masyarakat, belum ada sanksi kalau mereka tidak mengisi formulir daftar kekayaan yang diajukan KPKPN. Larangan bagi anggota DPR untuk merangkap jabatan di perusahaan juga harus ada sanksinya yang jelas dan berat.
3. Khusus untuk eksekutif, fungsi perantara (*broker*) politik yang dilakukan oleh orang-orang yang dekat dengan Presiden juga harus ada aturan hukumnya yang jelas. Misalnya, hal itu bisa dimasukkan menjadi bagian dari UU No. 28/1999. Dengan demikian, pihak-pihak yang melakukan peran makelar politik untuk mempertemukan presiden dengan pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan politik dan ekonomi, dan pertemuan tersebut kemudian menghasilkan tindakan yang melanggar UU No. 28/1999 dan TAP MPR No. XI/MPR/1998, para makelar politik

tersebut harus dinyatakan sebagai *accessories to KKN*, dan dikenai sanksi hukum yang tegas dan berat.

4. Dalam hal Pemilu, UU No. 3/1999 sebaiknya diperbaiki untuk menetapkan batas maksimal pembelanjaan selain masa kampanye. Pembatasan dana kampanye seharusnya ditetapkan oleh Komite pemilihan Umum (KPU) dan wajib diaudit. Pelanggaran atas ketentuan tersebut harus diberi sanksi administratif berupa penghentian dana bantuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah, atau bahkan partai politik yang bersangkutan diskors tidak boleh mengikuti Pemilu.
5. Dalam UU No.3 11999 juga belum ada definisi yang jelas mengenai pengertian menyumbang kepada partai. Jika tidak ada definisi yang tegas, lembaga atau perusahaan akan memecah jumlah sumbangannya yang melebihi ketentuan dan menyumbangkannya di setiap cabang partai politik sehingga masing-masing sumbangan tersebut tidak lagi melanggar ketentuan batas maksimal sumbangan. Penyumbang juga bisa dengan mudah memanfaatkan perusahaan-perusahaan cabang atau perusahaan-perusahaan lain dalam kelompok bisnisnya untuk memecah jumlah uang sumbangan ke partai politik tertentu yang melebihi jumlah yang diizinkan.
6. Masih dalam hal dalam UU No. 3/1999, Pasal 72 dan 73 tidak mempunyai kekuatan ancaman yang bisa mencegah perorangan, lembaga, atau perusahaan untuk tidak mempraktekkan politik uang. Ancaman pidana dan denda tersebut baru bisa berfungsi mencegah terjadinya politik uang kalau didasarkan pada asas minimal. Batas minimalnya juga harus didukung dengan masa tahanan yang panjang, dan jumlah denda yang cukup besar. Misalnya, untuk pelanggaran dalam bentuk "Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan KPU" seharusnya dikenai ancaman sanksi "Pidana hukuman kurungan *paling sedikit* 1 tahun atau denda *paling sedikit* Rp 500 juta".
7. Yang juga harus diantisipasi dalam pemilu-pemilu yang akan datang adalah bagaimana supaya partai politik tidak menyalahgunakan program pemerintah, seperti KUT, untuk kepentingan pengumpulan suara dalam Pemilu. Perangkat hukum seperti apa yang bisa mencegah partai politik menggunakan program pemerintah

untuk mengiming-imingi pemilih agar mencoblos partai tertentu? Tampaknya perlu ditetapkan Kode Etik Pemilu yang memberikan sanksi-sanksi yang berat dan tegas, seperti skorsing untuk tidak ikut Pemilu, terhadap penyalahgunaan program/fasilitas pemerintah untuk kepentingan pengumpulan suara. Kode Etik Pemilu diharapkan juga akan bisa mencegah partai politik memanfaatkan penggunaan dana yang disisihkan oleh BUMN sebesar 2% dari laba, dan juga mencegah pemanfaatan dana dari badan-badan pemerintah seperti Bulog.

8. Ketika perebutan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif masih terus berlangsung, dan pembenahan perundangan serta sistem hukum belum dilaksanakan, masyarakat harus diberi ruang hukum yang seluas-luasnya untuk melakukan kontrol publik. Untuk itu prosedur hukum *class action* harus dipermudah dan diperjelas. Prosedur *class action* tersebut perlu disosialisasikan secara nasional sehingga

LSM dan masyarakat bisa dengan mudah melakukan kontrol publik terhadap pemerintah daerah mereka masing-masing dalam rangka otonomi daerah.

9. Yang terakhir, pembuktian terbalik, yaitu bahwa orang yang disangka telah melakukan KKN dianggap bersalah sampai dia berhasil membuktikan kebersihannya, khusus untuk menangani masalah KKN perlu didukung. Akan tetapi pembuktian terbalik sendiri sebetulnya belum cukup karena penyidikan tetap dilakukan lewat jalur kepolisian dan kejaksaan yang selama ini terkenal mudah disuap. Langkah ideal adalah seperti dituntut oleh Adi Andoyo ketika masih menjabat Ketua TGTPK, yaitu bahwa Presiden mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu) untuk memotong hukum acara yang menghambat penyidikan kasus-kasus KKN, dan membentuk Pengadilan Khusus Korupsi dengan jaksa dan hakim ad hoc.

Kepustakaan

Aditjondro, George Junus, *“Post-Soeharto Multi-party Corruption in Indonesia: the Absence of Control Mechanisms”*, draf makalah untuk Prosiding Konferensi CAPSTRANS di Universitas Wollongong, Desember 2000.

Anwar & Associates, surat gugatan terhadap DPR RI dan Pansus Penyelidikan Kasus Dana Yanatera Bulog & Kasus Bantuan Sultan Brunei, Jakarta, 13 Februari, 2001.

Far Eastern Economic Review, 20 Mei, 1999. *Gatra*, 17 Maret 2001.

Haramain, Malik A dan MF Nurhuda, *Mengawal Transisi: Refleksi alas Pemantauan Pemilu '99*, Jakarta: UNDP dan JAMPPI, 2000.

The International Foundation for Election Systems (IFES), *"Money Politics: Regulation of Political Finance in Indonesia"*, Desember 1999.

Irwan, Alexander dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1995.

Kompas, 26 Februari, 21 Mei, 27 Mei, 31 Mei, 7 Juni, 12 Juni, 2 Oktober, 28 Oktober, 7 November, 1999; 18 April, 19 April, 30 Mei, 6 Juni, 9 Juni, 19 Juni 2000; 14 Februari, 23 Februari, 25 Februari 2001.

Kompas Cyber Media, 15 Februari 2001, 20:38 WIB.

Masduki, Teten, "Transformasi Korupsi", *Kompas*, 21 Maret 2001. *Media Indonesia*, 11 Desember 1999.

Sekretariat Jenderal DPR RI, *Peraturan Tata Terlib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, 1999.

Suara Pembaruan, 5 April 1999, 6 April, 20 Juli 1999; 29 November 2000. *Tempointeraktif*, 20 November 2000.

Xpose, 26 Desember 1999-1 Januari 2000.

Korupsi dan Masyarakat Indonesia

Oleh **Sudirman Said** dan **Nizar Suhendra**

Pendahuluan

Jika kita menelaah literatur yang membahas Indonesia masa depan, kita segera mendapati bahwa topik korupsi jarang ditempatkan sebagai masalah penting yang akan menentukan masa depan negeri ini. Soal-soal “besar” seperti perkembangan ekonomi makro, bahaya disintegrasi, ancaman globalisasi, transisi politik, dan perkembangan sosial budaya rupanya lebih menarik minat para pemikir dan pengamat.

Ada dua kemungkinan mengapa korupsi tidak memperoleh tempat “terhormat” di hati para pemikir besar. Pertama, korupsi dipandang sebagai masalah mikro yang dampaknya kurang signifikan bagi tumbuhnya suatu bangsa, terutama jika dibanding soal-soal lainnya seperti disebut di atas. Kedua, sistem berpikir kita sudah menempatkan goal korupsi sebagai kondisi yang sudah dimaklumi, karena begitu dominannya perbuatan korupsi melingkupi kehidupan kita sehari-hari. Seorang sais tentulah tak terganggu lagi oleh bau kotoran kuda di kandang. Begitupun, sebagian masyarakat Indonesia agaknya tak lagi terganggu oleh masalah korupsi, karena kegiatan kesehariannya berada di tengah lingkungan yang serba korup.

Sejak Indonesia belum “berkembang” menjadi serumit dewasa ini, Bung Hatta per-

nah berkata bahwa korupsi di Indonesia sudah membudaya. Meski banyak ditentang oleh ahli kebudayaan, fakta-fakta menunjukkan bahwa perilaku korup memang telah menjadi keseharian kita. Perbuatan yang diulang-ulang dan menjadi bagian dari aktivitas sehari-hari tentu pantas disebut sebagai bagian dari kebudayaan. Setiap hari kita mengalami dan menyaksikan contoh-contoh yang makin meningkat, baik dari sisi jumlah maupun kualitas modusnya. Kosa kata untuk mengkomunikasikan gejala korupsi juga kian hari kian berkembang, menimbulkan efek berganda di tengah masyarakat. Uang semir, uang pelicin, uang rokok, uang lelah, biaya kemitraan, uang kehormatan, dan sejenisnya, kini menjadi kosa kata yang tidak lagi membuat pendengarnya mengernyitkan dahi. Semua sudah dianggap sebagai aktivitas wajar, yang tidak mengandung unsur penyimpangan (*Tempo*, 5-11 Februari 2001).

Oleh sebagian kalangan internasional pun korupsi di Indonesia sudah dianggap bagian integral dan sistem kehidupan dan transaksi bisnis. Bahkan ada yang beranggapan perekonomian akan macet tanpa proses suap-menyuap antara pengusaha, masyarakat, dan pejabat negara. Perilaku "harus disuap" kini juga telah menjangkiti eksekutif perusahaan swasta yang menguasai sumber daya dan keputusan bisnis, di hampir setiap tingkat. Kepala Bagian Kepegawaian mengutip uang jasa untuk mengurus lembur karyawan atau bahkan uang pemutusan hubungan kerja (PHK). Kepala Bagian Pembelian jangan ditanya lagi: setiap surat pesanan yang keluar dititipi dengan jumlah tertentu kutipan untuk dia dan koleganya. Bagian Keuangan mensyaratkan potongan dalam jumlah tertentu agar tagihan cair tepat waktu. Pada tingkat direksi, jenis permainannya lebih canggih, mulai dari sekadar komisi, sampai pengendapan transfer dana antarbank dalam rekening pribadinya, hingga titip "uang jasa" kepada kontraktor besar yang ditunjuknya.

Definisi Korupsi

Webster's Third New International Dictionary mencantumkan definisi korupsi sebagai "ajakan (dari seorang pejabat publik) dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak semestinya untuk melakukan pelanggaran tugas". Suatu tindakan dapat dikate-

gorikan sebagai tindak korupsi jika mengandung unsur-unsur berikut: adanya pelaku atau beberapa orang pelaku; adanya tindakan yang melanggar norma-norma yang berlaku, baik aspek moral/ agama, etika, ataupun aspek hukum; adanya unsur merugikan keuangan atau kekayaan negara atau masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung; adanya unsur memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok/ golongan tertentu (Juniadi Soewartojo, 1997).

Di antara berbagai definisi korupsi, rumusan Bank Dunia merupakan definisi yang cukup singkat tapi luas cakupannya, yaitu: "penyalahgunaan kewenangan publik untuk memperoleh keuntungan pribadi (*the abuse of public office for private gain*)".

Pada 1982, dalam wawancara dengan majalah *Eksekutif*; Laksamana Sudomo, yang waktu itu Ketua Operasi Penertiban Pusat (Opstibpus) mengutarakan pengertian korupsi secara sederhana, sebagai berikut: "Sebenarnya pengertian korupsi ada 3, pertama menguasai atau mendapatkan uang dari negara dengan berbagai cara secara tidak sah dan dipakai untuk kepentingan sendiri, kedua, menyalahgunakan wewenang (*abuse of power*). Wewenang itu disalahgunakan untuk memberikan fasilitas dan keuntungan yang lain. Yang ketiga adalah pungutan liar atau pungli. Pungli ini interaksi " antara dua orang, biasanya pejabat dengan warga masyarakat, yang maksudnya si oknum pejabat memberikan sesuatu fasilitas dan sebagainya, dan oknum warga masyarakat tertentu memberi imbalan atas apa yang dilakukan oleh oknum pejabat yang bersangkutan." ¹

Dalam bukunya, *Controlling Corruption*, Robert Klitgaard mengajak pembacanya untuk tidak menghabiskan waktu membahas definisi korupsi, karena menurutnya hal terpenting adalah membahas cara-cara untuk memberantas korupsi. Namun demikian dalam buku itu kita dapat mengambil beberapa bagian yang mellunjukkan pengertian korupsi:

Korupsi ada apabila seseorang secara tidak sah meletakkan kepentingan pribadi di atas kepentingan masyarakat dan sesuatu yang dipercayakan kepadanya untuk dilaksanakan. Korupsi muncul dalam berbagai bentuk dan bervariasi dari yang kecil sampai yang monumental. Korupsi dapat melibatkan penyalahgunaan perangkat kebijakan

ketentuan tarif dan perkreditan, kebijakan sistem irigasi dan perumahan, penegakan hukum dan peraturan berkaitan dengan keselamatan umum, pelaksanaan kontrak, dan pelunasan pinjaman atau melibatkan prosedur yang sederhana. Hal itu dapat terjadi pada sektor swasta maupun sektor publik dan sering terjadi serempak dalam kedua sektor tersebut. Ia bisa jarang terjadi ataupun meluas; pada sejumlah negara berkembang, korupsi telah menjadi sistemik.

Korupsi dapat melibatkan janji, ancaman, atau keduanya; dapat dimulai oleh seorang pegawai negeri atau masyarakat yang berkepentingan; bisa mencakup perbuatan berupa melakukan atau tidak melakukan sesuatu; bisa melibatkan pekerjaan yang tidak

Lebih dari Rp 100 triliun dana BLBI lenyap akibat ambruknya belasan bank swasta

sah maupun yang sah; bisa terjadi di dalam ataupun di luar Lebih dari Rp 100 triliun organisasi publik. Batas-batas korupsi sangat sulit didefinisikan dan tergantung ada hukum lokal dan adat kebiasaan: Tugas pertama analisis kebijakan adalah mengelompokkan tipe-tipe perilaku korupsi dan perbuatan tidak sah dalam situasi yang nyata dan melihat pada contoh-contoh yang konkret.

Matematika Korupsi

Banyak versi berkembang tentang skala dan ruang lingkup korupsi di Indonesia. Ada yang memperkirakan 30% sampai 45% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun bocor dikorupsi. Sektor swasta menghitung sekurang-kurangnya 30% dari biaya tidak resmi telah masuk dalam komponen biaya produksi mereka. Lebih dari Rp 100 triliun dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) lenyap akibat ambruknya belasan bank swasta yang digangsi para pemilik dan pengelolanya. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga merupakan sarang korupsi yang melibatkan nilai uang dan transaksi dalam jumlah besar. Berikut kutipan dari berbagai sumber mengenai angka korupsi di Indonesia:

1. *Kebocoran Mencapai 30%*

Prof. Soemitro Djojohadikusumo (almarhum) di depan Kongres Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) Nopember 1993 menyebut bahwa dana pembangunan sela-

ma Pelita V (1989-1993) mengalami kebocoran 30% dari total investasi (3). Jumlah tersebut setara dengan kira-kira Rp 12 triliun. 2. *ICOR Indonesia Tertinggi di ASEAN*

Masih menurut Prof. Soemitro, dalam sambutan di acara Reuni Alumni FEUI, tingkat produktivitas Indonesia masih rendah. Ini disebabkan ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) Indonesia masih sekitar 5, dan angka tersebut adalah yang paling tinggi di ASEAN yang sekitar 3,4 sampai 4 (4). Artinya untuk menghasilkan satu unit hasil negara lain di ASEAN memerlukan 3,5 sampai 4 unit investasi, sedangkan Indonesia memerlukan 5 unit investasi.

3. *Pungutan Tidak Resmi Mencapai 30% Biaya Produksi*

Ekonomi *rente* menghiasi wajah perekonomian Indonesia. Ini terbukti dari maraknya berbagai jenis pungutan dalam investasi di sektor swasta, kebocoran dana pembangunan dan keuangan negara dalam investasi di sektor publik, serta persepsi ekonomi biaya tinggi. Pada 1996 Tim Deregulasi mengidentifikasi bahwa tak kurang dari 200 jenis pungutan resmi dan tak resmi yang beredar di masyarakat. Khusus untuk pungutan tak resmi mencapai 30% dari biaya produksi (5). Bayangkan, jika pungutan resmi masih harus ditambahkan, maka estimasi kasar jumlah pungutan bisa mendekati setengah dari biaya produksi.

4. *Kebocoran Dana Pembangunan Mencapai 45%*

Penelitian Dr. Kastorius Sinaga, bekerja sama dengan Bank Dunia, mengungkapkan bahwa jika pemerintah dipandang sebagai investor dalam pengadaan prasarana infrastruktur publik yang dananya berasal dari APBN dan utang luar negeri, maka kerap terjadi kebocoran dana pembangunan yang jumlahnya bisa mencapai 45% dari anggaran yang ada (6).

5. *Sebelas Titik Rawan Kebocoran Dana Pembangunan*

Penelitian Dr. Sinaga juga mengidentifikasi adanya 11 titik rawan kebocoran dana pembangunan yaitu: ² (1) penyusunan Daftar Usulan Proyek (DUP); (2) pengusulan DUP; (3) pembahasan DUP; (4) proses tender lelang; (5) penyiapan referensi bank; (6)

realisasi proyek; (7) saat pembayaran proyek; (8) komisi untuk pimpinan proyek; (9) komisi untuk aparat Kantor Perbendaharaan Negara (KPN); (10) proses pengiriman barang; dan (11) pada saat dilakukan pengawasan oleh pengawas eksternal.

6. *Angka Korupsi Lebih Tinggi dari 30%*

Dalam sebuah jajak pendapat oleh majalah *Tempo*, terungkap bahwa 77% responden menyatakan angka korupsi di Indonesia diduga melebihi 30%.³ Memang belum ada penelitian khusus yang mengungkap hal ini, namun hasil jajak pendapat ini dapat menunjukkan bagaimana persepsi masyarakat terhadap praktek korupsi Indonesia.

7. *Kasus Korupsi Tidak Berkurang*

Dalam Pidato Kenegaraan di Sidang Paripurna DPR 16 Agustus 1999, Presiden B.J. Habibie menyebutkan, selama periode 1 April 1998 sampai 31 Maret 1999, penyelidikan kasus korupsi-kolusi-nepotisme (KKN) naik sekitar 595%, penyidikan naik sekitar 349 persen dan penuntutan naik sekitar 321%, dibanding periode sama tahun sebelumnya. Dari sejumlah kasus KKN yang sudah ditangani ketika itu, temuan kerugian negara diperkirakan mencapai Rp 7,2 triliun.⁴

Bahkan sepanjang tahun 1999 tercatat paling tidak 11 (sebelas) kasus korupsi besar, dengan nilai kerugian masing-masing dapat dilihat pada Tabel 1 (Kasus Korupsi, Nilai Kerugian, dan Tindak Lanjut).⁵

Modus Operandi Korupsi

Modus operandi korupsi kian hari kian bertambah ragamnya. Jeremy Pope dalam bukunya *National Integrity System Source Book* yang sudah diterjemahkan ke bahasa Indonesia menyebut bahwa metode korupsi pada umumnya dikelompokkan menjadi empat: kolusi dan koncoisme, korupsi politis untuk kepentingan politik, komisi atau upeti, dan berbagai jenis kecurangan.

Seiring perkembangan zaman, praktek korupsi kian hari kian bertambah ragam dan kualitasnya. Korupsi yang paling konvensional misalnya adalah “mengutil” hak milik orang lain atau membobol brankas bendahara kantor. Cara ini biasanya dilakukan

Tabel 1. Kasus Korupsi, Nilai Kerugian, dan Tindak Lanjut

No. Kasus Korupsi	Nilai Kerugian	Tindak Lanjut
1. BLBI	Jumlah terakhir yang tercatat Rp 89,67 triliun dari jumlah dana BI yang diberikan ke perbankan sebesar Rp 114,539 triliun	DPR merekomendasikan sejumlah nama yang terkait kasus ini ke Kejaksaan Agung. Kejaksaan Agung telah melakukan penyelidikan, namun hingga laporan ini dibuat belum ada satu pun tersangka yang dijatuhi hukuman.
2. PERTAMINA	Lebih dari Rp 43 triliun	Kejaksaan Agung telah melakukan pemanggilan kepada beberapa tersangka seperti Bob Hasan, Sigit Harjojudanto, mantan direktur pengelola Pertamina Tabrani Ismail. Namun sampai sekarang belum ada keputusan lebih lanjut mengenai kasus ini
3. PLN	Rp 15,78 triliun	PLN telah menyerahkan 64 proyek di lingkungannya untuk diteliti oleh BPKP. Ke-64 proyek, tersebut antara lain terdiri dari tiga proyek PL TGU dan 27 proyek listrik swasta yang dalam pelaksanaannya diduga ada penunjukan langsung tanpa tender.
4. Departemen Kehutanan dan Perkebunan	Rp 15,025 triliun	Data kerugian ini masih dalam dan tahap validasi melalui Irjen Dephutbun bekerja sama dengan

No. Kasus Korupsi	Nilai Kerugian	Tindak Lanjut
5. 7 Yayasan Soeharto	Rp. 4 triliun	BPKP, media massa, dan juga LSM. Tersangka Bob Hasan kini telah resmi dinyatakan bersalah, meskipun hukuman yang diberikan belum dirasa mengedepankan rasa keadilan Untuk kasus ini pengadilan menyatakan gugatan penuntut umum tidak dapat diterima karena mantan Presiden Soeharto dinyatakan sakit dan tidak dapat disidangkan
6. Mobil Nasional	Versi Departemen Keuangan: Negara Dirugikan Rp. 3,093 triliun. Versi Sucofindo : Negara dirugikan US\$ 1,055 milyar	Hingga saat ini belum ada tersangka yang dapat dibawa pengadilan.
7. BNI- Texmaco	US\$ 1,5 milyar	Marimutu Sinivasan yang menjadi tersangka dibebaskan oleh Kejaksaan Agung dengan dikeluarkannya SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan)
8. Bank Bali	Rp. 798 milyar	Hingga saat ini belum ada tersangka yang masuk penjara.
9. BRI	Rp. 572.2 milyar	Tidak ada proses hukum lebih lanjut terhadap para tersangka seperti Djoko Santoso, The Ning King, dan Djoko Chandra. Jaksa Agung sudah mengeluarkan

No. Kasus Korupsi	Nilai Kerugian	Tindak Lanjut
10. Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Rp. 117 milyar	SP3 untuk kasus ini Baru tahap penyelidikan oleh Umum (KPU) Kejaksaan Agung
10. Brunaigate dan Buloggate	Rp. 35 milyar	Kasus yang diduga melibatkan Buloggate Presiden Abdurrahman Wahid ini telah mendorong DPR untuk mengeluarkan Memorandum I. Saat ini berkasnya sudah diserahkan kepada kepolisian dan Kejaksaan Agung

oleh koruptor kelas teri, hasilnya tidak besar tapi risiko terbongkarnya besar. Revrisond Baswir dalam makalah “Strategi Mewujudkan Pemerintahan Bersih” mengidentifikasi tujuh pola korupsi yang sering terjadi:

1. *Konvensional*: Mencuri inventaris kantor dan mengarnbil uang di brankas termasuk dalam kategori ini. Penyebabnya antara lain karena sistem inventarisasi yang tidak memadai, sehingga hilangnya inventaris tidak cepat terlacak.
2. *Pemalsuan Dokumen*: Pembuatan kuitansi fiktif; mafia pembuatan dokumen asli tapi palsu (kerja sama antara orang dalam dan calo), dengan demikian uang yang harusnya masuk ke kas negara nyasar ke kantong oknum. Penyebabnya antara lain karena sistem administrasi yang lemah, tidak ada pembagian tugas yang jelas. Tidak adanya mekanisme *checks and balances*, dan tidak adanya pengawasan internal.
3. *Komisi*: Uang komisi biasanya muncul karena gabungan antara kewenangan seorang pejabat, gaji yang rendah, serta didorong oleh rasa tamak.
4. *Upeti*: Untuk memperoleh fasilitas tertentu, posisi atau jabatan tertentu, tidak jarang seorang bawahan harus menyerahkan upeti kepada atasannya. Bentuknya

bisa sangat beragam, dari mulai uang, properti, kendaraan atau pemenuhan kebutuhan seksual. Dengan kondisi seperti ini sulit dibayangkan pejabat yang ditunjuk tidak segera melakukan korupsi untuk mengembalikan modalnya yang dikeluarkan untuk memperoleh jabatan tersebut.

5. *Nepotisme atau perkoncoan*: Memberikan fasilitas khusus kepada kerabat dekat, pengangkatan jabatan tertentu dan penerimaan pegawai baru untuk sanak keluarga. Penempatan orang-orang dekat pada posisi tertentu akan memudahkan jalan bagi maraknya praktek korupsi.
6. *Perusahaan Rekanan*: Pengumuman informasi tender hanya pada kalangan tertentu saja supaya semua bisa diatur (*hanky panky*). Perusahaan rekanan fiktif tidak jarang menghiasi proses tender pada proyek-proyek pemerintah. Pada kasus-kasus ini pelelangan hanya dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan formal saja, karena calon rekanan yang akan dimenangkan sudah diketahui sebelum pelelangan dilaksanakan. Selain itu plafon dana yang tersedia juga diketahui oleh calon pemenang lelang, sehingga cenderung akan terjadi penawaran mendekati plafon.
7. *Pungli atau suap*: Biasanya berhubungan dengan prosedur yang dipersulit. Alur birokrasi dibuat sepanjang mungkin, tujuannya semata-mata agar "sungai uang" itu mengalir merata. Perbedaan antara prosedur cepat atau lambat sangat tipis, setipis lembaran uang. Perizinan yang susah bisa dibuat cepat dan perizinan yang mudah bisa dibuat lama. Tergantung dari besarnya suap yang ditawarkan.

Studi BPKP

Studi lain tentang modus operandi korupsi dilakukan juga oleh Badan Pengawas Pembangunan dan Keuangan (BPKP). Menurut studi tersebut, salah satu cara untuk menganalisis upaya penanggulangan korupsi adalah dengan mengidentifikasi jenis-jenis penyelewengan yang berpeluang untuk dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi untuk kemudian dianalisis dengan melihat modus operandinya (Tabel 2).

Tabel 2. Jenis Korupsi dan Modus Operandi

No.	Jenis Korupsi	Modus Operandi
01.	Pemerasan pajak	<ul style="list-style-type: none"> * Pemeriksa pajak yang memeriksa wajib pajak menemukan kesalahan perhitungan pajak yang mengakibatkan kekurangan pembayaran pajak. Kekurangan tersebut selanjutnya dianggap tidak ada atau berkurang jumlahnya. Sebagai imbalan, wajib pajak harus membayarkan sebagian dari kekurangan tersebut ke kantong pribadi pemeriksa pajak.
02.	Pembayaran fiktif	<ul style="list-style-type: none"> * Pengeluaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan * Pembayaran penuh untuk pekerjaan yang tidak selesai * Pembayaran untuk pekerjaan atau pembelian yang tidak dilakukan * Mengisi sendiri bukti pendukung pengeluaran
03.	Manipulasi perjalanan dinas	<ul style="list-style-type: none"> * Membuat Surat Perintah Perjalanan Dinas fiktif * Menambah atau mengurangi data-data berkaitan dengan perjalanan dinas tersebut (seperti jarak dan waktu) * Calon pemenang sudah ditentukan diawal (kolusi dan nepotisme)
04.	Pelelangan	<ul style="list-style-type: none"> * Tidak meminta uang jaminan bagi peserta lelang. * Memberitahukan plafon dana yang tersedia. * Menciptakan peserta tender fiktif * Pimpinan proyek dan konco-konconya membeli tanah

No. Jenis Korupsi	Modus Operandi
	<p>yang akan dibebaskan dan menjualnya dengan harga tinggi</p> <ul style="list-style-type: none"> * Meninggikan harga pembebasan tanah untuk pembangunan * Pimpinan proyek dan aparat Pemda membayar ganti rugi atas tanah negara yang seharusnya tidak perlu ganti rugi.
06. Manipulasi kredit (untuk koperasi)	<ul style="list-style-type: none"> * Memanipulasi daftar calon nasabah dan uangnya digunakan untuk kepentingan pribadi * Menggunakan sebagian atau seluruh dana pengembalian kredit dari nasabah untuk kepentingan pribadi.
07. Harga kontrak terlalu tinggi	<ul style="list-style-type: none"> * Pengadaan barang dengan penunjukan langsung (tidak melalui mekanisme tender). * Membuat Rencana Anggaran Belanja dengan harga satuan yang lebih tinggi (<i>mark up</i>), memperpanjang jarak angkut * Mengubah status tanah kebun, sawah menjadi tanah pemukiman * Jasa konsultan dibuat seolah-olah berkali-kali, padahal hanya satu kali * Panitia lelang menetapkan pemenang dari tawaran yang paling rendah tanpa membandingkan dengan <i>owner estimate</i>.
07. Kelebihan pembayaran	<ul style="list-style-type: none"> * Volume pekerjaan yang dibayar melebihi dari yang seharusnya.

No. Jenis Korupsi	Modus Operandi
09. Ketekoran kas	<ul style="list-style-type: none"> * Jumlah pengadaan barang lebih kecil dari jumlah yang dibayar. * Harga yang dibayar melebihi harga wajar. * Meminjam uang proyek untuk kepentingan pribadi namun dibuat seolah-olah untuk kepentingan dinas. * Mengambil uang proyek dengan memalsukan tanda tangan * Pemegang kas membuat pembukuan ganda dan menunda pembukuan penerimaan * Pengeluaran kas tanpa seizin pemberi otorisasi
10. Penggunaan dana tidak sesuai ketentuan	<ul style="list-style-type: none"> * Dana dipinjamkan di luar kepentingan dinas * Aset yang ada disewakan kepada orang lain sementara uang sewa masuk ke kantong pribadi, sementara biaya operasional untuk agen tersebut tetap diambil dari anggaran rutin.
11. Uang Komisi	<ul style="list-style-type: none"> * Membuat komitmen lisan untuk menerima komisi sekian persen dari dana yang ditempatkan di bank atau badan keuangan lain. * Komisi dari rekanan yang menerima proyek
12. Penggelapan uang negara	<ul style="list-style-type: none"> * Bunga uang proyek didepositokan dan tidak disetorkan ke kas negara * Penggelapan hasil keuntungan kerja sama PUSKUD, penggelapan hasil penerimaan piutang * Subsidi dalam bentuk uang diubah dalam bentuk barang di mana jenis dan harganya ditemukan secara...

No.	Jenis Korupsi	Modus Operandi
13.	Pemalsuan dokumen	<ul style="list-style-type: none"> * Menambah/mengurangi data dalam tanda bukti pengeluaran/penerimaan * Menjual ilegal BBM kepada pihak III dan ditutupi dengan pemalsuan jumlah pemakaian BBM * Meminta rekanan untuk menyiapkan kuitansi kosong yang sudah dicap dan ditandatangani * Putusan kazasi MA dipalsukan sehingga tersangka
14.	Pungutan liar	<ul style="list-style-type: none"> * Meminta 'jatah' dari rekanan yang dipilih * Retribusi tanpa surat resmi, dana tidak masuk kas negara, melainkan masuk ke kantong pribadi. * Ada uang pelicin untuk setiap pengurusan izin
15.	Penundaan pembayaran kepada rekanan	<ul style="list-style-type: none"> * Uang untuk membayar tagihan rekanan tidak langsung dibayarkan, tapi disimpan dulu di rekening pribadi beberapa bulan untuk menerima bunga depositnya

Persepsi Internasional

Melihat kondisi seperti ini, tidak mengherankan jika masyarakat internasional memiliki persepsi bahwa praktek korupsi di Indonesia sangat tinggi, bahkan termasuk yang tertinggi di dunia. Sejumlah penelitian menunjukkan hal ini, antara lain:

1. *Transparency International*

Setiap tahun *Transparency International* menerbitkan *Perception Index of Corruption*, berupa peringkat negara-negara dari sudut pandang praktek korupsi yang terjadi di negara-negara tersebut. Berdasarkan penelitian ini, dari tahun ke tahun Indonesia selalu berada di tempat paling bawah alias paling korup di dunia. Berikut

data hasil pemeringkatan Transparency International Tabel 3. Peringkat Transparansi Internasional tahun 1995 sampai 2000 (Tabel 3. Peringkat Transparansi Internasional).⁶

2. *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)*

Hasil kajian di tahun 1997 oleh PERC, perusahaan konsultan yang berkedudukan di Hongkong, tentang peringkat praktek korupsi di negara-negara Asia, menunjukkan bahwa Indonesia menduduki peringkat paling bawah atau negara terkorup di Asia, mengalahkan India, Cina, Vietnam, Korea Selatan, Thailand, Filipina, Taiwan, Malaysia, Jepang, Hong Kong dan Singapura.

