



KORUPSI

Melacak Arti, Menyimak Implikasi



B. Herry Priyono

KORUPSI

Melacak Arti, Menyimak Implikasi



Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014
tentang Hak Cipta

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KORUPSI

Melacak Arti, Menyimak Implikasi

B. Herry Priyono



Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta



KOMPAS GRAMEDIA

KORUPSI

Melacak Arti, Menyimak Implikasi

oleh © B. Herry Priyono

GM 618222034

Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
Kompas Gramedia Building Blok I, Lt. 5
Jl. Palmerah Barat 29-37, Jakarta 10270

Editor: Andi Tarigan
Ilustrasi sampul: Yosefine
Perwajahan sampul: Suprianto
Perwajahan isi: Fajarianto

Diterbitkan pertama kali oleh
Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
Anggota IKAPI, Jakarta, 2018

www.gpu.id

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: 978-602-06-1905-7

Dicetak oleh Percetakan PT Gramedia, Jakarta

Isi di luar tanggung jawab Percetakan

DAFTAR ISI

Daftar Tabel, Grafik, Diagram	ix
Daftar Singkatan	xi
Prakata	xv
Bab 1. Pendahuluan	1
1.1. Catatan Metodologis I	3
1.2. Catatan Metodologis II	6
1.3. Rute Perjalanan	10
Bab 2. Perihal Arti dan Definisi	15
2.1. Keluasan Arti, Keterbatasan Definisi	16
2.2. Konsep dan Pengertian Korupsi	22
2.3. Bias Definisi Korupsi	31
2.4. Tipologi Keragaman Definisi	38
2.5. Mencari Kriteria Definisi	48
2.6. Rangkuman	56
Bab 3. Sebelum Modernitas: Kemosrotan sebagai Paham Klasik Korupsi	59
3.1. Zaman Kuno: Korupsi sebagai Kemosrotan	60
3.2. Abad Pertengahan: Teologisasi Kemosrotan	98
3.3. Paham Korupsi dalam Tradisi Islam	115
3.4. Zaman Renaissance: Korupsi vs Keutamaan Warga	129
3.5. Rangkuman	141

Bab 4. Zaman Modern: Nostalgia dan Munculnya Paham Baru	145
4.1. Thomas Hobbes: Kontrak Sosial dan Mandat	147
4.2. Montesquieu: Kemerostan Rezim dan Tarikan Modernitas	159
4.3. Adam Ferguson: Nostalgia pada Keutamaan Masa Lalu	169
4.4. Adam Smith: Memeluk Kemajuan melalui Paradoks	178
4.5. Rivalitas Standar Moral dan Abad Reformasi	195
4.6. Jeremy Bentham: Reformasi dan Paham Baru Korupsi	208
4.7. Rangkuman	223
Bab 5. Zaman Kontemporer: Penyelewengan Mandat dan Jabatan Publik	227
5.1. Kekuasaan Publik sebagai Mandat Warga	228
5.2. Max Weber dan Paham Modern Korupsi	244
5.3. Korupsi dan Proyek Pembangunan	263
5.4. Membantu atau Menghambat Pembangunan?	278
5.5. Membentuk Globalisasi Paham Anti-Korupsi	293
5.6. Globalisasi Kampanye Melawan Korupsi	309
5.7. Rangkuman	326
Bab 6. Pendekatan Studi Korupsi	329
6.1. Dari Filsafat Moral ke Ilmu-Ilmu Sosial	330
6.2. Pendekatan Ekonomi	362
6.3. Pendekatan Tata-Kelola (Politik dan Ekonomi Institusionalis)	370
6.4. Pendekatan Antropologi	380
6.5. Pendekatan Kriminologi	390
6.6. Pendekatan Teori Sistem (Sosiologi)	400
6.7. Pendekatan Marxist	410
6.8. Beberapa Pendekatan Lain: Hukum, Psikologi, Neo-Klasik	420
6.9. Rangkuman	447

Bab 7. Korupsi sebagai Persoalan Moral	447
7.1. Memahami Ciri Moral Korupsi	448
7.2. Tujuan, Tindakan, dan Dampak Korupsi	458
7.3. Daya Institusi: Deskriptif dan Normatif	472
7.4. Standar Integritas Moral Institusi	482
7.5. Ciri Institusional Korupsi	494
7.6. Yang Korup dan Cita-Cita Tataan	506
7.7. Rangkuman	518
Bab 8. Penutup	521
8.1. Melacak Arti	522
8.2. Menyimak Implikasi I	527
8.3. Menyimak Implikasi II	531
Catatan Akhir	537
Daftar pustaka	615
Tentang Penulis	665

