

020406011202010450

Integrasi Pemberantasan Korupsi ke Ranah Perlindungan HAM: Identifikasi Berbagai Paradoks

Vegitya Ramadhani Putri

Telah banyak ulasan yang mendukung pernyataan bahwa korupsi merupakan masalah dan ancaman serius terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat, meruntuhkan lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan dan membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum. Juga telah banyak penelitian yang membuktikan bahwa korupsi telah menciderai hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat sehingga mendegradasi derajat kesejahteraan dan menghambat pembangunan. Telah banyak pula instrumen hukum yang disahkan, dikritik, dicabut, diamandemen dan seterusnya, demi upaya pemberantasan korupsi. Bahkan Indonesia juga telah meratifikasi United Nation Convention Against Corruption (UNCAC). Pada perkembangan dewasa ini, dengan antusiasme yang besar, korupsi telah dipromosikan sebagai salah satu pelanggaran dan kejahatan terhadap HAM.

Pertanyaan krusial yang mengemuka kemudian yaitu: Apakah dengan mengkategorikan korupsi sebagai pelanggaran terhadap HAM maka akan mem-

Vegitya Ramadhani Putri
adalah Dosen Fakultas Hukum
Universitas Sriwijaya
Palembang, Sumatera Selatan

berikan daya dorong yang lebih kuat kepada upaya pemberantasan korupsi; atau sebaliknya, justru menciptakan kerumitan baru dalam instrumen hukum yang telah ada sehingga melemahkan upaya pemberantasan korupsi tersebut? Apakah dengan mengklasifikasi korupsi sebagai kejahatan terhadap HAM maka penanganan kasus korupsi akan membawa pemulihan hak-hak ekonomi, sosial, budaya; atau justru sebaliknya, berakhir sama seperti halnya penanganan kasus-kasus HAM yang terjadi sebelumnya, yaitu: putusan (bebas) oleh Pengadilan HAM ad-hoc?

Berangkat dari kegelisahan di atas, maka tulisan ini akan memfokuskan pada persoalan utama : bagaimana mengantisipasi defisit yang terjadi jika pemberantasan korupsi diletakkan sebagai bagian dari agenda penegakan HAM? Penulis bisa menerima dengan argumentasi bahwa korupsi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap HAM. Namun demikian, untuk menghindari repetisi perdebatan apakah korupsi adalah kejahatan HAM atau bukan, maka tulisan ini hanya akan membatasi pada persoalan paradoks-paradoks ketika korupsi adalah pelanggaran terhadap HAM, dan tidak lagi mempermasalahkan urgensi pengintegrasian tersebut.

Polemik Demokrasi: Latar Paradoks

Proses demokratisasi yang terus bergulir sejak lebih dari satu dasawar-

sa terakhir rupanya tidak mengendurkan hingar-bingar euforia demokrasi, dan nampaknya belum menuju demokrasi substansial yang matang. Pararel dengan euforia tersebut, terjadi suatu arus deras berbagai narasi-narasi global yang bersentuhan dengan persoalan-persoalan lokal. Begitu banyaknya ide-ide besar – yang sesungguhnya bukan benar-benar baru – namun relatif segar untuk negara yang sedang menuju kedewasaan berdemokrasi. Negara-negara yang berada dalam arus besar demokratisasi tersebut, termasuk Indonesia di antaranya, disiram begitu banyak nilai-nilai dan ide-ide demokrasi dari berbagai versi sehingga terus-menerus dalam proses meraba model yang tepat dengan persoalan yang mereka hadapi.

Dalam proses meraba model demokrasi tersebut, telah diciptakan begitu banyak instrumen dan institusi yang menyokong masing-masing model tersebut. Terjadi pembentukan begitu banyak produk hukum, baik dengan cara mengadopsi produk hukum internasional maupun melalui perdebatan di ranah politik nasional. Begitu juga pendirian berbagai institusi terkait fungsi-fungsi yang makin spesifik namun dengan kewenangan yang saling bertumpang tindih.

Paradoks 1: Bias Kepentingan dan Ruang Lingkup

Persoalan-persoalan hukum yang pada dasarnya memang sulit steril

dari kepentingan politik memiliki makna untuk saling mengunci. Tak jarang terjadi deadlock ketika terjadi benturan antara penuntasan kasus korupsi dan hambatan politis disekitarnya. Ketika terjadi interlocking antar instrumen hukum, terjadi pula kondisi saling menyandera di antara institusi maupun aktor yang terlibat. Bermainnya agenda global dalam lingkup nasional juga turut meramalkan hiruk-pikuk percaturan politik dan agenda penegakan hukum. Hasil akhir dari euforia dan banjir nilai tersebut yaitu: drama.

