

KONSISTENSI PEMBERANTASAN KORUPSI

Oleh : Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed.*

Dalam salah satu pernyataannya akhir-akhir ini, International Transparency yang bemarkas di Berlin mengungkapkan bahwa Indonesia termasuk di antara negara-negara yang paling korup di dunia selama empat tahun terakhir ini. Indonesia menempati posisi keenam terkorup dari 133 negara yang disurvei. Bahkan di antara negara-negara ASEAN yang disurvei (Brunei Darussalam, Cambodja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam-kecuali Myanmar), Indonesia menempati posisi teratas. Sementara di Asia, hanya Bangladesh and Myanmar yang 'mampu' mengungguli Indonesia dalam masalah korupsi.

LATAR BELAKANG

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, definisi korupsi meliputi semua tindakan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Sementara secara etimologis, korupsi dapat diartikan sebagai *"impairment of integrity, virtue, or moral principles characterized by bribery or other unlawful or other improper means,"* (Merriam-Webster, 1977) atau penurunan integritas, standar yang berlaku atau nilai-nilai moral, yang ditandai oleh penyuapan atau cara-cara yang melanggar hukum atau kelaziman.

Secara lebih sederhana, Klitgaard (1896) menyatakan bahwa korupsi adalah *"..... the misuse of office for unofficial ends, covering bribery, extortion, influence-peddling, nepotism, kickbacks, speed money, collusion and more,"* atau 'salah penggunaan jabatan untuk urusan-urusan nondinas, seperti penyuapan, pemerasan, penjualan pengaruh,

nepotisme, pemecatan, penyogokan, kolusi dan cara-cara lain yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan.'

Dalam salah satu artikelnya, Prof. Romli Atmasasmita (2003) pernah menyatakan bahwa kasus korupsi mulai marak di Indonesia sejak tahun 1970-an, ketika bantuan negara donor mulai mengalir ke negeri yang sedang mulai membangun ini, tanpa kontrol dari masyarakat terhadap kinerja para penyelenggara negara.

Pada saat itu tindakan korupsi pada umumnya hanya dilakukan oleh para pejabat tingkat pusat, dan kebanyakan dapat diredam karena sistem pemerintahan yang 'semi' sentralisasi serta kebijaksanaan pemerintah pada saat itu yang mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa. Hanya beberapa kasus yang sempat muncul di permukaan, misalnya kasus korupsi Pertamina pada era kepemimpinan Ibnu Sutowo.

Seiring dengan datangnya arus globalisasi ekonomi dan informasi yang melanda semua negara, masyarakat Indonesia mulai kritis dan berani mengungkapkan berbagai kasus korupsi yang dilakukan para

* Pembantu Ketua I/Bidang Akademis STIA LAN Bandung dan mahasiswa Program Pasca-Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.

pejabat tinggi negara. Misalnya, kasus korupsi Jaksa Agung Andi Ghalib yang diungkapkan oleh Teten Masduki dari *Indonesian Corruption Watch*, sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang khusus memperhatikan kasus-kasusu korupsi.

Puncak dari krisis ini adalah terungkapnya kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh Presiden Soeharto dan keluarga serta kroni-kroninya, yang berakhir dengan pengunduran dirinya dari kursi kepresidenan atas desakan masyarakat pada 21 Mei 1998.

Dengan berakhirnya era 32-tahun kepemimpinan Soeharto bukan berarti berakhir pula kasus-kasus korupsi di Indonesia. Bahkan sebaliknya, dengan dimulainya era otonomi daerah terjadi pula desentralisasi korupsi ke seantero negeri. Korupsi tidak saja menjadi 'kewenangan' para pejabat tinggi di Jakarta, tetapi sudah merambah ke para pejabat di daerah, dari wali kota, bupati, gubernur, sampai anggota parlemen, sebagaimana diungkapkan pada awal tulisan ini.