DAFTAR TABEL, GRAFIK, DIAGRAM

Tabel 5.1.	Perbedaan Orientasi Tradisional dan Modern menurut Mazhab Modernisasi	268
Tabel 5.2.	Peringkat Korupsi menurut <i>Corruption Perceptions Index/CPI</i>	317
Tabel 6.1.	Indeks Persepsi Korupsi 12 Kota di Indonesia (2017)	353
Tabel 6.2.	Indeks Tata-Kelola (WGI) Indonesia 1996, 2006, 2016	376
Tabel 6.3.	Kualitas Tata-Kelola dan Strategi Melawan Korupsi	378
Tabel 6.4.	Tipologi Sindrom Korupsi dan Arah Perubahan	436
Tabel 7.1.	Perbedaan Imperatif Hipotesis dan Imperatif Kategoris	464
Grafik 5.1.	Jumlah Artikel Ilmiah tentang Korupsi 1990-2010	312
Grafik 6.1.	Perbandingan Literatur Korupsi dalam Ekonomika dan Sosiologi 1940-2008	363
Diagram 5.1.	Dinamika dan Kaitan Momen Ilmiah, Momen Etis, Momen Politis	279

PRAKATA

Kisah buku ini mulai di tahun 2014, ketika peristiwa mendamparkan saya di beberapa forum lokal, nasional, dan internasional tentang pengajaran anti-korupsi di perguruan tinggi. Saya mulai mengenali bahwa literatur pendukung yang berisi horizon latar belakang bagi studi seperti itu belum tersedia di Indonesia. Saya bisa salah total, tetapi banyak teman yang jauh lebih tahu juga membenarkan. Lalu berburu, memilih, dan mempelajari bahan terjadi dalam pasang-surut. Dari akhir 2015 hingga akhir 2016, tugas lain yang melibatkan masuk-keluar banyak negara dan kota menghentikan pengolahan bahan. Baru di awal 2017, bahan-bahan dapat dikunyah kembali.

Cuma, saya tidak diberkati kemewahan waktu dan dana. Banyak bahan riset untuk buku ini tersedia berkat kemurahan hati, dari tersedianya buku langka dan terbaru hingga akses ke jurnal misterius. Saya ingin berterima kasih kepada jiwa-jiwa murah hati ini: Karlina Supelli, Ibu Ratna Widiatmadja dan Bapak Andi Hartadi, Dinita Andriani Putri, Astari Mareska Daenuwy, Sunaryo, Alamsyah M. Dja'far, Raditya Kosasih, H. Angga Indraswara SJ, Klaus H. Raditio SJ, R. In Nugroho Budisantoso SJ, I. Smartono SJ, dan banyak lagi. Retno Triharjanti di Sekretariat Program Pascasarjana Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara menjamin lalu-lintas puluhan buku bahan penelitian. Mereka tidak pernah bertanya untuk apa banyak buku dan artikel aneh itu. Namun,

mereka membuat bahan tersedia cepat, selalu percaya bahwa saya akan mengolahnya bagi suatu keprihatinan. Monica Tanuhandaru telah menjebloskan saya ke beberapa forum yang memicu gagasan buku ini. Teman-teman serumah, di suatu rongga di Jakarta, menopang dengan gizi prima dan kelancaran akses internet yang vital bagi pengumpulan bahan dan penulisan. Di Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Andi Tarigan, Yosefine, Suprianto dan Fajarianto telah mengerahkan kreativitas dan kecermatan bagi penerbitan buku ini; bolehlah gambar sampul depan (karya Yosefine) diberi judul 'pohon kehidupan disekap kebatilan'.

Saya mempercayakan draft awal buku ini kepada pembacaan dan interogasi Kanti (Muji Kartika Rahayu), ahli hukum, sarjana filsafat, dan pengacara dengan perhatian khusus pada persoalan korupsi dan kepentingan publik—ia juga membantu menyisir beberapa literatur; dan Danang Widoyoko, teman dengan pengalaman panjang dalam studi serta gerakan anti-korupsi, dan sekarang sedang menyelesaikan studi PhD di Australian National University. Terima kasih untuk dua pribadi itu yang telah membantu menjernihkan beberapa pokok di buku ini. Banyak defisit dalam buku ini bukanlah akibat kelalaian mereka. Itu sepenuhnya tanggung jawab saya.

Apa yang tersaji di sini juga cara saya belajar memahami kompleksitas persoalan korupsi, karena itu niscaya mencerminkan banyak defisit pemahaman saya. Juga dengan segala cacat dan defisit yang akan memandu perbaikan, biarlah buku ini lebih dulu melihat harinya.

Jakarta, Agustus 2018

BHP

BAB 1

PENDAHULUAN

Buku ini bukan panduan memberantas korupsi. Tidak juga buku ini berisi resep solusi. Jika karena itu Anda kecewa, saya sepenuhnya bersimpati pada kekecewaan itu. Sulit mengobati kekecewaan hanya dengan kata dan diagnosa. Korupsi bukan untuk sekadar dipahami, melainkan untuk ditanggapi. Namun, karena tak ada tanggapan di luar pemahaman, keluhuran cita-cita perlu dirawat dengan pemahaman atas simpang-siur gejala yang tidak serapi utopia di *nirvana*. Keluar dari *nirvana*, pemahaman dan tanggapan terhadap korupsi bertemu dengan ambiguitas, paradoks, ironi, dan campur-aduk nuansa. Apa yang disajikan di buku ini adalah horizon untuk memahami kompleksitas itu.

Horizon itu akan merentang luas, sebab horizon yang sempit adalah *contradictio in terminis*. Ada satu, dan hanya satu, pertanyaan yang memandu: Apa itu korupsi? Buku ini adalah upaya melibati pertanyaan tunggal itu. Saya sangsi buku ini telah menjawab pertanyaan itu. Dari kejauhan, pertanyaan “apa itu korupsi?” ibarat sebuah gumpalan awan, dengan wujud dan batas yang jelas. Namun, ketika didekati lalu dimasuki, wujud dan batas yang jelas itu buyar menjadi helai-helai kabut terpencar, mengelak untuk ditangkap. Seperti itu juga membidik arti konsep korupsi. Akan tetapi, mengapa upaya bagaikan me-

ngejar fatamorgana ini tetap dilakukan? Latar belakang berikut telah memicunya.

Pertama, sebatas saya ketahui, di Indonesia belum tersedia literatur yang khusus menyajikan horizon pembahasan arti korupsi dengan rentang cakupan luas untuk membantu pengembangan studi dan agenda menanggapi persoalan korupsi. Tentu, lonjakan perhatian terhadap luasnya gejala korupsi di Indonesia telah memicu munculnya banyak tulisan dalam bentuk opini di media massa, survei persepsi, laporan penelitian, artikel jurnal, beberapa buku kajian konseptual, dan terutama cukup banyak buku panduan hukum penanganan korupsi.¹ Apa yang terlihat masih kosong adalah kajian konseptual dengan rentang cakupan luas yang mungkin dapat menjadi horizon bagi pemahaman dan agenda tanggapan. Juga kalau apa yang disajikan dalam buku ini tetap gagap belum menjawab pertanyaan “apa itu korupsi?”, cakrawala yang tersaji di sini barangkali berguna.

Kedua, pada pertengahan 2015, beberapa teman dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengajak saya bergabung merintis pembentukan sebuah jurnal ilmiah, *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*. Dalam rangka memilah dan memilih naskah yang layak ditimbang bagi pemuatan, satu di antara beberapa soal yang menggelisahkan adalah kosongnya kajian konseptual. Beberapa naskah yang masuk ke dewan redaksi punya kualitas menjanjikan. Namun, sebagian besar bahkan tidak menyebut apa yang dimaksud ‘korupsi’, atau juga mengapa definisi tertentu lebih relevan dibanding kemungkinan definisi lain. Kegelisahan itu memunculkan kesan bahwa soalnya bukan terletak pada kurangnya minat, melainkan karena kosongnya khasanah kajian konseptual. Begitu pula, dalam proses *chatting* di beberapa *WhatsApp Groups*, diam-diam saya sering membaca sergahan mematikan yang membuyarkan arus perdebatan: “Apa itu korupsi?” Diskusi berhenti, tanpa jawaban, lalu sunyi. Tanpa mengecilkan minat memahami masalah korupsi yang melonjak seiring luasnya gejala, dapat dikatakan bahwa studi korupsi di Indonesia perlu lebih intensif digulati. Mungkin upaya membuka horizon yang disajikan dalam buku ini punya manfaat.

Ketiga, pokok terakhir di atas mengantar ke alasan lebih mendalam. Korupsi bukan sekadar omongan dan wacana. Korupsi se-nyata seperti hujan, se-konkret seperti perang. Seperti semua gejala hasil perilaku manusia, korupsi itu produk kaitan dunia praktik dan gagasan. Justru karena itu, segala perjuangan menanggapinya juga tidak beroperasi di luar pergulatan gagasan. Pokok ini berlaku dalam semua proses pemberadaban—dari demokrasi sampai hak asasi, dari gerakan ekologi hingga pemberantasan korupsi. Maka, bolehlah urgensinya dirumuskan lebih lugas: gerakan menanggapi korupsi tidak akan punya daya berkelanjutan tanpa ditopang pergulatan di tataran pemahaman. Dengan visi itu, horizon konseptual korupsi coba disajikan dalam buku ini, kalau-kalau saja berguna. Tidak lebih, tidak kurang.

Bagaimana melibati pertanyaan “apa itu korupsi?” yang membentuk buku ini? Cara melibati seperti apa yang ditempuh untuk sampai pada apa yang disajikan? Pertanyaan ini menyangkut perkara metodologis.