Manakala masih berpolemik dalam 'drama' tersebut, pengintegrasian upaya pemberantasan korupsi ke dalam agenda besar penghormatan HAM ternyata telah mewujudkan dalam suatu kerangka kerja, bukan lagi sekedar ide. Pengintegrasian ini sejatinya memang di dasari oleh argumentasi yang kuat dan bukti-bukti yang valid sehingga memang urgen untuk dilakukan. Mengingat dampak sistemik yang begitu merusak yang disebabkan oleh korupsi terhadap berbagai sumber daya yang semestinya diperuntukkan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, maka adalah tepat jika korupsi ditetapkan sebagai salah satu wujud pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat.

Perlu sekali dipertimbangkan bahwa: terdapat begitu banyak corak relasi sosial sehingga corak itupun mewarnai karakter relasi koruptif di

masyarakat yang beragam. Ada kecenderungan masyarakat semakin permisif dalam menyikapi praktek korupsi. Dalam memposisikan korupsi sebagai wujud pelanggaran hak ekososial, terdapat persoalan krusial selanjutnya yaitu : karakter khas yang membedakan antara tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM. Setidaknya terdapat 2 (dua) perbedaan mendasar antara upaya pemberantasan korupsi dan upaya perlindungan HAM.

Pertama, kepentingan. Pemberantasan korupsi berorientasi pada efisiensi keuangan – khususnya di Indonesia yaitu keuangan negara. Korupsi dipandang merugikan karena menyedot alokasi keuangan negara yang semestinya bisa dipergunakan untuk pengelolaan pemerintahan, pembangunan infrastruktur, pelayanan publik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sesuatu perbuatan itu baru bisa dikategorikan sebagai korupsi ketika merugikan keuangan negara. Artinya, titik beratnya pada kerugian negara. Jika tidak merugikan keuangan negara, maka perbuatan tersebut tidak bisa disebut sebagai korupsi, melainkan tindak pidana umum. Berbeda dengan korupsi yang secara khusus menempatkan negara sebagai 'korban', yang termasuk pelanggaran HAM adalah pengabaian hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Dalam hal ini, jika terjadi pelanggaran HAM maka korban pelanggaran tersebut

adalah rakyat. Secara singkat, korupsi adalah pelanggaran terhadap kepentingan negara, sedangkan pelanggaran HAM adalah pelanggaran terhadap hak azasi manusia.

Kedua, ruang lingkup. Dalam konteks Indonesia, pemberantasan korupsi diletakkan pada koridor melindungi keuangan negara. Sekalipun keuangan negara ini nantinya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, namun inti dari perlindungan keuangan negara adalah kepentingan pemerintah. Ruang lingkup yang terfokus ini memiliki kelebihan, yaitu jangkauan yang terukur dalam memenuhi azas kepastian hukum. Kekurangan dari terfokusnya ruang lingkup korupsi, yaitu mengabaikan kompleksitas relasi keuangan dengan mengandaikan bahwa keuangan negara adalah mandiri dan otonom. Sering terjadi debat kusir mengenai ruang lingkup, misalnya : apakah asset BUMN adalah bagian dari keuangan negara atau bukan, atau contoh lain : apakah dana pemerintah yang ditempatkan dalam bentuk saham atau obligasi kepada suatu institusi privat termasuk dalam bagian keuangan negara atau bukan. Sementara itu, pemenuhan HAM menuntut tanggung jawab negara secara menyeluruh. Perbedaanya terletak pada minimalisasi intervensi negara dalam hak sipil dan politik; di sisi lain, optimalisasi peran negara dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, politik.

