



**Strategi Pencegahan
dan Penindakan**

Trading in Influence

(dalam Penyelenggaraan Pemerintahan)



LAN RI
MAKARTI BHAKTI NAGARI

Puslatbang KHAN 2020

KATA PENGANTAR

KPK melalui websitenya menyatakan publikasi data bahwa pada kurun waktu tahun 2004 sampai dengan tahun 2018 jumlah kasus penyuapan menduduki peringkat pertama dalam kasus korupsi dengan total 564 kasus. Jaksa-jaksa penuntut umum dalam kasus penyuapan kerap menyebutkan informasi bahwa adanya pihak yang “mempengaruhi” untuk mendapatkan manfaat yang diinginkan. Frasa kata mempengaruhi jika ditafsirkan maka masuk dalam ruang lingkup pengertian trading in influence.

Hadirnya perdagangan pengaruh turut menghambat proses reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan negara. Trading in influence melibatkan banyak pihak, baik pihak eksternal maupun internal penyelenggara negara. Praktik-praktik perdagangan pengaruh dapat dicegah dengan adanya komitmen aparatur penyelenggara negara. Implementasi kode etik pada setiap aparatur menjadi titik krusial dalam hal pencegahan terjadinya trading in influence.

Puslatbang KHAN sesuai tugas dan fungsinya mempunyai kewajiban dalam hal melakukan pencegahan trading in influence. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menerbitkan Buku Saku Pencegahan dan Penindakan Trading in Influence. Buku ini disajikan dengan sederhana dan mudah untuk dipahami oleh seluruh kalangan. Tentunya, dengan hadirnya buku saku ini akan memberikan informasi tentang metode pencegahan trading in influence.

Aceh Besar, Desember 2020
Kepala Puslatbang KHAN

Ir. Faizal Adriansyah



DAFTAR ISI

Kata Pengantar	I
1. Apa yang dimaksud dengan <i>Trading in Influence</i> ?	1
2. Mengapa <i>Trading in Influence</i> Berkembang di Indonesia?	2
3. Bagaimana Pola <i>Trading in Influence</i> dalam ranah Hukum Administrasi Negara?	6
4. Bagaimana Strategi Pencegahan dan Penindakan <i>Trading In Influence</i> di Indonesia?	10
5. Bagaimana Strategi Pencegahan <i>Trading in Influence</i> pada Aparatur Sipil Negara?	12

1. Apa yang dimaksud dengan *Trading in Influence*?

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) menjelaskan bahwa *trading in influence* adalah:

Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari otoritas administrasi atau publik dari Negara Pihak suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau untuk orang lain siapa pun; (2) Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik, suatu manfaat yang tidak semestinya (UNCAC Pasal 18)c.

Slingerland (2010) dalam hasil penelitiannya menyebutkan bahwa *trading in influence* adalah situasi di mana seseorang menyalahgunakan pengaruhnya atas proses pengambilan keputusan untuk pihak ketiga (orang, lembaga atau pemerintah) dengan imbalan kesetiaan, uang atau materi lainnya atau keuntungan non material yang tidak semestinya¹.

Merujuk pada *Oxford Dictionary*, bahwa *trading in influence* adalah:

"influence peddling is the use of position or political influence on someone's behalf in exchange for money or favour."
(Memperdagangkan pengaruh adalah penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang dengan imbalan uang atau bantuan"².

¹Slingerland, W. (2010). *Trading In Influence : Corruption Revisited*. 1-14.

²Oxford Dictionaries. <http://www.oxforddictionaries.com> diakses pada tanggal 1 juni 2016



Trading in influence merupakan tindakan pertukaran atau jual beli pengaruh dari orang yang mempengaruhi kepada orang yang dipengaruhi untuk mendapatkan keuntungan material maupun non material. *Trading in influence* menjadi berbeda dengan suap, karena suap ditandai dengan adanya aliran dana, pemberian barang atau jasa yang diberikan secara langsung kepada pejabat yang bersangkutan sedangkan *trading in influence* dilakukan kepada orang yang mempunyai pengaruh (berpengaruh) dan mempunyai hubungan dekat dengan pejabat yang bersangkutan. Meski demikian, *trading in influence* merupakan pintu awal masuknya korupsi. Korupsi kerap terjadi karena adanya pengaruh-pengaruh dari pihak yang berkepentingan.