Sebab-sebab Korupsi

Ada banyak faktor mengapa masyarakat terlibat dalam praktek korupsi sehari-hari. Sebab-sebab korupsi tidak pernah bisa dilepaskan dari konteks sosial budaya, kondisi politik dan tertib hukum dalam masyarakat yang bersangkutan. Latar belakang sejarah, perkembangan politik, kebijakan yang dipilih, dan proses transisi di pemerintahan, merupakan lahan subur korupsi, terutama jika sistem tersebut memberi tempat bagi maraknya para pemburu *rente*.

Dalam konteks Indonesia, pertalian penguasa dan pengusaha menjadi gejala yang sangat menonjol terutama sejak peran swasta semakin dominan dalam dua puluh tahun terakhir. Di saat transaksi ekonomi dan perputaran uang didominasi oleh negara, masyarakat dengan mudah menuding perilaku birokrasi sebagai penyebab utama korupsi. Dewasa ini, hampir semua unsur masyarakat memberi kontribusi bagi maraknya praktek korupsi: pejabat tinggi, pemimpin partai politik, eksekutif perusahaan swasta, anggota legislatif, pejabat BUMN, para manajer, hingga masyarakat luas.

Tabel 3. Peringkat Transparansi Internasional

Tahun	Nilai	Keterangan
1995	1,94	Terkorup di dunia dari 41 negara
1996	2,65	Terkorup ke-10 dari 54 negara
1997	2,72	Terkorup ke-7 dari 52 negara
1998	2,00	Terkorup ke-6 dari 85 negara
1999	1,70	Terkorup ke-3 dari 99 negara
2000	1,70	Terkorup ke-5 dari 90 negara

Catatan : Nilai 10 berarti sangat bersih, dan nilai 0 berarti korup

rakusan, bukan cara untuk mempertahankan hidup semata-mata. Korupsi muncul karena berbagai sebab yang saling menunjang sehingga ia tumbuh amat subur di tengah masyarakat Indonesia. Paling tidak ada empat penyebab terjadinya korupsi.

Pertama, menyangkut aspek individu pelaku korupsi; kecenderungan menunjukkan bahwa makin besar jumlah uang yang dikorupsi, makin banyak “orang besar” yang terlibat. Kemiskinan tidak lagi dapat selalu dikaitkan sebagai penyebab korupsi. Kasus-kasus korupsi besar yang mencuat di tanah air sangat sedikit melibatkan orang yang dapat dikategorikan miskin atau kekurangan. Dari

Apatisme masyarakat berkembang menjadi sinisme terhadap segala kebijakan pemberantasan korupsi

fakta ini, korupsi dapat digolongkan sebagai “mahluk amfibi” yang dapat hidup di dua wilayah, alam kemewahan dan kekurangan. Pelaku korupsi mungkin adalah orang yang berpenghasilannya sudah cukup tinggi, bahkan sudah berlebih bila dibanding kebutuhan hidupnya. Korupsi yang dilakukannya pun mungkin tanpa adanya godaan dari pihak lain. Bahkan kesempatan untuk melakukan korupsi mungkin pula sudah sangat kecil

karena sistem pengendalian manajemen yang ada sudah sangat bagus. Dalam hal pelaku korupsinya seperti itu, maka unsur yang menyebabkan dia melakukan korupsi adalah ketiadaan moral dan unsur lain yang ada dalam dirinya sendiri, yaitu sifat-sifat tamak, sombong, takabur, rakus, hedonis, dan tidak taat agama.

Kedua, aspek organisasi; dalam hal ini adalah organisasi dalam arti luas, termasuk sistem pengorganisasian lingkungan masyarakat. Korupsi biasa terjadi karena memang organisasi tersebut biasanya memberi peluang terjadinya korupsi. Peluang tersebut bisa dalam bentuk: tidak adanya teladan dari pimpinan (pimpinannya korup), budaya organisasi yang tidak benar, tidak adanya sistem akuntabilitas yang memadai, lemahnya sistem pengendalian manajemen, dan manajemen yang biasa menutup-nutupi kasus korupsi di dalam organisasinya.

Ketiga, aspek masyarakat tempat individu dan organisasi berada; nilai-nilai yang berlaku di masyarakat ternyata kondusif untuk terjadinya korupsi. Masyarakat kurang menyadari bahwa yang paling dirugikan oleh setiap praktek korupsi adalah masyarakat

sendiri. Terkadang masyarakat juga tanpa sadar terlibat dalam praktek korupsi. Dalam pengurusan KTP, misalnya, masyarakat dengan sadar membayar uang lebih karena tidak mau repot mengurus; dalam kasus pelanggaran rambu-rambu lalu lintas, masyarakat lebih memilih memberikan “uang damai” daripada menghadapi sidang pengadilan. Masyarakat belum sepenuhnya sadar bahwa korupsi akan berkurang jika mereka menolak setiap bentuk korupsi.

Keempat, aspek peraturan perundang-undangan; di era Orde Baru, banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat hanya menguntungkan kerabat dan konco-konco Presiden. Menurut analisis Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dalam kurun 1993-1998 terdapat 79 Keputusan Presiden (Keppres) yang menyimpang, baik dari segi substansi maupun azas kepatutan. Keppres yang menyimpang itu antara lain mengenai pengalihan Dana Reboisasi kepada kroni Soeharto yang digunakan di luar upaya reboisasi.⁷ Pembuatan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan unsur masyarakat, yang hanya diposisikan sebagai obyek hukum. Hukum yang pandang bulu juga menjadi penyebab utama merajalelanya korupsi. Mencuri ayam lebih berisiko dibanding mengambil uang negara miliaran rupiah.

Destruksi yang Ditimbulkan

Banyak pengamat berteriak, korupsi di negeri berpenduduk 200 juta orang lebih ini sudah sangat akut. Namun, sebagian besar masyarakat, terutama yang berada di lapisan ekonomi paling bawah, apalagi yang tinggal di pelosok desa, seakan tak peduli. Apatisme masyarakat selanjutnya berkembang menjadi sinisme terhadap segala kebijakan yang bermaksud memberantas korupsi.

Padahal, mereka sebenarnya turut merasakan dampak buruk berkembangnya wabah korupsi. Misalnya, petani kecil yang sangat mengandalkan kelangsungan hidup dan pekerjaannya dari sarana irigasi di desa. Mereka acap mengeluhkan kualitas bangunan irigasi yang buruk, karena dana pembangunannya dikorup, sehingga pintu air jebol saat hujan deras dan lahan padi yang menguning rusak berat. Pengusaha gurem dan pedagang kaki lima di berbagai kota besar juga merasakan getah pahit

korupsi. Mereka, misalnya, mendapat jatah modal berbunga rendah dari pemerintah, tapi harus melewati koperasi. Dana yang mereka terima sering kurang dari jatah sebenarnya, sementara kewajiban pengembalian justru lebih berat. Itu semua akibat penyimpangan yang dilakukan koruptor kelas teri di kalangan pengurus koperasi yang sama-sama mengaku pengusaha informal juga.

Kerusakan yang ditimbulkan oleh wabah korupsi sesungguhnya bisa dicermati dari berbagai sudut pandang: ekonomi, politik, sosial, dan keamanan. Secara umum, korupsi menyebabkan mutu pelayanan publik berkurang, dan menjadi sangat bervariasi tergantung pada besarnya uang suap yang menyangganya.

Pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Surat Izin Mengemudi (SIM) yang telah ditentukan prosedur, tarif, dan jangka waktu penyelesaiannya bisa "diakali". Siapa saja yang bisa memberi ongkos tambahan kepada petugas kelurahan atau kepolisian akan mempetoleh KTP atau SIM lebih cepat, dengan melangkahi sejumlah prosedur baku. Tentu saja hal ini merugikan orang yang lebih dulu mendaftarkan tapi tak punya uang lebih untuk menyogok petugas. Mereka yang berkantong tipis biasanya kurang dipedulikan oleh petugas.

Dalam lingkungan yang koruptif, ekonomi dan bisnis dijalankan tidak berdasarkan pada biaya yang nyata, akibat terlalu banyaknya unsur biaya yang sulit dipertanggungjawabkan. Para pengusaha menyebut ongkos ekstra itu sebagai "biaya siluman". Jadi, tak ada artinya sama sekali gembar-gembor pemerintah kepada investor asing dengan menonjolkan, antara lain, murahness ongkos tenaga kerja di Indonesia, sementara faktor biaya lain tak bisa dikendalikan.

Pada gilirannya, ekonomi berbiaya tinggi itu membuat produk Indonesia tidak kompetitif di pasar domestik dan internasional. Produk mahal itu tetap dibeli konsumen pasar domestik, karena kebanyakan pengusaha masih menguasai pasar secara monopolistik. Masyarakat mau tak mau membeli barang dan jasa dengan harga kelewat tinggi. Tetapi di pasar internasional produk itu tak dilirik sama sekali.

Pengamat ekonomi Mohamad Ikhsan menyebutkan efek lanjutan korupsi dari segi ekonomi-makro. Berdasarkan kajian empirik, korupsi terbukti menurunkan tingkat

investasi dan pertumbuhan ekonomi, karena kebijakan yang tidak selayaknya (*unsound economic policy*) telah menguntungkan sekelompok orang dan menafikan kepentingan orang banyak. Lihat, misalnya, kasus tender listrik swasta yang ditengarai penuh muatan KKN, sehingga menutup peluang pengembangan sektor swasta dan menciutkan minat investasi asing.

Dalam studi Gupta, Davoodi, dan Alonso-Terme (1998) ditegaskan, korupsi meningkatkan ketidakmerataan dan kemiskinan. Target pembangunan jadi meleset jauh, seperti terlihat pada kasus penyimpangan mencolok dalam penyaluran Kredit Usaha Tani (KUT) Akses masyarakat terhadap fasilitas umum, terutama dalam prosedur pemilikan tanah misalnya, menjadi sangat terbatas karena dikuasai sekelompok pejabat yang berkolusi dengan pengusaha tertentu.

Korupsi juga mengakibatkan meluasnya distorsi dalam alokasi konsumen, karena pengalokasi anggaran pemerintah, seperti pembangunan proyek infrastruktur yang tidak sesuai dengan ketentuan. Daerah yang memiliki infrastruktur yang buruk selanjutnya akan kehilangan kesempatan mengembangkan sektor lain. Sebaliknya pemerintah pusat mengalami bias kebijakan, dengan memperhatikan daerah atau sektor favorit tertentu, sambil mempersempit anggaran untuk daerah atau sektor terbelakang.

Tak cuma dampak ekonomi yang timbul akibat serangan korupsi. Di era reformasi yang dicirikan oleh eforia politik, korupsi pun menyubur di arena politik dan sudah tentu mempengaruhi situasi politik. Sudah menjadi rahasia umum, dalam sistem pemilihan umum yang tak ideal saat ini, penentuan calon anggota legislatif (caleg) lebih ditentukan oleh pimpinan pusat partai masing-masing.

Rakyat tak bisa menjamin wakil sesuai pilihannya, bahkan para caleg itu sendiri tak bisa memastikan posisinya, tergantung berapa besar setoran yang diberikan kepada DPD dan DPW (untuk anggota DPRD tingkat I dan II) serta kepada DPP (untuk anggota DPR Pusat). Tingkat kewakilan anggota parlemen sangat diragukan dan merosot drastis akibat praktek korupsi yang telah dianggap lazim.

Gejala serupa terjadi dalam pemilihan kepala pemerintahan daerah. Partai peme-

**Produk mahal tetap dibeli
konsumen, karena
pengusaha menguasai pasar
secara monopolistik**

yang pemilu dan menguasai mayoritas suara di DPR atau DPRD tak otomatis dapat menggolkan kandidat eksekutif yang dicalonkan, karena politik uang lebih jitu membeli suara. Akibatnya, seleksi dan penentuan pejabat publik sering mengabaikan kriteria integritas dan kompetensi. "Siapa membayar paling tinggi, dialah yang akan memperoleh posisi", begitulah prinsip lelang jabatan publik. Tak aneh, eksekutif yang menguasai sumber daya dana publik dapat menepis kontrol dan pengawasan legislatif.

Yang paling dahsyat adalah hancurnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yudikatif, karena benteng terakhir keadilan itu telah dirasuki mafia. Mulai dari polisi yang menyelidiki laporan atau pengaduan perkara, lalu jaksa yang menyidik siapa tersangka dan pasal hukum mana yang dilanggar, sampai hakim yang memeriksa dan menentukan vonis-semua sudah direkayasa. Para pengacara yang bersuara vokal demi membela hak kliennya pun "main mata" untuk memenangkan perkara. Slogan heroik "membela yang benar" berubah menjadi "membela yang bayar".

Proses penindakan dan pemberian sanksi bagi para koruptor pun harus luar biasa

Banyak orang tak sadar, korupsi Juga menimbulkan dampak. Bahkan, dalam situasi krisis berkepanjangan seperti sekarang, dampak sosial korupsi akan lebih luas. Contoh menyedihkan, korupsi atas dana bantuan kemanusiaan untuk korban bencana alam atau para pengungsi. Betapa banyak korban yang meninggal perlahan-lahan karena fasilitas darurat yang mereka butuhkan tidak terpenuhi sebagaimana mestinya. Demikianlah, program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dalam bidang pendidikan dan kesehatan juga banyak yang bocor. Secara tak langsung para koruptor bertanggung jawab terhadap kemungkinan bencana *lost generation*.

Pengamat yang kritis menyimpulkan, korupsi berhubungan positif dengan angka kematian dan berhubungan negatif dengan angka harapan hidup. Hak hidup Jutaan anak manusia telah dirampas oleh para perampok dana publik. Karena itu, ada yang mengusulkan agar perkara korupsi tidak dikualifikasi sebagai tindak pidana biasa (seperti dinyatakan oleh Undang-undang), melainkan tindak pidana luar biasa sejenis dengan pelanggaran hak azasi manusia. Sebagai kejahatan luar biasa, maka proses

penindakan dan pemberian sanksi bagi para koruptor pun harus luar biasa. UU anti-korupsi Nomor 31/1999 menentukan hukuman mati sebagai hukuman maksimum bagi koruptor.

Betapa berbahayanya korupsi juga dapat dilihat dari rawannya situasi keamanan nasional dan regional dewasa ini. Konflik antar kelompok masyarakat di berbagai daerah (Aceh, Maluku, Sampit, Irian Jaya, dan sebagainya) mungkin merebak karena ketidakadilan sosial, kecemburuan ekonomi, atau pertentangan etnik-agama. Tapi perluasan konflik ternyata dipengaruhi pula oleh tindak korupsi. Masyarakat mengetahui aparat keamanan (Polri dan TNI) memiliki sumber daya/dana terbatas untuk mengendalikan situasi. Tetapi, tak jarang oknum aparat malah menunggangi situasi konflik untuk memperoleh penghasilan tambahan. Bentrokan antara petugas Polri dan TNI di pelabuhan Samping, Kalimantan Tengah, ternyata bermula dari pungutan liar, seperti dilaporkan media. Para pengungsi dipaksa menyeter ongkos kapal yang akan membawa mereka pergi meninggalkan kampung halaman yang tidak lagi bersahabat. Ketika pendapatan haram itu tidak terbagi rata, bentroklah sesama aparat.

Upaya Penanggulangan

Korupsi bukan masalah baru di Indonesia. Secara yuridis, istilah korupsi sudah muncul sejak tahun 1957 dalam bentuk Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/O6/1957. Peraturan ini dibuat karena Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dianggap tidak mampu menanggulangi meluasnya praktek korupsi ketika itu. Ini merupakan upaya awal pemerintah, hingga dikeluarkannya Undang-undang No. 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun sejak saat itu praktek korupsi malah semakin parah, seperti diungkapkan oleh para pakar dan tokoh masyarakat, baik melalui media massa maupun forum-forum lainnya.

Survey BPKP menunjukkan bahwa korupsi benar-benar telah merambah seluruh jajaran pemerintah.⁸ Survey itu juga menyimpulkan, masyarakat berpersepsi bahwa instansi pemerintah adalah lembaga yang paling rawan korupsi. Sejak awal Orde Barupun telah dilakukan berbagai upaya penanggulangan korupsi-

si. Setidak-tidaknya niat untuk memberantas korupsi ini telah dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. GBHN 1978,9 khususnya Bab IV tentang Pola Umum Pelita Kedua pada bagian Aparatur Pemerintah, menunjukkan bahwa kemauan politik rakyat Indonesia untuk menciptakan aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa secara nyata sudah ada. Kemauan politik ini hingga GBHN 1998 terus dicantumkan.

Tahun 1967 pemerintah, melalui Keputusan Presiden No. 228/1967,10 membentuk Tim Pemberantasan Korupsi. Dengan pertimbangan agar segala usaha pemberantasan korupsi dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien, melalui Keputusan Presiden No. 12/197011 pemerintah membentuk Komisi Empat, yang bertugas meneliti dan mengkaji kebijakan dan hasil-hasil yang telah dicapai dalam upaya pemberantasan korupsi. Setahun kemudian, ditetapkanlah Undang-undang No.3 /1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada 1977 pemerintah mencanangkan Operasi Tertib (Opstib). Berdasarkan Inpres No. 9/1977 dibentuk Tim Operasi Tertib untuk meningkatkan daya dan hasil guna serta meningkatkan kewibawaan aparatur pemerintah dan mengikis habis praktek-praktek penyelewengan dalam semua bentuknya.12 Lalu dikeluarkan Undang-undang No. 11/1980 tentang Tindak Pidana Suap.13 Menurut Undang-undang ini, baik yang memberi maupun yang menerima suap dapat didakwa melakukan kejahatan.

Mei 1998, pasca runtuhnya rezim Soeharto, Presiden Habibie dalam pidato pada acara pengumuman nama-nama anggota Kabinet Reformasi Pembangunan mengatakan: "Perjuangan mahasiswa dalam mempercepat proses reformasi merupakan angin segar yang menghembus memasuki abad ke21. Saya memperhatikan dengan sungguh-sungguh dinamika aspirasi yang berkembang dalam pelaksanaan reformasi secara menyeluruh, baik yang disampaikan oleh mahasiswa dan kaum cendekiawan maupun yang berkembang dalam masyarakat serta di kalangan Dewan Perwakilan Rakyat. Peningkatan kehidupan politik yang sesuai dengan tuntutan zaman dan generasinya, *ke pemerintahan yang bersih dan bebas dari inefisiensi dan praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme* (italic ditambahkan -SS, NS), serta kehidupan ekonomi yang lebih memberi peluang berusaha secara adil telah saya tangkap sebagai aspirasi rakyat.

"Untuk itu saya ingin menyampaikan komitmen saya pada aspirasi rakyat tersebut untuk melakukan reformasi secara bertahap dan konstitusional di segala bidang, dengan memulihkan kehidupan sosial-ekonomi, meningkatkan kehidupan politik demokratis, mengikuti tuntutan zaman dan generasinya dan menegakkan kepastian hukum..."¹⁴

Dalam pengarahannya pada sidang kabinetnya yang pertama, Presiden Habibie juga mengatakan: "Saya minta perhatian Saudara-saudara semua, bahwa prioritas reformasi dalam bidang pemerintahan dan administrasi negara terutama diarahkan untuk *memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme, sebagai langkah mendasar penciptaan pemerintahan yang baik* (italic ditambahkan - SS, NS). Hal ini dapat kita pahami sebagai pelaksanaan kaidah UUD 1945 tentang pentingnya semangat penyelenggara negara yang baik."¹⁵

Bangsa Indonesia kembali menunjukkan komitmen untuk memberantas korupsi. Agustus 1998, Sidang Umum MPR melahirkan Tap MPR XI/MPR/ 1998¹⁶ yang secara tegas menuntut lahirnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi. Berdasar Tap MPR XI/MPR/ 1998, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 28/1999¹⁷ Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; juga Undang-undang No. 31/1999,¹⁸ yang merupakan penyempurnaan atas UU No.3 /1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan UU No.28/1999 pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN), melalui Keputusan Presiden No. 127/1999: Pada 13 Oktober 1999, dikeluarkan pula Keppres tentang pemeriksaan kekayaan penyelenggara negara berdasarkan standar pemeriksaan yang telah ditetapkan. KPKPN bertanggung jawab kepada Presiden selaku kepala negara. Adapun hasil pemeriksaan diserahkan kepada Presiden, DPR, dan BPK. Organisasi KPKPN terdiri atas ketua, empat wakil ketua yang masing-masing memimpin Sub Komisi, dan sekretaris jenderal.

Survey BPKP menunjukkan bahwa korupsi telah merambah seluruh jajaran pemerintah

UU No. 31/1999 juga mengamanatkan bahwa paling lambat dua tahun setelah UU tersebut diundangkan, harus dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagai langkah persiapan, pemerintah - melalui Surat Keputusan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan HAM, 7 Juli 2000 - menetapkan dibentuknya Tim Persiapan Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK). Tim ini melibatkan berbagai unsur, termasuk pemerintah, kepolisian, kejaksaan, dan lembaga swadaya masyarakat.

Masih atas dasar UU No. 31/1999, tepatnya pasal 27, yang menyatakan bahwa "Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk Tim Gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung", dibentuklah Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) di bawah koordinasi Jaksa Agung. Tim ini merupakan embrio dari Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

**Sayangnya, BPK
menghadapi kendala teknis.
Personel, anggaran dan
fasilitasnya tidak memadai.**

Korupsi, ¹⁹dapat berperan dengan baik, antara lain karena terdapat persepsi bahwa Presiden secara tak langsung dapat melengserkan mereka bila terlalu aktif mengkritik pemerintah. Sebab saat itu Presiden Soeharto juga menjabat Ketua Dewan Pembina Golongan Karya, dan berwenang untuk *me-recall* anggota DPR yang berasal dari partainya: yang ketika itu adalah mayoritas tunggal.

Berdasarkan UU No. 14/1970, posisi Mahkamah Agung sebenarnya cukup independen terhadap presiden. Akan tetapi, karena presiden pada kenyataannya memegang kendali langsung yang sangat kuat terhadap DPR, sedangkan calon-calon hakim agung, ketua, wakil ketua, dan ketua muda Mahkamah Agung diusulkan oleh DPR, maka calon-calon tersebut juga dapat "dikendalikan" secara tak langsung oleh presiden. Dengan demikian, selama infrastruktur politik nasional tidak berubah, maka Mahkamah Agung tidak sepenuhnya independen dari presiden, setidaknya akan terbebani perasaan berutang budi kepada presiden.

Demikian juga halnya dengan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Badan ini bertugas memeriksa pertanggungjawaban keuangan negara, yang hasilnya kemudian disampaikan kepada DPR. Dengan tugas seperti itu, BPK harus independen dari presiden. Meski UU No. 5/1973 telah memosisikan BPK independen terhadap presiden, namun dalam

nya di Kejaksaan Agung. Alasannya: laporan mereka dinilai “kurang matang” sehingga kejaksaan sulit menyusun tuntutan (lihat *Forum Keadilan*, 11 Maret 1999).

Tampak jelas bahwa aturan dan lembaga pemberantasan korupsi tak pernah kurang dilahirkan, baik pada masa Orde Baru maupun sekarang. Namun korupsi bukannya surut, malah makin meluas dan kian parah. Bahkan, pendukung Orde Baru yang semula berteriak paling lantang untuk memberantas korupsi, kemudian justru menjadi sumber tumbuh subur nya korupsi.²¹

Mengapa tidak Efektif?²²

Setidak-tidaknya ada enam penyebab mengapa upaya pemberantasan korupsi di Indonesia selalu menemui jalan buntu, yaitu:

1. *Kelemahan Infrastruktur Politik Nasional selama Orde Baru*: Korupsi di Indonesia adalah korupsi politik, di mana pemegang kekuasaan yang sah menyalahgunakan wewenangnya. Bahkan aturan tertinggi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, memberi peluang bagi terjadinya hal tersebut. Pasal-pasal mengenai keanggotaan MPR, penunjukan utusan daerah dan golongan, terbukti hanya sebagai penguat kekuasaan presiden. Pasal 5 tentang presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan DPR, telah mengaburkan prinsip *checks and balances*. Prinsip “Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak”, mengaburkan pilihan rakyat. Demikian pula ketentuan Pasal 21 UUD 45, tentang kekuasaan kehakiman yang dilemahkan -semuanya, beserta sejumlah besar produk hukum lainnya, telah menyuburkan praktek korupsi.

Selama Orde Baru, apa yang diamanatkan dalam UUD 1945 belum berjalan sebagaimana mestinya, karena kekuasaan terpusat pada presiden. Akibat pemusatan ini, lima lembaga tinggi negara yang bertugas untuk saling mengontrol dalam prakteknya hanya menjadi “juru stempel” setiap langkah dan kebijakan presiden.

Infrastruktur politik nasional yang *executive heavy* itu juga menyulitkan upaya pemberantasan korupsi. Di bidang peradilan, misalnya, yang kekuasaan tertingginya mestinya ada pada Mahkamah Agung, ternyata para hakim dapat diintervensi oleh pejabat tinggi pemerintah. Contoh lain, para anggota DPR pada masa Orde Baru tidak

dapat berperan dengan baik, antara lain karena terdapat persepsi bahwa Presiden secara tak langsung dapat melengserkan mereka bila terlalu aktif mengkritik pemerintah. Sebab saat itu Presiden Soeharto juga menjabat Ketua Dewan Pembina Golongan Karya, dan berwenang untuk *me-recall* anggota DPR yang berasal dari partainya: yang ketika itu adalah mayoritas tunggal.

Berdasarkan UU No. 14/1970, posisi Mahkamah Agung sebenarnya cukup independen terhadap presiden. Akan tetapi, karena presiden pada kenyataannya memegang kendali langsung yang sangat kuat terhadap DPR, sedangkan calon-calon hakim agung, ketua, wakil ketua, dan ketua muda Mahkamah Agung diusulkan oleh DPR, maka calon-calon tersebut juga dapat “dikendalikan” secara tak langsung oleh presiden. Dengan demikian, selama infrastruktur politik nasional tidak berubah, maka Mahkamah Agung tidak sepenuhnya independen dari presiden, setidaknya akan terbebani perasaan berutang budi kepada presiden.

Demikian juga halnya dengan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Badan ini bertugas memeriksa pertanggungjawaban keuangan negara, yang hasilnya kemudian disampaikan kepada DPR. Dengan tugas seperti itu, BPK harus independen dari presiden. Meski UU No. 5/1973 telah memosisikan BPK independen terhadap presiden, namun dalam praktiknya presiden memiliki kendali tak langsung terhadap BPK. Ini karena presiden memegang kendali tak langsung atas DPR, sementara calon-calon ketua, wakil ketua dan anggota BPK diusulkan oleh DPR, maka para calon tersebut dapat “dikendalikan” secara tak langsung oleh presiden.

Kewenangan yang “dimandulkan” ini juga terjadi pada Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Selama pemerintahan Orde Baru, berdasar UU No. 2/1985 presiden berwenang sangat besar dalam menentukan anggota-anggota MPR yang merupakan tambahan dari anggota DPR. Karena anggota DPR dapat dikendalikan secara tak langsung oleh presiden dan anggota MPR yang bukan berasal dari anggota DPR juga dapat dikendalikan oleh presiden, maka selama Orde Baru MPR *de facto* dikendalikan oleh presiden.

men yang nyata dari pemimpin negara, yang tidak saja diucapkan sebagai pernyataan politik tapi juga ditindaklanjuti dengan pembangunan institusi dan perbuatan nyata yang menjauhkan diri dari tuduhan korupsi. Kecenderungan yang menonjol justru sikap permisif para pemimpin terhadap praktek korupsi. Sejak masa kepresidenan Soeharto dan Habibie, selalu saja lingkaran dalam presiden tidak cukup sensitif untuk menghindari spekulasi dan tuduhan tindak korupsi. Bahkan Presiden Abdurrahman Wahid, yang dipilih dalam iklim reformasi, juga tidak pandai memetik pelajaran dari pendahulunya. Ketiganya telah gagal membangun institusi yang mampu mempersempit ruang gerak tindak korupsi dengan segala kompleksitasnya.

Ketiadaan teladan di tingkat pimpinan berdampak meratanya praktek korupsi hingga level yang paling bawah. Seorang pejabat merasa bahwa memberi fasilitas khusus untuk keluarga dekat adalah wajar, karena merujuk contoh atasan.

3. *Tiadaanya Strategi Komprehensif dan Sistematis*: Salah satu sebab selalu gagal upaya pemberantasan korupsi adalah kesenjangan antara kompleksitas korupsi dengan pendekatan penanganannya. Masalah korupsi yang sudah sistematis, melekat pada sistem, sangat kompleks dan melibatkan semua komponen masyarakat, didekati secara sporadis, bukannya dengan pendekatan integral.

Sebagaimana perang pada umumnya, untuk memenangkan perang melawan korupsi harus diketahui terlebih dulu siapa lawan sesungguhnya, termasuk kelemahan, kekuatan, posisi, penyebaran, dan lain-lain. Setelah itu disusun strategi yang tepat untuk memenangkan perang tersebut. Tanpa strategi yang tepat dan komprehensif, perang melawan korupsi hanya akan berujung pada frustrasi. Penanganan korupsi yang setengah-setengah justru memberi peluang pada kemenangan para koruptor. Jika keinginan memberantas korupsi tidak didukung oleh salah satu saja dari empat unsur yaitu rakyat, eksekutif, legislatif atau yudikatif maka upaya pemberantasan akan berjalan pincang dan gagal.

Para koruptor dalam mengeruk milik rakyat melakukannya dengan terencana dan sungguh-sungguh, maka upaya memberantasnya pun harus lebih matang.

Kewenangan yang “dimandulkan” juga terjadi pada DPA dan MPR

4. *Kelemahan Aparat Pemerintah*: Hingga kini tidak ada instansi pemerintah yang menjadi tulang punggung pemberantasan korupsi, yang secara khusus dan komprehensif bertugas memberantas korupsi. Selama ini yang lebih menonjol adalah tarik-menarik wewenang ketimbang koordinasi penanganan kasus korupsi di antara instansi-instansi pemerintah yang bertanggung jawab memberantas korupsi.

Selain itu, sumber daya manusia mereka kurang memadai, akses informasi dan sumber daya pun terbatas, dan kekuasaan serta kemandirian mereka sebenarnya semu. Korupsi adalah masalah yang kompleks dan multidimensional. Penanganannya pun perlu lintas sektoral dan lintas disiplin. Upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan oleh lembaga atau instansi, yang memiliki integritas, kapabilitas, serta kekuatan memaksa (*enforcement power*) yang memadai.

5. *Peraturan Perundang-undangan Kurang Memadai*: Peraturan-peraturan yang ada untuk menanggulangi korupsi kurang efektif. Ini disebabkan peraturan yang ada masih banyak mengandung celah (*loop-hole*). Dalam hal pembuktian, sistem pembuktian terbalik belum diterapkan di Indonesia. Hal ini mempersulit upaya penanganan kasus korupsi, terutama kasus-kasus korupsi besar yang biasanya menggunakan cara-cara yang sangat canggih. Perlindungan hukum bagi pelapor belum dijamin dalam undang-undang. Belum adanya jaminan imunitas bagi pelapor terhadap ancaman tindakan hukum balasan, ancaman fisik yang mengancam jiwa serta keselamatan pelapor ataupun saksi, semakin menghambat upaya pemberantasan korupsi.

6. *Kurangnya Partisipasi Masyarakat*: Upaya pemberantasan korupsi membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Tanpa keterlibatan masyarakat, upaya ini ibarat membangun rumah tanpa fondasi. Sikap toleran masyarakat terhadap korupsi akan menyuburkan praktek korupsi itu sendiri. Ironis bahwa di satu sisi masyarakat meneriakan pemberantasan korupsi, namun di sisi lain untuk mempercepat pengurusan KTP, misalnya, masyarakat tanpa risi mau membayar uang ekstra. Ini menunjukkan bahwa walaupun keinginan memberantas korupsi cukup besar, tapi kenyataannya sebagian masyarakat masih melibatkan diri pada perbuatan-perbuatan koruptif.

Kurangnya dukungan masyarakat juga antara lain karena masyarakat hingga kini

masih menanti-nanti hasil upaya-upaya penanggulangan korupsi yang telah dilakukan; masyarakat ingin melihat penegakan hukum yang tidak pandang bulu bagi koruptor, dan hukum yang tak berpihak pada penguasa.