Dapat dikatakan, pada saat ini korupsi di Indonesia sudah lebih dari membudaya. Penyakit sosial ini telah merasuki tulang sumsum kehidupan berbangsa dan bernegara, dan sudah merambah dari hulu sampai ke hilir. Dalam hubungan ini Ketua Umum Muhammadiyah Prof. Dr. A. Syafi'i Ma'arif menulis, bahwa kerugian negara dari praktek-praktek korupsi secara hirarkis dapat dibagi ke dalam tiga dimensi: *pertama* dari pencurian pasir, ikan, dan kayu; *kedua* berbagai pungutan pajak yang tidak disetor kepada negara; dan *ketiga* dari sektor anggaran APBN yang bocornya sekitar 20%. Tidaklah mengherankan kalau berbagai lembaga pemantau internasional, seperti *Transparency Internasional*, menobatkan Indonesia sebagai salah satu negara paling korup di Asia (Robertson-Snape, 1999).

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KORUPSI

Pada umumnya setiap orang mengatakan bahwa faktor utama penyebab terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia adalah *rendahnya gaji pegawai* sektor pemerintah sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Apalagi bila dibandingkan dengan sektor swasta pada tingkat yang sama, gaji pegawai negeri di Indonesia sangat rendah (40%).

Demikian pula apabila dibandingkan dengan gaji pegawai sektor pemerintah di negara-negara tetangga, penghasilan PNS di Indonesia masih jauh tertinggal. Sebagaimana pernah diungkapkan Prof. Dr. Sofyan Effendi (2000), pegawai negeri di Malaysia menerima gaji 80%, Thailand-80%, dan Singapura-100% dibandingkan gaji pegawai swasta pada *level* yang sama.

Ketidak-seimbangan penghasilan PNS semacam inilah yang membuat penerimaan uang suap dari masyarakat dalam suatu kegiatan pelayanan publik dianggap wajar, sebagaimana juga dikemukakan oleh Robertson-Snape (1999), Syafi'i Ma'arif (2004) dan Mahendra (2004).

Faktor lain yang memicu terjadinya korupsi berkaitan dengan *sistem kepegawaian*, terutama belum berlaku-sepenuhnya *merit system* sehingga sulit untuk menjamin adanya keterbukaan dan keadilan dalam proses promosi atau rotasi pegawai, dan pengaturan kompensasi bagi pegawai yang berprestasi sebagaimana diindikasikan oleh ADB-OECD (2004). Dengan sistem manajemen kepegawaian tradisional yang diterapkan di lingkungan PNS pada saat ini maka semua pegawai pada pangkat dan golongan yang sama menerima renumerasi yang sama tanpa melihat tingkat produktivitas dan integritasnya.

Kondisi politik di Indonesia, sebagaimana disampaikan oleh Robertson-Snape (1999), juga merupakan salah satu faktor signifikan dalam perkara korupsi. Mengingat dalam sistem birokrasi murni Weberian berlaku aturan 'organisasi yang lebih rendah berada di bawah pengawasan yang lebih tinggi,' dan pegawai dalam hirarki administratif ini harus tunduk kepada pejabat atasannya, maka *netralitas politik* pegawai diragukan karena adanya tekanan para pejabat politis yang menjadi pimpinan birokrasi dalam suatu instansi, sebagaimana terjadi di beberapa daerah. Keberpihakan ini, menurut Miftah Thoha (2003) mengakibatkan pelayanan publik menjadi tidak adil dan merata, dan peluang terhadap praktek korupsi, kolusi dan nepotisme cenderung semakin terbuka.

Faktor lain yang memicu maraknya korupsi adalah *lemahnya sistem penegakan hukum di Indonesia*. Berbagai perangkat hukum yang telah diterapkan sejak awal reformasi untuk membangun penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN serta untuk memberantas tindak pidana korupsi, mulai dari Undang-Undang No. 28 dan No. 31 Tahun 1999 yang direvisi melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, tampak tidak bergema. Demikian juga banyaknya pemberitaan media tentang masalah ini tidak berujung pada penuh sesaknya penjara oleh para koruptor. Dari kenyataan ini dapat difahami, bahwa korupsi pun telah menulari lembaga penegak hukum sehingga bukannya menyapu bersih penyakit korupsi, institusi-institusi tersebut malah menjadi bagian dari penyebaran penyakit sosial di negeri ini.