1.1. Catatan Metodologis I

Ketika memulai pencarian untuk menjawab apa yang dimaksud korupsi, saya mengira dapat lugas menarik keluar pengertian ‘korupsi’ yang tersembunyi dalam khasanah literatur. Seberapa pun sulit cara menarik keluar, apa yang dimaksud korupsi dapat dikenali ibarat barang jelas yang terselip dalam tumpukan jerami. Saya keliru. Dalam perjalanan mencari, apa yang terjadi adalah bahwa arti korupsi memang dapat dikenali dalam banyak *teks (text)* klasik, tetapi idiom dan isi konsep korupsi itu tidak dapat dipahami di luar *konteks (con-text)* sejarah, politik, sosial, kultural, dan ekonomi zaman. Ringkasnya, untuk mengangkat keluar arti korupsi dari persembunyiannya, pemahaman konteks menjadi niscaya.

Mulailah kisah berburu dalam belantara sejarah pemikiran, dengan kegagapan dan harapan. Pemburuan itu melibatkan perjalanan masuk ke banyak wilayah: sejarah, filsafat, teologi, politik, sosiologi, ekonomi, antropologi, psikologi, hukum, bahkan kriminologi. Mengapa arti ko-

rupsi yang di zaman kuno mencakup unsur sangat luas kini menciut menjadi sekadar penyelewengan jabatan publik pemerintahan? Pertanyaan itu sulit dijawab tanpa memahami corak alam berpikir zaman modern yang digerakkan prinsip mengikis ambiguitas, ambivalensi, dan campur-aduk.² Melalui cara berpikir itu, campur-aduk dan ketidakjelasan ambigu antara ranah privat dan publik (yang dilihat sebagai sumber korupsi) lalu mengalami pemisahan lebih tegas sejak abad ke-19. Sulit memahami perubahan itu tanpa menempatkannya dalam konteks gagasan filsafat serta transformasi politik dan ekonomi selama abad ke-17 hingga ke-19. Mengapa pada dekade 1960-an dan 1970-an terjadi perdebatan antara kubu “korupsi sebagai minyak pelumas” dan “korupsi sebagai pasir pengganjal”?³ Sulit memahami perdebatan itu tanpa menilik konteks pembangunan di negara-negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II. Sulit pula memahami mengapa soal korupsi menjulang menjadi perhatian seluas dunia dalam beberapa dasawarsa terakhir, tanpa mengerti peran garda-depan World Bank dan Transparency International.⁴

Dalam khasanah literatur, sangat biasa terjadi proses begini. Dalam rangka meneliti perkara besar seperti keadilan, kebudayaan, atau politik—yang tidak punya urusan dengan tema korupsi—seorang peneliti “tersandung” topik korupsi. Tanpa mengakomodasi topik itu, masalah penelitian tidak dapat dijelaskan secara memadai. Misalnya, topik korupsi terkesan tidak dilibati para antropolog hingga akhir dekade 1990-an. Rupanya yang terjadi adalah begini. Sejak lama para antropolog meneliti soal nepotisme, mafia, personalisme, kekeluargaan, dan jaringan informal. Dalam rangka meneliti tema-tema yang tidak dimaksudkan terkait langsung dengan soal korupsi itu, mereka tersandung topik korupsi. Dari situ pula perhatian para antropolog pada topik korupsi berkembang.⁵ Apa yang terjadi dalam buku ini adalah arah sebaliknya. Dalam rangka melibati pertanyaan “apa itu korupsi?”, si pemburu tersandung topik-topik besar filsafat, sejarah, politik, atau ekonomi yang memanggil-manggil perhatian. Tanpa mengakomodasi persoalan besar itu, tujuan pencarian akan menderita cacat yang lebih tidak tertanggungkan.

Itulah mengapa horizon yang tersaji di buku ini begitu merentang. “Apa itu korupsi?” yang terdengar sederhana di awal lalu menempuh pembukaan horizon. Bukankah ini terlalu ambisius? Lebih fatal lagi, bukankah itu mengorbankan ‘kedalaman’ demi lagak ‘keluasan’? Jawabannya lebih pasti. Mengingat salah satu maksud buku ini adalah menawarkan horizon yang rupanya masih kosong dalam studi korupsi di Indonesia, apa yang dengan sadar ditempuh di sini adalah pilihan keluasan. Misalnya, bisa saja fokus diarahkan hanya pada arti korupsi dalam pemikiran Aristoteles, atau Machiavelli, atau tradisi Islam, atau Max Weber, atau paham korupsi dalam kebijakan World Bank. Konsentrasi pada satu irisan bidang itu sungguh dibutuhkan. Namun, jika tujuannya adalah menyediakan horizon, fokus seperti itu lebih menghasilkan gambaran sebuah ‘ruang’ ketimbang ‘cakrawala’. Apakah dengan itu kedalaman telah dikorbankan? Bukan saya yang berhak menilainya. Untuk sementara, biarlah itu menjadi cacat yang sengaja dipeluk.