Melihat ke Depan

Kehendak rakyat yang sangat kuat untuk membersihkan penyelenggaraan negara dari praktek korupsi dalam segala bentuk dan manifestasinya dikukuhkan dengan Ketetapan MPR No.XI/MPR/ 1998. Namun di sisi lain, terdapat kesan yang sangat kuat bahwa masyarakat umumnya meragukan kredibilitas lembaga-lembaga pemerintah yang seharusnya menangani kasus korupsi, terutama kejaksanaan, kepolisian dan lembaga peradilan, sebagaimana sudah dibahas.

Pengalaman empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa mengatasi korupsi - terutama yang berskala besar - merupakan pekerjaan yang sangat kompleks, memerlukan waktu yang sangat lama, dan melibatkan banyak pihak di dalam maupun luar negeri. Pemberantasan korupsi dilakukan dengan pendekatan represif dan preventif. Yang pertama dimaksudkan untuk menegakkan keadilan yang semakin menjadi tuntutan masyarakat global, dan sekaligus berfungsi pencegahan (*deterrent effect*). Pendekatan preventif bertujuan menyusun sistem penyelenggaraan negara yang bersih dan efektif (*good governance*). Demikian pula, *good governance* harus dipraktekkan dalam dunia bisnis, terutama yang berskala besar.

Mengatasi korupsi yang dimulai dari yang berskala besar memerlukan komitmen politik yang bulat dan kuat, terutama dari pihak eksekutif, dan sistem penegakan hukum yang bersih dan adil (*impartial judiciary system*). Diperlukan pula prioritas dan program serta sasaran yang jelas dan transparan. Pelaksanaan prosedur dan mekanisme pemberantasan korupsi juga harus jelas dan terbuka.

Keberhasilan pemberantasan korupsi memerlukan kredibilitas dan efektifitas lembaga serta kekuatan memaksa dari lembaga yang bertugas untuk itu. Korupsi akan sulit berkembang jika ada mekanisme kelembagaan untuk memberantasnya.²³

Karena itu, pembentukan suatu lembaga khusus yang independen berdasarkan

undang-undang menjadi hal yang sangat mendesak. Sebagaimana diketahui, pemerintah telah membentuk tim persiapan pembentukan komisi tersebut. Masyarakat harus aktif mengawasi proses pembentukan komisi ini agar ia tidak mengulang kesalahan komisi-komisi pendahulunya. Komisi tersebut diharapkan berperan sebagai badan yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat untuk ikut serta melalui program pendidikan, kampanye publik, menumbuhkan kelompok masyarakat yang peduli, dan mengajak partisipasi media sebagai pelopor keterbukaan. Di bidang penindakan, badan ini harus bisa menjawab kemandulan institusi penegak hukum yang ada dengan cara menjadi penekan atau mengambil alih tugas-tugas penanganan korupsi. Untuk memenuhi semua itu, komisi ini harus memiliki kewenangan berikut:

1. Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.
2. Mengumpulkan data dan informasi dari pihak mana pun, baik di dalam maupun luar negeri, dan untuk itu ia berhak untuk menghubungi berbagai sumber informasi yang relevan guna maksud tersebut. Sumber informasi diperlakukan sebagai mitra kerja yang dijamin keamanan dan keselamatannya oleh negara.
3. Memeriksa dan meminta keterangan kepada pihak mana pun (pemerintah dan swasta) dalam melaksanakan tugasnya. Dalam rangka ini berbagai undang-undang yang mengatur kerahasiaan seperti kerahasiaan pajak dan perbankan dinyatakan tidak berlaku bagi lembaga ini. Dalam menjalankan tugasnya, pejabat pemeriksa harus dijamin keamanan dan keselamatannya oleh negara.
4. Meninjau ulang, mengubah, mengakhiri/memutuskan, atau memintakan pembatalan kontrak-kontrak yang telah atau sedang dibuat dengan pihak-pihak dalam dan luar negeri yang nyata-nyata berindikasi adanya penyalahgunaan dana publik. Tindakan-tindakan hukum ini dimaksudkan untuk menghilangkan/mengurangi kerugian negara dengan melakukan negosiasi ulang dengan pihak-pihak yang bersangkutan.
5. Kewenangan sebagaimana dalam butir (3) di atas hanya berlaku dalam menangani kasus-kasus yang menyangkut kekayaan/keuangan negara, yaitu seluruh lembaga pemerintah (pusat dan daerah), BUMN/D, anak-anak perusahaan BUMN/D, dan

perusahaan patungan antara BUMN/D dengan perusahaan swasta, serta perusahaan swasta yang hak dan manfaatnya terkait dengan milik, harta dan atau kewenangan Negara.

6. Membantu pemerintah dalam menyusun berbagai ketentuan, sistem dan prosedur dalam rangka pemberantasan korupsi secara menyeluruh sebagai upaya preventif.
7. Melakukan penyelesaian (*settlement process*) di luar pengadilan untuk memastikan atau melindungi kepentingan ekonomis negara.

Hasil temuan lembaga ini, jika diperlukan, diteruskan langsung kepada pengadilan khusus yang dibentuk dengan Undang-Undang. Agar memiliki kredibilitas yang cukup serta dapat menjalankan kewenangannya secara penuh, lembaga ini harus dijalankan oleh tenaga-tenaga yang terpercaya (berdasarkan reputasi masa lalu), dan memiliki keahlian memadai yang dapat direkrut dari berbagai instansi yang sudah ada. Pembiayaannya ditanggung oleh negara, dengan imbalan yang cukup bagi para anggota komisi ini.

Pembentukan komisi ini menjadi harapan terakhir bagi upaya pemberantasan korupsi. Keberadaan komisi ini menjadi penting, apalagi Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dibubarkan dengan alasan yang masih kontroversial.

Tantangan Otonomi dan Desentralisasi

Pemerintah dan rakyat Indonesia telah membuat keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah melalui UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Esensi keputusan politik ini adalah komitmen untuk memberikan keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal dalam pengelolaan sumber daya daerah.

Dengan bertumpu pada konsep desentralisasi, daerah tingkat dua dijadikan ujung tombak pemerintahan, dengan wewenang yang jauh lebih besar. Bagi sejumlah daerah, pelimpahan ini merupakan kesempatan untuk mewujudkan cita-cita yang selama ini terkubur di bawah kebijakan sentralistik pemerintahan Soeharto.

Undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini membuat birokrasi pusat menjadi ramping, sementara birokrasi di kabupaten atau kotamadya akan bertambah gemuk. Ini karena kegiatan pemerintahan cenderung bergeser ke daerah tingkat dua. Muncul kekhawatiran bahwa akan ada *dropping* orang pusat ke daerah. Para birokrat pusat harus eksodus ke daerah, sementara daerah sudah punya kader-kader mereka sendiri, sehingga akan muncul potensi kelebihan pegawai. Dampak lain yang mungkin adalah adanya *shifting bureaucracy*, yang stika atau tidak suka juga dapat berpotensi menyebabkan *shifting corruption*, seperti diungkapkan oleh Dr. I Made Suwandi, M.Soc., anggota penyusun UU No. 22 dan 25 tahun 1999.²⁴

Kekhawatiran terjadinya *shifting corruption* ini sangat beralasan karena korupsi di tingkat kabupaten atau kotamadya pun tak kalah hebat dibanding di pusat. *Marketing Research Indonesia* (MRI) pernah menerbitkan laporan berjudul "Indonesia's Corruption Monitor 2000," yang menunjukkan angka-angka yang merefleksikan tingkat korupsi di Indonesia berdasarkan persepsi masyarakat. MRI meneliti di lima lokasi urban, yaitu: Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, dan Medan, dengan melibatkan 1.429 responden laki-laki dan wanita di atas 15 tahun. MRI mengemukakan persepsi masyarakat tentang tingkat korupsi di berbagai lembaga (lihat Tabel 4).²⁵

MRI juga mengklasifikasikan persepsi masyarakat tentang tingkat korupsi berdasarkan asal kota responden, hasilnya dapat dilihat pada Tabel 5.

Tidak heran jika banyak pihak berpendapat bahwa pemberian otonomi yang lebih besar pada daerah tingkat dua harus diiringi kontrol yang lebih besar terhadap lembaga eksekutif maupun legislatif. Jika tidak, pemberian otonomi luas ini sama saja dengan memindahkan korupsi dari pusat ke daerah."

Pendapat Andi Alfian Mallarangeng,²⁶ mengenai keterkaitan desentralisasi dan *good governance* patut dicermati: "Kalau kita bicara *good governance*, ada wajah lain dari desentralisasi yang harus juga diperhitungkan, yaitu: *democratic decentralization* (proses desentralisasi yang berlangsung secara demokratis) dan *decentralization of democracy* (desentralisasi dari sistem demokrasi)."

Democratic decentralization yang dimaksud adalah proses desentralisasi yang

berlangsung secara transparan, akuntabel dan mengikutsertakan semua pihak. *Stakeholder* yang berada dalam jangkauan wilayah desentralisasi itu harus diajak serta untuk urun rembug guna membuat keputusan dan melaksanakannya. Kelompok *civil society* dan pemuka masyarakat desa harus ikut terlibat dalam proses perencanaan program dan kebijakan negara.

Decentralization of democracy selama ini belum terlihat. Dominasi pusat masih sangat dominan. Pemilu 1999 rupanya hanya menghasilkan proses demokrasi pada tingkat pusat. Desentralisasi kewenangan tanpa dibarengi desentralisasi demokrasi hanya akan menghasilkan raja-raja kecil pada tingkat kota dan desa.

Alfian Mallarangeng berpendapat, jika semua kelompok masyarakat menyadari pentingnya desentralisasi demokrasi, selain distribusi kewenangan dan pembagian jatah keuangan, maka proses pembinaan *good governance* akan terdorong. Karena *good governance* tidak hanya dominasi pusat, parameter keberhasilan penerapan *good governance* justru terletak pada tingkat daerah. Upaya menumbuhkan *civil society* di tingkat daerah menjadi kebutuhan yang tak terhindarkan. Lembaga swadaya masyarakat harus membangun struktur yang kuat dan berakar sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian peran serta masyarakat untuk mengawasi jalannya pemerintahan dapat terus ditingkatkan.

Kampanye Publik sebagai Titik Awal

Tak terbantah bahwa korupsi merupakan masalah sangat serius yang menerpa luas tatanan kehidupan publik. Hampir tidak ada satu pun sendi masyarakat yang bebas dari praktek korupsi. Bahkan hampir tidak ada satu pun individu yang bebas dari praktek korup-

Tabel			
No.	Lembaga	1999	2000
01.	Birokrasi Pusat	6,14	7,98
02.	Birokrasi Kabupaten/Kotamadya	6,74	7,25
03.	Birokrasi Kecamatan	7,80	6,80

Tabel			
No.	Lembaga	1999	2000
01.	Jakarta	8,46	8,37
02.	Bandung	8,50	8,77
03.	Semarang	8,47	8,52
04.	Surabaya	8,98	8,94
05.	Medan	8,42	7,81

Catatan : Untuk mengukur tingkat korupsi digunakan skala Likert 0 sampai dengan 10 dimana '0' artinya 'tidak ada' korupsi sama sekali dan '10' artinya 'sangat korup'

si, baik sebagai pelaku ataupun korban. Korupsi tidak saja terjadi dalam derajat yang sederhana, melainkan juga sudah sampai pada derajat kecanggihan yang luar biasa kompleksnya. Pemberantasan korupsi bukan semata urusan menjebloskan koruptor ke penjara dengan hukuman maksimum. Lebih dari itu, perlu didorong upaya melahirkan suatu sistem pengelolaan sumber daya publik yang transparan dan terbuka bagi partisipasi masyarakat.

Terhadap praktek-praktek korupsi semua orang sepakat untuk tidak setuju. Tapi hampir setiap orang seolah tak berdaya jika berhadapan - meskipun hanya menjadi korban - dengan praktek korupsi yang kian melembaga. Perlu ada sebuah gerakan rakyat dalam hal penolakan terhadap praktek korupsi yang

mampu menghimpun energi ketidakpuasan dan ketidaksetujuan menjadi energi perlawanan terhadap korupsi. Harus ada proses penyadaran yang sungguh-sungguh bahwa hak-hak mereka untuk hidup lebih baik telah dirampok oleh para koruptor. Kampanye nasional besar-besaran yang membangkitkan rasa khawatir masyarakat terhadap korupsi (*fear campaign*) dapat dijadikan awal untuk menggugah kesadaran publik. Kesadaran ini akan menimbulkan

dorongan untuk bergerak, bersama-sama komponen masyarakat lainnya untuk bahu-membahu mengatasi korupsi. Hanya dengan gerakan masyarakat yang didasari kesadaran kolektif, maka korupsi akan bisa diatasi secara bertahap.

Rakyat Indonesia pernah melakukan hal yang sama untuk maksud yang berbeda. Kira-kira dua dasawarsa yang lalu usulan pemerintah tentang KB (Keluarga Berencana) mendapat penolakan keras dari hampir seluruh masyarakat. Namun melalui program kampanye yang masif dan intensif, akhirnya masyarakat Indonesia dapat menerima manfaat positif program KB. Ketika itu, hampir di setiap sudut jalan dipasang pesan-pesan moral tentang pentingnya KB. Hampir setiap detik radio dan televisi menyiarkan tentang manfaat KB.

Dengan cara yang sama kita dapat melakukannya untuk pesan "Perang Melawan Korupsi", bahwa korupsi adalah musuh masyarakat yang harus diperangi. Di sekolah-

Jika korupsi juga terjadi pada lembaga pengawas, maka gerakan rakyat menjadi makin penting

sekolah dasar anak didik diajarkan untuk menanyakan kepada orang tuanya dari mana uang untuk membeli rumah diperoleh. Stasiun televisi dan radio menyiarkan bahwa korupsi berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Pesan ini harus disampaikan secara besar-besaran dan berkesinambungan.

Contoh lain adalah kampanye Pemilu 1999. Seluruh masyarakat berkampanye agar pemilu berjalan jujur, adil dan damai. Hampir di setiap persimpangan jalan poster dan spanduk pesan damai pemilu terpasang. Iklan layanan masyarakat di televisi dan radio ditayangkan berulang-ulang. Hasilnya masyarakat Indonesia berhasil melewati pemilu 1999 dengan damai dan relatif paling jujur dan adil sepanjang perjalanan sejarah Indonesia.

Peran aktif masyarakat ini menjadi sangat penting, mengingat lembaga dan aparat pengawas dan yustisi bukan saja terbatas jumlahnya, tapi juga rentan menjadi tempat dan pelaku korupsi. Jika korupsi juga terjadi pada lembaga pengawas, atau lembaga yustisi yang mestinya menjadi benteng masyarakat untuk melawan korupsi, maka peran gerakan rakyat menjadi semakin penting dalam melakukan tekanan-tekanan sosial dan politik melalui upaya-upaya yang strategis.

Catatan

¹ *Eksekutif*, Nomor 39, September 1982, "Wawancara Sudomo: Ada Political Will", h. 9-10.

² *Media Indonesia*, 27 Juli 1995, "Sebelas Titik Rawan Penyebab Kebocoran Dana Pembangunan"

³ *Tempo Interaktif*; "Ekonomi RI Lampu Merah? Setuju", Pusat Data dan Analisa Tempo, Jakarta

⁴ *Kompas*, 4 Oktober 1999

⁵ MTI, *Membangun Fondasi Good Governance Di Masa Transisi*, 2000

⁶ Transparency International, "*Corruption Perception Index 1995*", "*Corruption Perception Index 1996*", "*Corruption Perception Index 1997*", "*Corruption Perception Index 1998*", "*Corruption Perception Index 1999*", "*Corruption Perception Index 2000*", Berlin, Jerman

⁷ MTI, *Laporan Akhir Tim Kerja Bidang Hukum: Penelitian Keputusan Presiden Yang Menyimpang 1993-1998*, Jakarta 1998, h. 7.

⁸ Sunaryadi Amin. 1999. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*. BPKP, Jakarta

⁹ MPR RI, Ketetapan Nomor TAP-II/MPR/ 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Jakarta 22 Maret 1973, Bab IV.

¹⁰ Presiden RI, Keputusan Presiden Nomor 228 tahun 1967 tentang Pembentukan Tim pemberantasan Korupsi, Jakarta 2 Desember 1967.

¹¹ Presiden RI, Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 1970. tentang Pembentukan Komisi- 4 Jakarta, 31 Januari 1970.

¹² Presiden Republik Indonesia, Instruksi Presiden No.9 tahun 1977, tentang Operasi Tertib, Jakarta 5 September 1977.

¹³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, Jakarta 27 Oktober 1980.

¹⁴ Presideri Republik Indonesia, Pidato Presiden Republik Indonesia pada Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan, Jakarta 21 Mei 1998.

¹⁵ Presiden Republik Indonesia, Pengarahan Presiden Republik Indonesia pada Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan, Jakarta 21 Mei 1998.

¹⁶ MPR RI, Ketetapan Nomor XI/MPR/ 1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan nepotisme, Jakarta 3 Nopember 1998, pasal 2 ayat (2).

¹⁷ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Jakarta 19 Mei 1999.

¹⁸ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta 16 Agustus 1999.

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2000 pasal18.

²⁰ Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2000, Jakarta 10 Maret 2000.

²¹ Amin Sunaryadi, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, (Jakarta: BPKP, 1999), h. 23.

²² Amin Sunaryadi, idem h. 109.

23 Revrisond Baswir (IDEA-Yogyakarta), 1999, *"Pokok-pokok Pikiran Strategi Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih"*.

24 *Media Transparansi*, Maret 1999, *"Memberi Kekuatan Pada Daerah"* h. 12.

25 Marketing Research Indonesia, *"Indonesia's Corruption Monitor"* tahun 2000. 26 MTI, *Membangun Fondasi Good Governance Di Masa Transisi*, h. 56.

Kepustakaan

Eksekutif, No. 39, September 1982, *"Wawancara Sudomo: Ada Political Will"*, h. 9-10.

Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988, h. xi.

Tempo, 22 Januari 1994, *"Menghitung Kebocoran"*, h. 90.

Gatra, September 1996, *"Ekonomi Indonesia: Strategi Pembangunan"*.

Suara Pembaruan, 2 Agustus 1996, *"30 Persen Biaya Total Produksi Adalah Pungutan Tidak Resmi"*.

Media Indonesia, 27 Juli 1995, *"Sebelas Titik Rawan Penyebab Kebocoran Dana Pembangunan"*.

Tempo Interkatif, *"Ekonomi RI Lampu Merah? Setuju"*, Pusat Data dan Analisa Tempo, Jakarta. *Kompas*, 4 Oktober 1999.

Masyarakat Transparansi Indonesia, *Membangun Fondasi Good Governance di Masa Transisi*, 2000.

Transparency International, *"Corruption Perception Index 1995"*, *"Corruption Perception Index 1996"*, *"Corruption Perception Index 1997"*, *"Corruption Perception Index 1998"*, *"Corruption Perception Index 1999"*, *"Corruption Perception Index 2000"*, Berlin, Jerman.

Masyarakat Transparansi Indonesia, *"Laporan Akhir Tim Kerja Bidang Hukum: Penelitian Keputusan Presiden yang Menyimpang 1993-1998"*, Jakarta 1998, h. 7.

MPR RI, Ketetapan No.II/MPR/ 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, 22 Maret 1973, Bab IV.

Presiden RI, *"Keputusan Presiden No. 228 tahun 1967 tentang Pembentukan Tim*

Pemberantasan Korupsi", 2 Desember 1967.

Presiden RI, "Keputusan Presiden No. 12 tahun 1970 tentang Pembentukan Komisi 4", 31 Januari 1970.

Presiden RI, "Instruksi Presiden No.9 tahun 1977 tentang Operasi Tertib", 5 September 1977. Undang-undang RI Nomor 11 tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, 27 Oktober 1980. Presiden RI, "Pidato Presiden Republik Indonesia pada Pembentukan Kabinet. Reformasi Pembangunan", Jakarta 21 Mei 1998.

Presiden RI, "Pengarahan Presiden Republik Indonesia pada Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan", Jakarta 21 Mei 1998.

MPR RI, "Ketetapan No. XI/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme", 3 November 1998, pasal 2 ayat (2).

Undang-undang RI No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, 19 Mei 1999.

Undang-undang RI No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 16 Agustus 1999.

Peraturan pemerintah No. 19 tahun 2000 pasal 18.

Keputusan Presiden RI No. 44 Tahun 2000, 10 Maret 2000.

Amin Sunaryadi, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Jakarta: BPKP, 1999.

Revrisond Baswir (IDEA-Yogyakarta), 1999, "Pokok-pokok Pikiran Strategi Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih".

Potret Buram Pemberantasan Korupsi

Oleh Ibrahim Sjarief Assegaf, Rivai Gulam Ahmad,
Antonius Cahyadi, Gita Putri Damayana

Pendahuluan

Harian *Kompas*, Rabu, 23 April 2001 memberitakan ihwal biaya perjalanan Presiden Abdurrahman Wahid ke luar negeri yang tidak jelas dasar hukumnya. Biaya yang sebagian besar dikelola oleh Sekretariat Presiden (Setpres) kebanyakan tidak mempunyai tanda bukti pengeluaran. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengaudit pembiayaan tersebut menemukan biaya-biaya yang sebenarnya tidak diperlukan, seperti biaya representasi untuk presiden dan ibu negara serta pejabat lainnya yang ikut kunjungan presiden ke luar negeri. Ilustrasi tersebut menimbulkan pertanyaan tentang kesungguhan pemerintah dalam memberantas kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Setpres dan tindak-tanduknya seperti ingin menegaskan adanya korupsi yang terlembagakan. Sementara itu kasus-kasus korupsi yang ada ditangani secara tak memuaskan, menimbulkan kesan bahwa penanganan itu sekadar kosmetika politik. Kebocoran dalam berbagai pembiayaan kegiatan kenegaraan dan tidak jelasnya ujung pangkal pengawasan makin memperjelas kesan bahwa penanganan KKN tidak dijalani dengan sungguh-sungguh.

Apakah KKN di negara ini dapat diminimalkan? Pertanyaan ini sukar dijawab, tapi patut diusahakan mengingat ancaman kebangkrutan negara akibat akutnya KKN tak

dapat dianggap ringan. Tulisan ini ingin mencoba menjawab pertanyaan tersebut. Langkah pertama adalah memetakan masalah KKN dalam tiga bidang yaitu kebijakan, hukum dan kelembagaan. Langkah kedua adalah menganalisisnya, dengan sebelumnya menghubungkan ketiganya. Akan dilihat pola-pola penanganan korupsi dalam tiga masa (1969-2001), untuk kemudian disajikan rekomendasi menyeluruh bagi penanganan korupsi di Indonesia.

Pokok Masalah

Pertanyaan “apakah KKN di negara ini dapat diminimalkan?” dapat dijabarkan dalam tiga pertanyaan operasional berikut: (1) bagaimana pola penanganan korupsi di Indonesia, terutama dilihat dalam tiga simpul pola yaitu simpul kebijakan, hukum, dan institusi?; (2) apakah ketiganya saling berhubungan membentuk jaring-jaring pemberantasan korupsi? Jika ada, hubungan seperti apa?; (3) bagaimana hal tersebut bila dilihat dalam dimensi preventif (termasuk detektif) dan represif? Apakah bidang kebijakan, hukum, dan institusi sudah saling menunjang dalam sebuah sistem penanganan korupsi?

Berdasarkan ketiga pertanyaan tersebut akan dilakukan pengaitan dan analisis terhadap berbagai data. Dari situ akan diperoleh sebuah kerangka kerja antara ketiga bidang yaitu bidang kebijakan, hukum dan institusi. Penilaian mengenai relasi antara ketiganya dilakukan dalam tiap pembahasan, lalu dirumuskan beberapa rekomendasi yang bersifat kebijakan dengan memperhatikan bidang hukum dan institusi.

Metode

Tulisan ini memakai metode penelitian kualitatif, baik dengan pendekatan sosio-politis maupun normatif-yuridis.¹ Pendekatan sosio-politis digunakan dalam mencari data tentang institusi dan kebijakan serta hukum yang mempunyai konteks masyarakat (negara). Pendekatan normatif-yuridis dipakai dalam mencermati produk perundang-undangan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.²

Kebijakan dalam penelitian ini didefinisikan sebagai rencana strategis dari institusi

yang mempunyai otoritas resmi dalam menyikapi korupsi.³ Obyek kajian adalah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan turunannya sampai ke kebijakan di tingkat eksekutif (kebijakan yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan). Di masa Soeharto kebijakan tersebut meliputi GBHN dan Pelita. Di masa Habibie kebijakan hanya mencakup GBHN. Di era Presiden Wahid, kebijakan meliputi GBHN dan Program Pembangunan Nasional (Propenas), tentu termasuk matriks kebijakan hukum yang secara operasional menjabarkan program-program kerja antara lain di bidang pemberantasan KKN.

Hukum dalam tulisan ini didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan.⁴ Dengan demikian, lingkup cakupan hukum adalah peraturan yang dibuat pembentuk undang-undang, yaitu badan legislatif dan eksekutif. Fokus utama tulisan ini adalah undang-undang yang tentang tindak pidana korupsi, yaitu UU No. 3/1971, UU No. 31/1999 dan UU No. 28/1999. Institusi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah institusi negara yang formal. Contohnya adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) dan lain sebagainya.

Kebijakan: Non-Represif

Bagian ini menguraikan kebijakan di tiga masa pemerintahan. Di masa Soeharto, kebijakan hanya berupa GBHN, karena Pelita sudah termasuk di dalamnya. Di masa Habibie kebijakan hanya Ketetapan MPR yang berisi pokok-pokok Reformasi. Sedang di era Abdurrahman Wahid GBHN terpisah dengan Propenas dan Repeta (yang di dalamnya terdapat matriks kebijakan). Kajian akan lebih berfokus pada kebijakan di era Wahid.

Sebelumnya perlu dicatat tentang kebijakan pemberantasan KKN. Yang ingin dicapai dengan upaya pemberantasan KKN adalah penyelenggaraan negara yang bersih dan layak (*clean and good governance*). Dan prinsip ini belum diakomodasi oleh konstitusi RI. Konstitusi baru mengatur hubungan dan kewenangan para penyelenggara negara, tapi belum mengatur prinsip penyelenggaraan negara. Konstitusi yang sangat diwarnai

oleh pemikiran integralistik ini belum mengenal prinsip *clean and good governance yang mengandaikan adanya mekanisme checks and balances* di antara lembaga-lembaga penyelenggara negara. Maka, terlihat bahwa penanganan KKN dalam tingkat preventif dan detektif dari masa ke masa tidak mendapat perhatian serius; secara material dan formal tidak dipikirkan secara sistemik. Penanganan KKN sering kali hanya reaktif. Akibatnya penanganan represif kurang dilakukan.

Perlu diingat pula bahwa kebijakan tidak pernah hidup dalam suatu vakum sosial dan politik. Ia lahir, tumbuh, berinteraksi serta berdialektika secara dinamis dengan struktur sosial-politik yang menopangnya. Karena itu tulisan ini akan menyinggung dimensi obyektif tersebut, seperti watak negara, keharusan dan keterbatasan dalam tata ekonomi, dan faktor-faktor struktural lainnya, yang pada gilirannya mempengaruhi kecenderungan-kecenderungan perilaku pejabat negara.

Habibie mewarisi sekaligus memaanfaatkan masalah KKN.

Era Soeharto: Kebijakan Keteraturan

Di awal era Soeharto pemberantasan korupsi kurang mendapat perhatian. Yang diutamakan adalah program pemulihan ekonomi dan pertahanan keamanan nasional. Masyarakat yang sedang terhimpit tekanan ekonomi sangat prihatin akan kondisi negara yang digerogeti oleh korupsi yang makin ganas. Mereka menggugat pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah korupsi.⁵ Untuk menjinakkan tuntutan tersebut, Soeharto membuat UU No.3 /1971 dan beberapa institusi *ad hoc* guna memberantas korupsi.⁶ Respon ini sendiri diduga lebih merupakan katup pengaman untuk meredam reaksi keras masyarakat. Dengan demikian, program utama Orde Baru, yaitu konsolidasi politik, dapat diselamatkan.

Selesai dengan konsolidasi politik, pada 1980-an pemerintahan Soeharto mulai memformalkan dan melembagakan pemberantasan korupsi. Dalam tingkat kebijakan, hukum dan institusi, mulai ada usaha formal untuk menangani korupsi. Selain untuk mengkanalisasi dan mengantisipasi kehendak rakyat, usaha ini juga dimaksudkan untuk melakukan kontrol internal dalam rangka konsolidasi yang berkelanjutan demi

stabilitas Orde Baru. Pada masa ini, intensitas gerakan masyarakat mulai menurun dan mulai apatis dalam menanggapi korupsi. Masyarakat tampaknya cukup dibuat tenang oleh strategi ekonomi Orde Baru yang mendapat berkah *boom* minyak, selain karena semakin menonjolnya pendekatan keamanan terstruktur yang dijalankan oleh Orde Baru.⁸

Kondisi itu berlangsung bersamaan dengan guncangnya fondasi Orde Baru.⁹ Harga minyak jatuh, deregulasi dilakukan di berbagai bidang, tindak pidana korupsi meningkat, dan militer menyusup makin jauh ke dalam berbagai sektor, termasuk ekonomi, meski sebenarnya mereka tak cukup kompeten dalam hal itu. Dalam situasi inilah kolusi antara militer dengan banyak pengusaha besar tumbuh subur.¹⁰

Situasi semacam itu terus berlangsung. Negara yang dipersonalisasi dalam diri Presiden Soeharto makin ketat mengontrol masyarakat dengan pendekatan keamanan. Kebijakan yang ada tidak banyak berubah, bahkan semakin kental dengan nuansa keteraturan politik (tertib politik), keteraturan birokrasi (tertib birokrasi), dan keteraturan ideologi (tertib ideologi). Kolusi di kalangan militer - yang notabene pemegang kendali utama pemerintahan - makin berkembang, yang pada gilirannya secara perlahan namun pasti diikuti oleh perilaku nepotisme dalam keluarga dan kerabat dekat Presiden. Kondisi ini berlangsung dari pertengahan dekade 1980-an sampai 1990-an.¹¹ Pertengahan 1997, Indonesia mulai mengalami krisis nilai tukar mata uang yang menggelinding cepat menjadi krisis ekonomi dan politik, dan berujung pada mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan yang telah 32 tahun didudukinya. Isu KKN menjadi salah satu pemicu penting kejatuhannya.

Era Habibie: Kebijakan Peraturan

Habibie mewarisi sekaligus memanfaatkan masalah KKN itu. "Reformasi", terutama pemberantasan KKN, menjadi semangat yang diusung pemerintahan Habibie. Ini secara formal terlihat dalam Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Nasional ("Pokok-pokok Reformasi") yang diemban di masa pemerintahannya.¹²

Dari kebijakan tersebut terlihat bahwa prioritas pemerintahan Habibie adalah memberantas KKN. Namun di masa Habibie tidak terlihat penanganan serius atas kasus-kasus KKN. Isu ini hanya dialihkan menjadi masalah perundang-undangan belaka, yang ditandai dengan lahirnya UU No. 28/1999, lalu UU No. 31/1999.¹³

Di tingkat institusional pemerintahan Habibie membuat beberapa lembaga *ad hoc* yang dirancang untuk menggodok program reformasi dan pemberantasan KKN menjadi program ikutan.¹⁴ Namun kinerja institusi-institusi ini tidak terlihat, dan hasilnya, walaupun ada, tidak menonjol. Dapat dikatakan bahwa di masa Habibie masalah KKN hanya berhenti pada tindakan formal, tanpa upaya pemberantasan korupsi yang lebih substansial.¹⁵

Era Wahid: Ketidakteraturan Kebijakan

Abdurrahman Wahid naik ke kursi presiden melalui jalan yang berliku. Jabatannya bukanlah hasil rasional kemenangan partainya dalam Pemilihan Umum 1999, tapi hasil kompromi dengan pelaku atau kekuatan politik yang ada. Ia memulai pemerintahannya dengan timbunan warisan masalah, baik dari Soeharto maupun Habibie. Dari Soeharto, ia menerima warisan kebobrokan sistemik sistem politik dan birokrasi yang akut, termasuk korupsi dan penanganannya yang sangat artifisial dan reaktif. Dari Habibie, ia menerima banjir agenda legislasi dan bibit disintegrasi.

Khusus untuk pemberantasan korupsi, ia menerima UU No. 28/1999 dan UU No. 31/1999, yang cukup kontroversial.¹⁶ Pemerintahan Wahid menghadapi masalah besar yang seharusnya diselesaikan dengan efisiensi dan efektifitas kerja yang tinggi, tapi timnya yang "gemuk" - karena merupakan hasil kompromi fraksi-fraksi yang ada sehingga semua orang coba ditampung di pemerintahannya - tidak mampu melaksanakan hal ini. Semakin hari kian terlihat bahwa pemerintahannya tak mampu berjalan secara rasional, logis dan sehat. Masalah-masalah laten kini mencuat dan tak terkendali.

Kebijakan seputar KKN dalam era Wahid dapat dilihat di GBHN dan Propenas. Dalam bahasan hukum dan politik,¹⁷ GBHN mengamanatkan pemberantasan KKN di se-

gala bidang dan mewujudkan pemerintahan yang bebas dari KKN.¹⁸ GBHN diterapkan menjadi Program Pembangunan Nasional yang diformalkan menjadi UU No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional ("Propenas"). Propenas dirinci kembali menjadi Rencana Pembangunan Tahunan ("Repeta"), yang menjadi bagian dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("APBN") yang ditetapkan Pemerintah dan DPR.

Dalam bidang politik, Propenas ternyata menitikberatkan pada politik pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas). Memang, pemberantasan KKN disebut secara eksplisit maupun implisit dalam beberapa bagian,¹⁹ di mana korupsi memang dilihat sebagai masalah. Tetapi ia berhenti sebagai masalah. Tidak tampak strategi kebijakan yang operasional secara terinci.²⁰ Di bidang hukum, banyak sekali diungkapkan kata KKN, yang bahkan menjadi salah satu prioritas dalam penegakan hukum, selain hak-hak azasi manusia (HAM). Namun, rencana penyelesaiannya hanya terbatas pada masalah preventif dan menangani masalah KKN detektif. Aspek prosedural untuk penegakan hukum (represif) kurang mendapat perhatian.²¹ Juga, mengingat masalah KKN sudah amat kritis, tidak terlihat upaya khusus untuk memberantas korupsi. Seperti dalam bidang politik, pembahasan soal KKN dalam bidang hukum juga terbatas, dibanding dengan masalah lainnya.²²

Terlihat bahwa pada era pemerintahan Wahid, pemerintah (termasuk MPR dan DPR) tidak serius dan kebingungan dalam menangani masalah KKN. Ini terlihat jelas dalam ketakteraturan tataran kebijakan yang dibentuk (GBHN, Propenas dan Repeta).

Hukum: Kejahatan vs Indisipliner

Menurut sifat pengaturannya, peraturan perundang-undangan dapat dibagi ke dalam dua bagian besar, yaitu yang bersifat preventif dan represif. Peraturan preventif adalah peraturan yang mengantisipasi dan mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Maka, tindakan yang bersifat detektif termasuk di dalamnya. Yang tercakup dalam jenis ini adalah peraturan tentang kepegawaian dan pengawasan keuangan (ini dibuat

Terlihat bahwa pada era Wahid, pemerintah tidak serius dan bingung dalam menangani masalah KKN.

sebelum masa Wahid), dan peraturan tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN yang dibuat di masa Habibie, dan kedua jenis peraturan ini masih berlaku sampai sekarang. Peraturan represif adalah peraturan yang secara langsung mengatur definisi korupsi dan penindakannya, berikut pengaturan tata caranya.

Represif: Tradisi Kambing Hitam

Peraturan represif mencakup UU No. 3/1971 dan UU No. 31/1999, keduanya adalah undang-undang yang mengatur tindak pidana korupsi. UU No. 31/1999 menggantikan UU No. 3/1971, namun keduanya akan dibahas bersama-sama, mengingat kehadiran UU No. 31/1999 masih baru. Secara umum, peraturan perundangan tersebut sudah cukup memadai, ditandai dengan sanksi yang cukup berat dan kemudahan-kemudahan bagi penegak hukum, misalnya tentang pembuktian. Namun masih ada beberapa masalah teknis, antara lain:

a. Definisi Korupsi Kabur?

Apa sebenarnya definisi (tindak pidana) korupsi? Apakah suap, pungutan liar (pungli), *mark up*, atau penyimpangan lainnya termasuk korupsi? Hingga kini masih banyak opini yang menganggap tidak adanya definisi atau ruang lingkup yang jelas tentang tindak pidana korupsi.

Memang, UU No. 3/1971 dan UU No. 31/1999 juga UU No. 28/1999) tidak menyajikan definisi yang jelas. Namun perangkat hukum ini sebenarnya telah mencantumkan belasan delik pidana korupsi, masing-masing memiliki unsur dan sanksi yang berbeda.²³ Terlihat bahwa, walaupun tidak ada definisi yang spesifik, berbagai jenis delik korupsi cukup untuk menjerat berbagai bentuk tindak pidana korupsi.

Perlu dicatat bahwa selain UU No. 31/1999, ada dua perangkat hukum lain yang mengatur delik berbeda yang sebenarnya sejalan dengan definisi di atas, yaitu UU No. 11/1980 tentang Tindak Pidana Suap yang mengatur dua delik suap, dan UU No. 28/1999 yang memperkenalkan dua delik baru, yaitu delik kolusi dan nepotisme. Keempat delik suap ini sebenarnya dapat melengkapi delik korupsi yang lain, karena

mencakup siapa saja (tidak hanya pegawai negeri), baik pemberi maupun penerima suap, dan tindak pidana yang merugikan kepentingan umum.²⁴

b. Pembuktian

Kesulitan pembuktian selalu menjadi salah satu alasan sulitnya menindak pelaku tindak pidana korupsi.²⁵ Secara umum, ada dua masalah besar dalam pembuktian, yaitu pembuktian kerugian negara dan sistem pembuktian terbalik.

Unsur Kerugian Negara: Dalam pelaksanaan UU No.3/1971, terdapat salah tafsir di antara penegak hukum bahwa dalam setiap delik pidana korupsi *harus* ada unsur kerugian negara.²⁶ Hal ini disebabkan adanya anggapan bahwa tindak pidana korupsi adalah delik material (dan bukan delik formal).²⁷ Oleh karena itu kejaksaan sering kali terganjal dalam membuktikan adanya kerugian keuangan negara.²⁸

Sebenarnya hanya dua dari 17 delik tindak pidana korupsi dalam UU No. 3/1971 yang mengandung unsur kerugian keuangan negara.²⁹ Dengan demikian, jika kerugian negara sulit untuk dibuktikan, tersangka dapat saja dikenakan delik lainnya. Namun, penyidik kasus korupsi justru terlalu sering terpaku pada delik yang mengandung unsur kerugian negara.³⁰

UU No. 31/1999 mencoba meluruskan salah tafsir di atas dengan menegaskan bahwa delik tindak pidana korupsi adalah: (1) delik formal dan, dengan demikian, cukup dibuktikan bahwa unsur-unsur perbuatannya terpenuhi, yaitu perbuatan melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau pihak lain; dan (2) yang dapat merugikan keuangan negara.³¹ Dengan perbaikan ini seharusnya tidak ada lagi kesalahpahaman.

Beban Pembuktian Terbalik: Sistem pembuktian terbalik sebenarnya telah dibahas sejak 1970-an.³² Pembuktian terbalik mewajibkan terdakwa untuk membuktikan bahwa dia tidak melakukan tindak pidana yang didakwakan. Hukum acara pidana Indonesia secara umum tidak menganut prinsip ini; sebaliknya, jaksalah yang berkewajiban membuktikan bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana yang didakwakan. Sebenarnya bentuk sederhana azas pembuktian terbalik ini sudah dimuat

dalam UU No. 3/1971, walaupun tanpa embel-embel “pembuktian terbalik”.³³ Namun, penegak hukum dan masyarakat masih menganggapnya kurang.

Dalam penyusunan UU No. 31/1999, kembali terjadi pembicaraan atau bahkan desakan publik yang gencar mengenai pembuktian terbalik ini. UU No. 31/1999 mencoba mengakomodasi desakan publik ini dengan mengadopsi azas “pembuktian terbalik secara terbatas atau berimbang”.³⁴ Terdakwa berkesempatan untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi; jika pembuktian itu berhasil, maka akan dianggap sebagai hal yang menguntungkan bagi terdakwa (Pasal 37 ayat (1) dan (2)). Di sisi lain, terdakwa wajib memberikan keterangan atas harta bendanya dan pihak lain terkait (Pasal 37 ayat (3)). Jika terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa kekayaannya itu seimbang dengan penghasilan, maka hal itu dapat digunakan sebagai

Kewenangan jaksa agung mengkoordinasikan penyidikan tetap ada, namun hanya untuk perkara yang “sulit pembuktiannya”.

pendukung alat bukti yang ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi (Pasal 37 ayat (4)). Namun, ketentuan-ketentuan ini tidak menghilangkan kewajiban jaksa untuk tetap membuktikan dakwaannya (Pasal 37 ayat (5)).

Terlihat UU No. 31/1999 seperti setengah hati untuk menerapkan sistem pembuktian terbalik, karena secara umum pembuktian terbalik terbatas sudah dikenal dalam UU No. 3/1971.³⁵ Kembali timbul desakan untuk mencantumkan hal ini. Saat ini Departemen Kehakiman dan HAM sedang mempersiapkan RUU Amandemen UU No. 31/1999, yang antara lain membahas pembuktian terbalik. Azas pembuktian terbalik terbatas akan dihapus dan digantikan dengan pembuktian terbalik murni, khusus untuk pegawai negeri dan penyelenggara negara.

c. . *Wewenang Penyidikan*

Secara umum, masalah ini memang menjadi bagian dari kelemahan sistem hukum pidana, yaitu tidak adanya kendali secara jelas.³⁶ Kewenangan penyidikan pidana memang sudah lama menjadi sumber perseteruan antara Kejaksaan dan kepolisian. Dimulai dari Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang mengalihkan

kewenangan penyidikan dari kejaksaan³⁷ kepada kepolisian.³⁸ Perseteruan ini kembali mencuat dengan pengundangan UU tentang kejaksaan³⁹ dan semakin meruncing dengan kelahiran UU tentang kepolisian, yang menegaskan kepolisian berwenang menyidik semua tindak pidana sesuai dengan KUHAP dan peraturan perundangan lainnya.⁴⁰

UU No. 3/1971 sebenarnya tidak mengatur secara spesifik siapa yang berwenang menyidik tindak pidana korupsi, sehingga ketentuan KUHAP-lah yang berlaku.⁴¹ Namun, jaksa agung diberi kewenangan untuk mengkoordinasikan penyidikan tindak korupsi, guna mencapai hasil yang memuaskan dalam pengusutan perkara korupsi.⁴² Aturan khusus ini kemudian secara tak langsung diperkuat oleh KUHAP. Dalam Aturan Peralihannya, KUHAP tetap memberikan kemungkinan penyidikan oleh kejaksaan untuk tindak pidana khusus (termasuk korupsi), jika hal itu telah diatur dalam undang-undang dan selama undang-undang tersebut belum diubah atau diganti.⁴³

Dengan demikian, UU No.3 /1971 tidak memberi kewenangan eksklusif pada kejaksaan dan tidak melarang kepolisian untuk melakukan penyidikan. Namun, kejaksaan berkeyakinan kewenangan penyidikan tindak pidana khusus (termasuk korupsi) ada pada kejaksaan.⁴⁴ Perseteruan ini sedemikian meruncing hingga menjadi rebutan perkara.⁴⁵ Banyak usaha untuk menengahinya, antara lain dengan pembentukan Forum Mahkejapol (Mahkamah Agung, Kejaksaan, Kepolisian),⁴⁶ yang melahirkan kesepakatan bahwa kepolisian memiliki wewenang penyidikan yang sama (dengan kejaksaan) dalam menangani perkara korupsi.⁴⁷ Namun, perseteruan tetap saja terjadi.

UU No. 31/1999 diharapkan mampu mengakhiri konflik ini. Sayang, UU No. 31/1999 tidak memuat aturan yang tegas.⁴⁸ Kewenangan jaksa agung untuk mengkoordinasi penyidikan tetap ada dalam bentuk tim gabungan, namun dibatasi hanya untuk perkara yang "sulit pembuktiannya".⁴⁹

d. *Tanpa Ketentuan Peralihan*

Salah satu kelemahan cukup fatal UU No. 31/1999 adalah tiadanya ketentuan peralihan. UU No. 31/1999, yang berlaku sejak diundangkan, yaitu Agustus 1999, men-

cabut UU No. 3/1971. Timbul polemik tentang kekosongan hukum untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi yang dilakukan sebelum Agustus 1999. Salah satu kubu berpendapat bahwa secara formal UU No. 31/1999 tidak berlaku surut (retroaktif), sedangkan UU No. 3/1971 sudah dicabut, sehingga tidak ada ketentuan hukum yang dapat dikenakan pada pelaku korupsi sebelum 1999.⁵⁰ Penafsiran ini ditentang oleh kubu lain, terutama terdiri dari penyusun UU No. 31/1999. Mereka berargumen UU No. 31/1999 tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip hukum pidana, bahwa sebenarnya sama sekali tidak terjadi kekosongan hukum.⁵¹

Berdasarkan doktrin, suatu peraturan perundangan tidak dapat berlaku surut. Khusus untuk hukum pidana, dikenal doktrin *lex temporis delicti*, yaitu hukum pidana yang digunakan untuk menghukum terdakwa adalah hukum yang berlaku pada saat delik yang didakwakan dilakukan. Hukum pidana mengenal pula suatu doktrin bahwa jika terjadi perubahan hukum material, maka hakim harus berpegang pada hukum yang paling menguntungkan terdakwa. Polemik ini belum tuntas, karena belum ada satu pun perkara korupsi yang diajukan setelah pemberlakuan UU No. 31/1999, sehingga sulit diperkirakan bagaimana pengadilan akan menanganinya.

Menjerat pelaku korupsi adalah pekerjaan yang sulit dan sering berdimensi politik. Kecerobohan dalam pembuatan UU No. 31/1999, yang ironisnya dibuat untuk meningkatkan efektifitas pemberantasan korupsi, hanya akan mempersulit pekerjaan itu. Jalan keluar yang ditempuh adalah: pemerintah dan DPR sepakat untuk mengubah UU No. 31/1999 dengan menambahkan Aturan Peralihan yang saat ini masih dipersiapkan Pemerintah.⁵²

Preventif: Potensi Reduksionis

Sebelum 1999, kerangka hukum pencegahan korupsi terfokus pada masalah pengawasan keuangan yang terpusat pada pembentukan institusi pengawasan dan kepegawaian. Pada 1999, dibentuk peraturan perundangan khusus yang dimaksudkan untuk memformalkan pencegahan korupsi dan sekaligus membentuk insititusi pelaksananya.

Pengawasan Keuangan dan Pemerintahan

Di era Soeharto, peraturan preventif untuk menangani korupsi adalah Instruksi Presiden No. 15/1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Inpres ini memfungsikan BPKP, yang dikukuhkan dengan Keputusan Presiden No. 31/1983 dan Keppres No. 32/1983 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan Pembangunan. Menurut Inpres No. 15/1983 pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen (dibentuk dengan Keppres No. 44/1974), aparat pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya, Inspektorat Wilayah Provinsi dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya. Selain itu, Inpres ini juga menginstruksikan pengawasan berdasarkan jenisnya, yaitu Pengawasan Atasan Langsung (dilakukan oleh atasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi bawahan yang ada di instansi pemerintah) dan Pengawasan Fungsional (dilakukan oleh aparat atau unit organisasi yang dibentuk atau ditugaskan untuk melakukan pengawasan dalam batas-batas lingkungan kewenangan yang telah ditentukan). Untuk itu, Presiden dan Wakil Presiden menunjuk Inspektur Jenderal Pembangunan (ditetapkan berdasarkan Keppres No. 25/1974) untuk melakukan pengawasan terhadap proyek-proyek pembangunan sektoral, Inpres Desa dan proyek-proyek daerah.

Peraturan pengawasan keuangan dan pembangunan ternyata rumit

Peraturan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan ternyata rumit.⁵³ Terlihat fungsi yang berlapis-lapis (yang sebenarnya mengesankan tumpang-tindih) antara BPK, BPKP dan instansi yang mempunyai kewenangan dalam pengawasan fungsional. Penindaklanjutan pengawasan juga terlihat membingungkan, terlebih lagi bila dikaitkan dengan kewenangan penyidik. Dalam Inpres No. 15/1983 Pasal 19 ayat (1), disebut bahwa penyelesaian tindak lanjut masalah yang berhubungan dengan tindak pidana dikonsultasikan oleh kepala BPKP dengan kepala kepolisian dan /atau jaksa agung. Dengan demikian, belum ada kejelasan kepada instansi mana sebuah masalah korupsi yang ditemukan akan dilaporkan; kepada kepolisian atau kejaksaan?

Inpres ini juga mengidap kerancuan mengenai sanksi bagi aparat pemerintah yang didapati melakukan korupsi; apakah sanksi administratif, gugatan perdata, ataukah pengaduan tindak pidana. Pasal 16 ayat (3) Inpres No. 15/1983 menyebut ketiganya bersamaan sebagai pilihan.⁵⁴

Kepegawaian

Pegawai negeri (termasuk anggota TNI) diatur dalam UU No. 8/1974 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian dan peraturan pelaksanaannya. UU ini mencantumkan beberapa aturan dan larangan yang cukup lengkap guna mencegah korupsi.⁵⁵ Pengawasan dan pemberian hukuman dilakukan oleh atasan secara berjenjang.⁵⁶ Narnun sanksi atas pelanggaran aturan dan larangan hanya sebatas tindakan disipliner yang diambil oleh atasannya, "dengan tanpa mengurangi ketentuan hukum pidana".⁵⁷ Sebenarnya sebagian pelanggaran atas beberapa aturan dan larangan tersebut merupakan delik korupsi.⁵⁸

Pada prinsipnya, hal ini merupakan reduksi atau pengurangan dari ketentuan hukum pidana. Konstruksi ini juga membuka peluang, bahkan pembenaran, pada penanggung jawab instansi untuk menyeleksi atau memilah-milah pelanggaran dan penindakan atas suatu tindak pidana, dan menganggap pelanggaran yang sebenarnya masuk perumusan delik pidana (termasuk korupsi) sebagai masalah internal instansi.

UU No. 28/1999 mengandung kelemahan substansial dan sulit diterapkan

Akibatnya, pelanggaran dan pelanggarnya tidak diproses secara hukum sebagai tindak pidana korupsi, namun hanya dikenakan sanksi administratif.⁵⁹ Dalam keadaan korupsi sudah sedemikian sistemik, sulit diharapkan pegawai negeri akan ditindak tegas oleh atasannya, yang notabene berada dalam sistem yang sama.

Pelaporan Kekayaan

UU No. 28/1999 dimaksudkan sebagai produk turunan dari TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN.⁶⁰ Sebagai metode

untuk menghindari praktek KKN, TAP MPR tersebut antara lain mengharuskan penyelenggara negara mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat. Namun, dalam formulasinya, UU No. 28/1999 mengandung kelemahan substansial dan sulit diterapkan.

Sebagai suatu undang-undang, UU No. 28/1999 berfungsi menjabarkan atau mengolah azas/prinsip umum menjadi norma hukum yang operasional. Namun UU ini justru lebih banyak mencantumkan azas-azas umum yang sebenarnya sebagian besar sudah termasuk dalam Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Juga, ketentuan-ketentuan tentang hak-hak penyelenggara negara dan hubungan antar penyelenggara negara tidak relevan dan seharusnya masuk dalam lingkup perundang-undangan yang lain.⁶¹ Beberapa definisi yang diberikan sempit dan tidak jelas, dibanding definisi lain yang ada.⁶²

Inti UU No. 28/1999 terletak pada kewajiban penyelenggara negara untuk melaporkan dan mengumumkan harta kekayaannya dan kesediaan untuk diperiksa, dan ketentuan tentang komisi pemeriksa (Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara atau KPKPN). Cakupan kekayaan yang harus dilaporkan dan tata caranya diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri. Sementara KPKN, yang diberi wewenang memeriksa kekayaan penyelenggara negara dan melakukan penyelidikan sampai batas tertentu, ditugaskan mencegah korupsi, kolusi dan nepotisme.

Institusi: *Legends Of The Fall...*

Bagian ini akan memetakan institusi-institusi formal yang terlibat dalam penanganan korupsi, baik dari dimensi preventif maupun represif. Tujuannya adalah mendeskripsikan dinamika fungsi, tugas, wewenang, dan kedudukan tiap institusi dalam proses pemberantasan korupsi selama ini.

Represif Kisah Tiga Sapu Kotor dan Gagang (Tanpa) Sapu

Ada tiga institusi utama yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum (represif) dalam hal pemberantasan korupsi, yakni Kejaksaan Agung ("Kejaksaan"),

Kepolisian ("Polri"), dan Badan-badan peradilan ("Pengadilan"). Ketiganya akan dibahas terpisah karena dianggap memiliki karakteristik dan dinamika masing-masing. Ada pula sebuah institusi baru, yakni Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ("TGPTPK"), yang juga akan dianalisis secara terpisah.

Kejaksaan

Ada dua lembaga dalam kejaksaan yang memiliki tugas dan wewenang khusus untuk menangani kasus-kasus korupsi. Pertama, Jaksa Agung Muda Intelijen, khususnya Direktorat Ekonomi dan Keuangan, yang bertugas dan berwenang untuk melakukan kegiatan intelijen, antara lain untuk mengamankan hasil pembangunan termasuk investasi, produksi, distribusi, keuangan, perbankan, dan penanggulangan tindak pidana ekonomi dan korupsi. Kedua, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, khususnya Direktorat Tindak Pidana Korupsi, yang berwenang menyelidik, menyidik dan menuntut tindak pidana korupsi.

Berdasarkan berbagai evaluasi dan analisis mengenai kinerja kejaksaan selama ini,⁶³ khususnya yang berkaitan dengan kasus-kasus korupsi, ada dua kesimpulan pokok mengenai kinerja lembaga ini: (1) tidak efektif, dan (2) secara institusional telah terjankit korupsi. Dari fakta yang umum saja, sangat sedikit penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang berhasil diselesaikan oleh kejaksaan; dan walaupun ada yang sampai ke pengadilan, banyak terdakwa yang dibebaskan, yang sebagian disebabkan antara lain oleh lemahnya dakwaan jaksa. Hasil evaluasi internal Kejaksaan semakin memperkuat kesimpulan ini.⁶⁴ Sepanjang tahun 2000, kejaksaan menangani penyelidikan 474 kasus korupsi. Dari jumlah ini hanya 126 kasus yang mampu diselesaikan oleh kejaksaan. Sedangkan pada tingkat penyidikan per 31 Desember 2000, hanya 130 kasus yang mampu diselesaikan dari 566 kasus korupsi yang ada. Artinya, pada tingkat penyelidikan persentase penyelesaiannya hanya 26,58%, dan pada tingkat penyidikan hanya 22,96%. Sementara itu dari evaluasi program kerja Kejaksaan Agung pada tahun 2000 tersebut dilaporkan bahwa kerugian negara akibat korupsi hanya Rp 3,296 triliun. Dari jumlah kerugian ini baru Rp 1,9

miliar yang berhasil diselamatkan, atau hanya 0,056%.⁶⁵

Masalah di kejaksaan memang merentang panjang mulai dari kapasitas kelembagaan, kualitas dan integritas aparat, koordinasi kerja dengan lembaga lain seperti kepolisian dan BPKP, sampai faktor-faktor sosial-politik yang membayangnya. Sebagaimana dimafhumi, selama Orde Baru kejaksaan adalah perangkat represif sipil negara yang menjadi salah satu ujung tombak pemusnahan gerakan-gerakan politik dan ideologi yang bersikap kritis dan bertentangan dengan kekuasaan,⁶⁶ sehingga banyak sekali kinerja kejaksaan yang lebih berdimensi politik daripada hukum. Posisi kejaksaan yang di bawah komando langsung Presiden,⁶⁷ menjadikannya sebagai wujud konkret dari karakter struktur politik masa itu: garang, jauh dari jangkauan masyarakat,⁶⁸ dan hanya melayani kepentingan kekuasaan.

Ironisnya, kegarangan itu tidak muncul ketika berhadapan dengan kasus-kasus korupsi yang marak di pemerintahan. Selain karena memang tidak ada "komando" atau kebijakan pemberantasan korupsi secara represif, ditengarai kuat - bahkan sudah menjadi pengetahuan umum - bahwa kasus-kasus korupsi adalah insentif material di luar pendapatan resmi yang menjadi "hak" aparat kejaksaan.

Dengan kenyataan itu, posisi strategis kejaksaan dalam penanganan korupsi bukan saja akan menimbulkan kesulitan dan hambatan, namun bahkan berpotensi memporak-porandakan semua rencana, upaya dan hasil kerja pemberantasan korupsi. Amanat untuk membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam UU No. 31/1999 merupakan keputusan politik yang meminggirkan peran kejaksaan sebagai institusi yang paling berperan dalam pemberantasan korupsi, bahkan menghilangkan status istimewa kejaksaan sebagai satu-satunya institusi yang berwenang melakukan penuntutan di pengadilan.⁶⁹ Bila dibanding usulan untuk menunggu revitalisasi menyeluruh di tubuh kejaksaan - yang bisa dipastikan memakan waktu lama dan justru memperparah korupsi yang sudah sistemik di Indonesia - keputusan ini merupakan langkah strategis yang lebih logis dan realistik.

Kinerja kejaksaan selama ini tidak efektif, dan secara institusional telah terjankit korupsi.

Polri menampilkan keadaan yang tak jauh berbeda. Berdasarkan UU No. 28/1997, Polri bertujuan menjamin ketertiban dan penegakan hukum, dan antara lain berfungsi sebagai alat pemerintahan untuk menjamin penegakan hukum (Pasal 2 dan 3). Untuk melaksanakannya, Polri berwenang antara lain melaksanakan tindakan kepolisian, termasuk menyelidik dan menyidik semua tindak pidana sesuai Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁷⁰

Polri dipimpin oleh Kepala Polri (Kapolri) yang diangkat oleh dan bertanggung jawab pada Presiden sebagai Panglima Tertinggi (Pasal 11). Perlu diperhatikan bahwa walaupun Polri adalah bagian dari angkatan bersenjata, UU No. 28/1997 menegaskan bahwa Polri bukan militer dan bertanggung jawab atas keamanan dalam negeri (Pasal 5). Pemisahan ini sebenarnya modal awal yang sangat baik bagi Polri, karena selama ini unsur militer dari Polri lebih terasa dibanding unsur perlindungan dan pelayanan masyarakat.

Wewenang besar Ketua Pengadilan sangat rentan terhadap penyalhgunaan kekuasaan.

Kendala utama bagi Polri adalah integritas. Masyarakat meyakini maraknya korupsi secara institusional di Polri.⁷¹ Pada saat sama, anggota polisi justru banyak didapati melakukan tindak pidana yang seharusnya diberantas.⁷² Soal integritas ini terlihat pula dari ketidakpercayaan masyarakat pada polisi, yang tercermin dari meningkatnya tindakan main hakim sendiri dan sangat sedikitnya perkara penting, misalnya kasus-kasus pengeboman, yang terselesaikan. Masalah lainnya adalah kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia, dan pendanaan. Rasio jumlah polisi dan rakyat di Indonesia termasuk paling rendah dibanding negara lain.⁷³ soal kualitas, banyak kalangan melihat Polri tidak memiliki cukup kapasitas untuk menangani perkara pidana mutakhir dan kompleks. Polri juga tidak punya cukup dana untuk melaksanakan tugasnya karena biaya operasional yang tidak mencukupi.⁷⁴

Pengadilan

Secara umum susunan dan kekuasaan badan-badan peradilan di Indonesia

dituangkan dalam UU No. 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang diubah dan ditambah dengan UU No. 35/1999. Pada dasarnya kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat lingkungan: (1) Peradilan Umum; (2) Peradilan Agama; (3) Peradilan Tata Usaha Negara; dan (4) Peradilan Militer; semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.⁷⁵ Akan tetapi dimungkinkan pula pembentukan badan peradilan khusus selain yang sudah ada.⁷⁶

Tindak pidana korupsi bermuara di lingkungan peradilan umum, yang susunan dan kekuasaannya diatur dalam UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum (“UU No. 2/1986”); dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri (Pasal 3 ayat (1)). Pengadilan Negeri berwenang mengadili perkara perdata dan pidana di tingkat pertama, yang daerah hukumnya meliputi kotamadya atau kabupaten. Pengadilan Tinggi berwenang mengadili perkara di tingkat banding, yang daerah hukumnya meliputi provinsi (Pasal 6jo. Pasal 4jo. Pasal 50 dan 51 ayat (1)).⁷⁷

Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi masing-masing dilaksanakan oleh ketua, wakil ketua, hakim, panitera dan juru sita pengadilan. Kekuasaan terbesar ada pada ketua pengadilan. Wewenangnya antara lain mengawasi pelaksanaan tugas dan tingkah laku hakim dan aparat pengadilan lainnya di daerah hukumnya (Pasal 53 (1))⁷⁸ dan membagikan berkas perkara kepada majelis hakim (Pasal 56).⁷⁹ Kekuasaan ketua pengadilan ini secara normatif tidak untuk mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, apalagi mengganggu proses perkara di pengadilan.⁸⁰ Namun kenyataannya, wewenang besar ketua pengadilan tersebut sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan.⁸¹ Di Mahkamah Agung, ketuanya juga berwenang membagi perkara, meski para hakim agung memiliki kekuasaan yang sama.

Pada masa Orde Baru, impotensi pengadilan dalam memeriksa dan memutus kasus korupsi dianggap sebagai akibat campur tangan pemerintah, terutama melalui Departemen Kehakiman. Departemen ini antara lain mengurus masalah keuangan, rekrutmen dan mutasi hakim. Anggapan ini tidak sepenuhnya tepat. Terbukti saat ini ketika hegemoni pemerintah sangat menurun, pengadilan dalam banyak kasus justru

memutus bebas atau memvonis sangat ringan pada para koruptor. Pengadilan sendiri sejak lama dianggap sebagai sarang korupsi, yang terlihat dari berkembangnya sebutan “mafia peradilan” secara terbuka.

Sangat sulit membayangkan peradilan yang korup dan berkualitas rendah menjadi muara bagi penuntasan kasus-kasus korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, strategi : TGPTPK justru memfokuskan pemberantasan korupsi di badan-badan peradilan, dengan keyakinan bahwa “pembersihan” lembaga peradilan akan merembet pada pemberantasan korupsi secara berantai dan menyeluruh di masyarakat. Untuk memastikan lembaga peradilan yang “bersih” guna memeriksa perkara korupsi, TGPTPK mengusulkan kepada pemerintah dan DPR dibentuknya lembaga pengadilan khusus yang bersifat *ad hoc*.⁸² Usul ini cukup mendapat dukungan masyarakat, namun pemerintah, DPR maupun MA belum menanggapi.

*Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK)*⁸³

Sejak pertengahan tahun 2000 dibentuk institusi khusus untuk mengatasi kasus-kasus korupsi yang sulit pembuktiannya.⁸⁴ TGPTPK dibentuk oleh Jaksa Agung, dan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berada di bawah koordinasi Jaksa Agung.⁸⁵ Tim ini beranggotakan 25 orang dengan latar belakang pekerjaan beragam.

Wewenang pokok TGPTPK adalah mengkoordinasikan penyidikan dan penuntutan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.⁸⁶ Disebutkan pula wewenang-wewenang yang lainnya dimiliki oleh penyidik.⁸⁷ Harus dicatat bahwa wewenang tersebut tidak melekat pada TGPTPK secara institusional, namun pada anggotanya. Penyidikan dan penuntutan hanya dapat dilakukan oleh polisi dan jaksa.

Dalam periode Juni-November 2000, sekretariat TGPTPK menerima 409 surat/laporan/informasi, dan 160 di antaranya dilimpahkan kepada TGPTPK untuk diteliti; sebanyak 137 informasi kemudian dilimpahkan kepada Administrasi Perkara di Kejaksaan Agung. Dari jumlah tersebut baru 9 kasus yang memasuki tahap penyidikan, 3 kasus dalam tahap penyelidikan, dan 2 kasus dalam proses ditingkatkan

ke tahap penyelidikan.

Ada beberapa kendala TGPTPK untuk berfungsi secara maksimal. Salah satu kendala internal adalah intensitas kerja anggotanya. Walaupun salah satu syarat bagi calon anggota TGPTPK adalah kesediaan meninggalkan semua pekerjaan pokoknya dan bekerja penuh-waktu, namun dalam perjalanannya hampir semua anggota tidak dapat bekerja penuh-waktu. Ini mungkin berhubungan dengan kendala lainnya, yaitu dana. Selama beberapa bulan setelah berdiri, TGPTPK tak kunjung menerima dana operasi maupun gaji para anggotanya.