Kekurang-pedulian dan partisipasi aktif masyarakat terhadap tindak pidana korupsi karena kurang efektifnya sosialisasi pemberantasan korupsi semakin membuat penyakit mental yang merugikan bangsa dan negara ini semakin merajalela. Sampai saat ini belum

terlihat adanya kampanye besar-besaran tentang isu korupsi, sosialisasi yang efektif tentang korupsi dan bahayanya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, dan demikian juga mobilisasi warga untuk mendukung pemerintahan yang bersih, walaupun di pihak lain media massa begitu gencar melansir pemberitaan tentang isu-isu korupsi.

Dari uraian di atas dapat dianalisis faktor-faktor penyebab korupsi di Indonesia antara lain sebagai berikut:

1. *Gaji pegawai negeri* terlalu rendah, terutama bila dibandingkan dengan gaji Swasta maupun gaji pegawai negeri di negara-negara tetangga, sehingga pegawai tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari;
2. *Sistem kepegawaian*, terutama *merit system*, belum berlaku sepenuhnya sehingga sulit untuk menjamin adanya keterbukaan dan keadilan dalam proses promosi atau rotasi pegawai, dan pengaturan kompensasi bagi pegawai yang berprestasi;
3. *Netralitas politik* pegawai diragukan karena adanya tekanan para pejabat politis yang menjadi pimpinan birokrasi dalam suatu instansi, sehingga mengakibatkan pelayanan publik menjadi tidak adil dan merata, dan peluang terhadap praktek korupsi, kolusi dan nepotisme cenderung semakin terbuka;
4. *Lemahnya sistem penegakan dan kelembagaan hukum di Indonesia* walaupun perangkat hukum untuk membangun penyelenggaraan negara yang bersih KKN serta untuk memberantas tindak pidana korupsi telah diterapkan sejak awal reformasi;
5. *Kekurang-pedulian masyarakat* terhadap tindak pidana korupsi karena kurang efektifnya sosialisasi tentang hal ini.

GERAKAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Melalui Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi Presiden Yudoyono mencanangkan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi (PR 10 Desember 2004). Gebrakan ini dilakukan untuk menyambut Hari Pemberantasan Korupsi se-Dunia dan Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi (*United Nation Against Corruption*) tanggal 9 Desember 2004.

Instruksi yang terdiri atas tujuh butir itu secara substantif ditujukan untuk menertibkan lembaga birokrasi. Seluruh pejabat negara diinstruksikan untuk melaporkan kekayaan mereka kepada Komisi Pemberantasan Korupsi, di samping membantu sepenuhnya mekanisme pelaksanaannya. Mereka juga diperintahkan untuk meningkatkan pengawasan dan pembinaan lingkungan guna mencegah aparaturnya dari perilaku koruptif.

Sebagai pimpinan birokrasi, seluruh pejabat diwajibkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Berbagai pemborosan, khususnya dalam pengadaan barang, harus segera ditiadakan. Segala tindak pidana korupsi pun harus segera dilaporkan. *Last but not least*, sebagai petinggi negara mereka harus menerapkan pola hidup sederhana dan melakukan penghematan pada berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Komitmen Presiden Yudoyono untuk segera memberantas korupsi merupakan salah satu gebrakan dalam agenda 100 hari awal pemerintahannya. Perubahan semacam inilah yang ditunggu-tunggu masyarakat ketika memilih Yudoyono dalam kontes calon presiden yang lalu. Tindakan ini pula yang diharapkan dapat mengangkat citra Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Akankah Presiden Yudoyono berhasil memenuhi komitmennya?