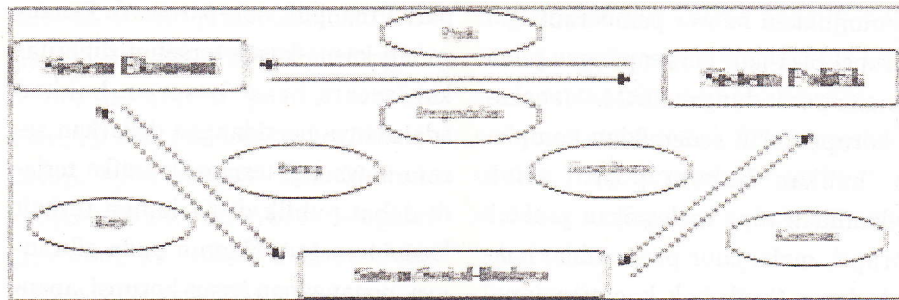
Paradoks 2 : Siklus Delegitimasi

Kegagalan untuk memproteksi hak-hak ekonomi dan hak-hak sosial akan membahayakan demokrasi dengan berbagai cara. Pertama, mengurangi status citizenship yang hak-haknya tidak terlindungi, dan juga mengurangi kemampuan mereka untuk menggunakan hak-hak tersebut terhadap sesamanya. Dalam kondisi demikian, eksklusif sosial-ekonomi dan politik berlanjut dari satu pihak kepada pihak lain. Kedua, mengurangi kualitas kehidupan publik secara keseluruhan, dimulai dari kehilangan rasa aman terhadap kepemilikan dan perorangan, sampai pada instesifikasi represi. Ketiga, mengikis legitimasi institusi demokratis dan membuatnya menjadi lebih rentan terhadap subversi, dan ketidakhadiran hak-hak sosial ekonomi secara luas (Beetham, 1999 : 102).

Habermas menggambarkan relasi antara sistem ekonomi, sistem sosial budaya dan sistem politik sebagai pada Skema 1. Model Krisis Legitimasi dari Habermas. Konsekuensi lebih lanjut dari kegagalan perlindungan hak-hak sosial ekonomi yang berujung pada kegagalan manajemen krisis pemerintahan. Hukuman bagi kegagalan ini, menurut Habermas (2004 : 225) adalah penarikan legitimasi.

Penarikan legitimasi oleh masyarakat terhadap negara jelas akan melemahkan upaya negara dalam pemenuhan hak-hak sosial-

Skema 1. Model Krisis Legitimasi dari Habermas



ekonomi masyarakat. Siklus ini jelas merupakan defisit bagi semua pihak. Di satu sisi, pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi memerlukan penguatan secara legal formal, namun di sisi lain terjadi penurunan tingkat kepercayaan terhadap upaya penegakan hukum.

**Paradoks 3:
Keragaman Karakter**

Karakter politik yang berbeda di tiap negara akan memberikan hasil yang berbeda dalam relasi antara pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM. Meskipun pada umumnya negara yang tidak melindungi HAM cenderung penuh dengan aktivitas yang koruptif, namun tidak selalu perlindungan HAM berelasi secara konstan dengan pemberantasan korupsi. Ada negara yang mampu melakukan perlindungan HAM tidak serta-merta bebas dari praktek korupsi. Begitu juga sebaliknya, negara yang bersih dari praktek korupsi tidak selalu memenuhi perlindungan HAM. Dalam hubungan antara pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM,

seringkali berhadapan pada masyarakat yang relasi sosial-ekonominya yang cenderung permisif terhadap korupsi. Bahkan pada taraf ekstrim telah sepenuhnya koruptif.

Dalam studi yang dilakukan Transparency International (Cockcroft, 1998), Italia adalah negara yang mampu memberikan perlindungan terhadap HAM terhadap masyarakatnya, namun praktek korupsi tetap berkembang secara sistematis melalui jaringan mafia. Sementara itu, Singapura merupakan negara yang masuk dalam jajaran papan atas negara yang mampu membersihkan diri dari praktek korupsi, namun pada saat yang sama Singapura justru sangat tertutup dalam hal pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Pemberantasan korupsi memang dapat langsung memberikan efek bagi hak tertentu, sehingga harus dilakukan penyeimbangan antara kebutuhan untuk memerangi korupsi dan keinginan untuk mendukung HAM.

Tantangan lain yang sangat sulit untuk dihadapi yaitu kecenderungan praktek korupsi yang justru sebagai

'prakondisi' pemenuhan HAM. Studi Buckley (Sano dan Alfredsson, 2003) menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi bisa jadi bersimpangan jalan dengan perlindungan HAM. Manakala korupsi telah sedemikian kompleks, bahkan hukum positif telah sedemikian rupa melegalkan praktek korupsi, maka jalur pemenuhan hak-hak dasar (baik hak konstitusional maupun hak hukum) pun terpaksa harus melewati koridor yang koruptif tersebut. Pada taraf ini, penyuaian bersinonim dengan insentif, penggelapan bersinonim dengan kewenangan, dan seterusnya. Akibatnya, tak jarang perjuangan emansipasi hak justru dimulai dengan besaran angka biaya politik.

Paradoks 4: Elitisme

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa korupsi dalam konteks hukum positif Indonesia bertumpu pada kata kunci 'merugikan keuangan negara'. Meskipun bisa ditarik suati perluasan terhadap makna tersebut, namun umumnya aktor yang memiliki kapabilitas merugikan keuangan negara adalah aktor yang dekat dengan pusat kekuasaan, minimal aktor yang memiliki akses terhadap relasi seputar keuangan negara.