Apa yang tersaji dalam buku ini terbentuk dari sumber yang dipinjam dari beragam bidang: studi klasik, sejarah, filsafat moral, filsafat politik, teologi, politologi, ekonomika, sosiologi, antropologi, dan beberapa lain. Jika diperas lagi, dua bidang utama telah didayagunakan sebagai perangkat, yaitu ilmu-ilmu sosial dan filsafat. Ilmu sosial menyangga dengan daya investigatif pola gejala, sedangkan filsafat menopang dengan daya penetrasi makna—terutama corak filsafat yang integral dalam teori sosial, politik, dan ekonomi. Dalam proses meneliti, amat sering terjadi momen termangu di perbatasan keduanya. Tatkala berada di momen ilmu-ilmu sosial, suntikan perspektif filsafat sering dilakukan. Ketika dalam momen filsafat, suntikan daya ilmu-ilmu sosial sengaja ditambahkan. Ini bukan untuk mengada-ada. Setiap pendekatan ilmu hanyalah teropong, bukan gejalanya sendiri. Kalau tujuannya adalah menjelaskan, lebih terjelaskannya gejala adalah apa yang perlu dikejar. Pilihan pendekatan mengabdikan pada tujuan itu.

Bagaimana pokok-pokok metodologis itu diterjemahkan ke dalam proses metodis?

1.2. Catatan Metodologis II

Pertama, apa yang tersaji dalam buku ini didasarkan pada pengolahan aneka sumber tertulis yang didayagunakan untuk melibati pertanyaan “apa itu korupsi?” Sumber tertulis untuk tujuan itu cukup melimpah sejak dasawarsa 1960-an. Namun, untuk melacak pengertian korupsi jauh ke masa silam, sumber itu cukup langka. Atau, lebih tepat mesti dikatakan bahwa sumber itu jelas tersedia, tetapi ketersediaannya hanya muncul melalui penyingkapan kontekstual aneka sumber yang tidak secara khusus membahas korupsi. Apa yang dibutuhkan adalah menghindari jebakan anakronisme, yaitu cara memahami gejala jauh di masa lampau dengan kategori idiom dan arti masa kini. Dalam studi korupsi, sejarawan Ronald Kroeze dan kawan-kawan mengingatkan bahaya ini: “Korupsi seharusnya tidak diteliti dengan cara pandang abad ke-21”.⁶

Implikasinya jauh. Bagi tujuan penyingkapan, apa yang ditempuh adalah membaca secara simtomatis (*symptomatic reading*) karya para pemikir/pujangga yang telah menjadi “penanda kultural zaman”.⁷ Artinya, apa yang dimaksud dengan korupsi dipahami menurut idiom dan arti yang memang menggejala dari dalam teks itu sendiri. Misalnya, arti simtomatis korupsi dalam pemikiran Aristoteles menunjuk pada kemerosotan bentuk rezim, berbeda dengan arti korupsi sebagai penyelewengan kekuasaan mandat yang simtomatis dalam karya Jeremy Bentham di abad ke-19. Tentu, modus ini penuh risiko. Salah satunya adalah risiko salah bidik, sebab karya-karya klasik seperti itu lebih mengungkapkan apa yang seharusnya (*normative*). Di lain pihak, persis dari apa yang normatif itu dapat dikenali problem korupsi yang ditanggapi para pemikir atau pujangga. Misalnya, Werner Jaeger, seorang otoritas studi Aristoteles, mengenali bahwa gagasan politik Aristoteles sulit dipahami tanpa melihat luasnya “kemerosotan” yang ia saksikan: “Ciri kehidupan politik memangsa (*predatory*) [y]ang lambat-laun membawa warga terperosok ke cara berpikir aneh, dan kehidupan bernegara menjadi korban gagasan egoistis”.⁸ Arti korupsi dalam pemikiran Aristoteles terkait erat dengan gejala itu.

Cara memahami itu juga perlu menempuh interogasi kontekstual. Untuk itu, langkah metodis juga melibatkan pengolahan sumber-sumber dari penelitian para ahli sejarah, sosiologi, politik, dan ekonomi tentang gejala yang relevan bagi paham korupsi. Misalnya, dari karya Bentham dapat lugas dikenali arti korupsi sebagai penyelewengan kekuasaan mandat. Apakah kesimpulan itu tepat? Atas dasar studi para ilmuwan sosial tentang kuatnya aspirasi pemerintahan perwakilan dalam keluasan praktik yang pada zaman itu disebut 'korupsi lama' (*Old Corruption*),⁹ dapat disimpulkan dengan probabilitas tinggi bahwa pemahaman itu tidak meleset. Pada titik ini perlu dibuat jelas bahwa aneka sumber yang diolah bukan dimaksud untuk membuktikan terjadinya praktik korupsi, melainkan untuk menunjukkan isi paham korupsi yang beroperasi. Tentu, modus ini hanya satu di antara banyak kemungkinan. Misalnya, tujuan riset yang sama dapat ditempuh melalui pendekatan sejarah sosial (*social history*).

