

Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC) dan Peranannya dalam Pemberantasan Korupsi: Pembelajaran untuk Indonesia

TEGUH KURNIAWAN*

Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

Abstrak. Hong Kong merupakan contoh terbaik di dunia yang berhasil mentransformasikan diri dari korupsi yang merajalela di tahun 1960an menjadi pemerintahan yang bersih di tahun 1970an. Hong Kong berhasil mempertahankan peringkat yang konsisten sebagai salah satu wilayah “terbersih” di dunia sejak 1980 dan bertahan selama beberapa dekade. Keberhasilan ICAC dalam menjadikan Hong Kong seperti sekarang telah menjadikannya sebagai model peran dari badan anti korupsi yang paling efektif dan ingin ditiru oleh banyak negara di dunia. Tulisan ini mencoba untuk menggambarkan bagaimana ICAC berperan dalam pemberantasan korupsi di Hong Kong; faktor-faktor yang menjadi penentu keberhasilan ICAC; serta pembelajaran yang dapat diambil oleh Indonesia, terkait dengan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Untuk mencapai tujuan yang diinginkan, tulisan ini mengandalkan kepada data dan informasi dari berbagai dokumen dan literatur yang relevan. Dari berbagai data dan informasi tersebut dapat disimpulkan bahwa upaya Hong Kong untuk menjadikan wilayahnya sebagai salah satu wilayah yang bebas korupsi bukanlah tanpa upaya dan hambatan. ICAC dapat membawa Hong Kong pada kondisi sekarang melalui dukungan politik yang kuat dari pemerintah dan masyarakatnya. Selain itu, ICAC memiliki strategi yang terencana, terpadu, holistik dan konsisten sehingga dapat berkontribusi secara signifikan dalam mengubah budaya korupsi yang ada pada masyarakat Hong Kong.

Keywords: Hong Kong ICAC, Pemberantasan Korupsi, KPK

I. PENDAHULUAN

Hong Kong Special Administrative Region (Hong Kong-SAR) merupakan salah satu wilayah di kawasan Asia yang dikenal sebagai wilayah maju dan kompetitif dengan tingkat korupsi yang rendah. Sejumlah hasil survey ataupun penelitian yang dipublikasikan oleh sejumlah lembaga selalu menempatkan Hong Kong dalam peringkat tertinggi dari negara-negara Asia lainnya. Lihat saja misalnya dalam publikasi mengenai kemudahan dalam melakukan usaha

* Korespondensi: teguh.kurniawan@ui.ac.id

(*ease of doing business*); indeks persepsi korupsi (*corruption perception indexes*); dan laporan tingkat kompetisi global (*the global competitiveness report*).

Tabel 1. Posisi Hong Kong berdasarkan Hasil dari Sejumlah Survey Terkini

Kemudahan dalam Melakukan Usaha			Indeks Persepsi Korupsi				Laporan Tingkat Kompetisi Global			
Tahun	Peringkat	Negara Asia Lainnya	Tahun	Peringkat	Skor	Negara Asia Lainnya	Tahun	Peringkat	Skor	Negara Asia Lainnya
2012	2	Singapura, Peringkat 1	2012	14	77	Singapura, Peringkat 5 (skor 87)	2011-2012	11	5.36	Singapura, Peringkat 2 (skor 5.63) Jepang, Peringkat 9 (skor 5.40)
2011	2	Singapura, Peringkat 1	2011	12	8.4	Singapura, Peringkat 5 (skor 9)	2010-2011	11	5.3	Singapura, Peringkat 3 (skor 5.48) Jepang, Peringkat 6 (skor 5.37)
2010	3	Singapura, Peringkat 1	2010	13	8.4	Singapura, Peringkat 1 (skor 9.3)	2009-2010	11	5.22	Singapura, Peringkat 3 (skor 5.55) Jepang, Peringkat 8 (skor 5.37)
2009	4	Singapura, Peringkat 1	2009	12	8.2	Singapura, Peringkat 3 (skor 9.2)	2008-2009	11	5.33	Singapura, Peringkat 5 (skor 5.53) Jepang, Peringkat 9 (skor 5.38)

Sumber: diolah kembali dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel 1 tersebut, dapat dilihat bahwa di kawasan Asia, Hong Kong menempati peringkat ke-2 menyangkut kemudahan dalam melakukan usaha (*ease of doing business*) dan indeks persepsi korupsi (*corruption perception indexes*), sementara dalam laporan tingkat kompetisi global (*the global competitiveness report*), Hong Kong menempati peringkat ke-3 diantara negara-negara Asia lainnya. Kondisi yang ditempati oleh Hong Kong tersebut khususnya yang terkait dengan keberhasilannya sebagai salah satu wilayah yang paling bebas korupsi kedua di Asia tidak dapat dilepaskan dari peranan *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) yang dibentuk pada 15 Februari 1974 dalam mengatasi permasalahan korupsi yang merajalela¹. ICAC saat ini dikenal sebagai salah satu badan anti korupsi yang paling berhasil di dunia, yang telah memainkan peran besar dalam mengubah “budaya korupsi”

¹Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, (Massachusetts: Harvard University Press, 2004), 27

dan mentransformasikan Hong Kong sebagai salah satu wilayah yang paling bebas korupsi di Asia².

Menurut Manion, Hong Kong merupakan contoh terbaik di dunia yang berhasil mentransformasikan diri dari korupsi yang merajalela di tahun 1960an menjadi pemerintahan yang bersih di tahun 1970an. Hong Kong telah berhasil mempertahankan peringkat yang konsisten sebagai salah satu wilayah “terbersih” di dunia sejak 1980 dan bertahan selama beberapa dekade meskipun terdapat kesempatan baru, tantangan baru, dan pemain baru yang telah menguji pemerintahan bersih di Hong Kong³. Keberhasilan ICAC dalam menjadikan Hong Kong seperti kondisi sekarang telah menjadikannya sebagai salah satu model peran dari badan anti korupsi yang paling efektif dan ingin ditiru oleh banyak negara di dunia⁴.