Sebagaimana yang kerap dan dengan gencar diberitakan oleh media massa, kasus-kasus korupsi senantiasa melibatkan pejabat publik (baik pusat maupun daerah), pengusaha

dan konglomerat, maupun aktor-aktor politik (baik berafiliasi dengan partai maupun non-partisan). Penanganan kasus-kasus tersebut diberitakan secara besar-besaran, bahkan adakalanya persidangan disiarkan secara langsung, termasuk ketika terjadi debat publik di parlemen terkait kasus tersebut. Namun pada gilirannya, penanganan kasus korupsi, apapun ranah dana yang dikorupsi, tidak menyentuh substansi pemulihan kondisi. Kehebohan yang timbul dari kasus tersebut memang dapat disaksikan melalui media massa, namun dimana relevansi penyelesaian kasus-kasus tersebut terhadap pemenuhan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya yang sejatinya merupakan 'korban'? Berbagai lobby tingkat tinggi, adu argumentasi, dan berbagai intrik politik dari 'perhelatan' pemberantasan korupsi tidak menyentuh substansi kerugian yang secara konkrit, yaitu tidak terpenuhinya hak warganegara. Kontestasi seputar pemberantasan korupsi tersebut berjalan dengan sangat elitis.

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa setiap masyarakat akan berada dalam struktur stratifikasi, dalam ranah apapun. Stratifikasi sosial dalam masyarakat adalah suatu keniscayaan. Maka dalam masyarakat yang berstratifikasi tersebut, 'hak' dan 'partisipasi' juga mengalami stratifikasi pula. Kemampuan warganegara dalam mengoperasionalisasi haknya tentu sangat tergantung pada dimana

posisi warganegara tersebut berada dalam hierarki stratifikasi sosialnya. Marx menyebut posisi tersebut ditentukan oleh basis produksi, sedangkan Weber menyebut posisi tersebut disandarkan pada basis legitimasi. Dalam pembacaan hak dengan teropong Marx dan Weber, warganegara yang memiliki basis produksi dan/atau basis legitimasi yang akan mampu 'berpartisipasi'.

Kondisi ini memang berat untuk diterima, terutama jika disandingkan dengan prinsip-prinsip HAM yang menjunjung tinggi kesetaraan (equality). Paradoks elitisme dalam pemberantasan korupsi tentu tak lepas dari kesadaran kolektif masyarakat. Adakah aksi kolektif (*collective action*) yang merespon balik elitisme upaya pemberantasan korupsi?

Persoalan aksi kolektif ini adalah isu krusial. Sebagian besar dari penelitian-penelitian beraliran positif terhadap masalah pilihan publik menggunakan dasar pemikiran yang dicitakan dalam karya Olson yang berjudul *Logic of Collective Action* (1965). Olson mengkritik pandangan pluralism secara langsung. Beberapa kepentingan bahkan tidak pernah terorganisasikan sama sekali. Beberapa kelompok terus-menerus berada dalam kondisi laten.

Dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, aksi kolektif dalam merespon pemberantasan korupsi tidak terorganisir sebagai suatu gerakan sosial. Lebih sebagai (a) advokasi hu-

kum secara 'elitis', dan / atau (b) demonstrasi sporadis dalam periode singkat dan terlokalisir pada titik-titik urban. Kalaupun terjadi aksi bersama maka aksi tersebut bukanlah suatu gerakan sosial dengan agenda setting yang terorganisir melainkan sekedar kepentingan-kepentingan yang sejenis.

Paradoks 5: Hiper-judisialisasi versus hipo-justisiabilitas

Demokrasi memang tidak ditujukan untuk efisiensi, namun pelibatan berbagai elemen masyarakat. Permasalahannya, bagaimana mewujudkan suatu good governance ketika masih disibukkan dengan perdebatan seputar fungsi dan kewenangan yang saling bersilangan tersebut. Terjadilah apa yang disebut sebagai euforia dan "banjir nilai". Kerumitan-kerumitan prosedural dan struktural pun terjadi. Maka merebaklah berbagai tuntutan untuk mengintegrasikan beberapa elemen yang dipandang memiliki basis orientasi yang searah, atau setidaknya dipandang memiliki kepentingan yang sejenis. Salah satu diantaranya yaitu mengintegrasikan upaya pemberantasan korupsi – sebagai bagian dari narasi besar supremasi hukum; dengan upaya penghormatan HAM – sebagai bagian dari narasi besar kemanusiaan. Pengintegrasian tersebut bukan hanya baru seputar perdebatan di ranah wacana, namun telah melembaga dalam wujud instrumen hukum, salah satunya

yaitu dengan meratifikasi United Nation Convention Against Corruptions (UNCAC).