Mengamati sejarah panjang kegagalan pemberantasan korupsi di Indonesia, keraguan semacam itu pantas dilontarkan. Upaya pemberantasan korupsi sebenarnya telah dilakukan sejak masa pemerintahan Presiden Sukarno melalui UU No. 24 Prp 1960 tentang Pemberantasan Korupsi di Lingkungan Birokrasi. Walaupun ditunjang dengan gebrakan Operasi Budhi, undang-undang ini ternyata tidak cukup ampuh. Salah satu sebab kegagalan gebrakan ini adalah karena dilakukan dengan pendekatan *public-office-centered*, menganggap birokrasi sebagai penyebab utama korupsi.

Gerakan pemberantasan korupsi ini pun dilakukan oleh Presiden Soeharto pada awal pemerintahannya melalui Keppres No. 228/1967 tentang pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi. Menyadari korupsi ternyata bukan hanya dilakukan oleh birokrasi, pemerintahan Soeharto kemudian mengeluarkan UU No. 3/1971 yang lebih komprehensif sebagai pengganti UU No. 24 Prp 1960. Terbukti, undang-undang inipun mengalami kegagalan karena dilanggar sendiri oleh presiden beserta keluarga dan koleganya.

Untuk menanggulangi kecanggihan pelaku modus operandi tindak pidana korupsi, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pun merasa perlu untuk mengeluarkan UU No. 28 dan No. 31/1999, yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 20/2001. Terakhir, pemerintahan Presiden Megawati melengkapinya dengan UU No. 30/2002 yang membidani kelahiran Komisi Pemberantasan Korupsi.

LANGKAH-LANGKAH STRATEGIS

Lahirnya berbagai upaya anti korupsi menunjukkan betapa susahnyanya memberantas korupsi di Indonesia. Seperti dikatakan Syafi'i Ma'arif (2003), Erry Riyana Hardjapamekas (2004) dan Stevanus Subagijo

(2004), korupsi sudah menjadi patologi sosial yang merasuk secara akut di dalam tubuh bangsa Indonesia. Untuk menyembuhkan penyakit ini tentu dibutuhkan langkah-langkah strategis yang dilaksanakan secara *incremental*, setahap demi setahap hingga tujuan yang dicanangkan berhasil dicapai.

Pertama, para pimpinan birokrasi perlu segera melakukan *internalisasi* ke seluruh jajaran aparatur. Melalui internalisasi ini diharapkan tumbuh kesadaran (*awareness*) pada seluruh komponen birokrasi akan pentingnya pemberantasan korupsi bagi kemajuan negara dan seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga bahaya dan ancaman tindak pidana korupsi, terutama bagi para pelakunya. Kesadaran yang tumbuh diharapkan dapat melahirkan kesepakatan bersama untuk memberantas tindak pidana korupsi di lingkungan birokrasi.

Kedua, secara khusus perlu dikeluarkan instruksi anti-korupsi kepada para pelaku dunia usaha. Terjadinya korupsi, meminjam definisi Professor Susan Rose-Ackerman (1999), karena adanya hubungan antara birokrasi pemerintahan dan para pengusaha. Berbagai manivestasi korupsi seperti katabelece, transfer komisi, budaya paket atau *mark up* biaya pengeluaran yang mengakibatkan *highcost economy* terjadi karena adanya interaksi antara keduanya. Indikasi Kwik Kian Gie (2003) terhadap rekapitulasi jumlah dana sebesar Rp 305,5 triliun yang terkorup dari APBN 2003 juga terkait erat dengan koneksitas ini.

Terbentuknya budaya korupsi pada kegiatan pelayanan publik merupakan dampak dari interaksi antara birokrasi dan pelaku bisnis ini. Masyarakat pada akhirnya menganggap bahwa penyuaapan merupakan bagian dari pelayanan publik. Tanpa penyuaapan, walaupun terpaksa dilakukan, maka pengurusan KTP, SIM, STNK, surat nikah,

akte kepemilikan tanah, dan pelayanan administrasi lainnya diyakini tidak akan lancar.

Oleh karena itu, langkah *ketiga* yang harus dilakukan adalah menyelenggarakan *sosialisasi* massal. Kampanye besar-besaran perlu diadakan melalui berbagai unsur mass media. Dengan upaya ini diharapkan timbul perasaan aman di hati masyarakat. Informasi tentang kejadian tindak pidana korupsi dan dukungan non materil lainnya pun akan mudah diperoleh dari masyarakat.