Kendala eksternal paling signifikan adalah legitimasi TGPTPK dan hubungannya dengan lembaga peradilan, yang menjadi fokus dan kerjanya. Dalam suatu penyidikan terhadap beberapa orang hakim, pengadilan memutuskan dalam keputusan praperadilan bahwa TGPTPK, yang dibentuk berdasarkan UU No. 31/1999, di muara bagi penuntasan tidak berwenang menyidik perkara korupsi yang terjadi di masa kasus-kasus korupsi sebelum adanya undang-undang tersebut.⁸⁸ Sebenarnya berdasarkan KUHAP, lingkup kewenangan praperadilan terbatas⁸⁹ dan tidak termasuk menyatakan berwenang atau tidaknya suatu institusi melakukan penyidikan. Selain itu, TGPTPK bukanlah institusi penyidik baru dan proses penyidikan dilakukan oleh polisi atau jaksa.⁹⁰

Dengan demikian, putusan praperadilan itu melampaui kewenangan tersebut. Dalam beberapa kasus lain, TGPTPK juga gagal memperoleh izin Mahkamah Agung untuk melakukan tindak kepolisian atas hakim⁹¹ dan untuk mendapat izin pengadilan guna menggeledah dan menyita.⁹²

Prefentif dan Detektif: Mendukung atau Mempersulit?

Institusi Pemenksa Keuangan dan Pemerintahan

Institusi utama yang bertugas memeriksa tanggungjawab keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dasar hukum keberadaan dan fungsi institusi ini

Sulit membayangkan peradilan yang korup dan berkualitas rendah menjadi muara bagi penuntasan kasus-kasus korupsi

tercantum dalam Pasal 23 ayat (5) UUD. Pasal ini juga menyatakan, "...Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Jadi dari perspektif hukum tata negara telah dinyatakan secara eksplisit bahwa kedudukan BPK hanya berkoordinasi dengan DPR.⁹³

BPK didirikan pada 28 Desember 1946 berdasarkan PP No. 11/Um yang isinya selaras dengan UUD.⁹⁴ Melalui UU No. 5/1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ("UU No. 5/1973"), pemerintah Orde Baru mengubah sekaligus mencabut PP No. 11/Um. Terdapat perubahan mendasar terhadap kedudukan BPK dalam struktur ketatanegaraan RI. BPK wajib memberitahukan kepada presiden selaku kepala pemerintahan hasil-hasil pemeriksaan yang dilakukannya

Hampir semua institusi itu dibangun bukan untuk pemberantasan, tapi untuk *pengendalian* korupsi

(Pasal 3). Secara formal dimulailah proses konsolidasi/ sentralisasi sistem pengawasan keuangan pemerintah, yang kemudian menjadi salah satu pedoman perangkat dibangun bukan untuk hukum yang dimanfaatkan oleh penguasa Orde Baru untuk melanggar dua etika pokok pemerintahan demokratis, yakni transparansi dan pertanggungjawaban publik atas kinerja pemerintah.

Fungsi pemeriksaan keuangan ditangani pula oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP),⁹⁵ yang salah satu tugas pokoknya adalah menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan dan pengawasan pembangunan. Lingkup tugas pengawasan BPKP meliputi semua penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Pusat dan Daerah, termasuk pengawasan terhadap badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD), serta badan-badan lain yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat atau Daerah, atau yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai atau disubsidi atas beban APBN.⁹⁶

Berkaitan dengan pemberantasan korupsi, salah satu wewenang BPKP, khususnya Deputi Bidang Pengawasan Khusus, adalah melakukan pemeriksaan khusus atas kasus-kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan dan yang diperkirakan mengandung unsur penyimpangan. Berdasarkan ketentuan ini lingkup dan jangkauan

tugas dan wewenang BPKP tidak berbeda dari BPK.

Di luar BPK dan BPKP, ada beberapa institusi internal eksekutif yang dibangun di masa Orde Baru untuk mengawasi kinerja pemerintah, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Yaitu: (1) Inspektorat Jenderal Pembangunan (Irjenbang), yang melakukan pengawasan eksternal atas proyek-proyek sektoral yang ditugaskan atau diinstruksikan oleh Presiden (In pres); fokus kerjanya adalah aspek-aspek kualitatif; (2) Inspektorat Jenderal (Irjen), yang bertugas melakukan pengawasan internal di setiap departemen teknis atas unit-unit kerja di bawah departemen yang bersangkutan; (3) Unit Pengawasan Fungsional Lembaga, yang bertugas mengawasi internal instansi atau jajaran instansi untuk pimpinan lembaga yang bersangkutan; misalnya Asisten Menteri Sekretaris Negara urusan Pengawasan, yang berwenang mengawasi lembaga-lembaga non-departemen seperti kantor-kantor menteri koordinator dan menteri negara, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Administrasi Kepegawaian Negara, dan sebagainya; unit ini terdapat pula di instansi lain seperti Kejaksaan Agung, BKKBN dan Bank Indonesia; (4) Inspektorat Wilayah Daerah, berada di tingkat kabupaten atau kotamadya, bertugas melakukan pengawasan internal terhadap unit-unit kerja yang mengelola APBD, termasuk proyek-proyek Inpres/Banpres; juga merupakan alat pengawasan fungsional dari gubernur (selaku Itwildaprop) dan Bupati (Itwildakab); (5) lembaga Wakil Presiden, yang bertugas sebagai pengawas yang membantu presiden dan dilengkapi dengan Kotak Pas 5000 untuk menampung keluhan masyarakat atas pelayanan publik.

Ironisnya, hampir semua institusi pemeriksa keuangan dan pemerintahan tersebut dibangun bukan untuk *pemberantasan korupsi*, tapi lebih untuk *pengendalian korupsi*. Dugaan ini didasarkan pada latar-belakang historis bahwa seluruh institusi tersebut (kecuali BPK) dibentuk bersamaan periodenya dengan kebutuhan untuk menyelamatkan perekonomian Indonesia yang dihantui oleh kelangkaan dana investasi pembangunan pada 1980-an, baik yang datang dari APBN maupun dari para penanam modal swasta dalam negeri dan luar negeri,⁹⁷ dan bukan berasal dari pemikiran bahkan korupsi sudah membahayakan dan menyangsarakan kehidupan masyarakat.

Terlepas dari kompleksitas kebijakan ekonomi pada masa itu, memang ada kesamaan pandangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus mulai seefisien mungkin. Namun yang pasti strategi ini tidak bertujuan untuk merombak besar-besaran struktur dan relasi kekuasaan yang ada, di mana pemberantasan korupsi adalah metode yang justru membuka peluang terjadinya korupsi. Korupsi tetap menjadi insentif yang penting untuk menjamin loyalitas aparat birokrasi - yang semakin tak mungkin diberi imbalan memadai oleh negara - apalagi dalam situasi rentannya ekonomi-politik negara. Institusi internal dengan sistem pengawasan yang administratif-sentralistis malah diharapkan mampu menjamin pengendalian penyelewengan dana pembangunan, sambil tetap menjaga loyalitas aparat birokrasi.⁹⁸ Dalam kerangka inilah institusi pemeriksa keuangan dan pemerintahan tersebut melaksanakan tugas.

Komisi Pengawas Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN)

KPKPN dibentuk berdasar UU No.28/ 1999 sebagai lembaga independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Namun, pelaksanaan tugas KPKPN dipantau dan dievaluasi oleh Presiden dan DPR, walaupun tanpa intervensi dalam proses dan hasil pemeriksaan. KPKPN menyampaikan laporan pemeriksaannya pada Presiden, DPR dan BPK; dan, menyangkut para hakim, pada MA.

Menurut UU No. 28/1999, KPKPN berfungsi mencegah praktek KKN. Namun, dilihat secara keseluruhan, sebenarnya pembentukan lembaga ini terkait dengan kewajiban penyelenggara negara untuk melaporkan dan mengumumkan kekayaan mereka. Ini terlihat dari wewenang KPKPN, antara lain: (1) melakukan pemantauan dan klarifikasi atas harta kekayaan penyelenggara negara; (2) meneliti laporan masyarakat atas dugaan KKN penyelenggara negara; (3) meminta penyelenggara negara, jika dianggap perlu, untuk membuktikan bahwa harta kekayaan yang diperoleh adalah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁹

Ada empat masalah besar seputar wewenang KPKPN. Pertama, jika dibanding lembaga sejenis yang ada di negara lain, lembaga ini memiliki wewenang yang terbatas, diukur dari tugasnya.¹⁰⁰ Kedua, KPKPN hanya berwenang memeriksa, sedangkan tin-

dakan hukum bergantung pada institusi lainnya, sehingga esensi KPKPN adalah sebagai lembaga pengawas baru di samping lembaga-lembaga keuangan lain yang sudah ada. Bahkan karena KPKPN berwenang menetapkan siapa yang diajukan ke polisi dan kejaksaan, timbul kekhawatiran KPKPN menjadi sarang korupsi baru. Ketiga, adanya tumpang-tindih fungsi dengan Komisi anti-korupsi yang bertugas mencegah dan memberantas korupsi. Salah seorang anggota KPKPN bahkan menyarankan KPKPN dibubarkan saja dan dilebur dalam Komisi anti-korupsi. Keempat, KPKPN tidak berwenang memeriksa kekayaan penyelenggara negara masa lalu, karena UU No. 28/1999 tidak berlaku surut.¹⁰¹

Anggota KPKPN sekurang-kurangnya terdiri atas 20 orang, dari unsur pemerintah dan masyarakat.¹⁰² Anggota dicalonkan oleh pemerintah kepada DPR untuk disetujui dan kemudian diangkat oleh presiden. UU No. 28/1999 mengisyaratkan para anggota untuk diangkat dan KPKPN sudah operasional selambatnya satu tahun sejak UU No. 28/1999 berlaku, yaitu Mei 2000.¹⁰³ Namun anggota KPKPN dilantik 11 Januari 2001 dan mulai beroperasi sekitar Maret 2001. Keterlambatan ini terutama karena pertentangan keras antara Presiden dan DPR tentang jumlah anggota KPKPN.

Juga, karena proses pemilihannya kurang transparan, ada kecurigaan bahwa jumlah dan komposisi anggota adalah cerminan bahwa KPKPN hanyalah konsesi politik belaka. Alasannya, sebagian anggota KPKPN adalah bekas calon anggota DPR yang tidak mendapat kursi,¹⁰⁴ dan jumlah yang begitu besar menjadi lahan pembagian kursi di kalangan partai politik.¹⁰⁵

Komisi Ombudsman Nasional (Ombudsman)

Pembentukan Komisi Ombudsman Nasional (“Ombudsman”) melalui Keppres No. 44/2000 bertujuan untuk meningkatkan fungsi pengawasan dari masyarakat terhadap penyelenggara negara dan menjamin perlindungan hak-hak masyarakat. Fungsi ini sebenarnya mirip dengan Inspektorat Jenderal (Itjen) dalam instansi pemerintah yang

**Sebagian anggota KPKPN
adalah bekas calon anggota
DPR yang
tidak mendapat kursi**

melakukan pengawasan internal, namun Ombudsman bersifat eksternal, Fungsi pengawasan masyarakat yang partisipatoris ini diberikan pada Ombudsman karena lembaga pengawas yang ada dianggap tidak mampu berperan aktif dan nyata.

Ombudsman adalah lembaga bentukan Presiden, namun bersifat mandiri dan tidak bertanggung jawab kepada instansi atau lembaga pemerintahan mana pun. Pemilihan ketua dan anggotanya untuk pertama kali dilakukan oleh Presiden. Keppres No. 44/2000 tidak menyebutkan pada institusi mana Ombudsman bertanggung jawab.¹⁰⁶

Wewenang utama Ombudsman adalah menerima laporan masyarakat atas penyelenggaraan negara, termasuk lembaga peradilan dan melakukan klarifikasi dan pemeriksaan atas laporan tersebut (Pasal 2). Dari penjabaran wewenang sub-sub komisi, Ombudsman juga berwenang, antara lain, “melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang dilaporkan guna memperoleh keterangan” dan melakukan tindakan lain untuk mengungkap terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara. (Pasal 9). Ada indikasi kemungkinan tumpang-tindih dengan institusi lain, terutama Polri, Kejaksaan dan Komisi anti-korupsi. Namun, Ombudsman menyatakan bahwa lembaga ini tidak dimaksudkan berfungsi sebagai penyidik atau penyelidik.¹⁰⁷

Respon masyarakat akan keberadaan Ombudsman sangat baik. Dua bulan pertama sejak pembentukannya, ia menerima 200 laporan yang kebanyakan menyangkut lembaga peradilan.¹⁰⁸ Hal ini paling tidak membuktikan dua hal: (1) adanya harapan dan kepercayaan benar masyarakat kepada Ombudsman; dan (2) banyaknya penyimpangan prosedur atau ketidakberesan penyelenggara negara dalam menjalankan pekerjaannya, terutama lembaga peradilan.

Namun kepercayaan yang tinggi ini tidak didukung instansi negara lainnya. Laporan Ombudsman yang ditindaklanjuti sangat sedikit. Dari 191 kasus yang diminta klarifikasinya oleh Ombudsman, hanya 7 kasus yang mendapat tanggapan instansi terkait.¹⁰⁹ Salah satu contoh adalah pelaporan kasus vonis palsu di Mahkamah

Dua bulan pertama sejak pembentukannya, Ombudsman menerima 200 laporan

Agung. Ombudsman meminta penanganan kasus tersebut melibatkan polisi, karena ada unsur tindak pidananya, namun MA menolak. Malah, MA membentuk Majelis Kehormatan Hakim Agung (bersifat internal), untuk menangani para hakim agung yang diindikasikan terlibat.¹¹⁰ Hingga kini tidak diketahui hasil kerja Majelis Kehormatan tersebut.

Ombudsman mengungkapkan, kinerja dirinya tidak bisa maksimal karena tidak ditunjang oleh infrastruktur yang baik, dan laporan yang diajukan tidak mungkin ditindaklanjuti oleh pengadilan, karena tidak ada unsur pemaksanya.¹¹¹

Peran dan Tanggung Jawab Parlemen

Yang dimaksud dengan parlemen dalam bagian ini mencakup Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹¹² Secara formal-institusional dua lembaga ini berbeda, namun sebagaimana diketahui lembaga MPR didominasi oleh anggota DPR, baik dari segi kuantitas maupun kualitas perwakilannya. Maka, pembahasan akan ditekankan pada apa dan bagaimana parlemen dan anggota parlemen memiliki peran dan tanggung jawab dalam pemberantasan korupsi, bukan pada batas-batas wewenang dan prosedur yang dimilikinya.

Kebijakan Makro Strategis dan Evaluasi

Ada dua fungsi utama parlemen dalam pemberantasan korupsi: (1) pembentukan kebijakan makro strategis;¹¹³ dan (2) evaluasi atas penyelenggaraan negara oleh presiden.¹¹⁴ Yang dimaksud kebijakan makro strategis adalah segala hasil kesepakatan politik di parlemen yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Salah satunya adalah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang sekaligus merupakan tolok-ukur penilai program dan kinerja presiden berikut seluruh jajaran di bawahnya. Sedang yang dimaksud evaluasi akan tergambar dalam uraian di bawah. Ada tiga instrumen utama pelaksanaan kedua fungsi tersebut: (1) Sidang Umum ("SU"); (2) Sidang Tahunan ("ST"), dan; (3) Sidang Istimewa ("SI").

SU merupakan mekanisme parlemen yang bersifat "membuka dan menutup lem-

baran” suatu periode penyelenggaraan negara. Mekanisme ini sangat penting karena dua hal Pertama, penentuan kebijakan makro strategis dan tolak-ukur evaluasi, karena GBHN dan kebijakan lainnya ditetapkan pada saat SU Kedua, evaluasi laporan resmi pertanggungjawaban akhir periode jabatan presiden ditentukan dalam SU.

Perlu dicatat bahwa penentu diterima atau ditolaknya pertanggungjawaban presiden adalah para anggota baru parlemen, bukan orang-orang yang sama yang dulu memilih dan menetapkan GBHN untuk dijalankan oleh presiden. Pertanggungjawaban akhir presiden memiliki dua konsekuensi: diterima atau ditolak. Sejak SU 1999 yang menolak pertanggungjawaban Habibie, ada aturan baru mengenai hal ini, yaitu apabila pertanggungjawaban presiden ditolak maka dia tidak dapat lagi menjadi calon presiden periode berikutnya.¹¹⁵

Dalam hal pemberantasan korupsi, mekanisme SU ini merupakan alat untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan politik yang mendasar di parlemen, sekaligus momentum untuk mengukur apakah upaya pemberantasan telah berjalan optimal atau tidak. Sayangnya pembahasan mengenai substansi-substansi politik dalam SU, apalagi yang menyangkut pemberantasan korupsi, selama ini agak tertutup, cenderung dikejar waktu, dan kurang mendalam. SU lebih didominasi oleh dinamika pemilihan presiden dan wakil presiden baru.

ST adalah perangkat kelembagaan baru yang dibentuk pasca Orde Baru.¹¹⁶ Salah satu agenda utama ST adalah pidato presiden yang berbentuk laporan mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR pada tahun sebelumnya. Selain pidato presiden, juga akan didengar dan dibahas laporan dari lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yaitu DPR,¹¹⁷ MA dan BPK. Berdasar laporan ini, parlemen memberikan pendapat dan rekomendasi yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Dari hasil pembahasan parlemen atas laporan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi pada ST pertama di tahun 2000, rekomendasi yang muncul, baik secara eksplisit maupun implisit, antara lain adalah:¹¹⁸

1. *Presiden*: karena upaya penyelesaian kasus KKN belum maksimal, Presiden hendaknya menjalankan TAP MPR No.XI/MPR/ 1998 secara sungguh-sungguh.

2. *DPR*: dalam menjalankan fungsi pengawasannya, DPR harus lebih proaktif mendorong penyelesaian kasus KKN, baik yang lama maupun yang baru, dengan memperhatikan prioritas.
3. *BPK*: perlu meningkatkan efektifitas pemeriksaan dengan moral yang tinggi dan independen.
4. *MA*: harus lebih meningkatkan kualitas sumberdaya manusia di seluruh jajaran hakim di semua tingkat, agar integritas dan moralitas bisa mendukung pelaksanaan tugasnya.

Dari rekomendasi parlemen ini terlihat bahwa mereka cenderung lunak dalam memandang masalah korupsi di masing-masing lembaga tinggi tersebut. Rekomendasi parlemen juga menggambarkan setidaknya dua hal: (1) rekomendasi hanya berdasar laporan yang diberikan, belum mendesak prasyarat anti-korupsi yang diperlukan oleh tiap lembaga untuk memaksimalkan kerja; dan (2) cara pandang parlemen yang tidak melihat korupsi sebagai hal yang sistemis dan karenanya dianggap bisa ditanggulangi dengan peningkatan moral aparat negara.

Dengan kualitas rekomendasi semacam itu, kini muncul pemikiran untuk menghapus mekanisme, karena selain terlalu boros dari segi keuangan, evaluasi tahunan yang besar-besaran itu hanya bertumpang-tindih dengan pengawasan sehari-hari yang dilakukan DPR.

Adapun mekanisme SI yang berkaitan dengan peran evaluasi dalam pemberantasan korupsi, perbedaan utamanya dengan ST dan SU bukan pada soal waktu, melainkan pada adanya prasyarat keadaan genting atau istimewa, serta syarat prosedural adanya permintaan DPR untuk menyelenggarakan SI.¹¹⁹ SI terutama ditujukan untuk menindaklanjuti memorandum yang disampaikan oleh DPR kepada presiden sebagai teguran atas kebijakan presiden.¹²⁰ Jadi bisa dikatakan SI adalah reaksi atas proses evaluasi terhadap keadaan yang mendasar, yang berlangsung dalam jangka waktu relatif singkat. Hasil akhir SI adalah putusan parlemen yang berupa vonis bagi presiden atas pertanggungjawaban mengenai kinerja pemerintahannya dan hal-hal lain

**Sebagian anggota KPKPN
adalah bekas calon anggota
DPR yang
tidak mendapat kursi**

yang mendasar

Pada SI 1999, pemberantasan korupsi dirasakan menjadi salah satu agenda terpenting hingga dikeluarkan TAP MPR No. XI/MPR/1999 mengenai penyelenggaraan negara bebas KKN. Ketetapan MPR ini menjadi sebab dibentuknya beberapa peraturan perundang-undangan dan institusi baru yang dimaksudkan untuk menumpas KKN. Secara teknis, TAP MPR ini memiliki banyak masalah.¹²¹ Yang tersirat dari pembentukan TAP ini adalah paradigma yang agak naif bahwa persoalan korupsi dan segala variannya bisa terselesaikan dengan hal-hal yang bersifat pengaturan dan seremonial belaka.¹²²

Korupsi telah menjadi masalah rutin, yang selayaknya ditangani secara intensif dan non sektoral

Pengawasan, Penetapan Anggaran, dan Legislasi

Secara umum ada tiga fungsi parlemen bagi peran institusi ini dalam pemberantasan korupsi: (1) pengawasan; (2) penentuan dan evaluasi keuangan APBN; dan (3) legislasi.¹²³ Berbeda dari peran sebelumnya, seluruh peran ini hanya dimiliki dan dapat dilaksanakan oleh anggota DPR.

Pengawasan

Ada dua bentuk perangkat guna menjalankan fungsi ini: (1) perangkat sub-lembaga, yaitu Komisi dan Panitia Khusus Penyelidikan;¹²⁴ (2) perangkat hak-hak anggota.¹²⁵ Di masa Orde Baru fungsi pengawasan ini terkenal mengidap impotensi berat. Beberapa analisis menyatakan bahwa hal itu disebabkan oleh dua faktor. Pertama, terkooptasinya parlemen oleh kekuasaan yang terpusat di Lembaga Kepresidenan; dan kedua, dilemahkannya perangkat kelembagaan dan hak-hak anggota parlemen.¹²⁶ Sejak peralihan kekuasaan pada Mei 1998, kedudukan dan peran politik parlemen berangsur-angsur berbalik. Anggota parlemen yang terpilih lewat Pemilu 1999 tidak lagi terkooptasi oleh Presiden. Hak-hak anggota yang dulu direduksi menjadi hak-hak “kelembagaan” DPR kini telah pulih.

Bahkan peran politik parlemen akhir-akhir ini tampak cenderung lebih kuat dari-

pada Presiden. Hanya saja fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah tampaknya lebih diwarnai oleh kepentingan politik jangka-pendek. Fungsi pengawasan tidak terstruktur, tanpa strategi yang jelas dan tak transparan, serta cenderung masih “pilih kasih.” Keadaan ini tampak jelas dalam pengawasan atas kasus-kasus korupsi. Dari beberapa kasus dugaan penyimpangan pemerintahan dan keuangan sejak tahun 1999, hanya dua yang ditindaklanjuti lewat panitia khusus (Pansus) penyelidikan, yakni Pansus Bank Bali dan Pansus “Bruneigate dan Buloggate”. Sedangkan beberapa yang menonjol seperti kasus Texmaco, kasus Bank Rakyat Indonesia, kasus BLBI, “hanya” disikapi lewat komisi atau panitia kerja, yang pada akhirnya berujung sekadar pada desakan parlemen terhadap instansi tertentu, misalnya Kejaksaan Agung dan BPKP.

Salah satu kelemahan fungsi pengawasan ini adalah tidak adanya komisi khusus yang sehari-hari mengawasi dan mengevaluasi jalannya penanganan kasus-kasus korupsi. Komisi kerja yang ada tidak mampu menanganinya karena beban yang amat besar dan hanya bersifat sektoral. Padahal korupsi bukan lagi masalah temporal apalagi sektoral, namun telah menjadi masalah rutin, yang selayaknya ditangani secara intensif dan nonsektoral. Bila komisi khusus semacam itu ada, maka hasil pengawasan dan evaluasinya dapat menjadi rekomendasi untuk pembentukan pansus penyelidikan, sehingga pembentukan pansus tidak lagi reaktif dan hanya berdasar pertimbangan politik, tapi berdasar evaluasi dan analisis yang komprehensif.

Penetapan Anggaran

Fungsi ini dijalankan oleh Komisi APBN dalam tiga agenda: (1) pembahasan dan penetapan RUU APBN; (2) pembahasan laporan hasil laporan pemeriksaan semesteran BPK; (3) pembahasan dan penetapan RUU PAN (Pertanggungjawaban Anggaran Negara). Di masa lalu, fungsi ini berhadapan secara timpang dengan pemerintah. Ada tiga kendala parlemen dalam melaksanakan fungsi ini,¹²⁷ yaitu: (1) ketergantungan DPR terhadap institusi lain, baik dalam hal perencanaan strategis maupun evaluasi (RAPBN dari pemerintah dan evaluasi semesteran dari BPK); (2) dominasi anggota yang “berorientasi birokratis” di parlemen; dan (3) kelemahan kapasitas anggota parlemen

yang tidak didukung *supporting system* (tim ahli) yang memadai. Kini kendala kedua relatif sudah teratasi, namun kelemahan pertama dan ketiga masih terus menggajal DPR dalam melaksanakan perencanaan, pengawasan, dan evaluasi yang bersifat makro strategis terhadap penggunaan anggaran negara.

Hal yang realistis dan mendesak adalah perbaikan terhadap pola kerja antara DPR dan BPK, khususnya dalam hal perencanaan dan pengawasan APBN. Salah satu di antaranya adalah menetapkan kebutuhan masing-masing guna efektifitas pengawasan dan evaluasi, termasuk menyepakati laporan Hasil Pemeriksaan Semesteran (Hapsem) BPK yang lebih sesuai kebutuhan dan “mudah dibaca” oleh anggota DPR.¹²⁸

Pembentukan UU

Fungsi ini dijalankan melalui dua hak anggota DPR, yaitu hak mengajukan RUU dan hak mengadakan perubahan atas RUU yang diajukan oleh pemerintah. Kedua hak ini terutama dilaksanakan dalam setiap tingkat pembahasan RUU.¹²⁹ Di masa lalu, fungsi ini hampir sama nasibnya dengan fungsi penetapan anggaran. Tidak ada satu pun RUU yang berasal dari inisiatif DPR, semuanya telah ditetapkan pemerintah. Bahkan dalam satu kasus, RUU yang telah dibahas dan disetujui oleh parlemen, diundur pengesahannya oleh Presiden.¹³⁰

Saat ini, fungsi legislasi parlemen bukan saja telah pulih, bahkan semakin kuat. Dalam Amandemen Pertama UUD 1945, kekuasaan membentuk UU yang sebelumnya “dianggap” ada pada Presiden, “dikembalikan” kepada DPR.¹³¹ Dari sisi kelembagaan, DPR juga telah memiliki perangkat kelembagaan yang khusus berkonsentrasi pada pembentukan UU, yakni Badan Legislasi DPR. Jadi bila dilihat dari sisi wewenang dan perangkat kelembagaan, parlemen sebenarnya sudah tidak punya masalah dalam menjalankan fungsi pembentukan undang-undang, kecuali masalah kapasitas teknis anggota dan sistem perancangan (*legislative drafting system*) yang masih perlu ditingkatkan.

Untuk pemberantasan korupsi, dalam jangka pendek fungsi ini signifikan, khususnya guna melengkapi kekosongan hukum dan sinkronisasi peraturan perundang-

undangan yang telah ada. Dalam waktu dekat ada beberapa undang-undang yang sangat diperlukan dalam upaya pemberantasan korupsi yang efektif, yaitu: (1) UU Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi yang diamanatkan oleh UU No. 31/1999; (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang; (3) UU Perlindungan Saksi; (4) UU Kebebasan Memperoleh Informasi; (5) UU mengenai sistem peradilan terpadu; dan (6) Amandemen UU No. 31/1999. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang perlu disinkronisasi, bahkan kalau perlu dilebur, adalah: (1) UU No. 28/1999; (2) UU Kepegawaian; (3) UU Tindak Pidana Suap; dan (4) UU yang mengatur pemeriksaan keuangan.

Terlihat jelas bahwa peran dan tanggung jawab parlemen dalam pemberantasan - korupsi di masa mendatang sangat signifikan. Hanya saja ada pesimisme tebal di masyarakat menyangkut dua kondisi. Pertama, anggota parlemen yang sekarang masih lebih berkonsentrasi pada perebutan kekuasaan, sehingga isu korupsi paling banter hanya menjadi komoditas politik. Kedua, tidak adanya kekuatan yang dominan dalam konstelasi politik di parlemen dapat semakin memicu "perlombaan" untuk menambah jumlah kursi dalam Pemilu yang berakibat rentannya dinamika politik dan kebijakan terhadap politik uang dan pengurusan sumber-sumber keuangan negara, ditambah lagi dengan korupsi demi kepentingan pribadi yang dilakukan secara individual maupun berkelompok oleh anggota parlemen.

**Tanggung jawab parlemen
dalam pemberantasan korupsi
di masa mendatang
sangat signifikan.**

Kesimpulan dan Diskusi

Secara umum ada kesamaan titik lemah yang mendasar dalam pola penanganan korupsi di tiga masa pemerintahan sejak Orde Baru, yaitu tiadanya strategi pemberantasan komprehensif yang menekankan dimensi penegakan hukum (strategi represif). Soeharto secara sadar berusaha menerjemahkan korupsi hanya sebagai masalah penyimpangan perilaku aparatur negara yang berkaitan dengan keuangan negara dalam konteks pembangunan nasional. Karenanya masalah korupsi di masa Soeharto cenderung disikapi sebagai masalah disiplin birokrasi atau masalah administrasi pemba-

ngunan semata. Berbagai desakan masyarakat di masa awal pemerintahannya ditanggapi secara reaktif, dengan cara mengkanalisasinya ke sekadar upaya mendeteksi kasus-kasus korupsi yang menonjol dengan membentuk institusi-institusi *ad hoc*. Tidak ada upaya lanjutan untuk menuntaskan kasus-kasus tersebut dengan proses hukum. Soeharto agaknya sengaja menghindari penggunaan UU No. 3/1971 sebagai jalan utama pemberantasan korupsi.

Pola ini juga terlihat jelas dalam pembentukan perangkat peraturan dan insitisi dalam jajaran pemerintahannya, terutama di era 1980-an, ketika masalah

Penanganan kasus-kasus korupsi dibiarkan berlarut, seolah terhambat masalah teknis-prosedural.

korupsi mulai dirasakan mengganggu kinerja pemerintahan dan menggerogoti hasil-hasil pembangunan. Porsi yang sangat besar diberikan pada usaha pembentukan berbagai perangkat aturan dan institusi pengawas yang berfungsi untuk: (1) mencegah perilaku menyimpang (indisipliner) aparatur pemerintahan; dan (2) mengawasi perencanaan dan penggunaan keuangan negara dalam program pembangunan.

Seluruh perangkat aturan dan institusi tersebut pada pelaksanaannya berujung pada kebijakan Presiden, yang berarti merupakan usaha untuk memegang kontrol penuh atas jalannya pembangunan. Banyaknya lembaga pengawas mengakibatkan terjadinya pengawasan internal yang tumpang-tindih, yang justru membuat mandul fungsi pengawasan. Institusi itu sendiri bahkan menjadi pusat korupsi pula.

Ironisnya, institusi penegakan hukum tidak mendapatkan porsi memadai untuk penanganan korupsi, bahkan dibiarkan terjangkau korupsi. Perangkat aturan pengawasan tersebut bahkan mereduksi tindakan korupsi - atau setidaknya membuatnya samar-samar - dari suatu tindak pidana menjadi tindakan indisipliner atau penyimpangan etika pemerintahan.

Di masa Habibie, pola penanganan korupsi juga tidak menekankan dimensi penegakan hukum - meski ada tuntutan keras terhadap penanganan kasus KKN keluarga Soeharto. Desakan penuntasan kasus-kasus korupsi dicoba diatasi dengan cara mengalihkan persoalan menjadi sekadar masalah ketidakefektifan undang-undang yang

terkait dengan korupsi. Ini ditandai dengan pembentukan undang-undang yang dipaksakan, terkesan tergesa-gesa dan penuh dengan kompromi politik. Akibatnya tidak ada perbaikan yang cukup signifikan dalam undang-undang tersebut, bahkan dalam beberapa hal terjadi kemunduran.

Kebijakan formal yang tegas dilunakkan menjadi wacana intelektual semata. Salah satu indikasi hal ini terlihat dalam pembentukan institusi *ad hoc*. Bila Soeharto menganalisis desakan pemberantasan korupsi sampai taraf deteksi, Habibie menjinakkannya hanya sampai taraf penggodakan konsep.

Di sisi lain, institusi penegak hukum tidak tegas diarahkan untuk menuntaskan kasus-kasus korupsi yang dituntut masyarakat. Bahkan terkesan, penanganan kasus-kasus korupsi yang signifikan dibiarkan beriarut-larut dan seolah selalu terhambat oleh masalah teknis prosedural.

Pada masa Presiden Wahid, dimensi penegakan hukum juga tidak mendapatkan porsi besar dalam penanganan korupsi bila diukur dari pengakuan pemerintah tentang gawatnya masalah ini. Pola penanganan korupsi diterjemahkan dalam tataran ideal, tapi kurang terlihat koordinasi dan sinkronisasinya di tataran operasional.