Kedua, pelacakan perkembangan arti korupsi dimulai dari zaman silam, dengan mengolah beberapa sumber yang telah dihasilkan para ahli. Studi para ahli dunia Yunani dan Romawi kuno sangat berguna untuk keperluan ini. Karya-karya pemikir seperti Aristoteles, Agustinus, Thomas Aquinas, dan Machiavelli dibaca dalam konteksnya. Juga akan dibahas kitab klasik *Arthashastra* karya Kautilya dari India kuno abad ke-4. Demikian pula, dengan mengolah studi para ahli, akan dilihat paham korupsi dalam tradisi Islam, termasuk pemikiran sosok seperti Ibn Khaldūn. Untuk zaman modern, pelacakan ditempuh dengan membaca dalam konteksnya beberapa contoh yang mencerminkan pemikiran zaman, yaitu karya Thomas Hobbes, Montesquieu, Adam Ferguson, Adam Smith, dan Jeremy Bentham. Untuk zaman kontemporer, karya Max Weber akan dibaca secara khusus, sebelum teropong diarahkan ke khasanah literatur studi korupsi sejak PD II yang tersedia cukup melimpah.

Tentu, pilihan sosok-sosok itu hanyalah salah satu kemungkinan. Kriteria apa yang dipakai memilih sosok-sosok itu? Jawabannya ada dua. Pertama, konsultasi literatur yang dihasilkan para ahli di bidang-

nya. Kedua, penilaian atas dasar studi personal dan tentu keterbatasan saya dalam pengetahuan, ketersediaan bahan, waktu dan dana. Terutama bagi pelacakan skematis pengertian korupsi sebelum abad ke-19, si pemburu banyak belajar dari dialog dengan beberapa literatur yang mengagumkan. Terutama perlu disebut kumpulan studi yang terbit di awal 2018, berjudul *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*.¹⁰ Antologi para sejarawan ini berisi 20 studi historiografis kebijakan anti-korupsi di dunia Yunani dan Romawi kuno, tradisi Islam awal, Kekaisaran Ottoman, dan kawasan Eropa sejak Abad Pertengahan hingga periode kontemporer. Meskipun Bab historis 3, 4 dan 5 dalam buku ini telah ditulis lebih dulu, kekayaan temuan dalam antologi itu sudah diintegrasikan di sini. Juga perlu disebut studi konsep korupsi melalui sejarah gagasan, berjudul *An Intellectual History of Political Corruption* (2014), karya Bruce Buchan dan Lisa Hill.¹¹ Buku ini mencakup zaman Yunani-Romawi kuno dan berakhir di Eropa pada ujung abad ke-18.

Ketiga, membaca karya-karya para pemikir klasik yang disebut di atas melibatkan siasat tersendiri. Memahami konteks historis pemikiran tentulah sentral, tetapi lorong-lorong argumen subtil yang terlibat dalam suatu pemikiran bukanlah hal yang dapat dimasuki begitu saja dengan mengerti konteks. Latar belakang studi sangat membantu, tetapi presisi pemahaman diupayakan dengan berguru kepada para ahli. Konsultasi kepada para ahli pemikiran sosok-sosok klasik itu pula yang juga ditempuh dalam penelitian ini. Misalnya, dalam membaca kitab *Arthashastra* karya Kautilya, saya mengonsultasikan presisi pemahaman dengan mencermati studi para ahli kitab itu, seperti Thomas Trautmann dan L.N. Rangarajan.¹² Demikian pula dalam memahami pemikiran sosok klasik lain. Umumnya para ahli itu tidak membahas korupsi, tetapi studi mereka tentang perkara lain telah membantu proses heuristik saya untuk memahami pengertian korupsi dalam pemikiran sosok tertentu. Semua karya klasik itu dibaca dalam bahasa/terjemahan Inggris. Beberapa karya dibaca dengan sering berkonsultasi ke bahasa asli untuk menangkap nuansa yang dimaksud.¹³ Mengapa

tidak membaca saja versi bahasa asli? Meskipun masih berbunyi, beberapa bahasa lain yang saya pelajari sekian tahun silam kini sudah terlalu lambat-lambat untuk dipakai membaca kesubtilan teks-teks itu.

Keempat, melacak pengertian konsep korupsi merupakan bagian penting, tetapi bukan satu-satunya unsur horizon studi korupsi. Unsur penting lain adalah persoalan yang kini telah menjadi bagian integral studi korupsi, yaitu perdebatan definisi, keragaman pendekatan studi korupsi, dan korupsi sebagai persoalan moral. Dalam buku ini, pelacakan skematis paham korupsi akan disajikan dalam Bab 3, 4, dan 5. Sedangkan perdebatan definisi dan keragaman pendekatan studi korupsi dalam ilmu-ilmu sosial serta filsafat moral disajikan dalam Bab 2, 6, dan 7. Pengutipan harfiah dari aneka sumber kadang ditulis tersendiri, atau lebih sering menjadi kutipan pada arus kalimat. Beberapa kutipan dipinjam dari pengutipan penulis lain, karena sumber itu tidak tersedia pada saya entah karena kemiskinan akses atau dana. Untuk yang terakhir, dalam rujukan ditulis "sebagaimana dikutip dalam Q (sumber)". Terjemahan semua kutipan ke bahasa Indonesia saya lakukan sendiri, tentu dengan coba setia namun juga mempertimbangkan kekayaan nuansa yang tidak selalu mudah dialih-pindahkan begitu saja ke bahasa lain. Semua bisa diperiksa lagi dalam rujukan yang ditempatkan di belakang (*endnotes*), dengan maksud agar rujukan dan catatan tidak mengganggu arus pembacaan.

