

# MENGGELEDAH KORUPSI

**B. Herry Priyono**

SEBELUM tahun 1977, tidak ada undang-undang yang menetapkan apakah suap yang dilakukan perusahaan Amerika Serikat (AS) kepada pejabat negara-negara lain untuk memenangi kontrak bisnis di seluruh dunia merupakan tindakan korupsi. Sampai pertengahan tahun 1977 "terungkap sedikitnya 400 perusahaan AS menyuap para pejabat pemerintah lain dengan jutaan dollar untuk memenangi kontrak bisnis di luar negeri".<sup>1</sup>

Rentetan skandal sejak Skandal Watergate (17 Juni 1972) hingga praktik suap yang luas itu telah memicu penetapan undang-undang antikorupsi yang disebut Foreign Corrupt Practices Act, ditandatangani oleh Presiden Jimmy Carter, 19 Desember 1977. Sejak itu, semua bentuk suap yang dilakukan perusahaan AS kepada pejabat, perantara, dan pelaku bisnis di luar negeri untuk tujuan apa pun ditetapkan sebagai korupsi. Jadi, sebelum 1977, semua suap itu tidak ditetapkan sebagai korupsi, sedangkan sesudah 1977 ditetapkan sebagai korupsi.

1 US Department of Justice & US Securities and Exchange Commission, *A Resource Guide to the US Foreign Corrupt Practices Act*, Washington DC (14 November 2012), hlm. 3.

Itu berarti, penetapan hukum telah mengubah definisi suatu tindakan dari "bukan korupsi" menjadi "korupsi". Padahal, cukup pasti suap (*bribe*) merupakan model paradigmatik korupsi dan dipandang sebagai kejahatan besar, bahkan sejak ribuan tahun.<sup>2</sup> Maka, bisa diajukan pertanyaan ini: tindakan korupsi dianggap kejahatan moral karena melanggar hukum ataukah korupsi ditetapkan melanggar hukum karena imoral? Tulisan kecil ini akan coba menanggapi pertanyaan itu. Dalam proses pembahasan akan ditunjukkan pengertian substantif "korupsi" yang lebih memadai, tetapi juga menanggapi kesulitan metodis bagi langkah kebijakan.

## 1. Korupsi Mengelak Hukum

Apabila korupsi dilihat sebagai salah secara moral (*morally wrong*) karena melanggar hukum (*unlawful*), kita membentur kesulitan seperti dikisahkan di atas. Sebelum 1977, aneka bentuk suap yang dilakukan perusahaan-perusahaan AS untuk memenangi kontrak bisnis di luar negeri tidak ditetapkan sebagai melanggar hukum antikorupsi karena hukum itu tidak atau belum ada. Hanya sesudah tahun 1977, aneka suap itu ditetapkan sebagai korupsi dan melanggar hukum antikorupsi. Namun, di lain pihak, "orang tak menganggap suap yang dilakukan untuk membantu orang Yahudi lolos dari kamp konsentrasi (Nazi) sebagai tindakan korupsi".<sup>3</sup> Atau, "Di Jerman, zaman Nazi selama Perang Dunia II, hukum melarang orang Yahudi beremigrasi. Jika seorang inspektur imigrasi menerima 1.000 DM dari keluarga Yahudi, kemudian membiarkan mereka meninggalkan Jerman, dapatkah ini disebut korupsi?"<sup>4</sup> Diskrepansi antara hukum dan moralitas inilah yang menandai persoalan korupsi.

Simaklah perbedaannya. Keduanya berupa penyuapan. Namun, suap yang dilakukan perusahaan AS dianggap sebagai korupsi (setidaknya sejak 1977), sedangkan suap untuk lolos dari kamp konsentrasi Nazi tidak dianggap sebagai korupsi. Kesulitan ini

2 John T. Noonan Jr., *Bribes: Intellectual History of a Moral Idea* (Berkeley: University of California Press, 1984).

3 Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), hlm. 9.

4 John Gardiner, "Defining Corruption" dalam M. Puncil et al. (ed.), *Coping with Corruption in a Borderless World* (Dordrecht: Kluwer Law International, 1993), hlm. 27.

mengisyaratkan bahwa penetapan hukum memang diperlukan untuk memproses apakah suatu tindakan merupakan tindakan korupsi; inilah urusan *metode* menanganinya. Namun, urusan metode perlu dibedakan dari *substansi*. Rupanya suatu tindakan dipahami sebagai korupsi bukan pertama-tama karena alasan melanggar hukum. Ketika tahun 1977 parlemen AS menetapkan aneka suap yang dilakukan perusahaan-perusahaan AS di luar negeri sebagai korupsi, tentulah landasannya bukan *fiat* hukum, sebab hukum itu belum ditetapkan. Adapun alasan mengapa orang tidak menganggap suap untuk dapat lolos dari kamp konsentrasi Nazi sebagai korupsi pastilah bukan landasan hukum, sebab hukum menetapkan suap kepada petugas kamp konsentrasi sebagai korupsi. Seperti ditulis John Noonan, otoritas tentang genealogi "suap", "suap adalah konsep hukum, tapi definisi hukum ternyata superfisial".<sup>5</sup>

Pokok itu mengisyaratkan bahwa korupsi bukan pertama-tama persoalan hukum. Fakta bahwa tindakan/praktik korup biasanya juga ditetapkan sebagai melanggar hukum tidaklah berarti bahwa inti korupsi adalah soal hukum. Dan, fakta bahwa hukum merupakan modus menetapkan suatu tindakan sebagai korup dalam tatanan negara tidak berarti bahwa inti korupsi adalah soal hukum. Meskipun metode solusi bagi tindakan korupsi berupa modus hukum, memahami inti korupsi sebagai persoalan hukum mudah menciuatkan urusan pemberantasannya pada urusan hukum.

Pembedaan ini sentral. Meskipun hukum (*law*) dan moral (*morality*) terkait erat, pembedaan tersebut mengandaikan bahwa keduanya secara kategoris perlu dibedakan.<sup>6</sup> Dengan itu, rupanya bukan ilegalitas yang membuat korupsi imoral, melainkan imoralitas yang membuat korupsi ditetapkan sebagai ilegal.<sup>7</sup> Bisa saja ilegalitas dipakai sebagai alasan tambahan mengapa korupsi dianggap kejahatan, tetapi apa yang menentukan suatu tindakan sebagai korupsi rupanya bukan pertama-tama alasan hukum, melainkan moral. Di sini kita perlu memahami secara hati-hati.