Berangkat dari berbagai gambaran kondisi tersebut, tulisan ini mencoba untuk menggambarkan bagaimana ICAC berperan dalam pemberantasan korupsi di Hong Kong; faktor-faktor yang menjadi penentu keberhasilan ICAC dalam menjalankan perannya; serta pembelajaran yang dapat diambil oleh Indonesia, khususnya terkait dengan keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Melalui tulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai berbagai upaya serius yang masih harus ditempuh dalam menjadikan KPK sebagai palang pintu utama dalam kegiatan pemberantasan korupsi di Indonesia.

II. PEMBAHASAN

A. ICAC dan Peranannya dalam Pemberantasan Korupsi di Hong Kong

Untuk dapat menggambarkan bagaimana ICAC berperan dalam pemberantasan korupsi di Hong Kong, akan digunakan data dan informasi yang terdapat dalam Buku yang ditulis Manion⁵. Dalam bukunya tersebut, Manion menggunakan data-data dari hasil 19 kali survey terhadap masyarakat Hong Kong yang dilakukan secara teratur oleh ICAC sejak tahun 1977. Sejumlah data-data yang dapat menunjukkan bagaimana peranan ICAC dalam pemberantasan korupsi dapat dilihat dalam tabel 2 dan 3 berikut.

²Richard C LaMagna, “Changing a Culture of Corruption: How Hong Kong’s Independent Commission Against Corruption Succeeded in Furthering a Culture of Lawfulness”, *Trends in Organized Crime* (Fall 1999): 122

³Melanie Manion, *op cit*, 2

⁴Luis de Sousa, Luis, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance”, *Crime Law Soc Change*. Vol. 53 (2010): 6

⁵Melanie Manion, *op cit*, 27, 52-73

Tabel 2. Kepercayaan Masyarakat mengenai Korupsi dalam Departemen Pemerintahan Hong Kong 1977-2002

Tahun	Sebagian besar, sangat umum	Baik, cukup umum	Kebanyakan baik dan sangat umum, cukup umum	Hanya beberapa, hanya satu dari dua, biasa	Tidak ada	Tidak tahu, tidak menjawab
1977	38%	-	-	46%	1%	15%
1978	35%	-	-	46%	1%	16%
1980	16%	24%	40%	31%	7%	22%
1982	8%	21%	29%	40%	13%	19%
1984	6%	19%	25%	37%	13%	25%
1986	7%	21%	28%	34%	10%	28%
1988	2%	14%	16%	38%	13%	34%
1990	5%	17%	22%	33%	15%	31%
1992	3%	13%	16%	30%	14%	40%
1993	5%	26%	31%	37%	8%	25%
1994	8%	32%	40%	34%	6%	21%
1995	7%	27%	34%	42%	9%	17%
1996	7%	31%	38%	41%	6%	15%
1997	4%	20%	24%	48%	12%	15%
1998	4%	21%	25%	51%	8%	17%
1999	3%	17%	20%	57%	8%	16%
2000	3%	21%	24%	55%	5%	17%
2001	1%	20%	22%	67%	-	11%
2002	1%	17%	18%	69%	-	12%

Sumber: Manion, 2004, 58 dengan mengutip berbagai sumber

Dari tabel 2 di atas dapat terlihat bahwa dari tahun 1997-2002 terdapat kecenderungan kepercayaan masyarakat yang menurun mengenai korup/tidaknya departemen pemerintahan di Hong Kong. Pada tahun 2002, hanya 18% responden yang menjawab bahwa korupsi di lembaga pemerintahan Hong Kong merupakan sesuatu yang cukup umum. Bandingkan dengan persentase jawaban pada tahun-tahun sebelumnya. Berdasarkan data ini, dapat dilihat bagaimana ICAC mampu untuk menurunkan tingkat korupsi yang ada di lembaga-lembaga pemerintahan Hong Kong.

Tabel 3. Kepercayaan Masyarakat mengenai Korupsi dalam Masyarakat Hongkong 1980-2002

Tahun	Sangat umum, sangat serius	Cukup umum, agak serius	Sangat umum, sangat serius dan cukup umum, agak serius	Jarang, tidak serius, tidak masalah	Tidak tahu, tidak menjawab
1980	15%	36%	51%	40%	9%
1982	6%	28%	34%	53%	13%
1986	9%	39%	48%	35%	17%
1988	4%	31%	35%	49%	16%
1990	4%	38%	42%	44%	14%
1993	7%	42%	49%	36%	16%
1994	9%	48%	57%	30%	13%
1995	6%	45%	51%	40%	10%
1996	7%	48%	55%	39%	7%
1997	3%	35%	38%	54%	8%
1998	5%	39%	44%	44%	13%
1999	3%	34%	37%	56%	8%
2000	3%	39%	42%	49%	9%
2001	3%	38%	42%	52%	6%
2002	3%	31%	34%	60%	5%

Sumber: Manion, 2004, 62 dengan mengutip berbagai sumber

Dari tabel 3 di atas dapat terlihat bahwa dari tahun 1997-2002 terdapat kecenderungan kepercayaan masyarakat yang menurun mengenai korup/tidaknya masyarakat di Hong Kong. Pada tahun 2002, sebanyak 34% responden yang menjawab bahwa korupsi menurut masyarakat Hong Kong merupakan sesuatu yang agak serius. Bandingkan dengan persentase jawaban pada tahun-tahun sebelumnya. Berdasarkan data ini, dapat dilihat bagaimana ICAC mampu untuk menurunkan budaya korupsi pada masyarakat Hong Kong.

Informasi yang terdapat dalam setidaknya 2 (dua) tabel di atas menurut Manion⁶ menunjukkan cerita mengenai perubahan besar yang terjadi setelah ICAC dibentuk dan dapat menunjukkan hubungan sebab akibat yang relatif jelas antara intervensi anti korupsi dengan keluaran hasilnya. Berkurangnya korupsi di Hongkong dilakukan melalui tiga pilar strategi, yakni: penegakan hukum untuk menyelidiki korupsi dan menuntut koruptor; pendidikan untuk dapat memobilisasi masyarakat biasa agar melaporkan kasus korupsi dan meningkatkan biaya fisik

⁶Ibid, 27

dari aktivitas korupsi; serta desain institusi untuk mengurangi kesempatan dalam korupsi dalam organisasi kerja⁷.