Terkait dengan upaya penanganan korupsi, sejatinya Indonesia juga telah memiliki produk hukum positif yang telah lama berlaku. Untuk pidana umum, telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai *lex generale*. Tidak cukup dengan pemidanaan secara umum, maka diaturlah pemidanaan secara khusus melalui berbagai produk hukum *lex special*, diantaranya dikenal dengan UU Tindak Pidana Korupsi, maupun peraturan yang terkait, misalnya UU Anti Money Laundry, dan sebagainya. Selain menciptakan produk hukum yang khusus, dibentuk pula institusi yang secara khusus menangani pemberantasan korupsi, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang sesungguhnya fungsi institusi ini sama dengan fungsi institusi lain yang telah lebih dulu ada, yaitu Kejaksaan dan Kepolisian. Kerumitan fungsi dan benturan kewenangan menjadi tak terelakkan.

Manakala penanganan kasus-kasus korupsi yang cenderung bersifat elitis itu berakhir melalui putusan pengadilan, lalu bagaimana dengan pemulihan HAM yang telah tercederai secara meluas. Resiko dari hiperdjudisialisasi adalah berhentinya persoalan di palu hakim. Sebagai contoh: jika seorang pelaku korupsi dana pendidikan atau dana kesehatan dinyatakan bersalah dan dikenai pidana ku-

rungan penjara dan/atau denda, bagaimana kelanjutan pembiayaan pendidikan dan kesehatan yang telah terlanjur di korupsi tersebut? Perlu diingat, kurungan penjara tidak mengembalikan kondisi 'korban', sedangkan denda tidak disalurkan kepada 'korban' melainkan masuk ke kas negara.

Ironisnya, berdasarkan pengalaman Indonesia dalam menangani perkara pelanggaran HAM, umumnya Peradilan HAM memberi putusan ringan, bahkan bebas, pada pelaku pelanggaran HAM. Rehabilitasi kerugian akibat pelanggaran HAM tetap tidak menuju titik terang. Dalam taraf yang *pealing optimum* hanyalah pemulihan nama baik, sedangkan rehabilitasi secara material apalagi substansial belum ada wujud nyata.

Penutup

Keadilan terbentuk melalui penilaian kolektif tentang tatanan sosial yang adil. Namun di tengah masyarakat ada perbedaan-perbedaan. Perbedaan jenis komunitas politik akan meningkatkan perbedaan bentuk penilaian kolektif terhadap makna keadilan. Ada ketidaksetaraan. Ketidakseimbangan posisi tawar di dalam negosiasi legislasi berpotensi menjadikan hukum sebagai instrumen kepentingan pihak yang kuat. Di sinilah pengintegrasian pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM memperoleh tantangan.

Sejatinya pemenuhan HAM merupakan tanggung jawab negara. Manakala terjadi praktek korupsi sehingga tidak terpenuhinya suatu jenis hak tertentu dalam HAM, sesungguhnya yang paling bertanggung jawab dalam hal ini tetaplah negara, bukan semata-mata pelaku korupsi.

Kesamaan visi untuk menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera memang tidak secara otomatis mengeliminasi berbagai paradoks yang hadir diantara upaya pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM. Adakalanya pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM tidak berada

di jalur yang selaras karena basis epistemologis, keragaman karakter masyarakat dan agenda setting yang berbeda. Namun memisahkan pemberantasan korupsi dari koridor perlindungan HAM jelas bukanlah suatu pilihan. Berbagai paradoks yang lahir dari pengintegrasian pemberantasan korupsi ke ranah perlindungan HAM adalah suatu resiko yang mau tak mau memang harus dihadapi. Langkah-langkah integrasi yang lebih strategis dan peta kerja yang sistematis dapat menanggulangi defisit yang mungkin saja terjadi.

KEPUSTAKAAN

- Beetham, David, 1999, *Democracy and Human Rights*, Cambridge : Polity Press
- Cockcroft, Laurence, 1998, *Corruption and Human Rights : A Crucial Link*, Berlin : Transparency International Working Paper
- Goodhart, Michael, 2005, *Democracy as Human Rights : Freedom and Equality in the Age of Globalization*, New York : Routledge
- Habermas, Jürgen, 2004, *Krisis Legitimasi*, Yogyakarta : Penerbit Qalam
- Sano, Hans-Otto dan Alfredsson, Gudmundur, 2003, *Human Rights and Good Governance*, London : Martinus Nijhoff Publishers