Meskipun apa yang membuat korupsi dipandang sebagai kejahatan adalah alasan moral, tidak semua tindakan/praktik yang

5 John T. Noonan Jr., *Bribes...*, hlm. xi.

6 H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Oxford University Press, 1994 [1961]), Edisi Kedua.

7 Scumas Miller et al., *Corruption and Anti-Corruption* (New Jersey: Prentice Hall, 2005), hlm. 2-3.

bertentangan dengan moral adalah korupsi. Seorang pegawai yang mencuri uang teman sekantornya melakukan tindakan tercela secara moral dan dilarang hukum, tetapi pencurian itu tidak disebut korupsi. Pegawai sama yang menggelapkan anggaran kantornya melakukan tindakan imoral, melanggar hukum, dan tindakan itu disebut korupsi. Kedua tindakan merupakan pencurian, tetapi mengapa yang pertama tidak disebut korupsi, sedangkan yang kedua disebut korupsi? Itu berarti hanya jenis tertentu tindakan imoral dapat disebut korupsi: "korupsi adalah salah satu spesies imoralitas".<sup>8</sup> Maka, interogasi perlu didorong lanjut: apa yang membuat jenis tindakan tertentu disebut korupsi, sedangkan tindakan lain bukan korupsi?

Menyatakan bahwa inti korupsi adalah persoalan moral juga mengisyaratkan klaim etis-normatif. Artinya, korupsi menunjuk tindakan yang seharusnya tidak terjadi (*what ought not to be*) dan dengan itu juga apa yang seharusnya (*what ought to be*). Korupsi sebagai klaim etis-normatif berarti korupsi bukan sekadar klaim deskriptif tentang suatu tindakan atau situasi. Pemberian dan penerimaan suap dalam pengaturan kuota impor daging sapi disebut korupsi, misalnya, adalah klaim bahwa pengaturan kuota yang terjadi melalui suap itu seharusnya tidak terjadi. Perhitungan besaran suap, pembuktian modus, dan siapa yang terlibat, semua itu sangatlah dibutuhkan. Namun, hal-hal itu pada akhirnya hanya sarana bagi klaim etis-normatif bahwa suap dan pengaturan kuota seharusnya tidak terjadi.

Pada contoh tentang pencurian yang dilakukan seorang pegawai di atas, apa yang seharusnya tidak terjadi? Jawabnya lugas: pindahnya uang ke tangan orang yang tidak berhak. Tetapi segera timbul teka-teki. Mengapa pencurian uang teman tidak disebut korupsi, sedangkan pencurian uang anggaran kantor disebut korupsi? Kunci untuk memahami masalah adalah terlibat-tidaknya standar integritas suatu tata kelembagaan.<sup>9</sup> Seperti akan ditunjukkan, pokok ini punya implikasi jauh dan akan menyingkap sempitnya pengertian korupsi yang luas dipahami dewasa ini.

8 Seumas Miller *et al.*, *Corruption and Anti-Corruption...*, hlm. 3.

9 Laura S. Underkuffler, *Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law* (New Haven: Yale University Press, 2013), hlm. 36.

Apa yang dimaksud bahwa korupsi adalah spesies tertentu tindakan imoral yang menyangkut standar integritas suatu tata kelembagaan? Ilustrasi berikut dapat membantu memahami. Mengapa kita menyebut orang yang mencopet bukan sebagai koruptor, tetapi pegawai yang menggelapkan uang kantor sebagai koruptor? Mengapa mengutip tanpa menyebut sumber dalam tulisan pribadi di buku harian tidak disebut plagiarisme, sedangkan tindakan sama dalam tulisan yang diterbitkan publik disebut plagiarisme? Mengapa informasi bohong di pengadilan disebut kesaksian palsu, tapi kebohongan kepada teman tidak dilihat sebagai kesaksian palsu? Atau, mengapa penggunaan obat *doping* dalam olimpiade dikenai sanksi diskualifikasi, tetapi tidak ada sanksi bagi pemakaian obat sama di luar turnamen?

Apa yang membedakan adalah bahwa tindakan yang satu dilakukan dalam bingkai standar integritas kelembagaan tertentu, sedangkan yang lain tidak terjadi dalam bingkai seperti itu. Arti korupsi menunjuk pada penyelewengan, perusakan, pembusukan, dan penjungkirbalikan standar integritas kelembagaan. Kata *korupsi* berasal dari bahasa Latin, *corruptio* (tindakan atau kondisi busuk, rusak dan merosot), *corrumpere* (kata kerja untuk merusak, membusukkan, mencemarkan), *corruptor* (perusak, pemerdaya, penyuap).<sup>10</sup> Apa yang dicakup dalam istilah itu menyangkut aspek fisik (kerusakan bentuk dan keutuhan), aspek sosial (kerusakan dari kemurnian asali), dan aspek moral (penyelewengan dan penghancuran integritas tindakan atau tatanan).<sup>11</sup>

Tentu, arti etimologis tidak selalu sama dengan arti logis. Namun, dari pokok etimologis itu terlihat bahwa korupsi menunjuk pada perusakan, penyelewengan, dan penjungkirbalikan standar integritas kinerja tata kelembagaan tertentu. Apa yang dirusak oleh penggelapan anggaran kantor adalah standar transparansi birokrasi; yang dibusukkan oleh plagiarisme adalah standar integritas institusi akademik; yang dijungkirbalikkan oleh kesaksian palsu adalah standar "kebenaran dan hanya kebenaran" yang

<sup>10</sup> *Kamus Latin-Indonesia* disusun oleh K. Prent, J. Adisubrata, dan W.J.S. Puerwadarminta (Semarang: Penerbitan Jajasan Kanisius, 1969), hlm. 200.

<sup>11</sup> Arnold J. Heidenheimer dan Michael Johnston, *Political Corruption: Concepts and Contexts* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2007), hlm. 6-7.

membentuk integritas lembaga peradilan; yang dirusak oleh *doping* adalah standar sportivitas institusi kompetisi olah raga.

Dari ilustrasi di atas terlihat ciri etis-normatif yang terlibat dalam konsep korupsi, yang bukan pertama-tama perkara hukum dan lebih dari sekadar soal hukum: ada gambaran tentang “yang baik” (*the good*) asali yang dipandang sebagai murni dan utuh, dan korupsi merupakan perusakan kemurnian dan keutuhan itu.<sup>12</sup> Keutuhan “apa yang baik” tentu mencakup kualitas seorang pribadi, bukan hanya tindakannya, melainkan juga karakternya. Itulah mengapa sebagai perkara kualitas pribadi, korupsi sering dilukiskan sebagai “ketertawanan oleh kejahatan” (*captured by evil*).