Kelima, lantaran maksud buku ini adalah menawarkan horizon bagi studi korupsi dan bacaan bagi para peminat, banyak hal sebisa mungkin dirumuskan dengan cara yang dapat dipahami pembaca dari latar belakang beragam. Tentu, itu tidak selalu berhasil, namun tidak ada salahnya dicoba. Misalnya, bahasa ekonometri dalam kajian pemburuan-rente sebagai bentuk korupsi coba disajikan dengan cara yang dimengerti pembaca awam yang tidak terbiasa dengan ekonometri. Selain itu, keseluruhan buku ini melalui urutan bab-bab tentu dimaksud membentuk kesatuan, hingga kelengkapan pemahaman juga dicapai dengan membaca seluruh buku. Namun, langkah itu tidak niscaya. Setiap pembaca/peminat bebas membaca melalui pintu-masuk bidang

masing-masing. Anda yang punya latar belakang atau minat di bidang ilmu-ilmu sosial dapat mulai dari Bab 5. Anda yang lebih berminat pada perkembangan historis, filsafat, dan teologi bisa mulai dari Bab 3. Anda yang lebih menaruh minat pada perdebatan definisi korupsi dapat mulai dari Bab 2, sedangkan Anda yang lebih menaruh perhatian pada korupsi sebagai persoalan moral bisa mulai dari Bab 7. Tentu, membaca secara urut dan lengkap tetap berlaku sebagai undangan.

Keenam, tanpa kemewahan waktu dan dana, penelitian untuk buku ini amat terbantu dengan kemudahan akses ke banyak sumber digital dan situs jurnal akademis. Beberapa literatur langka seperti *Arthashastra* karya Kautilya (abad ke-4 SM) atau *The Balance of Truth* karya pemikir Islam Kātib Chelebi (abad ke-17) bahkan diperoleh dari situs *archive.org* yang terbuka. Tentu, tetap saja banyak literatur sulit terjangkau, baik karena alasan akses maupun dana. Seperti telah disebut, banyak kemurahan hati telah membantu menerobos kesulitan itu.

Perjalanan melalui bab-bab di depan akan panjang. Untuk itu, sangatlah berguna menata rute perjalanan.

1.3. Rute Perjalanan

Selepas pendahuluan (Bab 1) yang menjelaskan tujuan buku ini dan pegangan metodologis yang memandunya, Bab 2 akan menyajikan beberapa persoalan yang terlibat dalam pencarian definisi konsep korupsi. Tujuannya bukan untuk mematok definisi tertentu, melainkan membuka kekayaan perdebatan yang kini menandai studi korupsi. Arti konsep korupsi terbentuk melalui definisi, tetapi definisi (yang berarti ‘pembatasan’) selalu membatasi arti. Cara men-definisi-kan seperti apa yang mampu mengemban kekayaan konsep korupsi? Dengan melibati pertanyaan itu, beberapa bias, tipologi, dan kriteria definisi korupsi akan dibahas. Pertanyaan itu juga membawa langkah niscaya ke pelacakan kekayaan arti korupsi.

Bab 3 akan memulai pelacakan skematis arti korupsi dari zaman kuno sampai Renaissance. Setelah mengenali jejak lambat-lambat dari za-

man yang begitu silam, bahasan akan diarahkan pada karya Aristoteles dari dunia Yunani kuno, beberapa jejak dari dunia Romawi kuno, karya Kautilya dari dunia India kuno, lalu berlanjut ke pemikiran Agustinus, Thomas Aquinas, tradisi Islam, dan akhirnya Machiavelli. Dari pelacakan skematis ini terlihat bahwa konsep korupsi punya arti amat luas, menunjuk ciri kemerosotan yang dapat dikenakan pada begitu banyak gejala fisik, moral, sosial, politik, bahkan bahasa. Namun, cukup pasti arti korupsi sebagai penyelewengan jabatan publik telah dicakup dalam pengertian integralis itu, meskipun apa yang disebut 'publik' pada zaman itu berbeda dengan apa yang kita mengerti dewasa ini.