B. Faktor-Faktor Keberhasilan Pelaksanaan Peran ICAC

Dari berbagai literatur yang tersedia dapat ditemukan sejumlah faktor pendukung keberhasilan pemberantasan korupsi di Hong Kong selama ini, yaitu: (1) komitmen politik yang kuat; (2) tiga pilar strategi yang terpadu dan konsisten; (3) kredibilitas badan anti korupsi; serta (4) konteks lokal kebijakan.

B.1. Komitmen Politik yang Kuat

Komitmen politik yang kuat menurut de Sousa⁸ merupakan hal yang penting bagi keberhasilan institusi ICAC. Kondisi ini akan tercermin dari latar belakang pembentukan ICAC; fungsi dan kewenangan yang dimiliki; serta struktur organisasi, anggaran dan personil yang dimiliki.

B.1.1. Latar Belakang Pembentukan ICAC

ICAC dibentuk pada 15 Februari 1974 dalam rangka mengatasi masalah serius korupsi di Hong Kong saat itu yang merupakan Koloni Inggris dimana korupsi merupakan jalan hidup bagi masyarakat Hong Kong⁹. ICAC dibentuk dalam rangka untuk membasmi korupsi dan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah¹⁰. Hal ini dipicu oleh insiden Peter Godber yang korup dan kemudian melarikan diri dari Hong Kong¹¹.

Tuntutan masyarakat akan insiden tersebut kemudian menyebabkan Pemerintah Hong Kong membentuk ICAC yang tidak hanya keberadaannya terlepas dari Kepolisian, tetapi memiliki status administratif yang unik sebagai satu-satunya instansi pemerintah yang sepenuhnya akuntabel kepada Gubernur Jenderal Hong Kong pada saat itu¹². Komisioner ICAC diangkat oleh Gubernur Jenderal, melaporkan langsung kepada Gubernur Jenderal, serta diberdayakan untuk dapat mengangkat dan memberhentikan pegawainya sendiri¹³. ICAC bukan merupakan

⁷Ibid, 27

⁸Luis de Sousa, Luis, op cit, 19

⁹Jon ST Quah, "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries", *Crime Law Soc Change*, Vol. 53 (2010):30

¹⁰Ibid, 31

¹¹Melanie Manion, *look cit*, 32-34

¹²Ibid, 35

¹³Ibid, 35

bagian dari layanan sipil. Pegawai ICAC juga harus menjalani pemeriksaan keamanan yang lebih ketat; dikenakan standar disiplin yang ketat; serta menikmati gaji yang lebih tinggi dibandingkan pegawai negeri pada posisi yang sama¹⁴. Komitmen yang kuat juga ditunjukkan oleh Gubernur Jenderal Mac Lehosé yang mengangkat Jack Cater sebagai Komisioner pertama ICAC. Cater telah bertugas dalam pelayanan sipil Hong Kong selama 30 tahun (tidak pernah sekalipun bertugas di Kepolisian), serta dikenal dengan integritas moralnya¹⁵.

B.1.2. Fungsi dan Kewenangan yang Dimiliki

ICAC mengadopsi tiga pilar strategi yang berfokus pada penyelidikan korupsi; pencegahan korupsi; serta mendidik masyarakat untuk mendapatkan dukungan mereka dalam mengendalikan korupsi¹⁶. Pasal 12 Undang-Undang (UU) ICAC menggambarkan mengenai tugas Komisioner dalam menyelidiki keluhan mengenai korupsi; memberikan saran kepada kepala departemen pemerintahan dan lembaga publik tentang bagaimana mengurangi korupsi melalui pengurangan peluang; serta mendidik masyarakat terhadap kejahatan korupsi dan mendaftarkan dukungan masyarakat dalam memerangi korupsi¹⁷. Intinya, misi ICAC adalah untuk menangani korupsi pada tiga bidang—penyelidikan, pencegahan, dan pendidikan masyarakat¹⁸.

UU ICAC tahun 1974 telah memberikan tugas, tanggung jawab, dan ruang lingkup yang lebih kuat dalam melawan korupsi¹⁹. Secara khusus, UU ICAC memungkinkan Direktur Departemen Operasi ICAC untuk memberikan kewenangan kepada petugasnya dalam membatasi pergerakan tersangka; memeriksa rekening bank dan kotak safe deposit; membatasi penggunaan properti dari tersangka; serta meminta tersangka untuk memberikan rincian lengkap dari kondisi keuangannya²⁰. Petugas ICAC juga dapat melakukan penangkapan tanpa surat perintah untuk tindak pidana yang diatur dalam UU Pencegahan Suap dan UU ICAC; serta mencari, menyita, dan menahan bukti untuk tindak pidana tersebut²¹.

¹⁴Ibid, 35

¹⁵Ibid, 35

¹⁶Jon ST Quah, op cit, 31

¹⁷Ibid, 31

¹⁸Ibid, 31

¹⁹Ibid, 32

²⁰Ibid, 32

²¹Ibid, 32

B.1.3. Struktur Organisasi, Anggaran dan Personil yang Dimiliki

Tiga Pilar strategi yang dilakukan oleh ICAC tercermin dalam struktur internalnya²². Penegakan untuk mendeteksi dan menyelidiki korupsi serta penuntutan dilaksanakan oleh Departemen Operasi²³. Pendidikan masyarakat untuk mempropagandakan peran ICAC; menyebarkan pengetahuan tentang UU Anti Korupsi; memobilisasi masyarakat biasa untuk bekerjasama dengan melaporkan korupsi; serta meningkatkan biaya fisik dari aktivitas korupsi dilaksanakan oleh Departemen Hubungan Masyarakat²⁴. Desain kelambagaan untuk mengurangi kesempatan dalam korupsi baik di instansi publik maupun instansi swasta dilaksanakan oleh Departemen Pencegahan Korupsi²⁵. Intinya, Departemen Pencegahan Korupsi bekerja untuk membuat semakin sulit dalam melakukan korupsi; Departemen Hubungan Masyarakat bekerja untuk menciptakan dan mempertahankan iklim sosial yang mengutuk korupsi; serta Departemen Operasi bekerja untuk membuat korupsi menjadi kejahatan yang beresiko tinggi²⁶.