Di satu pihak Wahid berusaha meyakinkan publik bahwa upaya pemberantasan korupsi harus berpangkal dan berujung pada proses penegakan hukum. Memang ada beberapa kasus menyangkut figur penting yang terselesaikan, seperti Tommy Soeharto dan Bob Hassan, namun kualitas kasus-kasus itu sendiri relatif kecil, dan pelaksanaannya centang-perentang (saat ini Tommy masih huron, sedang Bob Hasan hanya diganjar hukuman ringan). Wahid juga mencoba meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menekankan pengisian komponen masyarakat secara maksimal dalam keanggotaan institusi-institusi yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi (TGPTPK, Ombudsman, dan KPKPN).

Di sisi lain, ia tampak bersikap tarik-ulur dalam penegakan hukum. Instruksi penanganan kasus pada Jaksa Agung tidak ada kelanjutannya, sehingga menimbulkan anggapan instruksi itu sekadar konsumsi politik. Juga, meski telah dibentuk TGPTPK, tidak terlihat dukungan penuh Presiden maupun Jaksa Agung atas penanganan kasus

korupsi yang ditangani TGPTPK. Alih-alih Presiden malah beberapa kali mengambil langkah kontroversial dengan menemui secara pribadi para tersangka kasus korupsi. Sementara Jaksa Agung pun rajin menghentikan penyidikan kasus korupsi besar. Secara keseluruhan pemerintahan Presiden Wahid tidak menunjukkan upaya untuk membentuk pola penanganan korupsi yang komprehensif dan operasional. Yang terlihat justru langkah acak-acakan dan tak jelas prediksi hasil akhirnya.

Pada ketiga masa pemerintahan, terlihat bahwa korupsi tidak ditangani secara serius.

Dilihat sekilas dari segi ketersediaan dan dukungan perangkat kebijakan, undang-undang, dan institusi yang berwenang dalam pemberantasan korupsi, tampak seakan semua unsur itu telah memadai. Kebijakan yang ada eksplisit mencantumkan pemberantasan korupsi sebagai prioritas program pemerintahan. UU No.3 /1971 dan UU No. 31/1999, dengan beberapa kendala teknisnya, telah memadai sebagai perangkat aturan pokok. Institusi yang ada pada prinsipnya telah diberi mandat yang cukup untuk tugas itu. Namun bila kita menengok lebih dalam, akan terlihat bahwa aspek-aspek pada ketiga bidang itu pun mengidap masalah, yang merupakan inti persoalan dalam prospek penanganan korupsi di masa mendatang.

Masalah pertama di tataran kebijakan adalah tidak jelasnya strategi dan prioritas agenda penanganan kasus-kasus korupsi yang ada. Aspek ini berhubungan erat dengan kebijakan umum dan kebijakan operasional yang dirumuskan dan akan dijalankan oleh pemerintah. Kejelasan strategi dan agenda prioritas penuntasan kasus merupakan keharusan, mengingat keterbatasan kondisi dan kapasitas kelembagaan yang harus berhadapan dengan kompleksitas kualitas maupun kuantitas korupsi yang ada. Selain itu ia dapat merupakan landasan bagi upaya sistemik pemberantasan korupsi. Keberhasilan penetapan strategi dan prioritas ini akan mampu memperlancar proses pemberantasan korupsi, dan mempermudah penggalangan dukungan dan keterlibatan masyarakat.

Inilah yang belum terlihat sampai sekarang. Dalam banyak hal perbedaan kepentingan dan kapasitas institusi-institusi yang ada memang menjadikan proses

penanganan kasus sering kali tidak maksimal, bahkan tak jarang menyita energi yang tak sebanding dengan tingkat keberhasilannya secara menyeluruh. Populernya ungkapan “hanya koruptor kelas teri yang berhasil ditangkap” atau “koruptor kakap hanya dijerat dakwaan kelas teri,” mengisyaratkan lemahnya strategi penuntasan kasus-kasus korupsi selama ini. Jika hal ini terus diabaikan, masyarakat akan makin skeptis, sehingga dukungan pemberantasan korupsi akan kian sulit didapat, bahkan akan membuat makin permisifnya korupsi di wilayah masyarakat, yang akhirnya bisa menghambat upaya pemberantasan korupsi secara menyeluruh.

Kenyataan ini sangat berbeda dibanding strategi penuntasan kasus-kasus hak-hak azasi manusia (HAM), yang telah disusun sistematis dengan agenda dan sasaran yang jelas. Padahal urgensi penanganan kasus HAM dan Korupsi diletakkan sejajar dalam GBHN dan Propenas. Adanya kepemimpinan dan koordinasi kelembagaan akan memberikan sumbangan besar bagi penyelesaian masalah ini,¹³² tapi kenyataan menunjukkan bahwa kepemimpinan itu, baik politik maupun administratif, belum ada.

Tataran Hukum tidak ditangani secara

Masalah kedua, menyangkut tataran hukum, adalah ketakselarasan perangkat undang-undang yang ada, khususnya mengenai pemahaman tentang jenis dan lingkup perbuatan yang dinyatakan sebagai korupsi dan yang bukan, serta ketegasan sanksi atas tiap perbedaan jenis dan lingkup perbuatan. Sebagaimana sudah dijabarkan, ada tiga kelompok undang-undang yang saling bersinggungan dalam mendefinisikan perbuatan yang termasuk korupsi, yaitu undang-undang mengenai tindak pidana korupsi, undang-undang mengenai disiplin kepegawaian dan tertib keuangan, serta undang-undang yang tergolong pidana umum.

Sekilas, tidak terlihat adanya persinggungan yang signifikan antara ketiganya. Namun dalam prakteknya selama ini, undang-undang tentang disiplin kepegawaian dan tertib keuangan sangat berpotensi mereduksi makna dan penyikapan atas tindak pidana korupsi. Penindakan atas pelanggaran undang-undang mengenai disiplin kepe-

**Pada ketiga masaa
pemerintahan, terlihat korupsi
tidak ditangani secara
serius.**

gawaian dan tertib keuangan dilakukan dalam sistem birokrasi yang tertutup, hirarkis, dan pada umumnya berujung pada tindakan administratif. Tidak ada dimensi publik dalam penanganannya. Sementara dalam pelanggaran undang-undang pidana korupsi, hal sebaliknya yang justru disyaratkan.

Di sisi lain ada juga persinggungan antara delik dalam undang-undang korupsi dan delik dalam UU No. 11/1980 dan UU No. 28/1999. Delik suap dianggap sebagai delik pidana umum, dan dengan demikian statusnya sangat timpang bila dibanding korupsi yang sanksinya lebih berat dan penanganannya lebih mudah. Demikian pula dengan delik kolusi dan nepotisme, yang pada dasarnya adalah tindakan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau pihak lain (termasuk keluarga atau "kroni") dan merugikan kepentingan umum atau negara. Dua undang-undang yang berkategori tindak pidana umum ini, sebagaimana undang-undang disiplin kepegawaian dan tertib keuangan, juga berpeluang mereduksi efektifitas undang-undang pemberantasan korupsi.

Bila keseragaman makna dan keselarasan tersebut tetap tak dapat diwujudkan, maka prospek pemberantasan masih mungkin terganggu oleh proses-proses "internal-administratif" dan "minimalisasi kualitas" perbuatan korupsi.

Masalah ketiga, berkenaan dengan institusi, adalah tidak adanya kepemimpinan dan penanggung jawab institusional dalam pemberantasan korupsi. Selain karena mandat yang tidak spesifik dan parsial, masing-masing institusi terlalu sering bekerja sendiri-sendiri dan tak jarang malah saling bertentangan. Tidak ada satu pun dari mereka yang kemudian dapat dimintai pertanggungjawaban secara keseluruhan atas gagalnya pemberantasan selama ini. Bahasan masalah ini memang didasarkan atas gagasan sinergi upaya pemberantasan korupsi di bawah koordinasi sebuah lembaga yang menjadi tulang punggungnya (*core unit*).¹³³ Untuk itu perlu dipetakan dulu masalah institusi tradisional yang ada dan institusi yang sedang direncanakan pembentukannya.

Prospek pemberantasan masih mungkin terganggu oleh "internal-administratif" dan "minimalisasi kualitas" perbuatan korupsi.

Sebagaimana telah disinggung, ada masalah institusional yang cukup mendasar dalam upaya pemberantasan korupsi, yaitu: (1) tidak sinergisnya tugas dan wewenang beberapa institusi yang memiliki fungsi dan misi memberantas korupsi; kasus yang paling jelas adalah rebutan wewenang penyidikan antara kejaksaan dan kepolisian dalam penanganan perkara korupsi, konflik TGPTPK dan badan peradilan, serta kasus diabaikannya temuan BPKP oleh kejaksaan; (2) institusi tradisional (kepolisian, kejaksaan dan peradilan, juga institusi pengawasan keuangan dan pemerintahan) diduga juga merupakan sarang korupsi yang subur.

Rencana pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi ("KPK") di tahun ini, sebagai pelaksanaan amanat Pasal UU No. 31/1999, sedikit banyak membuka peluang perbaikan sistem kelembagaan pemberantasan korupsi di masa mendatang. Paling tidak telah jelas dalam ketentuan pasal tersebut bahwa KPK berwenang mengkoordinasi dan melakukan supervisi, serta menyelidik, menyidik dan menuntut di pengadilan. Minimal dengan wewenang tersebut KPK dapat menjadi tulang punggung pemberantasan korupsi, yang menyusun dan mengkoordinasikan strategi penanganan (preventif, detektif, dan represif), mensinergikan kinerja antar institusi, dan mengevaluasi hasil- hasilnya.

Selain KPK, ada tiga institusi lain yang direncanakan¹³⁴ akan dibentuk dan dianggap seiring dengan kebutuhan pemberantasan korupsi, yakni Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang ("KPTPPU"), Lembaga Perlindungan Korban dan Saksi ("LPKS") dan Komisi Yudisial ("KY").¹³⁵ Ketiganya sebenarnya tak secara langsung ditujukan untuk pemberantasan korupsi. KPTPPU sebagai lembaga independen khusus dibentuk untuk membasmi tindak pidana *money laundering*, namun dengan tugas dan wewenang yang optimal dalam hal pencatatan dan penelusuran transaksi keuangan. Kapasitas lembaga ini akan sangat mendukung upaya pemberantasan korupsi, khususnya yang bersifat detektif dan pada akhirnya represif.

Sedangkan pembentukan LPKS sebenarnya didasari bukan oleh kebutuhan penanganan kasus-kasus korupsi, tapi penuntasan secara optimal kasus-kasus HAM.¹³⁶ Namun karena lingkup pengaturannya seiring dengan kebutuhan upaya pemberan-

tasannya korupsi, maka keberadaan lembaga ini di masa depan akan sangat membantu kinerja penegakan hukum atas kasus-kasus korupsi, walaupun tentu saja dengan penyesuaian tujuan dan beberapa substansi pengaturan. Berbeda dari kedua institusi di atas, KY bukan lembaga yang dapat mendukung pemberantasan korupsi dari segi represif, tapi lebih dari segi preventif. Fungsi komisi ini sekurang-kurangnya adalah mengawasi kinerja hakim, khususnya di MA.

Dari peta institusi-institusi tersebut dapat dilihat bahwa skema kerja institusi pemberantasan korupsi bisa dikatakan hampir lengkap. Yang belum jelas keberadaannya hanyalah peradilan korupsi.¹³⁷ Akan ada sebuah *core unit* yang mengkoordinasi dan mengawasi pemberantasan korupsi, yang dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan didukung oleh institusi penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan), lembaga pengawasan keuangan (BPK, BPKP, KPTPPU) dan institusi perlindungan saksi. Dalam hal lain ia didukung oleh institusi pengawasan pemerintah (Ombudsman) dan pengawasan yudikatif (KY). Namun di masa depan tampaknya masih ada ganjalan mengenai keberadaan KPKPN. Keberadaan komisi ini tampaknya membuka peluang terjadinya tumpang-tindih atau bahkan tabrakan tugas dan wewenang dengan KPK. Perlu dipikirkan peleburan tugas dan wewenang KPKPKN ke dalam KPK, sekaligus meleburkan ketentuan dalam UU No. 28/1999 ke dalam UU No. 31/1999.

Rekomendasi

Pada tataran kebijakan, pemerintah dan DPR harus memperteguh komitmen mereka dalam menanggulangi korupsi dengan penekanan pada strategi represif dibanding preventif atau detektif. Komitmen ini dapat dilaksanakan dengan beberapa tindakan. Pertama, mengusahakan kebijakan umum yang ada seoperasional mungkin dan komprehensif, dengan sasaran yang riil, tidak abstrak seperti dalam Propenas. Kedua, menyusun strategi dan menentukan agenda prioritas penanganan kasus-kasus korupsi yang sistemik, dalam arti besar secara kualitas (pelaku dan delik serta ancaman hukuman) maupun kuantitas Jumlah uang dan dampak sosial-ekonomi).

Pemerintah juga harus mengupayakan agar institusi-institusi yang terlibat dalam

pemberantasan korupsi menyepakati aturan kerja sama yang dapat diterima semua pihak guna meminimalkan kendala teknis dan operasional di antara mereka. Pemerintah dan DPR harus menyadari konsekuensi ini dengan menyediakan dana yang diperlukan.

Dalarn tataran hukum, perlu dihentikan pembuatan peraturan perundang-undangan baru (kecuali tentang KPK yang sedang disusun). Sumber daya perlu dipusatkan pada penelaahan komprehensif atas seluruh perangkat hukum yang bersinggungan dengan korupsi, dengan fokus pada sinkronisasi dan harmonisasi serta kendala hukum praktis yang dialami institusi represif dalam memberantas korupsi. Sinkronisasi dan harmonisasi ditujukan pada peraturan perundangan yang bersifat mereduksi lingkup korupsi dan melebumya dalam aturan tentang tindak pidana korupsi dan, jika perlu, mengubahnya. Kendala hukum praktis, misalnya penyitaan dana di rekening bank, harus segera diusahakan untuk diatasi.

**Pembentukan *core unit*
pemberantasan korupsi,
sudah sangat mendesak**

Dalam tataran institusi, pembentukan *core unit* pemberantasan korupsi, yang akan berfungsi sebagai penanggungjawab utama dalarn pencegahan dan pemberantasan korupsi, sudah sangat mendesak. Saat ini insitusi yang kiranya dapat memikul beban ini adalah KPK yang akan dibentuk pertengahan 2001. Sebelum lembaga itu operasional, pemerintah perlu menunjuk lembaga tertentu yang memiliki kewenangan cukup untuk menjalankan fungsi ini, misalnya kejaksaan.

Selain itu, kajian menyeluruh harus dilakukan atas institusi-institusi yang ada untuk melihat simpul persinggungannya dalam usaha pencegahan dan pemberantasan korupsi. Jika ada tumpang-tindih, maka demi efisiensi dan efektifitas, perlu dipertimbangkan beberapa tindakan. Dua yang sudah teridentifikasi adalah dalam bidang pengawasan keuangan, yaitu (1) *streamlining* fungsi pengawasan keuangan dan *governance*, misalnya peleburan BPKP dengan instansi pengawasan internal lainnya (seperti Irjen) untuk disandingkan dengan BPK sebagai pengawas eksternal; dan (2) peleburan KPKPN ke dalam KPK.

Institusi lain yang perlu dikaji lebih lanjut adalah peradilan korupsi. Ini bisa dilakukan dengan menggunakan pengadilan yang ada clan “membersihkannya” atau dengan pembentukan lembaga peradilan khusus, yang kemudian diharapkan “ berfungsi sebaga, *island of integrity*. Alternatif pertama membutuhkan komitmen yang sangat besar dan MA, yang sangat sulit diharapkan, meninlik kasus penyidikan mantan hakim agung oleh TGPTPK. Alternatif kedua relatif tidak sulit, karena inisiatifnya ada pada lembaga legislasi, yaitu pemerintah dan DPR. Akan tetapi banyak permasalahan yang harus dipertimbangkan secara seksama, misalnya soal kedudukannya dibanding lembaga peradilan lainnya, soal yurisdiksi pengadilan ini, juga soal seleksi dan pengangkatan hakim.¹³⁸

Perubahan politik yang substansial merupakan keharusan, jika kita tak ingin situasi makin buruk.

Pada akhirnya, perubahan politik yang substansial - bukan substansial merupakan yang sekedar artifisial atau kosmetikal- merupakan keharusan, jika kita tak ingin melihat situasi yang makin buruk. Penentangan dan hambatan akan tetap kukuh menghadang, sampai ada ketegasan sikap politik yang diimbangi dengan strategi kebijakan yang menyeluruh dalam pemberantasan korupsi.

Perubahan yang setengah hati dan parsial, yang saat ini bahkan tak menyentuh restrukturisasi sistematis di tingkat institusional, akan menjadi ganjalan pokok dalam upaya pemberantasan korupsi. Perubahan di bidang hukum memang terkadang memaksa terjadinya perubahan sistem dan perilaku politik, tapi sejarah telah memberikan banyak pelajaran bahwa perubahan politik dalam arti yang sangat mendalam adalah peletak dasar bagi sistem hukum yang dinamis dan berkelanjutan.¹³⁹

Catatan:

¹ Lihat John W. Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*, (London: SAGE Publications, 1994), h. 8-10. Bdk. W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd edition, (Boston: 'Allyn and Bacon), h, 418- 424.

² ,Yaitu UU Tindak Pidana Korupsi baik UU No.3 tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi (“UU No, 3/1971”) dan UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi (“UU No. 31/1999”) dan yang berkaitan dengannya seperti UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN (“UU No. 28/1999”). Bdk. Peter Jan Honigsberg, *Legal Research & Writing, Gilbert Law Summaries*, Edisi keenam, 1992-93, h. 39-44.

³ Bdk. Yahya. A. Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950- 1980*, (Jakarta: LP3ES, 1991), h. 12 -14.

⁴ Indonesia menganut asas legisme. Karena itu secara praktis hukum berdasarkan asas tersebut diartikan sebagai peraturan perundang-undangan. Turunan konkret asas legisme tersebut dapat dilihat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (“KUHP”) Indonesia Pasal 1 ayat (1).

⁵ Gerakan masyarakat ini dimotori unsur mahasiswa dan pemuda. Lihat INDEF, *Korupsi di Indonesia*, tanpa tahun.

⁶ Pada masanya, Soeharto membentuk tiga komisi *ad hoc*, yang beberapa diantaranya berhasil menemukan penyimpangan-penyimpangan koruptif. Namun penemuan-penemuan itu tidak ditindaklanjuti. Lihat Larnpiran 4: Tabel Institusi Ad hoc di masa Soeharto, yang menampilkan komisi-komisi ini berikut hasil kerjanya.

⁷ Dalam tataran kebijakan negara, terlihat program Pelita III memasukkan pemberantasan korupsi sebagai program, lihat Lampiran 1: Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi di Masa Soeharto (1969-1998). Di tingkat institusi, mulai dibentuk badan-badan internal yang mengawasi keuangan dan pembangunan seperti BPKP, dan instansi yang sifatnya baik internal maupun eksternal, seperti Dirjen PKN, Irjenbang dan lain sebagainya. Pada saat yang sama, juga mulai bermunculan peraturan tentang kepegawaian serta pengawasan keuangan dan pembangunan.

⁸ Lihat Jamie Mackie dan Andrew Macintyre, *Politics*, dalam Hal Hill, ed., *Indonesia's New Order*, (New South Wales: Allen & Unwin, 1994), h. 9-19.

⁹ Berdirinya Orde Baru dilandasi “atas dua fondasi yaitu ekonomi dan kekuasaan militer. Yang terpenting adalah basis ekonomi, terutama ketika periode *boom* minyak. Ketika harga minyak jatuh fondasi ekonomi bergoyang sehingga stabilitas nasional diperkuat oleh kekuatan militer. Pada masa ini Soeharto mengikat erat struktur stabilitas nasional dengan militer. Ibid.

¹⁰ *Ibid.*, dan bdk. Budi Susanto & Made Tony Supriatma, ABRI Siasat Kebudayaan 1945-1995, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius dan Lembaga Studi Realino, 1995), h. 33-54.

¹¹ Kita tentunya ingat kasus BPPC yang melibatkan putra kesayangan Soeharto, Tommy Soeharto, dalam kasus BPPC. Mackie & MacIntyre, *op. cit.*, h. 9.

¹² Lihat Lampiran 2: Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi di Masa Habibie (Mei 1998 - Oktober 1999).

¹³ Yang patut menjadi catatan di masa pemerintahan Habibie adalah bahwa ada begitu banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dilegislati di masa Habibie. Jadi UU No. 28/1999 dan UU No. 31/1999 bukanlah hal yang khusus dalam khazanah peraturan perundang-undangan. Pembuatan peraturan perundang-undangan tentang korupsi adalah bagian kecil dari rencana besar program pembuatan UU oleh pemerintah.

¹⁴ Diantaranya adalah Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (TNR3M), Dewan Penegak Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH), dan Tim Pengawas dan Pengendali Reformasi (TPPR).

¹⁵ Ketika Habibie menggantikan Soeharto, ia tidak punya pilihan selain mengakomodir tekanan masyarakat untuk memberantas KKN. Tapi pemerintahannya mencoba memoderasi desakan tersebut dengan mengalihkan isu pemberantasan korupsi menjadi isu tidak efektifnya peraturan perundang-undangan korupsi yang ada. Sebagian masyarakat yang sadar bahwa kejahatan korupsi di Indonesia adalah kejahatan yang sistematis bahkan struktural, tidak puas dengan pendekatan Habibie tersebut. Isu yang kemudian lebih berkembang atau dikembangkan di masyarakat adalah isu tidak akan efektifnya pemerintahan Habibie berikut semua institusi tradisional yang bertugas memberantas korupsi. Ada dua argumentasi untuk itu: (i) pemerintah Habibie adalah bagian dari kekuasaan lama yang bukan hanya terjangkit tapi seringkali adalah penopang utama dari kejahatan korupsi yang sistematis; dan (ii) institusi tradisional yang selama ini ditujukan untuk memberantas korupsi ternyata bukan hanya tidak efektif, tapi disinyalir sebagian besar di antaranya juga telah terjangkit perilaku korupsi secara kronis.

¹⁶ Lihat pembahasan mengenai hukum dalam bagian II B *paper* ini.

¹⁷ Karena pembahasan tentang KKN dalam GBHN ada dalam bagian hukum dan politik, maka operasionalisasinya dalam Propenas juga ada dalam bidang yang sama.

¹⁸ Lihat Lampiran 3: Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi di Masa Abdurrahman Wahid (1999-...).

¹⁹ Bagian D tentang Masalah dan Tantangan dan Bagian F nomor 4 tentang Program Pengembangan Infrastruktur Demokrasi.

²⁰ Hal ini terlihat jika dibandingkan dengan masalah pertahanan keamanan (hankam) yang menjabarkan dengan rinci strateginya. Misalnya ketika bicara TNI dan POLRI serta infrastruktur persenjataan mereka. Masalah KKN tidak dibahas secara mendetail seperti masalah hankam. Hal ini terlihat dari bagian pendahuluan Propenas yang menyatakan "...bab ini lebih mengkonsentrasikan pada pembahasan sistem politik dan keamanan nasional..."

²¹ Misalnya pada matriks rencana tindak dalam Repeta tidak tercantum pembentukan Komisi Pemberantasan anti-korupsi, yang sebenarnya sudah diamanatkan dalam UU No. 31/1999.

²² Hal ini terlihat dari pembahasan tentang HAM yang mendetil, misalnya penyelesaian kasus Aceh, Maluku, Tanjung Priok, dan percepatan penyidikan terhadap tersangka pelanggaran HAM.

²³ Jika diklasifikasikan secara sederhana, delik tindak pidana korupsi mencakup: (i) tindakan memperkaya diri sendiri atau pihak lain secara melawan hukum (Pasal 2 UU No. 31/1999); (ii) tindakan sengaja menguntungkan diri sendiri atau pihak lain dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan dan sarana yang ada karena jabatan (Pasal 3 UU No. 31/1999); (iii) suap atau pemberian dan penerimaan hadiah (atau sesuatu) karena jabatan (Pasal 418, 419, 420, 423 KUHP); (iv) perbuatan curang yang mengancam keselamatan orang atau keamanan negara (Pasal Pasal 387 dan 388 KUHP); (v) penggelapan uang atau surat berharga (Pasal 415 KUHP); dan (vi) sengaja memalsukan buku / daftar yang akan diperiksa atau merusaknya (Pasal 416 KUHP dan 417 KUHP).

²⁴ Bandingkan Pasal 2 dan 3 UU No. 11/1980 dengan Pasal 3 UU No. 31/1999 dan Pasal 209 dan 210 KUHP.

²⁵ BPKP, Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional, Edisi Maret, (Jakarta: BPKP, 1999), h. 388.

²⁶ *Ibid.*, h. 141, 363. Lihat juga Mansur Kartayasa, Catatan Hukum: UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Prospeknya, Kompas, 8 November 1999.

²⁷ Tindak pidana formal berdasarkan doktrin sudah dianggap terjadi ketika suatu perbuatan telah memenuhi seluruh unsur-unsur delik. Sebaliknya delik material dipenuhi unsumya jika terbukti ada akibat dalam hal ini kerugian negara). Lihat Djoko Yuwono, Korupsi, tanpa tahun.

²⁸ Mansur, *loco cit.* Menurut Kejaksaan, masalah ini bersumber pada salah persepsi dikalangan hakim bahwa setiap delik pidana korupsi harus ada unsur kerugian negara.

²⁹ Dua delik tersebut adalah Pasal ayat (1) butir a dan b UU No. 3/1971, sedang 15 delik lainnya tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) butir c, d dan e, dan Pasal 32. Lihat Andi Hamzah, *Jaksa Agung Sebenamya Bisa Menangkap Seorang Menteri*, Jurnal Transparansi, 17 Februari 2000.

³⁰ Mansur, *loco.cit.*

³¹ Pasal 2 dan 3 berikut Penjelasan. 32 BPKP, *op. cit.*, h. 321-324.

³³ Penjelasan Pasal 1 ayat (1) butir a menyatakan bahwa "terdakwa wajib memberikan keterangan tentang harta kekayaannya dan jika tidak seimbang dengan penghasilan atau penambahan kekayaan tersebut, akan dianggap memperkuat keterangan lain bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi". Lihat Andi Andojo Soetjipto, *RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, makalah yang disampaikan pada Diskusi Panel Indonesian Corruption Watch, Jakarta, 19 April 1999, h. 3.

³⁴ Lihat Penjelasan Pasal 37 UU No. 31/1999.

³⁵ Dengan catatan hanya terbatas pada delik dalam Pasal 1 ayat (1) butir a saja. Sedangkan dalam UU No. 31/1999 mencakup seluruh delik.

³⁶ Dikalangan pemerhati hukum Indonesia, berkembang ungkapan bahwa sistem peradilan pidana Indonesia seperti 'pesawat terbang tanpa pilot'.

³⁷ Berdasarkan Reglemen Indonesia yang Diperbarui, kewenangan ini ada di Kejaksaan. Lihat Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, tanpa tahun.

³⁸ Lihat Pasal 6 KUHAP.

³⁹ Pasal 27 ayat (1) butir d dan Penjelasan Umum UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan memberikan wewenang pada Kejaksaan untuk menyidik secara terbatas, yaitu “melakukan pemeriksaan tambahan sebelum melimpahkan perkara ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik”. Lebih jauh lagi, Pasal 29 dan Pasal 32 butir b memberikan wewenang pada jaksa agung untuk mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu (termasuk korupsi) dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaannya akan ditetapkan oleh presiden.

⁴⁰ Pasal 14 ayat (1) butir a UU No. 28/1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

⁴¹ Pasal 3 UU No. 31/1971 menyatakan “Penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dijalankan menurut ketentuan yang berlaku, sekadar tidak ditentukan lain dalam undang - undang ini.”

⁴² Pasal 26 UU No.3 /1971 dan Penjelasannya.

⁴³ Ketentuan Peralihan dalam Pasal 284 ayat (2) yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 17 PP No. 27/1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

⁴⁴ BPKP, *op. cit.*, h. 387-388.

⁴⁵ Kompas 2 Januari 1998, mengulas perselisihan penyidikan dugaan korupsi oleh mantan Direktur BI. Lihat juga INDEF, *op. cit.*, h. 70.

⁴⁶ Forum informal antara unsur penegak hukum yang terdiri dari Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman, Kejaksaan dan Kepolisian.

⁴⁷ Indriyanto Seno Adji, *Catatan Hukum: Wewenang Penyidikan Bersama Polisi - Jaksa*, Kompas, 9 Februari 1998. Namun, lihat pula Kompas, 25 Februari 1998 mengutip Kapolri yang menyatakan bahwa kesepakatan tentang penyidikan tindak pidana korupsi belum final.

⁴⁸ Pasal 26 UU No. 31/ 1999 menyatakan “Penyidikan, penuntutan, pemeriksaan, di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini”.

⁴⁹ Pasal 27 UU No. 31/1999. Menurut Penjelasannya, pembuktian yang sulit termasuk “tindak pidana korupsi di bidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka atau bidang moneter dan perdagangan yang: (a) bersifat sektoral; (b) dilakukan dengan teknologi canggih; atau (c) dilakukan oleh tersangka/terdakwa yang berstatus sebagai Penyelenggara Negara sebagaimana ditentukan dalam UU No. 28/1999”.

⁵⁰ Kompas, UU No. 31/1999 Konspirasi untuk Lindungi Korupsi, 13 Mei 2000; *Tersangka Korupsi Tetap Dapat Dijerat UU Lama*, 15 Mei 2000; UU Nomor 31/1999 Membingungkan, 23 Mei 2000.

⁵¹ Kompas, *Tersangka Korupsi Tetap Dapat Dijerat UU Lama*, 15 Mei 2000

⁵² Kompas, *Pemerintah Tak Keberatan UU No. 31/1999 Diamandemen*, 19 Mei 2000.

⁵³ Lihat Lampiran 5: Bagan Institusi Pengawasan Keuangan dan Pemerintahan.

⁵⁴ Contoh lain adalah Keppres No. 14 A tahun 1980 yang kemudian disempurnakan dengan Keppres No. 18 tahun 1981, yang memuat beberapa larangan, antara lain penerimaan komisi atau penerimaan lain, pungutan selain APBN dan pengalihan barang milik negara. Lihat Andi Hamzah, *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*, (Jakarta: CV Akademika Pressindo, 1984), h. 32-34. Sanksi pelanggaran larangan ini adalah sanksi administratif.

⁵⁵ Antara lain, larangan penyalahgunaan wewenang, barang atau uang Negara, mengalihkan barang/surat berharga/uang Negara, melakukan kegiatan untuk memperkaya diri yang secara langsung atau tidak merugikan Negara, menerima hadiah sehubungan dengan jabatan atau pekerjaannya, bertindak sebagai perantara pihak untuk mendapatkan pekerjaan dalam jabatannya dan melakukan pungutan liar, Lihat Pasal 29 UU No.8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo. Pasal 3 ayat (l) PP No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri.

⁵⁶ Lihat UU No.8 tahun 1974 dan Pasal 7 dan 8 PP No. 30 tahun 1980.

⁵⁷ Pasal 29 UU No.8 tahun 1974 jo. Pasal6-8 PP No. 30/1980.

⁵⁸ Andi Hamzah, *of. cit.*, h. 34.

⁵⁹ Sebagai contoh, medio Februari 2001 tiga orang jaksa terbukti mencoba menyuap pegawai Pertamina dan dikenakan tindakan disipliner tanpa diproses secara pidana

(www.hukumonline.com, *Tiga Jaksa yang Dikenakan Sanksi Terbukti Terlibat Suap*, 2 Maret 2001).

⁶⁰ TAP MPR tersebut antara lain menyatakan bahwa "...penyelenggara negara harus jujur, adil... dan marnpu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme" (Pasal 2 ayat 2).

⁶¹ Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), *Kajian RUU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN*, (Jakarta: 1999). Seharusnya ketentuan ini diatur dalam perundangan dengan ruang lingkup yang sesuai, misalnya tentang pejabat negara atau kode etik tentang tata pemerintahan.

⁶² MTI, *op. cit.* Definisi penyelenggara negara yang dipakai dalam RUU tidak lengkap dibandingkan dengan definisi yang dikenal secara akademis maupun umum. Sedangkan definisi kolusi yang lebih lengkap, walaupun tidak secara jelas, tertera dalam Peraturan Pemerintah No. 30/1980.

⁶³ Lihat diantaranya analisis BPKP terhadap lembaga dan kinerja Kejaksaan RI dalam, BPKP, *of. cit.*; Proyek Pembentukan Komisi anti-korupsi Indonesia, "*A Review of Current Initiatives on Anti-Corruption in Indonesia*," (Jakarta: de Speville and Associates, ICE on Indonesia, Project Consultants, Oktober 2000); dan Makalah Diskusi dalam Workshop Kejaksaan, Jakarta 7-8 Maret 2001.