Langkah *terakhir* adalah menjaga konsistensi terhadap komitmen yang telah dibangun bersama. Keteladanan para pejabat dan peringatan terus-menerus kepada seluruh komponen birokrasi tentang bahaya korupsi perlu dilakukan. Demikian juga ketegasan para penegak hukum untuk menindak para pelaku korupsi secara adil dan tanpa pandang bulu.

Konsistensi terhadap komitmen ini harus terus-menerus dijaga sampai tujuan akhir pemberantasan korupsi tercapai. Tanpa konsistensi ini maka komitmen yang telah disepakati bersama hanya akan memperpanjang daftar kegagalan pemberantasan korupsi di negeri ini

SUMBER BACAAN

- ADB OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific. *Combatting Corruption In The New Millenium*, 2004.
- Atmasasmita, Prof. Dr. Romli. *Konvensi Pemberantasan Korupsi*. Kolom Tempo, 14 Desember 2003.
- Betham, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Oxford University Press, 1974: Chapter 3.
- Effendi, Prof. Dr. Sofyan. *Sistem Kepegawaian di Indonesia*. Ceramah

- pada Diklatpim Tk. II PKDA I LAN Bandung, 2000.
- Hardjapamekas, Erry Riyana (2004). "Zemen Bundeling" *Pemberantasan Korupsi*. Bandung: Pikiran Rakyat edisi 9 Desember 2004.
- Kilcullen, R.J. *Max Weber: On Bureacracy*. New York: Macquire University, 1966.
- Kilgaard, Robert. *Introductory Remarks on Combatting Corruption*, presented at the International Conference on Governance Institutions, Manila, The Phillipines, October 20-23, 1996.
- Kwik, Kian Gie (2003). *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*. Jakarta: Bappenas.
- Majalah Berita Mingguan TEMPO. *Hukum: Tahun Ini Masih Juga Bernama Tahun Teror dan Korupsi*. Edisi Khusus Akhir Tahun, 4 Januari 2004.
- Marpaung, Dr. Leden (2004) . *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: PT Penerbit Djambatan.
- Merriam-Webster, *Webster's New Collegiate Dictionary*. Springfield, Massachusetts, USA: G & C Merriam Company, 1977.
- Robertson-Snape, Fiona (1999) dalam Basseng: *Kecerdasan Spiritual: Pengawas 'Internal' Perilaku Korupsi Yang Masih Tidur*, artikel dalam *Mencari Solusi Dalam Pemantapan Daerah dan Penerapan Kepemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press.
- Sadli, M. *Cerah 2004*. (Jakarta: Majalah Tempo, edisi 29 Desember 2003-4 Januari 2004), hal. 94-95.
- Shafritz, Jay M. dan Albert C. Hyde: *Classics of Public Administration*. Pasific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1987.
- Smith, RFI (2004). *Improving Governance and Services*. Kuala Lumpur: ADB NAPSIPAG Launching Conference.
- Subagjo, Stevanus (2004). *Bahaya Serangan Balik Gerrakan Prokorupsi*. Bandung: Pikiran Rakyat edisi 10 Desember 2004.
- Syafi'i Ma'arif, Prof. Dr. Ahmad. *Republik Ini Bisa Berantakan*. Wawancara Tempo, 7 Desember 2003.
- Syamsul Maarif, M. *Strategi Peningkatan Kompetensi Aparatur Guna Mengantisipasi Kebutuhan Sektor Pelayanan Publik*. Orasi Ilmiah pada Wisuda XXII /2003 STIA LAN Bandung.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2003.
- Weber, Max. *Bureacracy* dari *From Max Weber: Essays in Sociology* oleh H. Gerth dan C. Wright Mills, New York: Oxford University Press. Inc., 1946.
- Weber, Max. The Theory of Social and Economic Organization dalam Peter M.Blau dan Marshall W. Meyer: *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Prestasi Pustakakarya, 2000:24-26.