Gambar 1. Organisasi Hong Kong ICAC



Sumber: www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html

Dalam melaksanakan kewenangannya yang besar tersebut, ICAC didukung oleh jumlah pegawai maupun dana yang memadai. Hal ini menurut Quah²⁷ dan juga Manion²⁸ mencerminkan komitmen yang tinggi dari Pemerintah Hong Kong dalam mencegah korupsi. Komitmen yang tinggi ini misalnya dapat dilihat dari jumlah pegawai dan rasionya terhadap

²²Melanie Manion, *op cit*, 36, lihat juga dalam Gambar 1

²³Ibid, 36

²⁴Ibid, 36

²⁵Ibid, 36

²⁶Ibid, 36

²⁷Jon ST Quah, *op cit*, 41

²⁸Melanie Manion, *op cit*, 37

penduduk yang sangat kecil, serta jumlah pendanaan yang memiliki persentase besar terhadap PDB. Terkait hal ini, pada Tahun 2005, ICAC memiliki pegawai sejumlah 1.194 orang dengan rasio terhadap jumlah penduduk Hong Kong saat itu adalah sebesar 1:5.863. Dari sisi pendanaan, pada tahun yang sama, ICAC memiliki anggaran sebesar 85 juta USD atau 0,0477% dari PDB Hong Kong²⁹.

Dari jumlah pegawai pada tahun 2006 sebesar 1.193 orang, sebanyak 897 orang (75,2%) merupakan Pegawai pada Departemen Operasi; sebanyak 162 orang (13,6%) merupakan pegawai pada Departemen Hubungan Masyarakat; sebanyak 78 orang (6,5%) merupakan pegawai pada Cabang Administrasi (Sekretariat Jenderal); serta 56 orang (4,7%) merupakan pegawai pada Departemen pencegahan³⁰.

B.2. Tiga Pilar Strategi yang Terpadu dan Terintegrasi

Sebagaimana telah disampaikan, ICAC mengadopsi tiga pilar strategi, yaitu penegakan, pendidikan, dan pencegahan. Pendekatan ini mengkombinasikan penegakan hukum secara tegas tetapi adil; upaya penjangkauan yang luas untuk bekerja dengan masyarakat dalam mengidentifikasi wilayah yang berpotensi; serta membutuhkan pencegahan dan kampanye pendidikan yang didesain dan diimplementasikan secara baik³¹.

B.2.1. Penegakan

Dalam hal penegakan, terdapat sejumlah karakteristik dari aktivitas ICAC sebagai berikut³²:

- Kebanyakan kewenangan dari ICAC berasal dari UU Pencegahan Suap. Dalam UU ini, definisi korupsi yang digunakan meliputi sejumlah aktivitas di sektor swasta yang tidak melibatkan pejabat pemerintah. Dengan demikian, kewenangan ICAC juga untuk melakukan penyelidikan terhadap korupsi yang dilakukan oleh sektor swasta. Terkait hal ini, dalam kurun waktu 3 tahun (2007, 2008, 2009), laporan yang diterima ICAC yang terkait dengan korupsi di sektor swasta merupakan laporan yang paling dominan apabila dilihat dari persentasenya, yakni 66% di tahun 2007; 64,8% di tahun 2008; dan 63,3% di tahun 2009³³.

²⁹Jon ST Quah, op cit, 41

³⁰Ibid, 32

³¹Richard C LaMagna, look cit, 126

³²Melanie Manion, look cit, 38-43

³³Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC), *2009 Annual Report*. (Hongkong: ICAC, 2009), 35

- Selain dilengkapi dengan kewenangan yang besar sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian sebelumnya, penyidik ICAC juga diperbolehkan menggunakan senjata api dalam situasi yang dianggap membahayakan. ICAC juga memiliki fasilitas penjara sendiri.
- ICAC juga memiliki kewenangan untuk merekrut dan melatih sendiri para pegawainya
- Dalam melaksanakan tugasnya, Departemen Operasi juga membentuk group intel; group pemantauan dan permintaan terhadap perbankan. Selain itu dibangun pula sistem peringatan dini yang berfungsi sebagai “pengawasan eksternal” sebagai bagian penting dari pelaksanaan tugas pencegahan. Pengawasan internal berusaha untuk mendeteksi tanda-tanda kebangkitan korupsi di wilayah dimana korupsi dikenal secara luas. Ini melibatkan penyelidikan rutin di wilayah ini. Penyelidikan secara penuh akan dilakukan manakala ditemukan sesuatu yang mencurigakan.
- Pada tahun 1990an dikeluarkan prosedur yang melibatkan semua pihak penghubung dan koordinasi yang lebih besar baik dengan lembaga-lembaga internal maupun eksternal ICAC. Pada tahun 1994 dibentuk tim respon cepat untuk menangani kasus-kasus kecil. Tim ini difasilitasi oleh koordinasi dengan Departemen Hubungan Masyarakat dan realokasi beberapa tanggungjawab dalam penyelidikan korupsi kecil. Pegawai Departemen Hubungan Masyarakat yang ada di Kantor-Kantor Regional dilatih untuk melakukan wawancara awal atas pengaduan atas nama Departemen Operasi. Jika wawancara awal mengindikasikan adanya korupsi, file tersebut akan dirujuk kepada tim penyidik dari Departemen Operasi. Ini merupakan kunci penting sehingga memungkinkan ICAC untuk mengatasi keluhan dalam waktu 48 jam. Pada tahun 1996, Departemen Operasi mengadopsi strategi pro-aktif wilayah yang berpotensi korupsi melalui kerjasama dengan departemen-departemen pemerintah dan badan-badan pengawas. Selanjutnya dibudidayakan kemitraan baru dengan penegak hukum lain, departemen pemerintah dan badan-badan pengambil kebijakan untuk berbagi tanggungjawab dalam anti korupsi. Kemudian ICAC mengadopsi pendekatan anti korupsi yang lebih terkoordinasi dalam lembaganya. ICAC membentuk 19 kelompok kerja yang terdiri dari pegawai dari 3 Departemennya untuk memfasilitasi pertukaran informasi dan untuk menyebarkan pengetahuan dan keahlian dalam bidang spesifik tertentu secara lebih efektif. Departemen Operasi terus mengambil tanggungjawab utama untuk mendeteksi korupsi, kecuali dalam kasus dimana penyelidikan yang sedang berjalan dapat dikompromikan dimana penyidik mengkoordinasikan pekerjaan mereka dengan Departemen Pencegahan Korupsi yang bergerak cepat untuk mengidentifikasi dan