⁶⁴ Evaluasi yang dimaksud adalah Bahan Rapat Kerja Kejaksaan Agung RI dengan Komisi II DPR, 28 Maret 2001. Sayang sekali dekripsi laporan dan evaluasi kejaksaan ini tidak dikemas dengan baik, kalau tidak bisa dikatakan buruk. Sehingga beberapa kesimpulan atas data yang ada cukup sulit dan membingungkan untuk dibaca dan dianalisis.

⁶⁵ Angka-angka instan ini merupakan hasil pengolahan dari bahan yang sarna (*Ibid.*) yang dilakukan oleh www.hukumonline.com , lihat *Buruknya Kinerja Kejaksaan*, 24 April 2001.

⁶⁶ Sebagian tugas kejaksaan pada masa itu adalah menilai orientasi ideologi dan politik kajian-kajian ilmiah, pidato-pidato politik dan ceramah-ceramah agama, juga karya-karya sastra, musik, film, bahkan lukisan.

⁶⁷ Kejaksaan, yang dipersonifikasikan oleh Jaksa Agung sebagai pimpinan tertingginya,

diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab pada Presiden, lihat Pasal 19 UU 5/1991 dan Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden RI No. 55/1991. Jaksa agung juga adalah anggota kabinet presiden, yang berkedudukan setingkat menteri.

⁶⁸ Walaupun secara formal ada, pengawasan internal atas Jaksa tidak berjalan, pengaduan masyarakat tidak diproses sebagaimana mestinya; Majelis Kehormatan Jaksa yang berwenang memeriksa perilaku jaksa tidak pernah terbentuk.

⁶⁹ Tugas dan wewenang pokok Kejaksaan RI berdasarkan UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI adalah sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan tindakan lanjutannya (Pasal 2 ayat (1) UU No. 5/1991). Lihat juga Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden RI No. 55 tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI ("Keppres No. 55/1991") yang menyatakan kejaksaan adalah lembaga pemerintahan negara yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan. Jaksa agung juga memiliki wewenang khusus, antara lain mengkoordinasi penanganan perkara pidana tertentu, termasuk korupsi, dengan instansi terkait.

⁷⁰ Pasal 13 butir b dan 14 ayat (1) butir a.

⁷¹ Satjipto Rahardjo, Polisi dan Persekongkolan Jahat, Kompas, 29 Agustus 1996

⁷² Kasus yang terangkat terutama seputar penggunaan narkoba di kalangan polisi.

⁷³ Kompas, Polisi Kehilangan Jati Dirinya, 4 Desember 1999. Dinyatakan pula bahwa jumlah polisi tidak berubah banyak sejak tahun 50-an.

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, loc. cit.

⁷⁵ Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 14/1970.

⁷⁶ Pasal 13 UU No. 14/1970. Yang dimaksud Badan-badan Peradilan yang sudah ada adalah Peradilan Umum, Agama, Militer dan Tata Usaha Negara (Pasal 12). Terlihat bahwa sebenarnya dapat saja dibentuk badan peradilan yang baru, independen dan terpisah dari badan-badan peradilan yang sudah ada. Namun fenomena selama ini justru mengarah pada pembentukan kamar dalam lingkungan badan peradilan umum, misalnya Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga dan Pengadilan HAM. Ini akibat reduksi Pasal 2 UU No. 2/1986 yang menyatakan peradilan khusus dapat dibentuk dalam lingkungan peradilan umum. Walaupun demikian, seharusnya-

nya ketentuan dalam UU 14/1970 tetap prevail sehingga, secara teoritis dapat saja dibentuk lembaga peradilan yang sama sekali baru.

⁷⁷ Selain itu pengadilan tinggi juga memiliki wewenang mengadili tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar pengadilan negeri di daerah hukumnya (Pasal 51 ayat (2)).

⁷⁸ Khusus untuk ketua pengadilan tinggi, memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya peradilan di pengadilan negeri dalam daerah hukumnya (Pasal 53 ayat (2)).

⁷⁹ Kewenangan lain adalah menetapkan perkara yang harus diadili berdasarkan nomor urut, tetapi juga berwenang mendahulukan perkara tertentu yang menyangkut kepentingan umum, misalnya korupsi (Pasal 57).

⁸⁰ Lihat Pasal 53 ayat (4).

⁸¹ Sehubungan dengan masalah korupsi misalnya penetapan untuk penyitaan atau penahanan

⁸² Kompas, TGTPK Berlemu Presiden: Minta Dibuat Perpu Peradilan Ad-Hoc Korupsi, 22 Februari 2001.

⁸³ Pembahasan mengenai TGTPK sebagian besar diolah dari, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Materi Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Rapat Kerja Kejaksaan Agung RI dengan Komisi II DPR-RI, 12 Oktober 2000, dan; Laporan Semester TGTPK Periode Juni-November 2000.

⁸⁴ Berdasarkan Pasal 27 UU No. 31 tahun 1999 dan PP No. 19 tahun 2000, TGTPK dibentuk sebagai insitusi "luar biasa" yang khusus menangani tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya. TGTPK juga dimaksudkan sebagai embrio dari Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diamanatkan UU No. 31/1999, lihat Penjelasan Pasal 18 PP No. 19/2000.

⁸⁵ Keputusan Jaksa Agung Nomor: Kep-102/J.A/5/2000 tanggal 23 Mei 2000.

⁸⁶ Pasal 19 PP No. 19/2000.

⁸⁷ Misalnya wewenang untuk; (i) memintaketerangan pada Bank dan apabila perlu, meminta bank untuk memblokir rekening simpanan tersangka; (ii) membuka, memeriksa, meny-

ta surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi, atau alat alainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan tindak korupsi yang sedang diperiksa; (iii) melakukan penyadapan; dan (iv) mengusulkan penceklalan.

⁸⁸ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. II/Pid/Pra/2000/PN. JAKSEL. Selain itu, putusan ini juga menyatakan bahwa kasus suap yang dilakukan oleh hakim bukan termasuk kasus yang sulit pembuktiannya.

⁸⁹ Antara lain, menentukan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan serta ganti rugi dan atau rehabilitasi bagi orang yang perkara pidananya dihentikan.

⁹⁰ Lihat juga Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Materi Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Rapat Kerja Kejaksaan Agung RI dengan Komisi II DPR-RI, 12 Oktober 2000, h. 14.

⁹¹ Sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 26 UU No.2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum yang 'diperluas' dengan Fatwa MA No. KMA/ 125/RHS/VIII/ 1991,31 Agustus 1991.

⁹² Laporan Semester TGPTPK Periode Juni-November 2000, h. 17.

⁹³ Penjelasan pasal ini mempertegas bahwa badan ini tidak tunduk kepada terlepas dari pengaruh dan kekuasaan - pemerintah, tapi sebaliknya juga tidak berdiri di atas pemerintah. Sedangkan koordinasi BEPEKA dengan DPR, dilatarbelakangi oleh kebutuhan penyelarasan antara fungsi pemeriksaan dan fungsi budgeter yang dimiliki oleh DPR.

⁹⁴ BEPEKA tidak tunduk atau sub ordinat terhadap pemerintah tetapi mempunyai kedudukan yang sejajar dengan pemerintah.

⁹⁵ Dasar hukum pembentukan BPKP terdapat dalam Keputusan Presiden No. 31 tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

⁹⁶ Secara institusional BPKP mempertanggungjawabkan fungsi dan tugasnya kepada Presiden dengan tembusan kepada Menko Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pengawasan Pembangunan dan Menteri Sekretaris Negara. Sedangkan laporan hasil pengawasan disampaikan kepada menteri yang bersangkutan dengan tembusan kepada Menko Ekuin dan Wasbang, Menkeu (sepanjang mengenai hasil pemeriksaan keuangan) dan Menteri Pendayaan Aparatur

Negara, dan BEPEKA (sepanjang mengenai hasil pemeriksaan keuangan) pejabat-pejabat lain yang dianggap perlu. Khusus apabila hasil pemeriksaan diperkirakan terdapat unsur tindak pidana korupsi, Kepala BPKP melaporkannya kepada Jaksa Agung.

⁹⁷ Mohtar Mas' oed, *"Prospek Sumber Pembiayaan pembangunan dan Penyesuaian Biro kras,*" Prisma, No.2 11985. Pada masa itu, limpahan dana pembangunan yang dinikmati sepanjang periode 1970-an dari kenaikan harga minyak di pasaran internasional telah menyusut.

⁹⁸ Sambil mengingatkan kembali bahwa peraturan disiplin kepegawaian sebagai turunan UU No. 8/1974 tentang Kepegawaian, mulai muncul di dalam periode tersebut.

⁹⁹ Selain itu ada beberapa kewenangan lain, yaitu (i) melakukan penyelidikan atas inisiatif sendiri tentang harta kekayaan penyelenggara negara; dan (ii) mencari dan memperoleh bukti serta menghadirkan saksi untuk kepentingan penyelidikan. Formulasi ketentuan ini kurang jelas dalam hal apakah KPKPN sendiri berwenang melaksanakan kewenangan ini atau harus berkoordinasi dengan institusi yang berwenang menyelidik/menyidik. Hal ini tercermin dalam Pasal 8 PP No. 65/1999 yang mengharuskan KPKPN untuk melaporkan temuannya pada instansi yang berwenang jika menemukan petunjuk perbuatan KKN.

¹⁰⁰ MTI, *of. cit.*

¹⁰¹ Ini menjadi salah satu tuntutan KPKPN pada Pemerintah sebelum mulai bertugas. Lihat http://www.hukumonline.com/detail_berita.asp?id=1973

¹⁰² Anggota KPKPN saat ini berjumlah 35 orang, dan diketuai oleh Yusuf Syakir, salah seorang tokoh di Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang pernah menjadi anggota DPR pada masa Orde Baru.

¹⁰³ Hal ini terlihat dari Pasal 23 yang mewajibkan penyelenggara negara untuk melaporkan dan mengumumkan harta kekayaannya dalam waktu 6 bulan sejak UU No. 28/1999 berlaku, yaitu enam bulan sejak diundangkan (Pasal 24).

¹⁰⁴ Kompas, *Bola Kini di Tangan Presiden*, 14 Juli 2000.

¹⁰⁵ <http://www.kompas.com/kompas%2Dcetak/0011/15/nasional/pres06.htm>

¹⁰⁶ Dalam RUU Ombudsman yang sedang dalam pembahasan di DPR, Ombudsman menyampaikan laporan hasil pengawasannya secara berkala kepada DPR.

¹⁰⁷ Anton Sujata, *Komisi Ombudsman Nasional*, tanpa tahun, h. 4.

¹⁰⁸ <http://www.satunet.com/artikel/isi/00/05/07 / 14505.html>

¹⁰⁹ <http://www.satunet.com/artikel/isi/00/06/23/18761.html>

¹¹⁰ Kompas, 28 April 2000.

¹¹¹ <http://www.satunet.com/artikel/isi/00/05/05/14335.html>

¹¹² Walaupun dari perspektif hukum tata negara Indonesia yang ketat peristilahan ini tidak begitu tepat bahkan sedikit rancu, namun untuk mempermudah pembahasan dan menjelaskan dinamika yang ada, akan lebih utuh kiranya bila istilah ini yang dipergunakan.

¹¹³ Secara formal peran pembentukan kebijakan makro strategis, diamanatkan oleh Pasal 3 UUD 1945

¹¹⁴ Peran evaluasi diberikan oleh Pasal 50 Tap No.2 MPR/II/2000. Namun kini berdasarkan Tap MPR No. I/MPR/2000, selain Presiden, lembaga tinggi negara lainnya memberikan laporan atas kinerja mereka kepada MPR. Sebenarnya meskipun MPR merupakan lembaga tertinggi negara (yang juga masih rancu secara akademis), tidak ada kewajiban bagi lembaga negara lainnya, kecuali Presiden sebagai mandataris MPR untuk memberikan laporan. Lihat Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

¹¹⁵ Lihat Tap MPR No. II/MPR/2000 yang mengatur tentang perubahan tata tertib MPR.

¹¹⁶ Dasar hukum ST adalah Pasal 1 Tap No.1 MPR/I/1998 tentang perubahan Tap MPR No.1 MPR/I/1983

¹¹⁷ Yang sangat menarik adalah bahwa MPR menilai kinerja DPR yang sebenarnya mendominasi keanggotan di MPR. Hal ini tidak lain berarti MPR menilai dirinya sendiri.

¹¹⁸ Lihat Tap MPR No. VIII/MPR/2000.

¹¹⁹ Pasal 7 Tap MPR No. 111/ MPR/ 1978

¹²⁰ Memorandum DPR ini adalah Memorandum I. Memorandum sendiri acta tiga tahap. Dari Memorandum I, diambil jarak tiga bulan dengan memorandum II, apabila diketahui Presiden tidak mengubah kebijakan berkaitan dengan teguran yang diberikan DPR. Kemudian

apabila belum ada perubahan kebijakan dari Presiden, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan SI untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

¹²¹ Salah satu persoalan teknis yang cukup rawan adalah kedudukan Tap MPR sebagai norma yang bersifat umum dan abstrak. Dalam norma yang diberlakukan secara umum dan abstrak sebagaimana Tap MPR dan UU, tidak boleh ada penyebutan subyek hukum secara konkret dan spesifik seperti penyebutan nama H.M. Soeharto dalam Tap MPR ini, karena tidak sesuai dengan tujuan Tap MPR tersebut. Lengkapnya lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998).

¹²² Misalnya dalam Tap ini ditentukan seorang yang akan diangkat menjadi pejabat harus bersumpah dulu bahwa ia tidak akan melakukan KKN dan bersedia diperiksa harta kekayaannya.

¹²³ Seluruh fungsi tersebut diatribusikan oleh konstitusi dan sebagian diterjemahkan dalam UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD, dan juga Peraturan Tata Tertib DPR RI (aturan internal).

¹²⁴ Komisi dan Panitia Khusus (Pansus) adalah alat kelengkapan DPR. Pansus sebenarnya ada 2 (dua) jenis, (a) Panitia Khusus Penyelidikan dan (b) Panitia Khusus Pembahasan RUU. Yang berkaitan dengan fungsi pengawasan adalah Pansus Penyelidikan sedangkan Pansus Pembahasan RUU berkaitan dengan fungsi legislasi.

¹²⁵ Ada 7 (tujuh) jenis hak yang tercantum dalam Tata Tertib DPR RI, yakni: (1) Hak meminta keterangan kepada Presiden; (2) Hak mengadakan penyelidikan; (3) Hak mengadakan perubahan atas RUU; (4) Hak mengajukan RUU; (5) Hak Mengajukan/ Menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan; (6) Hak menentukan anggaran; (7) Hak mengajukan pertanyaan. Yang erat kaitannya dengan fungsi pengawasan adalah hak-hak (1), (2), dan (7). Hak-hak tersebut diperkuat dengan ketentuan dalam Pasal 35 ayat (2) UU No.4 1999, yang memberikan ancaman pidana bagi setiap orang yang menolak dipanggil dan atau memberikan keterangan kepada DPR.

¹²⁶ Kooptasi terhadap DPR salah satunya terlihat dari tata cara pengangkatan, pembatasan partai-partai yang ikut pemilu, dan dominasi Presidenatas orsospol yang berkuasa, serta

“restu” pemerintah terhadap pimpinan di tiap parpol. Sedangkan dilemahkannya perangkat kelembagaan dan hak-hak anggota DPR di antaranya melalui kanalisasi suara anggota hanya lewat fraksi, penerapan mekanisme *recall*, dan prosedur yang sulit dalam menjalankan hak, lebih jauh lihat Mohtar Mas’oed, Negara, Kapital, dan Demokrasi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994).

¹²⁷ Safran Effendi, “*Hambatan Struktural Legislatif*”, Prisma, No.6, Tahun XVIII, 1989.

¹²⁸ Menurut kajian BPKP, salah satu kelemahan dari Hasil Laporan Pemeriksaan Semesteran BEPEKA adalah tidak *user oriented*, dalam artian tidak mudah dipahami dan tidak mudah ditindaklanjuti oleh DPR guna pengawasan dan evaluasi penggunaan APBN. Lihat BPKP, *op. cit.*

¹²⁹ Pembahasan RUU di DPR ada 4 (empat) tingkat).

¹³⁰ Kasus yang dimaksud adalah kasus RUU Penyiaran di tahun 1997. Dalam kasus ini RUU yang telah disetujui oleh DPR masih dianggap belum “cocok” dengan perspektif dan kebutuhan pemerintah.

¹³¹ Lihat, Pasal20 Perubahan Pertama UUD 1945.

¹³² Kondisi ini pula yang membedakan permasalahan penuntasan kasus-kasus HAM dengan upaya pemberantasan Korupsi. Sejak tahun 1991 telah dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM, yang selama pelaksanaan tugasnya relatif telah mampu menunjukkan kinerja yang memadai dan berhasil meletakkan isu HAM sebagai isu nasional yang bersifat strategis. Kini Komnas HAM telah menjadi pusat koordinasi dan pusat perencanaan strategis segala aktivitas yang berkaitan dengan isu HAM di Indonesia.

¹³³ Analisis yang cukup baik mengenai keberadaan *core unit* ini terdapat dalam BPKP, *op. cit.*

¹³⁴ Rencana ini tercantum dalam Matriks Kebijakan Bidang Hukum UU Propenas.

¹³⁵ Rancangan ketentuan mengenai pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (KPTPPUI merupakan bagian dari RUU Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang diajukan oleh Pemerintah c.q Bank Indonesia. Sedangkan rancangan ketentuan pembentukan Lembaga Perlindungan Korban dan Saksi dituangkan langsung dalam RUU dengan nama yang sama. Komisi Yudisial dituangkan dalam Penjelasan UU No. 35/1999; na-

mun hingga kini belum ada kejelasan tentang bentuk, fungsi dan wewenangnya secara definitif.

¹³⁶ Dari judul RUU LPKS ini sebenarnya jelas terlihat bahwa lembaga ini lebih terkait dengan isu pelanggaran dan kejahatan HAM, khususnya terlihat dari penggunaan kata korban. Dalam korupsi tidak dikenal korban dalam artian *persoonlijk*, karena yang jadi korban adalah negara dan masyarakat secara keseluruhan. Dalam dimensi pemberantasan korupsi, perangkat hukum yang biasanya dibentuk untuk memberikan jaminan perlindungan kepada saksi dikenal sebagai *whistleblower act*, undang-undang tentang perlindungan saksi, khususnya pelapor.

¹³⁷ Lihat Lampiran 6: Skema Kerja Institusi-institusi Pemberantasan Korupsi di Masa Depan.

¹³⁸ Lebih jauh lagi, lihat Ibrahim Assegaf, "*Pointers tentang Pengadilan Korupsi*," makalah tidak diterbitkan, dipersiapkan untuk pembahasan RUU Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2001.

¹³⁹ Butir penutup yang klasik ini merupakan salah satu catatan yang diingatkan oleh Dan S. Lev untuk terus menerus dikemukakan.

Kepustakaan

A. Peraturan Perundang-undangan dan Rancangan Undang-undang

Indonesia. "Undang-undang No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme".

Indonesia. "Undang-undang No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". Indonesia. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*.

Indonesia. "Undang-undang No. 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman."

Indonesia. "Undang-undang No.2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum".

Indonesia. "Undang-undang No. 28/1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia."

Indonesia. "Undang-undang No. 31/1971 tentang Tindak Pidana Korupsi".

Indonesia. "Undang-undang No.5 /1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia."

Indonesia. "Undang-undang No.8 tahun 1974 Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian".

Indonesia. "Peraturan Pemerintah No. 19/2000".

Indonesia. "Peraturan Pemerintah No. 27/1983."

Indonesia. "Peraturan Pemerintah No. 30/1980".

Indonesia. "Peraturan Pemerintah No. 65/1999".

Indonesia. "Keppres No. 14 A tahun 1980 yang disempurnakan oleh Keppres No. 18 tahun 1981".

Indonesia. "Keputusan Presiden RI No. 55 tahun 1991".

Kejaksaan Agung Republik Indonesia. "Keputusan Jaksa Agung Nomor: Kep-102/J.A/5/2000".

Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Fatwa MA No. KMA/ 125/RHS/VIII/ 1991", 31 Agustus 1991.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. "Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. II/Pid/Pra/2000/PN.JAKSEL".

Bank Indonesia. "RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang".

Departemen Kehakiman dan HAM. "RUU tentang Lembaga Perlindungan Korban dan Saksi".

Departemen Kehakiman dan HAM. "Draft Kesembilan RUU tentang Komisi Pemberantasan Korupsi".

DPR RI. "Surat Pengantar 23/02/2001 dan Lampiran RUU Usul Inisiatif DPR RI tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi".

B. Buku, Makalah, dan Monograf

Atmasasmita, Romli. "*Pokok-pokok Pikiran Pembentukan dan Pemberdayaan Komisi Pemberantasan Korupsi*". Pengantar pembahasan pada Rapat Panitia Pengarah Tim Persiapan Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Maret 2001; tidak diterbitkan.

- Assegaf, Ibrahim S. *"Pointers tentang Pengadilan Korupsi."* Makalah tak diterbitkan, disusun untuk pembahasan RUU Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2001.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional.* Edisi Maret. (Jakarta: BPKP, 1999).
- Creswell, John W. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches.* (London: SAGE Publications, 1994).
- Effendi, Sofian. *"Hambatan Struktural Pengawasan Legislatif"* Prisma, No.6 /1989.
- Hamzah, Andi [et. al.]. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Telah Disesuaikan dengan Undang-undang Baru.* (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1986).
- Hamzah, Andi. *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan.* (Jakarta: CV Akademika Pressindo, 1984).
- Honigsberg, Peter Jan. *Legal Research & Writing.* Gilbert Law Summaries, Edisi keenam, 1992- 93.
- Kejaksaan Agung RI. *"Rapat Kerja Kejaksaan Agung RI Dengan Komisi II DPR-RI"*. Jakarta, 28 Maret 2001.
- Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP). *RUU tentang Mahkamah - Agung.* (Jakarta: LeIP, 2000).
- Mackie, Jamie dan Andrew MacIntyre. *Indonesia's New Order.* Edited by Hal Hill. (New South - Wales: Allen & Unwin, 1994).
- Mahendra, A.A Oka. *Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia: Memantapkan Kedudukan dan Peranan Kejaksaan.* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993).
- Mas' oed, Mohtar. *Negara, Kapital dan Demokrasi.* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994).
"Prospek Sumber Pembiayaan Pembangunan dan Penyesuaian Birokrasi." Prisma, No. 2/ 1985.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. *Kajian RUU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.* (Jakarta: MTI, 1999)
- Muhaimin, Yahya. A. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980.* (Jakarta:

LP3ES, 1991.

Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Third edition. (Boston: Allyn and Bacon).

Santoso, Topo. *Polisi dan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. (Jakarta: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, t.t.)

de Speville and Associates dan ICE on Indonesia (Project Consultants). *"A Review of Current Initiatives on Anti-Corruption in Indonesia."* Jakarta, Proyek Pembentukan Komisi anti- korupsi Indonesia, Oktober 2000.

Soedarso, B. *Korupsi di Indonesia*. (Djakarta: Bhratara, 1969).

Soetjipto, Andi Andoyo. *"RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi"*, makalah pada Diskusi Panel Indonesian Corruption Watch, Jakarta, 19 April 1999.

Sujata, Anton. *Komisi Ombudsman Nasional*. tanpa tahun.

Susanto, Budi dan Made Tony Supriatma. *ABRI: Siasat Kebudayaan 1945-1995*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius dan Lembaga Studi Realino, 1995).

Thompson, Kenneth. *Key Quotations in Sociology*. (London: The Open University Press, 1995).

Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). *Laporan Semester TGPTPK Periode Juni-November 2000*. (Jakarta: Sekretariat TGPTPK, 2000).

Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *"Materi Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Rapat Kerja Kejaksaan Agung RI dengan Komisi II DPR-RI,"* 12 Oktober 2000.

Yuwono, Djoko. *Korupsi*. tanpa tahun.

C. Artikel Koran, Majalah, dan Website

Adji, Indriyanto Seno. *"Catatan Hukum: Wewenang Penyidikan Bersama Polisi-Jaksa."* Kompas, 9 Februari 1998.

Kartayasa, Mansur. *"Catatan Hukum: UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Prospeknya."* Kompas, 8 November 1999.

<http://www.satunet.com/artikel/isi/00/05/05/14335.html>
<http://www.satunet.com/artikel/isi/00/05/07/14505.html>
<http://www.satunet.com/artikel/isi/00/06/23/18761.html>
<http://www.hukumonline.com>, "Tiga Jaksa yang Dikenakan Sanksi Terbukti Terlibat Suap", 2 Maret 2001
http://www.hukumonline.com/detail_berita.asp?id=1973
<http://www.kompas.com/kompas%2Dcetak/0011/15/nasional/pres06.htm>
<http://www.hukumonline.com>, "Buruknya Kinerja Kejaksanaan", 24 April 2001.
Kompas. "Mengulas Perselisihan Penyidikan Dugaan Korupsi oleh Mantan Direktur BI, 2 Januari 1998.
Kompas. "Bola Kini di Tangan Presiden". 14 Juli 2000.
Kompas. "Menyandingkan Niat Pemberantasan Korupsi". Kamis, 15 Maret 2001.
Kompas. "Pemerintah tak Keberatan UUNo. 31/1999 Diamandemen", 19 Mei 2000. Kompas. "Polisi Kehilangan Jail Dirinya", 4 Desember 1999.
Kompas. "Tersangka Korupsi Tetap Dapat Dijerat ULama", 15 Mei 2000.
Kompas. "TGTPK Bertemu Presiden: Minta Dibuat Perpu Peradilan Ad-Hoc Korupsi", 22 Februari 2001.
Kompas. "UU No. 31/1999 Konspirasi untuk Lindungi Korupsi", 13 Mei 2000.
Kompas. "UU Nomor 31/1999 Mbingungkan", 23 Mei 2000.
Rahardjo, Satjipto. "Polisi dan Persekongkolan Jahat." Kompas, 29 Agustus 1996.

Lampiran

Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi Di Masa Soeharto (1969 -1998)

<p>Pelita I Ketetapan MPRS No. XXIII/ MPRS/1966</p>	<p>Pelita II Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1973</p>	<p>Pelita III Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1978</p>
<p>Implisit: Bab I. Kebijakan landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan. Ps. 1. Pengawasan efektif dari rakyat terhadap keuangan negara melalui DPR dan lembaga di luar pemerintah dan dilaporkan kepada DPR Ps. 2. Ciri-ciri Demokrasi Ekonomi b. Sumber-sumber kekayaan negara diawasi oleh DPR. Bab VII. Kebijakan Pembiayaan. Ps. 54. BPK meningkatkan tindakan sesuai UUD 1945. Ps. 55. Untuk Pengamanan keuangan negara ditetapkan UU Pokok Perbankan dan UU Bank Sentral.</p>	<p>Implisit: Bab III. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, B. Arah Pembangunan Jangka Panjang. 14. Ciri positif Demokrasi Ekonomi b. Kontrol DPR terhadap sumber dan penggunaan kekayaan dan keuangan negara. Bab IV. Pola Umum Pelita Kedua, c. Bidang Politik Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri. Aparatur Pemerintah: "... aparat... bersih".</p>	<p>Implisit: Bab III. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, 14. Ciri-ciri positif Demokrasi Ekonomi Bab IV. Pola Umum Pelita III, D. Arah dan Kebijakan Pembangunan, Umum. 10. "... aparat perpajakan yang mampu dan bersih..." Agama dan Kepercayaan... Sosial Budaya Kebudayaan: d. Disiplin nasional ...jujur..."</p> <p>Eksplisit: Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Pers, Hubungan Luar Negeri. 2. Aparatur Pemerintah c. Perlu dilanjutkan... masalah-masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pungutan-pungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang menghambat pelaksanaan pembangunan.</p>

Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi Di Masa Soeharto (1969 -1998)

<p>Pelita I Ketetapan MPRS No. XXIII/ MPRS/1966</p>	<p>Pelita II Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1973</p>	<p>Pelita III Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1978</p>
<p>Implisit: Pada dasarnya sama dengan Pelita yang sebelumnya.</p> <p>Eksplisit : Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Pers, Hubungan Luar Negeri. 2. Aparatur Pemerintah c. Perlu dilanjutkan...masalah-masalah korupsi penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pemungutan-pemungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang menghambat pelaksanaan pembangunan. Untuk itu perlu ditingkatkan pengawasan dan langkah-langkah penindakan.</p>	<p>Implisit: 2. apaatur Pemerintahan (bagian yang sama dengan bagian makna denotatif): b. "...menciptakan aparatur yang efisien, efektif, bersih dan beribawa..." 3. Hukum. d. " Dalam rangka penegaakkan hukum sebagai pengayom masyarakat yang jujur, bersih dan tegas dan adil" .</p> <p>Eksplisit: Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Media Massa, Hubungan Luar Negeri. 2. Aparatur Pemerintah d. Kebijakan dan laangkah-laangkah penertiban aparatur pemerintah...masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pemungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang dapat menghambat pelaksanaan pembagunan serta merusak citra dan kewibawaan a p a r a t u r pemerintah...kesetiakawanan nasional dan disiplin nasional</p>	<p>Implisit: Bab IV. Pembangunan Lima Tahun Keenam F. Kebijaksanaan Pembangunn Lima Tahun Keenam (Umum) 37. "...penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur..." 41."...didukung oleh aparat negara yang profesional, bertanggung jawab, bersih..."</p> <p>Eksplisit: Politik, Aparatur Negera, Peneraangan, Komunikasi dan Mediaa Massa 3. Aparatur Negara e. Sistem pengawasan keuangan negara dan pembangunan, baik pengawasan melekat maupun pengawasan fungsional termasuk pengawasan oleh masyarakat dimantapkan secara terpadu dan konsisten agar tercapai efisiensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. ...Penertiban aparatur pemerintah...pembangunan nasional sepereti, korupsi, kolusi, nepotisme, kebocoran serta pemborosan kekayaan dan keuangan negara.</p>

**Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi
Di Masa Habibie (Mei 1998 - Oktober 1999)**

**Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi
Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara
(Tap MPR-RI No. X/MPR/1998)**

Eksplisit	Implisit
<p><i>Kondisi Umum</i></p> <p>B. Politik Alinea 2. "Terjadinya praktek-praktek KKN di masa lalu..."</p> <p>C. Hukum Alinea 1. "Kondisi ini memberi peluang praktek-praktek KKN" Alinea 2. "Berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif pada proses peradilan"</p> <p><i>Kebijakan Reformasi Pembangunan</i></p> <p>A. Ekonomi 2. d. Menghilangkan KKN serta praktek- praktek ekonomi lainnya yang merugikan negara dan rakyat</p> <p>D. Agama, Sosial dan Budaya 2. b. Suasana yang sehat dan bebas dari KKN</p>	<p>A. Ekonomi Alinea 2. "...pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapat prioritas khusus yang berdampak kesenjangan sosial." Alinea 5. "...pemberian fasilitas yang tidak terbuka...ketidakhati-hatian dan kecurangan dunia perbankan."</p> <p>B. Politik 1. c. Pemerintah yang bersih sebagai pelayan masyarakat. 2. a. Memberdayakan peranan pengawasan oleh lembaga negara, lembaga politik dan kemasyarakatan.</p> <p>C. Hukum 1. a. "Pemisahan tegas fungsi dan wewenang aparaturnya penegak hukum agar profesionalitas dan integritas "</p> <p>D. Agama, Sosial dan Budaya 2. a. Tumbuh dan tegaknya... etika pemerintahan.</p>

**Tabel Kebijakan Umum Pemberantasan Korupsi
Masa Abdurrahman Wahid (1999-2001)**

GBHN 1999 - 2004

Bab I. Pendahuluan

A. Dasar Pemikiran

Alinea ke-4: "...cenderung korup..."

Bab II. Kondisi Umum

Alinea 8: "Tekad untuk memberantas korupsi, kolusi, nepotisme..."

Bab III. Visi dan Misi

B. Misi

10. Pewujudan aparatur negara ...bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme..."

Bab IV. Arah Kebijakan

A. Hukum

"Menyelenggarakan proses ...serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme..."