Bab 4 melanjutkan pelacakan skematis selama zaman modern, yang membentang dari abad ke-17 hingga akhir abad ke-19. Di sini akan dibaca dalam konteksnya beberapa contoh karya para pemikir yang boleh dipandang menjadi penanda paham zaman modern awal hingga akhir, seperti Thomas Hobbes, Montesquieu, Adam Ferguson, Adam Smith, dan Jeremy Bentham. Dari survei itu terlihat rivalitas antara paham integralis korupsi sebagai kemerosotan seluruh tatanan hidup dan paham korupsi yang lebih sempit sebagai penyelewengan jabatan publik. Tarik-ulur ciri nostalgia ke masa lampau dan langkah progresif ke depan yang menandai zaman modern ini tercermin dalam paham korupsi. Akan diperlihatkan bahwa pada akhir abad ke-19, paham baru korupsi yang dekat dengan pengertian dewasa ini telah muncul.

Bab 5 akan meneruskan pelacakan dengan membahas konteks reformasi dan aspirasi paham kekuasaan sebagai mandat rakyat yang berkembang pesat selama abad ke-19, dilanjutkan dengan pembacaan karya Max Weber tentang ciri khas birokrasi modern yang berpengaruh mendalam pada paham korupsi dewasa ini. Di sini juga akan dibahas bagaimana refleksi atas soal korupsi berpindah dari wilayah filsafat moral ke ilmu-ilmu sosial. Para ilmuwan sosial menjadi perintis studi korupsi setelah PD II, terutama muncul dalam kaitannya dengan konteks pembangunan di negara-negara yang baru merdeka. Dari situ pembahasan berlanjut ke perubahan konteks historis berakhirnya Perang Dingin, peran garda-depan lembaga internasional pembangunan

World Bank dan organisasi anti-korupsi Transparency Internasional yang lalu meluncurkan masalah korupsi menjadi perhatian seluas dunia. Tentu, dalam arus kisah ini akan ditunjukkan pergeseran paham yang menandai konsep korupsi.

Bab 6 akan menyajikan keragaman pendekatan ilmu-ilmu sosial dalam studi korupsi. Di sini dibahas pendekatan ekonomi, politologi, antropologi, sosiologi, psikologi, hukum, dan beberapa pendekatan interdisiplin seperti kriminologi serta perspektif teoretis terhadap korupsi seperti Marxisme. Keragaman pendekatan itu kini telah menjadi bagian integral studi korupsi. Apa yang disajikan dalam bab ini dapat bermanfaat untuk mengembangkan bukan hanya studi korupsi, tapi juga kepekaan dalam merancang agenda transformasi. Dalam bahasan juga akan diperlihatkan kelebihan dan kekurangan yang menandai setiap pendekatan. Pada akhirnya setiap pendekatan adalah teropong, bukan kompleksitas gejala yang diteropong itu sendiri. Dalam perdebatan ilmu-ilmu sosial, apa yang rupanya kian diabaikan adalah alasan fundamental yang membuat korupsi dipandang sebagai persoalan sepanjang zaman. Korupsi adalah konsep moral, dan bukan sekadar urusan inefisiensi serta kerugian sumber daya.

Bab 7 memungut masalah terakhir itu dengan membahas konsep korupsi dari filsafat moral. Apa artinya korupsi sebagai persoalan moral? Mengapa disebut persoalan moral? Di mana ciri moral korupsi? Terhadap pertanyaan seperti itu, beberapa perspektif filsafat moral dasar dalam memahami korupsi akan disajikan. Begitu pula akan dibahas kaitan intrinsik antara ciri moral korupsi dan ciri institusional korupsi. Perspektif filsafat moral dapat membantu mengenali alasan mendasar mengapa korupsi dipandang sebagai masalah sepanjang zaman, tetapi juga membawa perluasan arti korupsi begitu rupa hingga pencarian definisi kembali bergolak. Dalam tegangan itu terletak manfaat sebuah horizon. Penelitian dan agenda pemberantasan akan selalu beroperasi dalam keterbatasan, tetapi sebuah horizon akan membantu sang peneliti dan pejuang anti-korupsi lebih mengenali soal fundamental yang dipertaruhkan. Dengan bab ini, perjalanan mengarungi horizon juga berakhir. Tentu saja, sejarah tetaplah kisah yang gelisah.

Bab 8 menutup buku ini. Sebagai 'penutup' ketimbang 'kesimpulan', bab akan menyajikan pokok-pokok yang dapat dipetik dari perjalanan bab pertama hingga terakhir. Beberapa implikasi bagi studi korupsi dan agenda tanggapan akan diajukan. Apakah buku ini berhasil menawarkan horizon yang dibangun dengan melibati pertanyaan "apa itu korupsi"? Bukan saya yang berhak memberi penilaian itu.

Selebihnya hanya harapan sederhana. Bagi para aktivis, buku ini mungkin dapat menemani duduk sejenak. Bagi para dosen dan mahasiswa, buku ini mungkin dapat menjadi bagian bahan kuliah di perguruan tinggi tentang masalah korupsi dan anti-korupsi. Bagi para pejabat, politisi dan profesional, buku ini mungkin bisa menjadi undangan mengenali dalamnya persoalan. Bagi para peneliti dan peminat lain, mungkin horizon yang tersaji ini membantu merawat kegelisahan.