menghapus kelemahan prosedur yang memfasilitasi korupsi. Departemen Hubungan Masyarakat kemudian melakukan upaya pendidikan yang relevan. Seringkali Departemen Pencegahan Korupsi dan Departemen Hubungan Masyarakat menyusun program pencegahan korupsi secara bersama yang mencakup pelatihan, diskusi dan seminar serta panduan praktis untuk menjadi arahan dalam pencegahan dan penyusunan kode etik.

B.2.2. Pendidikan

Dalam hal pendidikan, terdapat sejumlah karakteristik dari aktivitas ICAC sebagai berikut³⁴:

- Terkait pendidikan, Komisioner ICAC menyadari bahwa pendidikan merupakan latihan luas dalam melakukan pendidikan terhadap masyarakat, mendidik ulang dan akan berlangsung lama. Pada dasarnya akan melibatkan empat tanggungjawab besar yang terkait erat satu sama lain, yakni: (1) untuk mempropagandakan secara luas peran dari ICAC dan keterandalannya sebagai badan anti korupsi; (2) untuk mendidik masyarakat Hong Kong mengenai konsep hukum dari korupsi; (3) untuk memobilisasi warga biasa dan pejabat untuk bekerjasama dalam penegakan, utamanya dengan melaporkan korupsi kepada ICAC; serta (4) untuk meningkatkan biaya fisik dan penolakan sosial terhadap aktivitas korupsi. Tanggung jawab ini jelas menggambarkan saling ketergantungan antara penegakan hukum, pendidikan, dan desain kelembagaan dalam pekerjaan anti korupsi ICAC.
- Salah satu unit pertama yang dibentuk adalah Kantor Informasi Pers. Unit ini bertanggungjawab dalam menempatkan keberhasilan ICAC secara mencolok di mata masyarakat. Mereka menyediakan press release yang digunakan oleh media dalam membangun cerita dramatis dari tindakan anti korupsi yang dilakukan oleh pegawai Departemen Operasi. Unit ini mengadakan briefing press secara rutin dan memantau liputan media mengenai ICAC. Melalui publikasi awal yang intens, pegawai hubungan masyarakat bekerja untuk mengubah keyakinan masyarakat biasa di Hong Kong tentang apa yang mungkin—dengan menunjuk kepada apa yang saat ini terjadi (menekankan pada hasil yang positif) dalam pekerjaan anti korupsi.
- Departemen Hubungan Masyarakat juga memproduksi drama televisi sendiri, siaran radio, poster, dan pengumuman publik untuk mendidik masyarakat banyak tentang ICAC.

³⁴Melanie Manion, *op cit*, 43-44

- Departemen Hubungan Masyarakat juga membuat Kantor Regional dan menempatkan pegawai penghubungnya. Saat ini terdapat delapan kantor regional. Petugas penghubung masyarakat menjalin hubungan pribadi dengan masyarakat untuk menjelaskan mengenai ICAC dan tujuan-tujuannya. Ini dilakukan melalui pertemuan dengan kelompok masyarakat, mengunjungi dari pintu ke pintu, mengunjungi pabrik-pabrik dan sekolah serta berbagai cara lain untuk dapat secara langsung berhubungan dengan masyarakat biasa—termasuk penghuni liar, pedagang asongan, supir taksi, supir bus, pemilik toko kecil, ibu rumah tangga, anak nakal, pengungsi dan imigran.
- Departemen Hubungan Masyarakat juga membuat kit pengajaran yang kemudian paling cepat dan banyak digunakan dibandingkan materi pendidikan moral lainnya. Departemen Hubungan Masyarakat juga menempatkan program sistematis dari penghubung dengan sekolah dan secara teratur mengadakan seminar dengan para guru untuk menghasilkan rencana pengajaran dan alat bantu pengajaran. ICAC juga memberikan layanan kepada komite pengembangan kurikulum pada Departemen Pendidikan dalam kajian sosial, ekonomi, dan urusan publik serta pada komite program pendidikan televisi dalam kajian sosial. Mereka juga bekerja dengan para instruktur untuk mendiskusikan bidang-bidang dimana pesan-pesan anti korupsi bisa relevan untuk diajarkan dalam kursus-kursus pada tingkatan sekolah menengah. Departemen Hubungan Masyarakat juga memperkenalkan kajian etika bisnis yang diperkenalkan pada kurikulum dari sekolah bisnis di semua Universitas yang ada di Hong Kong.