B. Ekonomi (konotatif)

8 dan 9 ada kala "transparan"

C. Politik

3. Penyelenggara Negara

e. "meningkatkan kesejahteraan" ... bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme"

PROPENAS (UU no. 25 tahun 2000)

a. Bidang Politik:

- Bab II Propenas yang secara khusus membahas bidang politik ternyata menitikberatkan pembicaraan pada bidang politik Hankamnas.
 - Memang disebutkan mengenai pemberantasan korupsi baik secara denotatif maupun konotatif seperti pada bagian:
 - a. 1. Bagian D. Masalah dan Tantangan (Eksplisit)
 - a. 2. Bagian 4. Program Pengembangan Infrastruktur Demokrasi (Implisit)
- Dari pemaparan kala-kala korupsi tersebut, terlihat bahwa korupsi memang dilihat sebagai masalah. Tetapi masalah berhenti sebagai sebuah masalah. Tidak terbaca atau terasa niatan politik (*political will*) dari pemerintah untuk menyelesaikan secara politis masa-

lah KKN. Padahal masalah KKN adalah masalah politik yang bila tidak diselesaikan akan mengakibatkan goyahnya legitimasi pemerintah Presiden Wahid. Pemerintah hanya melihat masalah politik sebagai masalah Hankamnas.

b. Bidang Hukum

Di bidang hukum banyak sekali diungkapkan kata KKN bahkan menjadi prioritas dalam penegakkan hukum. Terlihat bahwa pemerintahan Wahid memang menaruh perhatian besar terhadap masalah ini. Namun demikian, penyelesaiannya hanya terbatas pada masalah "sosiologis" dari hukum yang menyentuh aspek formal dalam penegakkan tidak begitu mendapat perhatiannya. Masalah substansial menjadi perhatian, tetapi masalah formal yang sebenarnya sungguh penting dalam beracara menegakkan tidak diperhatikan. Dalam matriks rencana tindak hal tersebut tidak menjadi perhatian.

Bidang	Masalah	Rekomendasi Penyelesaian Masalah
<i>Policy</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak ada prioritas (formal): praktis pada pola pengalaman 2. Tidak ada agenda bersama 3. Tidak ada pimpinan 	<p><i>Jangka Pendek:</i> Korupsi jadi prioritas kebanyakan <i>Policy</i> tegas tidak rancu antara pidana dengan administratif Koordinasi antar lembaga dengan kepemimpinan Menyusun strategi yang jelas, operasional dan menekankan pada represif Perbaiki Repeta Alokasi dana yang cukup</p> <p><i>Jangka Menengah:</i> <i>Streamline</i> lembaga Penguatan lembaga dan kapasitas sumber-daya manusia Alokasi dana</p> <p><i>Jangka Panjang:</i> <i>Streamline</i> lembaga Penguatan lembaga tradisional Alokasi dana</p>
Hukum	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerancuan antara sanksi pidana dan administratif 2. Tumpang tindih antara delik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme dengan delik suap 	<p><i>Jangka Pendek:</i> Menyusun dan mensahkan RUU KPK, Amandemen UU no. 31 tahun 1999 Selektif dalam membuat RUU Membuat telaah lengkap tentang semua UU suap</p>

3. Hal teknis dan prosedural tidak diperhatikan		<p><i>Jangka Menengah:</i> Perbaiki UU jika diperlukan Sinkronisasi dan harmonisasi UU</p> <p><i>Jangka Panjang:</i> Evaluasi</p>
Institusi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terlalu banyak <i>overlapping</i> parsial (pembagian peran tidak sistematis) 2. Tidak ada pimpinan atau koordinasi antar lembaga yang menangani permasalahan korupsi 3. Lembagayang bersangkutan telah korup 4. Tidak ada <i>supporting system/facilities</i> 	<p><i>Jangka Pendek:</i> Buat telaah fungsi dan bentuk-bentuk komisi pengadilan, korupsi, saksi dan kebebasan memperoleh informasi</p> <p><i>Jangka Menengah:</i> <i>Capacity building</i>, lebur dan bubarkan institusi yang tidak perlu <i>Institution building</i></p> <p><i>Jangka Panjang:</i> Meneruskan program yang telah ada dan memaintain Bersinergi dengan institusi non-formal yang ada.</p>

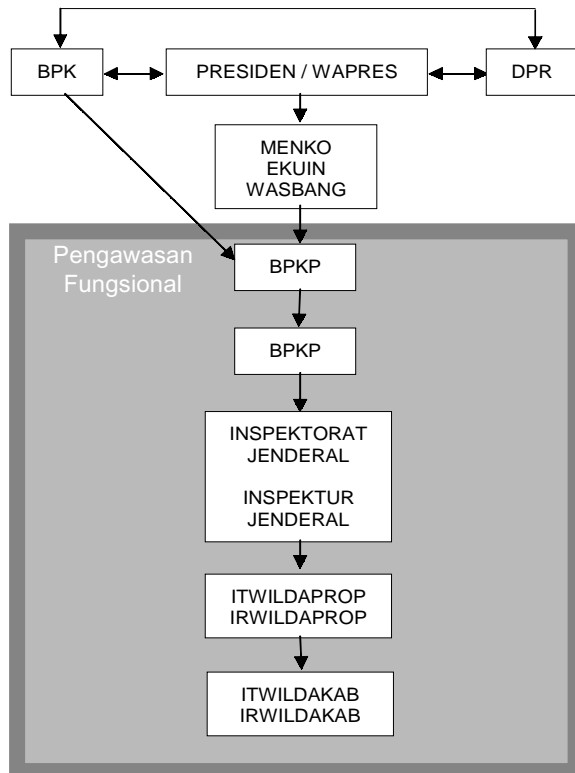
Tabel Institusi *Ad Hoc* Di Masa Soeharto

Nama Lembaga	Anggota	Hasil
1. Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) hidup dari tahun 1967 s/d 1982. Dibawah kendali jaksa agung	<p>Tahun 1967 : Ketua Jaksa Agung Sugih Arto.</p> <p>Penasehat : Menkeh, Panglima ABRI dan Kapolri.</p> <p>Anggota : Mayjen TNI Ssutopo Yuwoni, Laksamana Muda Sudomo, Komodor saleh Basarah, Brigjen Pol. Soebekti, Jaksa Muda : P. Abdurrajsid SH dan Kusnun SH</p>	Tidak ada catatan karena hanya membantu pemerintah
2. Komisi Empat (K 4) (Januari-Mei 1970)	<p>Penasehat : Drs. Mohamad Hatta</p> <p>Ketua : Wilopo</p> <p>A n g g o t a : A n w a r Tjokroaminoto, Prof. Ir. Herman Johannes dan Sutopo Juwono</p>	Hanya bertugas selama lima bulan menemukan penyimpangan di Pertamina, Bulog, dan penebangan hutan.
Komite anti-korupsi (KAK) (Juni - Agustus 1970)	<p>Anggota: Angkatan 66 seperti: Akbar Tandjung, M. Setiawan, T. Mutis, J. Kendang, Imam Waluyo, Tutu Surowijono, Agus J Batuta, M. Surachman, Alwi Nurdin, Lucas Luntungan, A. Nababan, Sjahrir, Amir Karamoy, E. Pesik, Vitue, Mangadang Napitupulu dan Chaidir Makarim.</p>	Hanya bekerja dua bulan dibubarkan tanggal 15 Agustus 1970

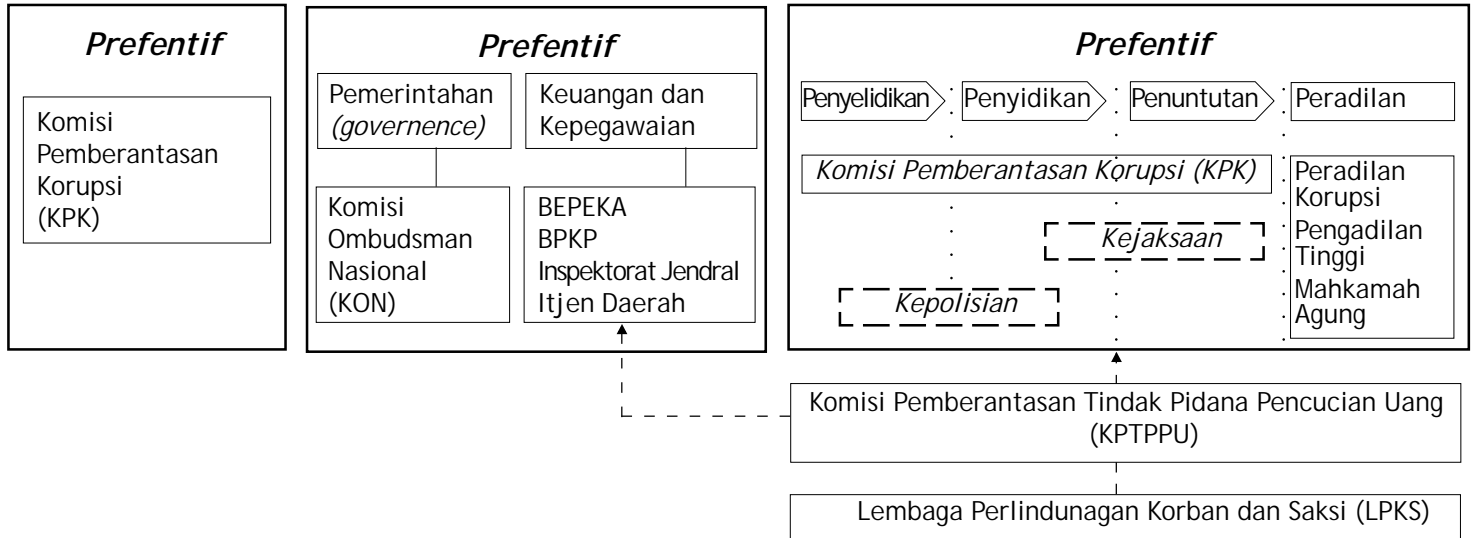
Nama Lembaga	Anggota	Hasil
Operasi Penertiban (Opstib, berdasar Inpres no. 9 tahun 1977)	Men Pan, Pangkopkamtib dan Jaksa Agung dibantu pejabat di daerah dan Kapolri	Selama Juli 1977 sampai Maret 1981 menangani 1127 kasus yang melibatkan 8026 orang. Perkara yang menarik, seperti korupsi Mabes Polri, kasus Pluit, dan kasus Arthaloka.
Tim Pemberantasan Korupsi (tahun 1982)	Tahun 1982: Anggota: Men Pan JB Sumarlin, MA Mudjono, Menkeh Ali said, Jkgung I saleh, Kapolri Awaludin Djamin.	Keppresnya tidak pernah keluar

Sumber : KOMPAS, tanggal 15 Maret 2001

Bagan Institusi Pengawasan Keuangan dan Pemerintahan



Skema Kerja Institusi-institusi Pemberantasan Korupsi di Masa Depan 1



Tentang Penulis

George Junus Aditjondro meraih Ph.D dari Universitas Cornell, AS, di bidang sosiologi pedesaan, dengan disertasi berjudul *“Media Sebagai Buku Pelajaran Pembangunan: Suatu Studi Kasus Distorsi Informasi dalam Debat tentang Dampak Sosial Bendungan di Indonesia”*. Selama sepuluh tahun ia bekerja sebagai wartawan majalah *Tempo* dan meliput banyak bidang, seperti sains dan teknologi, serta masalah-masalah lingkungan hidup, keagamaan dan pembangunan daerah. Sejak Januari 1996 ia mengajar pada Departemen Sosiologi dan Antropologi, Universitas Newcastle, NSW, Australia. Pada 1987 ia menerima anugerah Kalpataru untuk jasanya di bidang lingkungan hidup. Sepuluh tahun kemudian ia mengembalikan anugerah tersebut kepada Presiden Soeharto sebagai protes atas pelanggaran-pelanggaran hak azasi manusia dan kerusakan lingkungan hidup yang berlangsung secara sistematis di bawah pemerintahan Soeharto. Ia banyak menulis buku, tulisan untuk buku kumpulan karangan, makalah untuk berbagai konperensi nasional dan internasional, serta artikel untuk media nasional dan luar negeri.

Alexander Irwan adalah konsultan untuk Program Penilaian Tata Pemerintahan pada Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, sekaligus konsultan proyek penelitian yang disponsori oleh Bank Dunia tentang “Korupsi dan Kaum Miskin”. Ia memperoleh BA untuk Sosiologi dari University of California, Santa Cruz, AS, Master of Arts di bidang Development Studies dari Institute of Social Studies, Den

Haag, Nederland, dan Ph.D. untuk Sosiologi dari State University of New York. Dr. Irwan sekaligus peneliti, publisistis, dan aktivis masyarakat. Penelitiannya mencakup jaringan bisnis Cina dan Jepang di Asia, Pemilihan Umum 1992, arus keluar-masuk penanaman modal asing di Indonesia berkaitan dengan strategi lingkungan hidup, dan kondisi industri farmasi. Untuk dua surat kabar harian, *Bisnis Indonesia* dan *Jakarta Post*, ia mengembangkan suatu *data base* guna memproses data dan menganalisa berita. Ia banyak menulis untuk penerbitan dalam negeri maupun luar negeri.

Sudirman Said adalah salah seorang pendiri dan Ketua Badan Pelaksana Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI). Setelah menyelesaikan pendidikan di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara dan George Washington University di Washington, D.C., ia memulai karirnya sebagai auditor di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Ia pernah menjabat Direktur Pelaksana Ikatan Akuntan Indonesia (1996-99). **Nizar Suhendra** adalah salah seorang pendiri dan Direktur Pelaksana Masyarakat Transparansi Indonesia, suatu lembaga swadaya masyarakat yang memusatkan kegiatannya pada usaha penegakan tata laksana dan tata pemerintahan yang baik. Beberapa kegiatan yang dipimpin oleh Nizar Suhendra adalah pemetaan upaya pemberantasan korupsi di 10 provinsi, dan perumusan Rancangan Akademis Undang-Undang Pengadilan Khusus Korupsi. Ia memperoleh gelar Ahli Madya di bidang Teknik Mesin dari Politeknik Universitas Indonesia, dan gelar Sarjana Ekonomi bidang Manajemen dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Ibrahim Sjarief Assegaf adalah anggota *Steering Committee* Anti-Korupsi, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. Ia meraih Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia (1997), dan pernah mengikuti suatu program di Fakultas Hukum, Universitas Nasional Singapura. Ia pernah magang di kantor pengacara Aitken, Irvin, Lewin, Vrooman & Cohn, LLP (Washington D.C.), dan di Baker & Mc-Kenzie (Chicago). Setelah hampir tiga tahun bergabung dengan Hadiputranto, Hadinoto & Partners (HHP), salah satu kantor pengacara terbesar di Indonesia, ia keluar pada 2000 dan mendirikan Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK). Selain menjabat Direktur Pelaksana PSHK, ia Direktur Pengelola PT Justika Siar Publika, pener

bit *website* Hukumonline. Ia terlibat dalam penelitian tentang Reformasi Transaksi dengan Jaminan, bekerja sama dengan *International Law Advisory Group, Harvard Law School*, dan disponsori oleh Asian Development Bank. Ia juga melakukan penelitian tentang Pertanggungjawaban Profesi Hukum atas bantuan Asia Foundation; dan Audit Tata laksana Kejaksaan, bekerja sama dengan PriceWaterhouseCoopers dan British International, dengan dukungan Asian Development Bank. **Rival Gulam Ahmad** adalah peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), dan meraih Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia (2000). Proyek penelitian yang pernah diikutinya antara lain tentang Hak Prerogatif Presiden (1998) dan tentang Otonomi Daerah (1999), keduanya bekerja sama dengan Masyarakat Transparansi Indonesia; tentang Reposisi Lembaga Negara, kerja sama dengan USAID (2000). Ia pernah mengikuti Kursus *Legislative Drafting* Departemen Kehakiman dan HAM-ELIPS, International Workshop on Report Card System, Bangalore, India dan Lokakarya tentang Investigasi Korupsi kerja sama dengan The Asia Foundation (2001). **Antonius Cahyadi** adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1999) dan kini staf pengajar di almamaternya untuk mata kuliah Pengantar Sosilogi, Sosiologi Hukum dan Filsafat Hukum. Penelitian yang pernah dilakukannya antara lain tentang tingkat kesadaran hukum masyarakat DKI Jakarta. **Gita Putri Damayana** adalah peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), dan Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia. Proyek penelitian yang pernah diikutinya antara lain tentang Otonomi Daerah, kerja sama dengan Masyarakat Transparansi Indonesia (1999); Perilaku Pelaku Usaha Menyikapi UU Anti Monopoli No. 5/1999 dan Komisi Anti Monopoli (1999). Ia mengikuti lokakarya tentang Investigasi Korupsi, kerja sama dengan The Asia Foundation (2001).

Tentang Penulis

Hamid Basyaib adalah peneliti dan ketua dewan redaksi Yayasan Aksara. Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, dan melanjutkan studi pada program Pasca Sarjana di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada (tidak tamat). Semasa mahasiswa, ia memimpin majalah kampus *Himmah* dan *Premis*, tabloid ilmu sosial; kemudian editor majalah *Kiblat* dan harian *Masa Kini*, staf LitBang Redaksi dan redaktur harian *Republika*, serta Redaktur Pelaksana dan Asisten Pemimpin Redaksi majalah mingguan *Ummat*. Ia juga menerjemahkan, menyunting dan menulis sejumlah buku, antara lain *Berkaca ke Mancanegara: Kumpulan Artikel Politik Internasional* (1998), dan *Agar Indonesia Tetap Bernyanyi: Pergolakan menjelang dan Pasca Reformasi* (1999).

Richard J. V. Holloway adalah Penasihat Program Masyarakat Madani/Anti-Korupsi, Kemitraan Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, suatu prakarsa multilateral beranggotakan Dewan Indonesia, Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Ia memperoleh gelar kesarjanaan dari Oxford University dengan catatan "terpuji" khusus untuk bahasa dan sastra Inggris, dan meraih master dalam Administrasi Sosial (Luar Negeri) dari London School of Economic and Political Science. Selama 33 tahun ia bergiat dalam upaya mengentaskan kemiskinan bersama dengan pemerintah dan organisasi non-pemerintah di Asia, Afrika, Karibia, dan Pasifik Selatan; ia juga penasihat peme-

rintah dan LSM untuk organisasi-organisasi Inggris, Amerika, Kanada, Swiss, PBB dan Bank Dunia. Ia menulis banyak karangan, makalah, brosur, dan buku, antara lain *Assessing the Health of Civil Society: A Handbook for Using the CIVICUS Index on Civil Society as a Self-Assessment Tool*. Bukunya tentang bagaimana mencapai kemandirian dana (*Towards Financial Self-reliance: A Handbook for Civil Society Organizations in the South*, telah diterjemahkan ke bahasa Indonesia) menjadi buku pedoman bagi banyak LSM. Dalam bukunya *The Unit of Development is The Organization, Not the Project: Strategies and Structures for Sustaining the Work of Southern NGOs*, yang menunjukkan keberpihakannya pada para aktivis LSM di Dunia Ketiga, ia mengecam para penyandang dana yang hanya mati mendanai proyek, bukan pelaksananya.

Nono Anwar Makarim adalah salah seorang pendiri dan penasihat kantor konsultan hukum Makarim & Taira S. Ia juga turut mendirikan Yayasan Aksara, dan kini Ketua Badan Pelaksana yayasan tersebut. Tiga organisasi non-pemerintah yang juga turut didirikannya adalah Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), Yayasan Lingkungan Bambu, dan Lembaga Penelitian, Penerangan, dan Pendidikan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Gelar S.H. diperolehnya dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pada 1973 ia menjadi Fellow di Center for International Affairs, Universitas Harvard dan menulis naskah tentang dinamika hubungan antara penanam modal Asing dan Negara tuan rumah di sektor pertambangan tembaga. Master of Laws (1975) dan Doctor of Juridical Science (1978) didapatnya dari Harvard Law School. Ia melanjutkan studinya selama dua tahun sebagai sarjana tamu pada New York University School of Law. Ia pernah menjadi anggota DPR-GR, pemimpin redaksi Harian KAMI, direktur LP3ES, dan berpraktek sebagai penasihat hukum selama lebih dari 20 tahun. Beberapa bulan menjelang akhir perundingan perdagangan multilateral Putaran Uruguay, ia ditunjuk sebagai penasihat hukum sekaligus anggota delegasi Indonesia, dan kemudian diangkat sebagai penasihat hukum Menteri Perindustrian & Perdagangan untuk urusan di World Trade Organization (WTO).

Indeks

A

ABN-AMRO 28

ABRI 25, 34, 35, 40, 52, 178, 194, 203

Aceh 10, 20, 30, 35, 36, 50, 54, 117, 179

Adiningsih, Siti Hutami Endang, Mamiek 7, 11, 18

Aditjondro, George Junus 7, 9, 28-31, 35, 37, 39, 40, 42-44, 48, 57, 74, 75, 95, 207

Affandi, Ali 5

Agustina, Halimah 22

AIG 26, 27

Alatas, Syed Hussein 2, 17, 45, 50

Aljazair 31

Amalbhakti Muslim Pancasila 9, 47

Anti-Korupsi 9, 11, 65, 117, 120, 159, 160, 163, 179, 183, 194, 203, 208, 211

Anti-Cina 33, 35, 41, 46

Anti-Komunis 33, 38

Anti-Malaysia 36

Anwar Ibrahim 45

Anwar, Edward 25

Applegarth, Paul 26

Aquino, Belinda A. 2, 20, 50

Argentina 4, 12 Arha 18

Ari Haryo, Wibowo 18-20

Ari Sigit, Maya 19, 20

Arifin, Bustanil 10, 28, 39, 63

Artha Graha 28, 37

Arun 30

AS 22, 23, 25-27, 32, 47, 74, 207

ASEAN 21, 31, 43, 45, 48, 49, 101

Asia Power Wayang Windu 24, 29, 43

Aslam, Abdul Rachman 10

Assegaf, Ibrahim 191

Australia 3, 6, 12, 20, 31, 50, 51, 207

B

Backman 7, 30, 39, 43, 50

Baker & McKenzie 24, 208

Bali 20, 40, 48

Bali, Bank 104, 165

Banda, Laut 37

Baramuli, A.A. 30, 81, 82

Barber Conable, Jr. 27

Barito Pacific 74
Barrick 14
Batam 39
Bayu Air, Pr. 6, 16
BCA, Bank 28
Belanda 3, 13,21,22,24,28,29,36
Benson, Colonel George C. 25
Bentsen, Lloyd M. 27
Berdikari, Bank 10
Bermuda 32
Bheering Diant Pumama, Pr. 18
BIA 35
Biafra 17
Bimantara Finance 24
Birokrat 9, 39, 40, 42, 128
Bob Hasan 15, 25, 29, 39, 50, 103
Bogasari, Pr. 12
Boston 31,176,194
Bre-X 14, 15
Brierley Investments, Ltd. 29, 43, 47, 55
Brooker 33,50
BUMN 66, 68, 69, 75, 77, 85, 95, 100,
111,126,127,156
Burma 7, 14,26,31,45,48
Busang 14, 15

C
Caldwell & Utrecht 33, 36
Camerlin, Sindikat 43
Carla A. Hills 27
Cayman 32
Cendana 21
CGI 42
Chrischurch 29
CIA 22
Cijantung 37, 38
Cina 7, 14, 25, 26, 31, 32, 34-36, 38,
41,111,208
CISI Raya Utama 28,40,47
Clinton, William Bill 27, 28, 29, 55
CMNP, PT. 13, 14
Crane, Kent Bruce 22

D
D&R 40
Dahana, PT. 18, 19
Dakab, Yayasan 9, 10, 47 Dayak 36, 44
DBI 32
Dharmais, Yayasan 9, 10,47 Djajanti
24, 48
Djojohadikusumo, Hashim 7,24,29
Djojohadikusumo, Hasjim 38

Djojohadikusumo, Kel. 42
Djojohadikusumo, Soemitro 5, 100
Douglas, McDonnell15
Dragon, Bank 24, 32
Duta, Bank 10
Duvalier, Jean-Claude 3
Dwipayana 6-8, 51

E

Economist, The 27
Ecstasy 20
Exxon Mobil30,31

F

Filipina 2-4,7,14,57,111
First Pacific 30, 47
Fokker 15
Freeport-McMoran 15, 26, 39, 47, 52,
70

G

Gapensi 41
Garuda 15
Ghana 3
Gibraltar 7
Golkar, Partai 43,44, 58, 59-66, 69, 71,
80-85, 91
Goro Batara Sakti, PT. 45

GPA, Guinness Peat Aviation 15
Grasberg 26
Guangzhou 32

H

Habibie, B.J. 27, 30, 34, 39, 42, 44, 48,
49, 53, 63, 66, 68, 71, 72, 85, 86,
102, 118, 119, 123, 137-140, 142,
162, 168, 169, 178, 198
Habibie, Keluarga 39, 42, 75
Habibie, Timmy 40
Habibie Center, The 71, 72
Hadisumarno, Soelarto 16
Hai-Lai 20
HAM 60, 120, 141, 144, 171, 173, 179,
184, 190-192
Hamburg 32
Hamid, Syarwan 35
Han Moeljadi 22,23
Hankamnas 23, 141, 199,200
Hard Rock Cafe 20
Hardjojudanto, Sigit 6, 7, 14, 16, 28,
103
Hardoyo, Bernard Ibnu 4
Hariyadi, Siti Hediati 7, 19
Harjanto, Ibnu 4, 17, 21, 29
Harmoko 39
Hartomo, Ibnu 19, 23
Hawk-200 18

Hendropriyono, A.M. 34
Hendrowinoto 6, 7, 39, 51
Hercules, Pesawat 6, 18
Hongkong 32, 111
Humpuss 7, 43, 51

I

ICW, Indonesian Corruption Watch 11, 13, 52, 63, 70, 72, 73
Indonesia-Cina 36
Indonesian Observer 18, 30
Indonesische Overzeese, Bank 21
Indover, Bank 21, 24, 28, 29, 30
Infobank 32
Infobisnis 39
ING Bank 28
Inggris 3, 18, 25, 36
Intermeccco Utrecht 21, 22
Irawan 18, 19
Ismawan, Indra 7, 9, 11, 52
Iswandi 10, 37, 52

J

Jakarta Post 25, 26, 29, 30, 35, 42, 49, 208
Jamaah Haji 8, 15
Jaring Merah, Operasi 35
Jaring Pengaman So sial 92, 116

Jasa Marga, PT. 13, 14
Jasin, Mohammad 38
Jawa 4, 37, 43, 46
Jawa Barat 6, 7, 11, 24, 38, 83
Jawa Tengah 38
Jawa Timur 24, 27, 38
Jenderal 7, 9, 10, 16, 17, 20, 28, 38, 40, 44, 83, 86, 96, 119, 120, 147, 157, 159
Jenewa 32
Jepang 26, 111, 208
Jerman 3, 27
Johannes, Herman 203
Jonggol 11
Junta 45, 48

K

Kalimantan 14, 22, 29, 31, 35-37, 40, 43, 44, 46, 52, 72, 73, 82, 83, 117
Kanada 12, 14, 212
Karibia 7, 31, 211
Karim 34, 35, 52
Kartasmita, Ginanjar 39, 41
Kartika Eka Paksi, Yayasan 37
Kenya 22
Keppres 10, 66-68, 113, 119, 147, 159, 160, 182, 192
KIA 7

Kimia 7, 18,47
Kissinger, Henry A. 26, 27
KKN 1,57-65,74,75,76,78,80,92-95,
102,115,135-142,148,149,158, 162-
164,168,177,179,183,187, 189, 194,
198, 200
Kobame, Yayasan 37
Komando 35, 44, 47, 151
Konsul 22, 28
Kontan 10
Kopassus 7, 35-38
Kowalewski, David 52
Kowara 41
KPU 84, 88, 90-92, 94, 105
Krakatau Steel, PT. 13
Kroni 20,21,25,27,28-30,37,41,44,
45,78,113,172

L

L.B. Moerdani 34, 35, 40 Lakemba 23
Lamadjido, Abdul Aziz 40
Lamadjido, Rendy Afandy 40
Lamadjido, Rully Arifudin 40
Lamadjido, Syafrudin 40
Lampung 34,55
Langkawi 32
Latief, Abdul 39

Leong, Hong 43
Liong, Liem Sioe 4, 5, 12, 23, 27, 40, 42,
54,55
Lippo, Grup, Bank 27
LLP 23, 208
LNG 7,30,31
Lockheed 16
Loyens and Loeff 24
LST 18,21

M

Madagaskar 5
Madani, Masyarakat 178, 211
Madura 44
Makarim, Chaidir 203
Makarim, Nono Anwar 212
Makarim, Zacky Anwar 35
Malaysia 2,3,7,16,29,32,43,45,111
Maluku 44, 49, 117, 179
Mandala Magma Nusantara 29
Mandala Putra, Hutomo, Tommy 7, 11,
15, 19, 24, 25, 29, 32, 33, 40, 43,
75,169,178
Manila 26, 32, 48, 50
Marcos 2, 3, 4, 20, 50, 57
Marsudi, Djiteng 27
Martin Air 16
Mayfair, Hotel 27

McDonald, Hamish 16, 36
MeesPierson 28
Megawati 44, 57-59, 61, 64, 72
MI-1718
Mohammad, Mahathir 29,45
Multi Nitroma, PT. 18
Muslim 33-35,43,44,48,55

N

Nahdlatul Ulama 75
Nauta Dutih 24
Neraca 32
Nigeria 4, 17, 31, 53
Nostromo 26

O

Ombudsman120,159,160,161,169,
174
Osaka 32
Osprey Maritime 30, 31, 48

P

Paiton 24
Paiton Energy, PT. 29
Panama 26
Panigoro, Arifin 61
Panji Masyarakat 18

Papua 26, 35, 36, 49
Paramaribo 9
Paramiliter 34
Paron 32
Pasca-Soeharto 42, 57, 64, 66, 67, 80,
85
PDBI 22, 40, 48
Pemilu 57,59-61,63,64,75,80,81,83-
92,94-96, 116, 129, 131, 164, 167,
189
Permindo 25
Pertamina 25, 29, 67-69, 75, 103, 182,
203
Peruri, PT. 19
PGRS 36
Phaneuf, Curtis 23
Philips, Landall L. 22
PLN 40, 74, 103
PNI 82
PP Berdikari, PT. 9, 10
Prawiro, Radius 39
Premanisme 46, 54
PriceWaterhouseCoopers 24, 209
Probosutedjo 4-6, 55
Puerto Rico 31

Q

Qatar 31

Queenstown 28, 40

R

Reformasi 1, 60, 115, 118, 119, 123, 132, 134, 137, 139, 140, 178, 198, 209,211

Reuters 42

Riady, James 27

Riady, Keluarga 27-29

Riady, Mochtar 27

Rio Tinto 22

Robison, Richard 21, 22, 54

Rolls-Royce 15

Rotterdam 21, 28

RPKAD 35

Rukmana, Siti Hardiyanti 7, 10

S

Salim, Anthony 40

Samoa Barat 32

Sam sung 18

Satelindo 24

Scorpion 18

Sempati Air 15

Sese Seko, Mobutu 3

SiaR 16, 19, 55

Siemens 27

Sigit Harjojudanto 37

Singapura 3, 13, 25, 30, 32, 40, 43, 48, 111, 208

Steady Safe 24

Subianto, Prabowo 7, 35, 36

Sudiro, Herman Sarens 5

Sudwikatmono 4, 12, 24, 30, 40, 51

Sukhoi-30 18

Sum, Wong Chun 25

Supersemar, Yayasan Beasiswa 5,9, 10, 47

Sutrisno, Try 34, 35

Swasembada 18, 22, 39

Swiss 3, 16, 74,212

Sydney Morning Herald 32, 48

T

Taipan 37

Taiwan 25, 111

Taman Mini Indonesia Indah 6, 38

Tambunan, Ibrahim 10

Tandjung, Akbar 58, 59

Tandjung, Feisa 135

Tanjung Priok 34, 179

Tanker 7

Tapos 6, 12,38

TBN 6, 8, 18,46,47

Telegraaf 20

Tempo 22, 54, 98, 102, 133, 207

Tempointeraktif 71, 72, 96, 131
Teuku Markam 10
Timor 7
Timor Timur 6, 19, 20, 35, 36
Tirtamas Comexindo 7
TNI/Polri 60, 61
Tridaya Esta, PT. 18, 19
Trihatmodjo, Bambang 7, 11, 15, 19,
21, 22, 24, 25, 27, 30, 37
Tritura 9
Tukar-guling 44
TVRI 39

V

Vanuatu 23, 25, 32
Vatikiotis, Michael R.J. 34, 35, 55
Virginia 22
Vriens, Hans 16, 55
Vrij Nederland 22; 54

W

Wahid, Abdurrahman 42-45, 51, 57
Warta Ekonomi 15, 16, 25, 27, 29, 32
Waspada 29
Wellington 29, 43, 47
Whitehead, Laurence 2, 55
Widoyo, Ibnu 32

Wilkinson & Grist 23
Winata, Tommy 28, 37

Y

Yanatera Bulog 58, 65, 96
Yani Harjanto 17, 22
Yew, Lee Kuan 45

Z

Zanzibar 5, 6