Korupsi lebih dari sekadar pelanggaran hukum, lebih dari sekadar penyelewengan kewajiban publik. Mengatakan “A seorang maling” atau “A melanggar kewajiban publik” tidaklah sama dengan menyatakan “A seorang yang korup”. Ungkapan terakhir jauh lebih kuat, jauh lebih menusuk rasa-merasa, jauh lebih esensial daripada dua ungkapan pertama. Itu penilaian mematikan bukan hanya mengenai tindakan seseorang, melainkan juga tentang watak seseorang. Korupsi adalah konsep yang berisi arah penilaian, yang menetapkan cacat dan ketiadaan moral yang sungguh mendasar. Korupsi adalah pernyataan bukan hanya mengenai apa yang A telah perbuat, melainkan juga tentang bagaimana A telah menjadi.<sup>13</sup>

Namun, pentingnya ciri personal tindakan dan karakter yang terkandung dalam konsep korupsi erat terkait dengan implikasinya bagi kualitas tata kelembagaan hidup bersama yang lebih luas. Menurut evolusi makna, “korupsi” sebagai istilah yang awalnya biasa saja lambat laun menjadi penting dalam pemikiran moral dan politik persis karena tindakan dan karakter yang ditunjuk oleh istilah itu mengungkapkan sesuatu yang menentukan “sehat” dan “sakitnya” seluruh tubuh-politik (*body politic*): “korupsi dalam dunia kuno menunjuk bukan pertama-tama pada tindakan para

12 Philip R. Bosnan, “Corruption and Integrity: A Survey of the Ancient Terms” dalam P. Bosnan (ed.), *Corruption and Integrity in Ancient Greece and Rome—Acta Classica Supplementum IV* (Pretoria: Classical Association of South Africa, 2012), hlm. 3.

13 Laura S. Underkuffler, *Captured by Evil...*, hlm. 3 (cetak miring asli).

individu, melainkan pada kondisi kesehatan moral seluruh tata kehidupan bersama".<sup>14</sup>

Ketika terjadi pergeseran dari makna klasik yang memahaminya secara luas ke arti modern yang menyempitkan aplikasinya pada lingkup birokrasi publik, pentingnya konsep korupsi tetap terkait erat dengan soal integritas institusional ketimbang dengan integritas tindakan/karakter personal.<sup>15</sup> Kebusukan tindakan dipahami sebagai korupsi hanya sejauh terkait dengan perusakan, penyelewengan, atau penjungkirbalikan standar integritas kelembagaan tertentu. Itulah mengapa korupsi institusional (pembusukan terhadap standar integritas kelembagaan) selalu sudah mencakup korupsi personal (kebusukan tindakan dan karakter seorang).<sup>16</sup>

Namun, gagasan tentang "keutuhan/kemurnian" yang dirusak tidaklah berarti bahwa klaim korupsi mengandaikan di masa lampau (entah masa lampau yang dekat atau jauh) suatu institusi secara empirik berada dalam kondisi ideal, tidak diselewangkan atau tidak korup. Pengandaian empirik-historis seperti itu tentu saja bisa menjadi dasar, tetapi tidak diperlukan. Mungkin dapat dikatakan bahwa pengandaian "keutuhan/kemurnian" standar integritas kelembagaan punya status analog (meski dengan arah sebaliknya) dengan pengandaian "kondisi asali" yang terlibat dalam pendasaran etis tata negara modern yang berciri kontrak sosial, seperti diajukan Hobbes, Locke, atau Rousseau: "kondisi asali" dibutuhkan sebagai landasan logis bagi validitas klaim mengenai sesuatu di masa kini. Ideal keutuhan/kemurnian itu bisa saja pernah ada secara historis, bisa pula bersifat hipotetis. Ia adalah postulat, suatu prasyarat kemungkinan agar suatu kriteria validitas benar-salah dan baik-buruk dapat dipikirkan dan ditetapkan.

Akan tetapi, apa yang dimaksud dengan standar integritas kelembagaan?

14 Michael Johnston, "The Definitions Debate: Old Conflicts in a New Guise" dalam Arvind K. Jain, *The Political Economy of Corruption* (London: Routledge, 2001), hlm. 12.

15 Untuk survei komprehensif mengenai evolusi pengertian "korupsi", lihat misalnya Bruce Buchan dan Lisa Hill, *An Intellectual History of Political Corruption* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

16 Seumas Miller *et al.* *Corruption and Anti-Corruption...*, hlm. 4.

## 2. Standar Integritas Kelembagaan

Mengapa kita menganggap mencuri uang tetangga bukan sebagai korupsi, tetapi menggelapkan anggaran kantor sebagai korupsi? Mengapa plagiarisme dianggap sebagai perusakan standar karya akademik, atau *doping* sebagai korupsi integritas lembaga olah raga? Mengapa kita menganggap "politik uang" sebagai perusakan demokrasi? Andai pun tindakan-tindakan itu tak dilarang hukum dan pelakunya tidak tertangkap, mengapa semua itu tetap saja dianggap sebagai korupsi? Seperti disebut, di jantung konsep korupsi adalah gagasan etis-normatif tentang standar integritas tata lembaga tertentu. Akan tetapi, apa itu institusi dan apa yang dimaksud dengan standar integritas institusional?

Sebagai konsep yang selalu terlibat dalam kajian ilmu-ilmu sosial, "institusi" dipahami dengan berbagai cara. Misalnya, setelah melakukan survei atas variasi pengertian dalam literatur, Derik Gelderblom meringkas arti "institusi sebagai gugus keteraturan perilaku yang mengungkapkan kekhasan masing-masing dari aneka ranah kehidupan bersama, ditata dan dikelola melalui aturan-aturan cara bertindak".<sup>17</sup> Institusi bukan sekadar adat-istiadat atau kebiasaan, melainkan "suatu mekanisme penegakan tata aturan" yang "mengatur dan mengelola bagaimana orang bertindak dalam ranah kegiatan tertentu, dengan sanksi formal dan eksternal".<sup>18</sup> Contohnya adalah sekolah dan perguruan tinggi sebagai institusi pendidikan, institusi keluarga, polisi, peradilan, rumah sakit, parlemen, dan sebagainya. Ditarik ke tataran lebih abstrak, berbagai instansi itu menerima sebutan akademik yang membedakan kekhasan masing-masing ranah menjadi, misalnya, institusi politik (parlemen, kepresidenan, partai politik), institusi ekonomi (perusahaan, pasar), institusi hukum (peradilan), institusi agama, dan sebagainya.