B.2.3. Desain Institusi/Pencegahan

Dalam hal desain institusi/pencegahan, terdapat sejumlah karakteristik dari aktivitas ICAC sebagai berikut³⁵:

- Ide pencegahan korupsi dikembangkan dari sebuah penilaian bahwa lingkungan pekerja dari banyak pegawai pemerintah tidak hanya memberikan kesempatan untuk malpraktek, tetapi mendorong yang lemah dan rakus untuk korupsi. Untuk melaksanakan tugas ini, Departemen Pencegahan Korupsi melaksanakan kajian khusus dari organisasi kerja pada departemen pemerintah dengan tujuan untuk memahami peluang untuk korupsi pada prosedur kerja dan kemudian memberikan saran mengenai cara-cara untuk merancang ulang prosedur dalam rangka meminimalkan peluang ini. Melalui kajian ini, analisis

³⁵Ibid, 48-52

menyiapkan laporan yang menggambarkan peluang untuk korupsi dan merekomendasikan langkah-langkah perbaikan. Laporan ini kemudian disampaikan kepada Komite Penasehat Pencegahan Korupsi dan kemudian diteruskan kepada Departemen yang menjadi obyek kajian (klien). Selanjutnya analis pencegahan korupsi membahas laporan secara rinci dengan klien dan mencoba untuk mendapatkan persetujuan dalam melaksanakan rekomendasi. Akhirnya, setelah kesepakatan dicapai dan langkah rekomendasi telah dilaksanakan dalam waktu tertentu, analis akan kembali memantau implementasi dan menilai efektivitas untuk memeriksa bahwa perubahan yang diadopsi tidak menghasilkan peluang baru untuk korupsi.

- Dalam melaksanakan kajian khusus ini dilakukan dengan membentuk kelompok pencegahan korupsi dengan banyak lembaga lain termasuk Kepolisian.
- Peran lain yang dilaksanakan oleh Departemen Pencegahan Korupsi adalah dengan melakukan pelatihan eksternal dalam pencegahan korupsi. Pegawai Pencegahan Korupsi mengorganisasikan sesi pelatihan di departemen pemerintah—pada tingkatan manajerial untuk mengkomunikasikan teori akuntabilitas pengawasan dalam konteks melawan korupsi, sementara pada tingkat pejabat junior untuk membantu pejabat mengenali masalah korupsi tertentu yang terkait dengan pekerjaan mereka, dan kemudian menginstruksikan mengenai bagaimana menghindari atau mencegah tawaran suap serta untuk menginformasikan tindakan yang harus mereka lakukan jika ditawarkan suap.

B.3. Kredibilitas Badan Anti Korupsi

Terkait kredibilitas ini, menurut Quah³⁶, terdapat empat aspek yang menjadi indikator penting dari kredibilitas sebuah badan anti korupsi, yakni: (1) mempertimbangkan semua keluhan, yakni bagaimana masyarakat merasa bahwa semua keluhan, tidak peduli seberapa kecil akan ditangani oleh badan antikorupsi, serta besaran proporsi keluhan yang ditangani oleh badan anti korupsi; (2) persepsi masyarakat mengenai profesionalisme dari badan anti korupsi, yakni bagaimana masyarakat menganggap badan anti korupsi tidak memihak dalam melaksanakan penyelidikan, serta kepercayaan masyarakat bahwa badan anti korupsi akan menjaga rahasia laporan korupsi; (3) penegakan UU Anti Korupsi, yakni bagaimana badan anti korupsi melaksanakan UU Anti Korupsi secara tidak memihak, sejauhmana badan anti korupsi berfokus pada korupsi kecil dan mengabaikan korupsi besar, dan sejauhmana orang kaya dan

³⁶Jon ST Quah, look cit, 43

berkuasa dilindungi dari penyelidikan dan penuntutan untuk tindak pidana korupsi; serta (4) imej masyarakat terhadap badan anti korupsi, yakni bagaimana masyarakat melihat badan anti korupsi, apakah dilihat sebagai badan yang tidak korup atau sebagai badan yang justru penuh dengan korupsi, dan sejauhmana keluhan terhadap petugas badan anti korupsi yang menangani.

Menyangkut hal ini, banyak pihak yang berpendapat bahwa ICAC telah mendapatkan kepercayaan masyarakat dengan menyelidiki semua laporan korupsi dan melindungi kerahasiaan dari mereka yang melaporkan tindakan korupsi tersebut³⁷. Tabel 4 menggambarkan jumlah laporan yang ditindaklanjuti oleh ICAC selama 2001-2006. Dari tabel akan dapat terlihat bahwa proporsi rata-rata laporan yang ditindaklanjuti adalah sebesar 82,9%.

Tabel 4. Proporsi Laporan yang Ditindaklanjuti oleh ICAC selama 2001-2006

Tahun	Total laporan korupsi	Laporan yang ditindaklanjuti	Persentase laporan yang ditindaklanjuti
2001	4,476	3,504	78.3%
2002	4,371	3,255	74.5%
2003	4,310	3,930	91.2%
2004	3,746	3,426	91.5%
2005	3,685	3,022	82.0%
2006	3,339	2,707	81.1%
TOTAL	23,927	19,844	82.9%

Sumber: Quah, 2010, 44 dengan mengutip berbagai sumber

Masyarakat Hong Kong juga memberikan dukungan yang luar biasa terhadap keberadaan ICAC dan memberikan nilai positif terhadap profesionalisme mereka. Pada tabel 5 akan memperlihatkan bagaimana Persepsi Masyarakat Hong Kong terhadap ICAC selama kurun waktu 2003-2006. Dari tabel akan dapat memperlihatkan dukungan yang signifikan dari masyarakat Hong Kong terhadap ICAC.