2. Mengapa *Trading in Influence* berkembang di Indonesia?

Berkembangnya *trading in influence* di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Unsur pembentuk sistem hukum dapat menjadi faktor berkembangnya *trading in influence*. Friedman menyatakan ada tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure) dan budaya hukum (legal culture). Sehingga penyebab berkembangnya *trading in influence* di Indonesia dapat ditinjau melalui tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

a. Substansi Hukum

Secara substansi hukum, lemahnya pengaturan menjadi faktor yang mendukung berkembangnya *trading in influence*. UNCAC telah menetapkan 11 (sebelas) perbuatan yang dikriminalisasikan sebagai korupsi

yang diantaranya bersifat mandatory offences dan non-mandatory offences. Jika suatu perbuatan yang dikriminalisasikan bersifat mandatory offences berarti ada kesepakatan seluruh negara peserta konvensi untuk melakukan langkah legislasi dan administrasi. Sebaliknya, jika suatu tindakan bersifat non-mandatory offences berarti setiap negara peserta boleh mengadopsi perbuatan yang dikriminalisasikan dalam UNCAC untuk tujuan pencegahan dan penindakan korupsi.

Berikut ini adalah Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan trading in influence di Indonesia:

UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Pasal 5 angka 1 menyebutkan bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya.
UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Pasal 5 angka 6 juga mengatur tentang kewajiban penyelenggara negara yang salah satunya yaitu melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi administrative.

UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia	Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggaran negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.
UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)	Pasal 2 huruf F menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas
UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Pasal 10 menyatakan bahwa Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik.

Berdasarkan analisis beberapa peraturan perundang-undangan di lingkup hukum administrasi negara di atas, dapat disimpulkan bahwa belum ada pengaturan secara eksplisit terkait perbuatan *trading in influence*. *Trading in influence* belum menjadi unsur dalam pengaturan undang-undang di atas. “Menjadi unsur” yang dimaksud di sini adalah dengan menambahkan satu frasa dalam pasal tertentu terkait larangan melakukan *trading in influence* sebagai fundamen untuk memperkuat undang-undang tersebut. Implikasinya apabila belum menjadi unsur dalam sebuah undang-undang maka belum bisa dijadikan acuan pencegahan dan penindakan perbuatan *trading in influence*.

b. Struktur Hukum

Secara struktur hukum, minimnya mekanisme pengawasan menjadi faktor yang mendukung berkembangnya *trading in influence*. Hingga saat ini masih ada kesenjangan antara hukum yang seharusnya (*das sollen*) dengan hukum yang senyatanya (*das sein*). Kesenjangan ini terjadi karena adanya ketidakharmonisan antara *law in the books* dengan *law in action*. Ombudsman RI mengatur terkait *trading in influence* dalam kode etik walau tidak disebut secara eksplisit dalam kode etik namun hampir mendedaki seperti larangan konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain.

c. Budaya Hukum

Secara budaya hukum, rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pemahaman *trading in influence* menjadi faktor yang mendukung berkembangnya *trading in influence*. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk, sehingga terdapat kesadaran hukum yang tidak tunggal atau seragam. Ditambah lagi dengan perkembangan masyarakat yang serba berubah menyebabkan permasalahan yang semakin kompleks. Perdagangan pengaruh dapat terjadi karena eratnya hubungan relasi, faktor keluarga dan terdapat keadaan yang memiliki potensi untuk membalas jasa dikarenakan telah terbantu berbagai macam urusan. Potensi *trading in influence* dapat dideteksi dari kedudukan yang menguntungkan seperti posisi strategis dalam jabatan tertentu. Posisi tersebut dapat memanfaatkan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya. Kemudian, pejabat publik atau politik yang terjun ke dunia usaha serta politik balas budi.

Kecendrungan masyarakat Indonesia terlalu berlebihan dalam memberi penghormatan pada orang yang berpengaruh, walaupun pada kenyataannya hal tersebut bisa menjadi hal negatif. Namun pada kecenderungan tersebut kita tidak mampu untuk menolak perintah atau hal yang dimintakan khususnya terhadap orang yang mempunyai pengaruh. Seperti budaya ewuh pakewuh (sungkan), turut mendorong berkembangnya *trading in influence* di Indonesia.

3. Bagaimana Pola *Trading in Influence* dalam ranah Hukum Administrasi Negara?

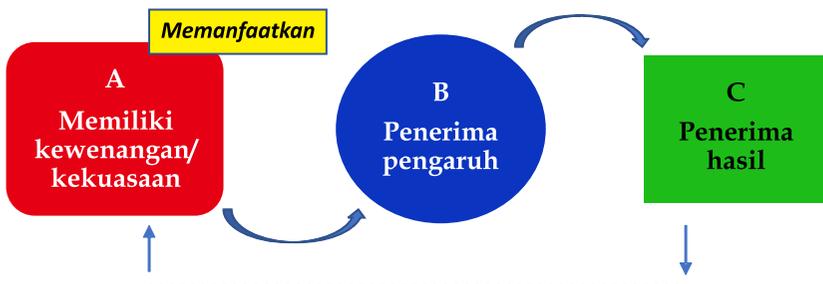


Tindakan perdagangan pengaruh yang terjadi di dalam lingkungan pemerintah bagi pejabat publik yang memiliki kewenangan cenderung disebut menggunakan dan memanfaatkan kewenangan dan memunculkan pengaruhnya untuk kepentingan pribadi atau mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya. Sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)³ bahwa definisi kata “menggunakan” memiliki arti “menggambil manfaatnya atau melakukan sesuatu dengan”. Kemudian definisi “memanfaatkan”