Institusi berbeda dengan norma yang mengatur hidup bersama bukan dengan aturan formal, tetapi dengan konvensi informal, mengandaikan internalisasi batin dan ciri informal dan nonlegal sanksi. Institusi merupakan "skema cara-cara bertindak yang muncul

17 Derik Gelderblom, *Social Institutions* (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 3, 60.

18 Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm. 147.



dan berkembang secara gradual, lambat laun menjadi ibarat tata bahasa (*grammar*) sebagai kriteria benar-salah maupun baik-buruk semua tindakan/praktik dalam ranah kegiatan tertentu”.<sup>19</sup> Misalnya, ranah ekonomi, ranah pendidikan, ranah agama, dan sebagainya. Perulangan tindakan pengajaran-pembelajaran, pelaksanaan ujian, pemberian nilai dan ijazah, serta segala tindakan administratif yang menopang praktik itu menjadi aturan formal dengan sanksi suatu ranah tertentu; proses dan ranah praktik ini kemudian disebut institusi pendidikan. Ibarat “tata bahasa”, institusi bukan hanya menjadi bingkai tindakan, melainkan juga menjadi kriteria validitas baik-buruk dan benar-salahnya tindakan. Itulah mengapa “institusi merupakan aturan main dalam kehidupan masyarakat”.<sup>20</sup>

Dengan demikian, institusi merupakan sedimentasi perulangan tindakan yang kemudian menciptakan standar tentang apa yang dianggap baik atau buruk, benar atau salah. Pada gilirannya institusi menjadi bingkai objektif-eksternal tentang standar kriteria untuk menilai apakah suatu tindakan baik atau buruk, benar atau salah. Dalam kinerja institusi terlibat standar etis-normatif, yaitu standar apa yang disebut tindakan baik-buruk dan benar-salah dalam ranah pendidikan, ranah politik, ranah hukum, dan sebagainya. Mengapa kita marah kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menyalahgunakan anggaran pemerintah untuk tamasya jika bukan karena kita menganggap mereka telah menyelewengkan standar integritas institusi perwakilan? Mengapa mengancam kesaksian palsu jika bukan karena kita memandang hal itu membusukkan standar integritas lembaga peradilan? Dari bingkai inilah korupsi dipahami sebagai pembusukan, penyelewengan, atau penjungkirbalikan integritas maksud, kinerja, dan tujuan tata kelembagaan.<sup>21</sup>

Akan tetapi, mengapa penyelewengan itu dipandang merusak integritas maksud, kinerja, dan tujuan institusi? Apa yang dirusak?

Institusi mencegah masyarakat rontok berantakan... Di satu pihak, institusi melindungi kita dari dampak destruktif kepentingan-

19 Jon Elster, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 427, 428.

20 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), hlm. 3.

21 Seumas Miller, *Moral Foundation of Social Institutions: A Philosophical Study* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), hlm. 161-164.

diri dan nafsu liar individu, tetapi di lain pihak institusi juga rentan dirusak kepentingan-diri yang sempit—"karat masyarakat" dalam istilah Tocqueville. Institusi membentuk kita melalui berbagai cara: mewajibkan atau mendorong kita bertindak dengan cara tertentu; memaksa kita membiayai kegiatan yang sesungguhnya tidak ingin kita biayai; memampukan kita melakukan hal-hal yang tanpanya (institusi) kita tidak dapat lakukan; membuat kita sulit melakukan hal-hal yang tanpanya (institusi) sebenarnya dapat mudah kita lakukan; dan mengubah konteks bagi tawar-menawar di antara pihak-pihak individual.<sup>22</sup>

Dengan kata lain, institusi memampukan (*enabling*) dan sekaligus membatasi (*constraining*). Memampukan, sebab standar integritas peradilan membuat seorang saksi yakin benar-salah dan baik-buruknya kesaksian bergantung pada "kebenaran dan hanya kebenaran". Membatasi, sebab terjaminnya standar integritas peradilan membuat saksi yang sama yakin bahwa isi kesaksiannya tidak boleh ditentukan oleh, misalnya, pemberian uang dari salah satu pihak yang berperkara. Dari contoh kecil ini juga diisyaratkan bahwa tiap ranah institusi mempunyai standar integritas yang khas. Dari mana kita tahu kekhasan standar integritas masing-masing tata kelembagaan? Standar integritas tata kelembagaan itu dapat dikenali dari alasan adanya (*raison d'être*) institusi tertentu dalam keseluruhan lanskap kehidupan bersama.<sup>23</sup>

Apa alasan adanya institusi kepolisian? Kepolisian ada sebagai instansi penjamin ketertiban dan keamanan umum. Alasan adanya lembaga peradilan adalah manajemen jaminan kesetaraan akses hukum bagi pencarian keadilan, bukan instansi *tender* yang memenangkan pembayar harga tertinggi. Alasan adanya institusi sekolah/ perguruan tinggi adalah penyelenggaraan proses belajar-mengajar dalam rangka pencarian/penyebaran kebenaran pengetahuan/ilmu, dan bukan dakwah. Dan seterusnya. Itu berarti institusi merupakan ranah aturan main tertentu. Keragaman institusi dengan kekhasan standar integritas masing-masing sejajar dengan keberagaman kebutuhan suatu masyarakat. Bagaimana

22 Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences...*, hlm. 147, 148.

23 Seumas Miller, *Moral Foundation of Social Institutions...*, hlm. 161.

terjadi keragaman institusi tentulah kisah yang butuh uraian tersendiri.

Dari mana standar normatif ranah-ranah institusional muncul? Dalam sejarah, terbentuknya institusi dengan standar integritas etisnya itu umumnya digerakkan bukan oleh maksud luhur (yang kemudian membentuk standar etis), tetapi terbentuknya standar etis itu merupakan efek sampingan konflik-konflik kepentingan. Seperti yang biasa terjadi dalam kesemrawutan sejarah, salah satu taktik mengalahkan pihak lawan dalam konflik adalah dengan mengklaim bahwa lawan telah melakukan kejahatan, perusakan, penyelewengan, dan sebagainya. Melalui proses ini, kebalikan dari apa yang dirusak kemudian berkembang menjadi standar moral tertentu dan lambat laun menjadi "moralitas yang tertanam secara konstitutif pada keberadaan institusi tertentu".<sup>24</sup> Korupsi sebagai penyelewengan standar integritas kelembagaan juga berkembang melalui proses ini.<sup>25</sup>

Itu juga berarti, ketika membicarakan korupsi, kita perlu secara kategoris membedakan antara "orang sebagai manusia" (*human qua human*) dan "orang sebagai pemangku kewajiban institusi" (*human qua institutional trustee*). Seorang *qua* manusia bukanlah seorang sebagai polisi, politisi, karyawan kantor, politisi, pejabat, guru/dosen, atau bahkan sebagai warga negara. Dalam arti ketat, korupsi bukanlah masalah seorang/sekelompok orang *qua* manusia, melainkan persoalan "sejauh orang/kelompok orang menjadi bagian pemangku kewajiban praktik institusional yang kinerjanya didasarkan pada standar integritas".<sup>26</sup> Itulah mengapa seseorang yang mencopet di jalanan tidak disebut melakukan korupsi, tetapi orang sama yang menggelapkan anggaran kantornya disebut melakukan korupsi. Begitu pula seorang akademisi tidak dianggap melakukan plagiarisme ketika mengutip tanpa menyebut sumber dalam *e-mail* pribadi kepada rekannya, tetapi disebut plagiarisme ketika melakukan yang sama dalam tulisan di jurnal atau buku akademik.

24 Mervyn Frost, "Constitutive Theory and Moral Accountability: Individuals, Institutions, and Dispersed Practices" dalam T. Erskine (ed.), *Can Institutions Have Responsibility? Collective Moral Agency and International Relations* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), hlm. 93, 94.

25 Michael Johnston, "The Definitions Debate...", hlm. 14-16.

26 Mervyn Frost, "Constitutive Theory and Moral Accountability...", hlm. 91.

Namun, andaikan terjadi korupsi dalam penggelapan anggaran pembangunan oleh anggota DPR dalam kolusi dengan pejabat Kementerian Pekerjaan Umum. Apakah para kontraktor swasta yang melakukan suap untuk memenangkan berbagai *tender* pembangunan itu melakukan korupsi? Juga seandainya belum ditetapkan undang-undang sebagai bagian korupsi, perlu ditegaskan bahwa penyuapan itu adalah korupsi. Para kontraktor melakukan korupsi *qua* warga negara yang merusak standar integritas kelembagaan tata negara dan kompetisi *tender*: "Warga negara belum tentu pemangku kewajiban Institusi publik, tetapi mereka adalah pemangku kewajiban institusional *qua* warga negara", dan kewarganegaraan adalah bagian standar integritas institusi tata negara, yang tecermin dalam tugas publik mereka sebagai pemilih (*voters*).<sup>27</sup>

Satu kehati-hatian lain perlu diajukan. Bayangkan apartheid, tata kelembagaan yang alasan adanya tak lain diskriminasi berdasarkan perbedaan ras dan warna kulit. Apakah seorang imam yang meresmikan perkawinan pasangan kulit putih dan kulit hitam menjungkirbalikkan standar integritas apartheid? Di sini perlu dijernihkan bahwa apa yang dimaksud standar integritas tidak terpisah dari ciri legitim alasan adanya suatu tata kelembagaan. Tentu saja apa yang dimaksud "legitim" bukan sekadar sah menurut hukum. Bisa saja suatu tata kelembagaan sah menurut hukum, tetapi tidak punya landasan moral bagi keberadaannya. Apartheid, organisasi mafia, dan segala pranata Nazisme adalah contoh kelembagaan yang sejak awal tak punya legitimasi moral. Fasisme Nazi, apartheid, atau mafia tidak dapat disebut diselewengkan sebab tata kelembagaan seperti itu sejak awal tidak punya dasar legitimasi moral. Itu juga berarti, suatu tindakan/praktik hanya dapat disebut korupsi jika, dan hanya jika, menyelewengkan standar integritas tata kelembagaan yang alasan-adanya legitim secara moral.<sup>28</sup> Itulah juga mengapa orang tidak menganggap suap yang dilakukan untuk membantu tawanan lolos dari kamp konsentrasi Nazi sebagai korupsi.

27 Seumas Miller, *Moral Foundation of Social Institutions* ..., hlm. 169.

28 Seumas Miller et al., *Corruption and Anti-Corruption* ..., hlm. 66; Seumas Miller, *Moral Foundation of Social Institutions* ..., hlm. 172-173.

Cara memahami korupsi yang diajukan di atas mungkin terdengar aneh. Namun, kesan aneh ini muncul hanya lantaran apa yang biasanya kita pakai memahami korupsi sangat dibentuk oleh pengertian formal hukum. Tentu itu tidak keliru, tetapi juga menderita dua cacat serius. Pertama, korupsi sebagaimana ditetapkan hukum merupakan pengertian yang niscaya bagi langkah *metodis* penanganan kasus korupsi, tetapi tetap perlu dibedakan dari soal *substantif* korupsi. Lugasnya, apa itu korupsi tak identik dengan bagaimana kasus korupsi ditangani. Apa yang secara mengesankan berkembang pesat di Indonesia dewasa ini adalah kelompok atau gerakan bagaimana memberantas korupsi, tetapi studi korupsi dapat dikatakan belum mulai. Gerakan pemberantasan korupsi punya kualitas keberlanjutan dan kedalaman hanya jika secara paralel disertai refleksi intelektual tentang persoalan korupsi. Kedua, tanpa menempatkan persoalan korupsi dalam lanskap intelektual lebih luas (dan bukan sekadar perkara hukum), kita akan mengalami kesulitan memahami mengapa korupsi merupakan "kanker masyarakat".<sup>29</sup>

Ketika menyatakan bahwa korupsi menyangkut perusakan/penyelewengan standar integritas kelembagaan, apa yang dirusak? Karena korupsi punya akibat merusak? Karena korupsi merusak tujuan kelembagaan? Ataukah karena pada dirinya tindakan korup tidak dapat diterima, terlepas dari apa pun tujuan dan akibatnya? Inilah deretan pertanyaan yang terlibat dalam perbedaan aneka pendekatan etika. Jika korupsi merupakan klaim etis-normatif, pendekatan etika tentu juga punya urusan dengan persoalan korupsi.<sup>30</sup> Berikut ini hanya contoh sangat singkat tiga pendekatan yang biasanya menjadi bagian studi etika dasar.

Pertama, paham etika utilitarianisme yang berpandangan bahwa baik-buruknya tindakan tidak terletak pada tujuan atau tindakan itu sendiri, tetapi pada dampak dalam rupa manfaat tindakan (*utility*). Maka, korupsi itu imoral karena berdampak merugikan (*disutility*), dan dampak dipahami bukan sekadar bagi pelakunya, melainkan bagi kondisi keseluruhan (*the greatest felicity for the*

29 James D. Wolfensohn, "People and Development" dalam *Voices for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn 1996-2005* (Washington DC: World Bank, 2005), hlm. 50.

30 Seumas Miller *et al.*, *Corruption and Anti-Corruption...*, hlm. 60-80.

*greatest number*). Namun, tentu dapat diajukan pertanyaan ini: seandainya kalkulus "dampak bagi kondisi keseluruhan" itu dapat diperhitungkan, apakah korupsi juga dapat dianggap "baik" apabila dampaknya menguntungkan? Pertanyaan ini tidak mengada-ada. Pada dasawarsa 1960-an persis perspektif inilah yang berkembang. Dalam rangka kajian ilmiah, para ilmuwan sosial kurang lebih melihat masalahnya begini. Terutama di negara-negara sedang membangun, korupsi selalu terjadi. Jika selalu terjadi, tak banyak gunanya mengkaji korupsi kecuali dalam kaitan dengan dampaknya. Mungkin korupsi tidak selalu merusak; korupsi menjadi bagian penyesuaian masyarakat menuju modernitas dan korupsi menjadi strategi untuk membuat birokrasi bekerja efisien—misalnya, suap membuat layanan diberikan lebih cepat.<sup>31</sup>

Dalam konteks negara-negara yang sedang mulai membangun itulah studi korupsi bergeser menjadi teknikalitas mengukur dampaknya merugikan atau menguntungkan. Maka muncullah dua kubu yang saling beradu: kubu yang memandang korupsi sebagai minyak pelumas (*corruption greases the wheel*), yang ditantang oleh kubu yang melihat korupsi sebagai pengganjal (*corruption as sand that obstructs the machine*). Misalnya, kajian yang memandang korupsi bisa memperbaiki efisiensi birokrasi ditantang oleh temuan bahwa seandainya Indonesia, yang ada di peringkat ke-80 negara terkorup pada tahun 1998, dapat mengurangi tingkat korupsi setara Brasil (peringkat ke-46), "tingkat investasi Indonesia dapat tumbuh minimal 4 persen per tahun dan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) akan mencapai sekurangnya 0,5 persen".<sup>32</sup> Di antara perspektif lain, inilah perspektif yang dewasa ini paling dominan dalam kajian korupsi.<sup>33</sup> Kendati kajian dampak korupsi niscaya dibutuhkan dalam kebijakan, perspektif utilitarian ini mudah terpeleset ke dalam kecenderungan memandang korupsi sebagai sekadar soal kerugian finansial. Lebih mendasar lagi,

31 Lihat misalnya Nathaniel Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* 8/2 (1964); Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

32 Paolo Mauro, "Why Worry about Corruption?", *IMF Economic Issues* 6 (1999), hlm. 9.

33 Dengan berbagai variasi, inilah rumpun yang dikenal sebagai "pendekatan ekonomi" dalam studi korupsi. Lihat misalnya Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook of the Economics of Corruption* (Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

perspektif ini cenderung menghindari dari pokok substantif tentang apa itu korupsi.

Kedua, paham etika deontologi yang berpandangan bahwa baik-buruknya tindakan X sejauh X merupakan kewajiban moral pada dirinya, terlepas dari kalkulus dampak. Akan tetapi, dari mana kita tahu X itu kewajiban moral? Cara mengujinya adalah modus non-instrumental dan universalisasi. Cara mengerti bahwa "jangan menyuap atau menerima suap" merupakan kewajiban moral adalah melihat apakah tuntutan itu bukan hanya syarat bagi tujuan lain, dan membayangkan apakah orang waras dan berkehendak baik melihat berlakunya tuntutan itu sebagai baik pada dirinya bagi semua orang. Paham "deontologis tentang korupsi dalam banyak hal sesuai dengan paham kebanyakan orang tentang moralitas".<sup>34</sup> Itulah mengapa, meski dapat diperlihatkan bahwa korupsi membantu efisiensi dengan memutus kelambanan birokrasi, orang tetap melihat korupsi tidak bisa diterima. Namun, mengingat statusnya sebagai meta-etika, perspektif deontologis dalam studi korupsi juga mudah menciut menjadi paham tentang korupsi sebagaimana ditetapkan hukum.

Ketiga, paham etika teleologi yang berpandangan baik-buruknya tindakan ditentukan oleh sejauh mana tindakan itu menjadi bagian keterpenuhan alasan-adanya (kodrat) yang merupakan tujuan. Menyitir Aristoteles, "sebagaimana tujuan pengetahuan kedokteran adalah kesehatan",<sup>35</sup> begitu pula tujuan peradilan adalah manajemen kesetaraan akses hukum bagi pencarian keadilan, bukan pasar yang memenangkan pembayar harga tertinggi. Cara berpikir teleologis melihat serius institusi dengan standar integritas tujuan dan proses yang secara konstitutif dan legitim membuat mengapa institusi tertentu vital bagi tata kehidupan bersama. Korupsi merupakan penyelewengan standar integritas yang melekat pada ciri legitim alasan-adanya institusi.

Dibandingkan utilitarianisme dan deontologi, perspektif teleologis ibarat jaring yang terlalu longgar untuk menangkap pokok substantif korupsi. Itulah kelemahannya. Namun, perspektif

34 Gordon Graham, *Eight Theories of Ethics* (London: Routledge, 2004), hlm. 110.

35 Aristotle, *Nicomachean Ethics*, terj. H. Rackman (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968), II.i.6.

ini juga punya kelebihan yang sanggup menerangi lebih memadai sempitnya definisi korupsi dewasa ini dan daya rusak korupsi terhadap seluruh pori-pori kehidupan bersama.

### 3. Membongkar Bias Korupsi

Jika perspektif teleologis melihat korupsi sebagai perusakan/ penyelewengan standar integritas tata kelembagaan, dan standar integritas dapat dikenali dari ciri legitim alasan-adanya institusi tertentu, bukankah lalu korupsi menyangkut wilayah begitu luas dan tidak hanya perkara uang atau penyalahgunaan kekuasaan negara? Itu tak berarti pengertian yang berfokus pada "perkara uang" atau "penyalahgunaan kekuasaan negara" merupakan pengertian keliru. Namun, pengertian itu terlalu sempit. Misalnya, Bank Dunia ringkas mendefinisikan korupsi sebagai "penyalahgunaan kekuasaan publik bagi keuntungan pribadi".<sup>36</sup> Definisi itu padat dan elegan, tetapi istilah *publik* segera dilihat identik dengan pemerintah/negara. Dengan itu, korupsi juga dilihat sebagai masalah penyelewengan kekuasaan negara, sedangkan penyelewengan standar integritas kelembagaan di luar instansi pemerintah juga berada di luar kategori korupsi.

Definisi apa itu korupsi memang bukan segala-galanya, tetapi semua analisis dan kebijakan menyangkut korupsi selalu melibatkan definisi korupsi. Pada titik ini, ada gunanya menunjukkan sekurangnya tiga bias definisi yang implisit terlibat dalam banyak literatur tentang korupsi.

Pertama, bias sentrisme-negara (*state-centrism bias*). Bias ini berakar dari penyamaan arti "publik" dengan "instansi pemerintah" sebagai sektor nonswasta/non-privat. Korupsi dipahami sebagai penyelewengan kekuasaan pemerintah/negara oleh aparatus negara. Namun, pengertian seperti ini segera menemui kesulitan. Bayangkan seorang kiper klub sepak bola, dia bukan pegawai pemerintah dan klub itu, juga bukan milik pemerintah. Bayangkan ia menerima suap dari petaruh (yang, bayangkan, juga bukan pegawai pemerintah) untuk membuat timnya kalah dalam suatu pertandingan kompetisi liga utama. Apa yang dilakukan petaruh maupun kiper itu jelas-jelas tindakan korupsi, tetapi akan lolos dari

<sup>36</sup> World Bank, *Helping Countries Combat Corruption* (Washington DC: World Bank, 1997), hlm. 8.



pengertian korupsi yang negara-sentris. Hal sama dapat dipakai memahami kasus *doping*, plagiarisme, pemalsuan tanda tangan, *insider trading* di pasar modal yang (andaikan) semua dilakukan di luar orbit instansi pemerintah dan bukan oleh pegawai pemerintah. Semua itu bentuk korupsi, tetapi bukan bagian penyelewengan kekuasaan negara.

Bayangkan semua instansi negara bebas dari kasus-kasus itu, tetapi semua itu luas terjadi di luar instansi negara oleh orang-orang yang tidak terkait dengan instansi negara. Semua itu disebut korupsi dan tidak kalah merusak standar integritas kelembagaan kompetisi olah raga, kehidupan akademik, transparansi pasar modal, dan sebagainya. Contoh ini mengisyaratkan bahwa meskipun pengertian korupsi yang berporos pada lembaga pemerintah niscaya berguna, banyak tindakan dan praktik korup yang lalu tidak akan tercakup. Masalahnya, ketidaktercukupan tidak berarti semua itu bukan korupsi dan tidak juga berarti semua itu kurang merusak standar integritas kelembagaan. Apabila didorong ke konsekuensi logisnya, bias sentrisme-negara pada akhirnya bermuara pada ungkapan yang diajukan ekonom libertarian Gary Becker: "Jika kita hapus negara, kita hapus korupsi".<sup>37</sup>

Kedua, bias ekonomisme (*economism bias*). Misalnya, simaklah pengertian korupsi dalam Undang-Undang Republik Indonesia: "Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian".<sup>38</sup> Pengertian ini tidak keliru, tetapi tidak hanya mengandung bias ekonomistik, tetapi juga bias sentrisme-negara. Tentu saja, pengertian ekonomistik ini segera menghadapi kesulitan. Umumnya plagiarisme yang dilakukan oleh akademisi, dosen, ataupun mahasiswa tidak dilakukan dengan tujuan keuntungan finansial dan tidak juga melibatkan pejabat atau pegawai pemerintah, tetapi sangatlah absurd memandang plagiarisme bukan sebagai korupsi. Umumnya plagiarisme dipicu oleh pengejaran status

37 Gary Becker, "To Root Out Corruption, Boot Out Big Government", *Business Week* 18 (31 Januari 2004).

38 UU Tindak Pidana Korupsi Republik Indonesia, UU Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2, 3.

akademik, atau oleh sekadar keinginan untuk dianggap pintar, yang tidak secara niscaya terkait dengan motif keuntungan finansial. Atlet yang memakai obat *doping* dalam kompetisi umumnya juga tidak digerakkan motif keuangan. Ia melakukan itu untuk mengejar kemenangan. Bahwa kemenangan itu lalu punya dampak keuntungan keuangan pribadi perlulah dibedakan dari tindakan pemakaian obat perangsang.

Namun, bahkan jika dilakukan oleh pegawai pemerintah dalam kinerja instansi negara pun, tindakan korup tidak selalu menyangkut motif finansial/keuntungan finansial. Banyak tindakan korupsi digerakkan oleh motif kekuasaan demi kekuasaan itu sendiri. Kesaksian palsu di ruang pengadilan adalah korupsi yang tak selalu didasari alasan keuangan. Begitu pula manipulasi suara pemilih yang dilakukan partai-partai politik merupakan korupsi atas standar integritas demokrasi, tetapi tidak selalu dilakukan karena alasan keuangan.

Ketiga, bias legalisme (*legalism bias*). Suatu tindakan disebut korupsi atau bukan korupsi sejauh ditetapkan undang-undang. Maka, bisa saja meskipun suatu perbuatan jelas-jelas merupakan korupsi, hukum menetapkan sebaliknya, atau setidaknya memutus kaitan antara "definisi korupsi" dan "implikasi hukumnya". Contoh yang paling jelas, seperti disebut di awal tulisan ini, adalah bagaimana sebelum tahun 1977 aneka suap yang dilakukan perusahaan AS untuk memenangi kontrak bisnis di luar AS tidak ditetapkan sebagai melanggar hukum antikorupsi; atau setidaknya belum ada hukum di AS yang menetapkan berbagai suap itu sebagai korupsi. Hanya saja, setelah keluar penetapan hukum Foreign Corrupt Practices Act (19 Desember 1977), tindakan penyuaipan yang sama ditetapkan sebagai korupsi dengan implikasi hukumnya. Jadi, hukum memang niscaya perlu sebagai metode menangani, tetapi memahami korupsi hanya sejauh ditetapkan hukum cukup pasti membuat banyak tindakan yang secara substantif jelas-jelas korupsi lolos dari jaring hukum.

Kesulitan yang terlibat dalam tiga bias di atas mengisyaratkan bahwa inti korupsi jauh lebih mendasar daripada soal hukum, soal ekonomi, atau juga soal penyalahgunaan kekuasaan negara. Di jantung konsep korupsi rupanya terletak suatu klaim moral tentang

ciri "kejahatan" yang terlibat dalam perusakan dan penyelewengan standar integritas alasan-adanya tata kelembagaan tertentu. Seperti telah disebut, cara memahami ini mengandung risiko kelonggaran konseptual. Namun, perlulah dipahami mengapa perentangan definisional ini diperlukan. Dalam literatur, pengertian korupsi tidak hanya menderita tiga bias di atas, tetapi pada gilirannya juga disempitkan ke dalam dua payung-kategori, yaitu "korupsi sebagai penyelewengan jabatan-publik" dan "korupsi sebagai subversi transaksional terhadap standar nontransaksional".<sup>39</sup>

Penyempitan itu merupakan hasil pergeseran pengertian korupsi dari zaman kuno ke zaman modern, dengan munculnya birokrasi tata negara modern dan sistem ekonomi kapitalisme. Namun, pergeseran ke arah arti politico-birokratis dan ekonomistik itu juga telah membawa penyempitan yang melemahkan apa yang dalam sejarah persis mau diemban konsep korupsi, yaitu sentralitas "kepentingan publik" (*public interests*).<sup>40</sup> Kepentingan publik terungkap dalam standar integritas aneka institusi yang menyangga kualitas kehidupan bersama, lebih luas daripada sekadar birokrasi negara dan sistem pasar. Maka, apabila kepentingan publik merupakan alasan sentral mengapa korupsi menjadi masalah, cara mendekati korupsi yang berporos pada kepentingan publik juga niscaya perlu selalu didesakkan.

Selain itu, perentangan pengertian ini juga mengandung implikasi praktis. Korupsi itu punya logika domino. Maksudnya, luasnya korupsi dalam satu sektor tidaklah terceraiikan (untuk tidak mengatakan sebagai kelanjutan) dari keluasan korupsi di sektor-sektor kelembagaan lain.<sup>41</sup> Juga, luasnya gejala *nyontek* dalam dunia sekolah biasanya juga tidak terpisahkan dari keluasan suap, kolusi dan nepotisme, kecurangan di dunia olah raga, plagiarisme, penggelapan anggaran, dan sebagainya. Maka bolehlah diajukan eksperimen hipotetis ini: andaikan semua birokrasi pemerintah bersih dari segala bentuk korupsi, tetapi segala bentuk korupsi

39 Arnold J. Heidenheimer dan Michael Johnston, *Political Corruption...*, hlm. 7-9.

40 Barry Hindess, "How Should We Think about Corruption?" dalam M. Barcham et al. (ed.), *Corruption: Expanding the Focus* (Canberra: Australian National University E-Press, 2012), hlm. 19-20.

41 Lihat misalnya Syed Hussein Alatas, *Corruption and the Destiny of Asia* (Petaling Jaya: Prentice Hall and Simon & Schuster, 1999), hlm. 19.

menggejala di luar birokrasi pemerintah, atau sebaliknya, apakah suatu masyarakat terbebas dari korupsi? Dan, andaikan semua bentuk korupsi itu terjadi, tetapi tidak ada satu pun undang-undang yang menetapkan semua itu korupsi, apakah semua itu lalu tidak disebut korupsi dan masyarakat terbebas dari korupsi?

Eskperimen kecil itu tentu saja terdengar mengada-ada, tetapi mungkin dibutuhkan untuk membantu melihat dengan lugas bahwa korupsi lebih dari sekadar perkara hukum, kerugian uang, atau juga penyalahgunaan kekuasaan negara. Tentu saja, apa yang disebut "kepentingan publik" sangatlah licin bagai belut. Dalam arti tertentu dapat dikatakan penyempitan arti korupsi yang terjadi dalam sejarah merupakan langkah metodis yang tidak terelakkan di hadapan ciri elusif konsep korupsi. Sebagaimana telah disebut, pentinglah membedakan antara perkara substantif dan urusan metodis. Namun, persoalan substantif korupsi begitu luas dan penuh kontroversi, sedangkan urusan metodis selalu berciri terbatas, terukur, serta netral.

Itulah yang rupanya menjelaskan mengapa dokumen-dokumen hukum antikorupsi biasanya menghindari dari definisi substantif korupsi, dan hanya mendaftar perbuatan yang disebut korupsi, seperti suap, jual-beli pengaruh, dan pencucian uang. Misalnya, dokumen hukum antikorupsi yang punya lingkup paling internasional dewasa ini adalah *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, yang disahkan 31 Oktober 2003. Tak ada definisi substantif korupsi dalam seluruh dokumen itu meskipun istilah "korupsi" bertebaran dari awal sampai akhir.<sup>42</sup> Dalam simposium pendidikan antikorupsi yang diselenggarakan Perserikatan Bangsa-Bangsa di Vienna, Austria, 11-13 Agustus 2014, saya memberanikan diri bertanya mengapa tidak ada definisi korupsi di dalam seluruh dokumen itu. Jawabnya: "Ya, itu kelemahan besar, tetapi hukum memang hanya berurusan dengan tindakan." Inilah persoalan metodis yang akan mengakhiri tulisan ini.

Bayangkan pernyataan "A penyuap" atau "pemalsu tanda tangan" atau "plagiaris". Semua itu tindakan yang disebut korup. Namun, cukup pasti pernyataan itu tidak sama dengan "A koruptor".

---

<sup>42</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004).

Itu mengisyaratkan korupsi punya status konseptual yang berbeda dari tindakan penyuapan atau pemalsuan. Kebanyakan kejahatan (termasuk yang dianggap korup) berupa tindakan (*acts*), tetapi konsep korupsi lebih menunjuk karakter (*character*), lapis yang lebih dalam dari sekadar tindakan. Korupsi "merupakan konsep *disposisional*, yang menggambarkan lapis kedalaman watak moral si tertuduh" dan "memandang korupsi dari watak orang, bukan dari perbuatannya".<sup>43</sup>

Akan tetapi, bukankah itu berarti korupsi lalu sulit ditangani atau diselesaikan dengan hukum. Mengapa? Sebab, hukum hanya berurusan dengan tindakan, bukan dengan karakter. Kemalasan, misalnya, tidak dapat diajukan ke pengadilan. Hanya tindakan menyuap guru untuk mendapatkan nilai lulus (yang barangkali terkait dengan karakter "kemalasan") yang dapat dibawa ke pengadilan. Persoalan ini dapat ditafsirkan sebagai landasan argumen mengapa pemberantasan korupsi tidak akan mujarab hanya dengan mengandalkan penegakan hukum, sebab korupsi lebih dari sekadar soal hukum. Bisa pula kesulitan ini dipakai untuk mendasari argumen tentang urgensi pendidikan antikorupsi. Namun, apa yang hendak disampaikan di sini menyangkut hal lain.

Meskipun secara substantif lebih memadai untuk memahami kedalaman masalah korupsi, apa yang diajukan dalam tulisan ini tampak kedodoran untuk diterjemahkan sebagai langkah metodis. Seperti diakui ahli studi hukum dan korupsi Laura Underkuffler, korupsi memang pada akhirnya "persoalan serius moral, tetapi tidak dapat diwadahi atau ditampung oleh gagasan konvensional hukum".<sup>44</sup> Di sinilah terletak diskrepansi antara moral dan hukum. Namun, jika hukum dan moral punya kaitan erat, kedodoran itu mungkin juga perlu dipahami begini: apabila klaim korupsi sebagai persoalan moral tampak menderita kelonggaran konseptual bagi proses hukum, mungkin bukan semata kelonggaran itu yang menjadi masalah bagi hukum, tetapi juga karena hukum sebagai metode menangani korupsi mudah ketinggalan kereta berhadapan dengan kecepatan, keluasan, dan kedalaman gejala korupsi. Karena itu, hukum perlu segera berlari mengejarnya.

43 Laura S. Underkuffler, *Captured by Evil...*, hlm. 74, 75 (cetak miring asli).

44 Laura S. Underkuffler, *Captured by Evil...*, hlm. 245.