³⁷Ibid, 43

Tabel 5. Persepsi Masyarakat Hong Kong terhadap ICAC selama 2003-2006

Item Pertanyaan Survei	2003	2004	2005	2006	Rata-rata
% yang mengindikasikan bahwa ICAC patut didukung	99.3%	99.1%	98.9%	98.9%	99.1%
% yang mengindikasikan bahwa kepercayaan mereka terhadap ICAC akan meningkat atau tetap pada tahun depan	94%	93.9%	96%	97.1%	95.3%
% yang percaya bahwa ICA akan membuat laporan masyarakat terhadap korupsi bersifat rahasia	88.9%	89.3%	88.6%	92.6%	89.9%
% yang mengindikasikan bahwa mereka akan mengungkapkan identitas mereka ketika melaporkan korupsi kepada ICAC	75.9%	71.8%	70.7%	72%	72.6%
% yang percaya bahwa pekerjaan anti korupsi ICAC adalah efektif	67.3%	67.5%	67.9%	68.5%	67.8%
% yang percaya bahwa ICAC adalah lembaga penegak hukum yang tidak memihak	73.4%	70.9%	72.6%	80.3%	74.3%

Sumber: Quah, 2010, 45 dengan mengutip berbagai sumber

Terkait penegakan UU Anti Korupsi oleh Badan Anti Korupsi yang tidak boleh memihak, maka menurut Quah³⁸, sebuah badan anti korupsi akan rusak kredibilitasnya jika hanya mencurahkan usahanya untuk korupsi kecil dengan hanya menghukum ikan kecil saja dan mengabaikan korupsi oleh orang kaya, berkuasa, dan kuat di negara tersebut. Jika ikan besar dilindungi dan tidak dituntut, maka badan anti korupsi tidak efektif dan mungkin akan digunakan oleh para pemimpin politik terhadap saingan politik mereka.

Menyangkut imej masyarakat terhadap badan anti korupsi, maka menurut Quah³⁹ harus dapat dipastikan bahwa badan anti korupsi tidak digunakan sebagai senjata politik oleh pemimpin di suatu negara. Terkait hal ini, menurut LaMagna⁴⁰, pada konteks ICAC, dalam rangka memastikan bahwa ICAC akan menggunakan dan tidak menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki, sebuah sistem check and balances diciptakan untuk melakukan pengawasan terhadap ICAC yang dapat dilakukan oleh:

- Kepala Eksekutif dan Dewan Eksekutif
- Kewenangan penuntutan berada pada Kementerian Hukum
- Peradilan yang independen
- Dewan Legislatif
- Empat Komite Penasehat yang diketuai oleh anggota yang bukan pejabat ICAC

³⁸Ibid, 45

³⁹Ibid, 46

⁴⁰Richard C LaMagna, look cit, 125-126

- Komite Pengaduan ICAC
- Penyelidikan Internal dan Komite Pemantau
- Media yang Bebas

Selanjutnya, menurut Quah⁴¹ harus dipastikan bahwa sebuah badan anti korupsi tidak korup karena dua alasan. Pertama, jika petugas badan anti korupsi korup, maka legitimasi dan imej masyarakat akan rusak karena telah melanggar hukum dengan melakukan korupsi padahal mereka diharuskan untuk menegakan hukum. Kedua, korupsi diantara para pegawai badan anti korupsi tidak hanya akan mendiskreditkan instansi tetapi juga mencegah mereka dalam melaksanakan tugas secara efektif dan tidak memihak.

Karenanya, menurut Quah⁴², untuk menjamin integritas, sebuah badan anti korupsi harus dikelola oleh pegawai yang jujur dan kompeten. Kelebihan pegawai harus dihindari dan setiap pegawai yang dinyatakan bersalah karena korupsi harus dihukum dan diberhentikan. Rincian hukuman dari pegawai yang korup harus dipublikasikan secara luas di media massa untuk mencegah orang lain melakukan hal yang sama dan untuk menunjukkan integritas dan kredibilitas badan anti korupsi kepada masyarakat.

Terkait hal ini, dalam konteks ICAC, pada tahun 1994, sebagai akibat dari tuduhan yang ditayangkan secara luas dan sangat merusak oleh Alex Tsui Ka-Kit yang diberhentikan dari ICAC, sebuah dewan review independen ditunjuk untuk memeriksa kewenangan ICAC. Hasilnya, mereka memperkenalkan pengawasan peradilan yang lebih besar terhadap pelaksanaan kewenangan ICAC dan mendorong bagi pengendalian dan kerjasama yang lebih besar dengan instansi lain dalam mencapai hal-hal terkait non korupsi. Ini adalah bagian dari upaya luas untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi⁴³.

ICAC memiliki Komite Independen Pengaduan yang menerima dan mempertimbangkan laporan pada semua penyelidikan non kriminal dari keluhan terhadap Pegawai ICAC. Pada tahun 2003, Kepolisian Hong Kong menyelidiki Sembilan kasus yang melibatkan tuduhan pidana terhadap Pegawai ICAC. Penyelidikan ICAC terhadap semua keluhan kepada

⁴¹Jon ST Quah, *op cit*, 46

⁴²*Ibid*, 47-48

⁴³Melanie Manion, *look cit*, 39

pegawainya dan publikasi hukuman yang diterima oleh pegawai yang bersalah tersebut dengan tindakan indisipliner yang sesuai telah meningkatkan imej dan kredibilitas ICAC di masyarakat⁴⁴.

B.4. Konteks Lokal Kebijakan

Menurut Quah⁴⁵, sifat dan fungsi dari sistem integritas nasional suatu bangsa tergantung pada konteks kebijakan dan tingkatan tata kelola pemerintahannya. Konteks kebijakan merujuk kepada aspek geografi, ekonomi, demografi, dan politik dari lingkungan sebuah negara yang mempengaruhi sifat dan gaya dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Konteks kebijakan sebuah negara dapat mempromosikan atau menghambat upaya anti korupsi dari pemerintahan yang berkuasa tergantung pada apakah faktor-faktor kontekstual kondusif atau menentang implementasi dari kebijakan publik.

Secara khusus menurut Quah⁴⁶, terdapat tiga aspek yang dapat membantu atau menghalangi pemerintah berkuasa dalam melaksanakan tindakan anti korupsinya, yakni: (1) ukuran dari sebuah negara, dimana negara yang besar atau kepulauan akan menghadapi lebih banyak kesulitan dalam menegakan tindakan anti korupsi di provinsi atau pulau terluar daripada sebuah negara kecil atau negara-kota; (2) PDB per kapita, yakni sebuah negara miskin akan menghadapi lebih banyak kesulitan dibandingkan negara kaya dalam melaksanakan tindakan anti korupsi jika tidak mendapatkan bantuan teknis dan keuangan dari negara dan organisasi donor; serta (3) sifat dan ukuran populasi, yakni sebuah negara dengan populasi yang kecil dan homogen akan mendapatkan kesulitan yang lebih kecil daripada sebuah negara dengan penduduk besar dan heterogen dalam melaksanakan tindakan anti korupsi. Intinya menurut Quah, Hong Kong lebih menguntungkan untuk melaksanakan tindakan anti korupsi karena merupakan negara kota yang kaya dengan penduduk yang sedikit.

C. Pembelajaran untuk Indonesia

Berdasarkan pemaparan di atas, maka menyangkut konteks Indonesia khususnya terkait dengan keberadaan KPK, maka terdapat sejumlah karakteristik dan pembelajaran yang dapat ditindaklanjuti untuk memperkuat kapasitas dari KPK.

⁴⁴Jon ST Quah, op cit, 48

⁴⁵Ibid, 48

⁴⁶Ibid, 48

Pertama, dalam hal penegakan hukum atau penindakan, maka UU Anti Korupsi yang ada di Indonesia masih belum menyentuh korupsi yang dilakukan oleh swasta. Belajar dari pengalaman Hong Kong, maka penindakan korupsi di Indonesia pun harus pula diarahkan pada korupsi yang dilakukan oleh sektor swasta. Selain itu, saat ini KPK masih belum memiliki fasilitas penjara sendiri. Padahal fasilitas ini sangat diperlukan, khususnya dalam memberikan efek jera kepada para pelaku korupsi. KPK juga masih belum independen dalam merekrut penyidik dan penuntutnya. Dalam pandangan penulis, hal ini layak untuk dapat dipertimbangkan. Kemudian, KPK juga belum memiliki tim respon cepat seperti ICAC. KPK juga masih belum memiliki Kantor Perwakilan yang dalam banyak hal sangat diperlukan dengan mempertimbangkan besaran luas wilayah Indonesia. Terakhir, pengawasan internal KPK juga masih dirasakan belum memadai. Hal ini sangat diperlukan dalam menjamin bahwa KPK melaksanakan tugasnya secara memadai, tidak memihak, dan tidak korup. KPK masih harus memastikan bahwa apabila terjadi pelanggaran oleh pegawainya akan dilakukan tindakan penghukuman yang memadai dan publikasi yang luas terhadap kejadian tersebut.

Kedua, dalam hal pendidikan masyarakat, maka dapat dilihat bahwa sejumlah tindakan yang dilakukan oleh KPK masih belum menyentuh secara masif dan mendasar terhadap masyarakat. Kita dapat melihat bahwa upaya ICAC untuk mengubah budaya korupsi masyarakat Hong Kong dilakukan melalui berbagai langkah yang didesain secara memadai dan dilaksanakan secara konsisten. Tindakan yang dilakukan juga dilaksanakan dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat dengan menggunakan berbagai metode yang memungkinkan. Ini yang masih belum terlihat dalam kasus KPK.

Ketiga, dalam hal pencegahan atau desain institusi, maka sebenarnya telah banyak hal yang dilakukan oleh KPK. Namun demikian, hal ini kurang terpublikasi dan tersosialisasi dengan baik. Padahal publikasi, dan sosialisasi akan dapat membuat masyarakat banyak mengetahui dan turut mengawal kegiatan yang dilaksanakan oleh KPK.

Keempat, terkait dengan dukungan politik, maka kita dapat melihat bahwa saat ini terdapat berbagai upaya untuk melemahkan KPK. Untuk itu, diperlukan juga dukungan dari masyarakat luas untuk menjaga dan mengawal KPK. Pemerintah juga diharapkan dapat memberikan dukungan yang lebih besar terkait dengan independensi dan sumber daya dari KPK.

III. SIMPULAN DAN SARAN

Sebagai penutup, dapat disimpulkan bahwa upaya Hong Kong untuk menjadikan wilayahnya sebagai salah satu wilayah yang bebas korupsi bukanlah tanpa upaya dan hambatan. ICAC dapat membawa Hong Kong pada kondisi sekarang ini melalui dukungan politik yang kuat dari pemerintah dan masyarakatnya. Selain itu, ICAC juga memiliki strategi yang terencana, terpadu, holistik dan konsisten sehingga dapat berkontribusi secara signifikan dalam mengubah budaya korupsi yang ada pada masyarakat Hong Kong. Apa yang terjadi di Hong Kong dapat menjadi cerminan untuk Indonesia. Hanya saja diperlukan dukungan politik yang besar dari pemerintah dan masyarakat serta kemampuan KPK untuk menunjukkan kredibilitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Choi, Jin-Wook, "Anticorruption and Governance" in *Governance Reform in Indonesia and Korea: A Comparative Perspective*. Ambar Widaningrum dan Jin Park (Editors), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010
- de Sousa, Luis, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime Law Soc Change*, Vol. 53 (2010), pp. 5-22.
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC), *Partnering for Probity*. Hongkong: ICAC, 2004
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC), *2009 Annual Report*. Hongkong: ICAC, 2009
- LaMagna, Richard C, "Changing a Culture of Corruption: How Hong Kong's Independent Commission Against Corruption Succeeded in Furthering a Culture of Lawfulness", *Trends in Organized Crime* (Fall 1999), pp. 121-137.
- Manion, Melanie, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Massachusetts: Harvard University Press, 2004
- Quah, Jon ST, "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries", *Crime Law Soc Change*, Vol. 53 (2010), pp.23-54.
- The World Bank and The International Finance Corporation, *Doing Business 2009*, Washington DC: The World Bank and The International Finance Corporation, 2008

The World Bank, The International Finance Corporation and Palgrave MacMillan, *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times*, Washington DC: The World Bank, The International Finance Corporation and Palgrave MacMillan, 2009

The World Bank and The International Finance Corporation, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington DC: The World Bank and The International Finance Corporation, 2010

The World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Geneva: World Economic Forum, 2008

The World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva: World Economic Forum, 2009

The World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Geneva: World Economic Forum, 2010