³<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menggunakan>, akses 04 November 2020, 10.38 WIB

yaitu menjadikan ada manfaatnya. Definisi perdagangan pengaruh dalam ranah Hukum Administrasi Negara yaitu perbuatan jahat yang dilakukan oleh pejabat publik yang memiliki kewenangan dan kekuasaan dapat menggunakan dan memanfaatkan pengaruhnya kepada pihak lain untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya demi keuntungan pribadi baik lingkup besar maupun kecil dan secara langsung maupun tidak langsung. Berikut ini adalah pola trading in influence dalam ranah Hukum Administrasi Negara:

a. Pola Memanfaatkan Pengaruh



Pola tersebut disimulasikan oleh orang yang memiliki kewenangan/kekuasaan yang memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan orang lain dan/atau diri pribadi melalui perantara yaitu orang yang menerima pengaruh dalam rangka mendapatkan keuntungan bagi penerima hasil dan/atau yang memiliki kewenangan/ kekuasaan.

Contoh ilustrasi kasus:

A adalah kepala kantor yang meminta B (staf) memudahkan urusan C (kerabat) dalam mengurus perizinan. A menyuruh kepada B untuk memproses kebutuhan C sampai urusan selesai yang menguntungkan C.

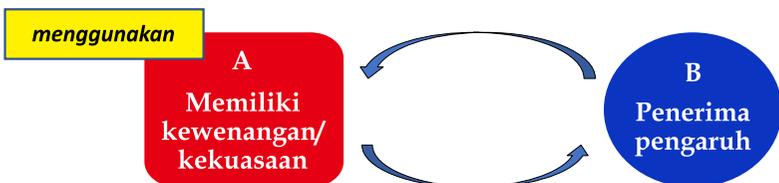
Kedudukan para pihak:

A adalah seorang pejabat di kantor pengurusan perizinan yang memiliki anak (C). Memutuskan untuk menghubungi stafnya (B) dalam rangka pengurusan izin usaha anak kandungnya (C). A menghubungi dan memerintahkan kepada B untuk membantu segala pengurusan izin usaha C agar berjalan lancar dan siap tepat waktu dengan jalur belakang. Namun B tidak berani menolak karena segan dengan atasan walaupun pengurusan izin tersebut telah melewati sejumlah prosedur formal.

Analisis kasus:

Melihat contoh ilustrasi kasus di atas dapat dijelaskan bahwa kepala kantor memanfaatkan kewenangan atau kekuasaannya untuk mempengaruhi bawahannya atau stafnya untuk mengawal perizinan usaha anak kandungnya. Dalam hal ini kepala kantor tidak menerima keuntungan secara langsung namun anak kandungnya yang telah menerima manfaat secara langsung dengan cepat selesainya pengurusan dokumen-dokumen perizinan. Secara tidak langsung kepala kantor telah memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan individu maupun keluarga.

b. Pola Menggunakan Pengaruh



Deskripsi Pola:

Pola ini dijalankan berdasarkan atas keinginan pribadi kepada orang yang berada dibawah pengaruhnya untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya secara langsung. Pengaruh yang dijalankan membuat pihak lain tidak dapat menolak untuk tidak menjalankannya. Pola ini berawal dari pemilik kewenangan atau kekuasaan yang menggunakan pengaruhnya untuk keuntungan pribadi.

Contoh ilustrasi kasus:

A adalah kepala kantor yang menggunakan kewenangan dan kekuasaannya untuk mempengaruhi B agar menjalankan keinginan A. sehingga A mendapat keuntungan secara langsung yang tidak semestinya.

Kedudukan para pihak:

A kepala kantor yang akan melakukan perjalanan ke luar kota menghadiri rapat gampong dengan memakai fasilitas kantor yaitu mobil dinas dan sopir kantor. Kemudian A meminta kepada B yaitu staf pengelolaan sarana dan prasarana untuk menyiapkan mobil tersebut sekaligus mengisi bahan bakar dengan anggaran kantor. Namun A tidak berani menolak karena A adalah kepala kantor walaupun perbuatan tersebut jelas menyalahi aturan.

Analisis kasus:

Melihat ilustrasi contoh tersebut dapat dijelaskan bahwa A telah menggunakan secara langsung kewenangan dan kekuasaannya untuk kepentingan dan keuntungan pribadi secara langsung. Sehingga staf tersebut tidak dapat menghindar ataupun menolak karena A adalah kepala kantor.

4. Bagaimana Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading In Influence* di Indonesia?

Strategi pencegahan dan penindakan *trading in influence* dianalisis dengan menggunakan tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

a. Substansi Hukum

Secara substansi hukum, harmonisasi dan integrasi Peraturan Perundang-undangan dapat mendukung pencegahan dan penindakan *trading in influence* di Indonesia. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, menyinggung tentang *trading in influence* yang tertulis dalam pasal 5 angka 1. Namun dalam pengimplementasiannya aturan ini dirasa semakin hilang taringnya padahal tujuan dari undang-undang ini untuk mewujudkan negara yang bebas dari intervensi politik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk menguatkan *positioning trading in influence* maka harus diselenggarakan harmonisasi antara Undang Undang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan Undang Undang ASN, Undang Undang Administrasi Pemerintahan, Undang Undang Pemerintahan Daerah atau ke dalam rancangan Undang-Undang Etika Penyelenggaraan Negara.

b. Struktur Hukum

Secara struktur hukum, membangun kehandalan sistem pengawasan dapat mendukung pencegahan dan penindakan *trading in influence* di Indonesia. Struktur hukum adalah pola yang menunjukkan bagaimana sebuah hukum dijalankan menurut ketentuan formalnya, Struktur ini bisa melihat bagaimana pola



penegakan hukum seperti bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan proses hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Jika kita berbicara tentang struktur hukum disini maka kita akan melihat kepada aktor maupun institusi-institusi pelaksana dari pada sebuah substansi hukum. Hal ini dapat kita lihat pada APIP sebagai pengawas internal maupun komisi-komisi yang dibentuk untuk mengawasi secara eksternal. Kehandalan APIP akan mendorong penguatan sistem pengawasan. Profesionalisme aparatur yang dibangun juga merupakan tantangan tersendiri dalam membangun kehandalan sistem pengawasan. Peran atasan langsung menjadi sangat penting sebagai wujud pemberi arahan dan penilai evaluasi. Penguatan sistem pengawasan juga dapat melibatkan masyarakat sebagai unsur eksternal. Publik mempunyai peranan dalam memberikan kritik dan saran sebagai upaya pembangunan pengawasan yang partisipatif.

c. Budaya Hukum

Secara budaya hukum, penguatan budaya hukum masyarakat dapat mendukung pencegahan dan penindakan *trading in influence* di Indonesia. Kesadaran hukum penyelenggara pemerintahan dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus menerus baik melalui pendidikan, sosialisasi, internalisasi, keteladanan dan penegakan hukum untuk menghormati, mentaati dan mematuhi hukum dalam upaya mewujudkan suatu bangsa yang berbudaya hukum. Salah satu upaya yang dilakukan dalam meningkatkan budaya hukum dan kesadaran hukum adalah melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundangundangan dalam rangka mematuhi dan mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

5. Bagaimana Strategi Pencegahan *Trading in Influence* pada Aparatur Sipil Negara?

Aparatur Sipil Negara sebagai garda terdepan dalam penyelenggaraan negara dapat menjadi pelopor dalam pencegahan terjadinya *trading in influence*. Hal-hal yang harus dihindari oleh ASN adalah:

Tidak menggunakan pengaruh: Pola ini dijalankan berdasarkan atas keinginan pribadi kepada orang yang berada dibawah pengaruhnya untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya secara langsung. Hal ini dapat dilihat pada atasan langsung yang menggunakan pengaruhnya kepada bawahannya untuk kepentingan pribadi. Pengaruh yang dijalankan membuat bawahan tidak dapat menolak untuk tidak menjalankannya. Dalam hal ini aparatur sipil negara harus melaksanakan kewenangan atau kekuasaan dengan sebaik-baiknya tanpa menggunakan pengaruhnya untuk keuntungan pribadi.

Tidak memanfaatkan pengaruh: Pola tersebut disimulasikan oleh orang yang memiliki kewenangan/kekuasaan yang memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan orang lain dan/atau diri pribadi melalui perantara yaitu orang yang menerima pengaruh dalam rangka mendapatkan keuntungan bagi penerima hasil dan/atau yang memiliki kewenangan/kekuasaan. Untuk menghindari pola memanfaatkan pengaruh, aparatur sipil negara harus konsisten dan mempunyai komitmen yang tinggi dalam menjalan janji dan sumpah aparatur sipil negara. Sehingga tidak melaksanakan kegiatan yang menyimpang terutama dalam pengaruh pihak lain.



Catatan



Catatan



Puslatbang KHAN 2020



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI