

STRATEGI IMPLEMENTASI PERCEPATAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Oleh : Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed. ⁴

Abstract

Since the last two months, two extraordinary issues in home country have shaken the political world. Alas, both issues concerns the most-hated moral patoplogy: corruption! The first issue relates to the case of bribery by an eminent member of General Election Comission (KPU), and the second is the case of corruption indication by the Chief Director of Bank Mandiri. The new lesson of both cases is hopefully that our government has entered a new era of corruption abolition: enforcing law and order fairly to any citizens without considering their status. A condition that hardly happened during the previous governments! Such high spirit of abolishing corruption seems triggered by the President Yudoyono's commitment to make 2005 as the Year of Corruption Abolition. The commitment was then strengthened by the launching of several steps on abolsihing corruption last month, following the Presidential Instruction Number No. 5/2004 on the Alleviation of Corruption Abolition.

Pendahuluan

Krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia, sebagaimana disebutkan di dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999, telah merusak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara selama lebih dari lima tahun. Bencana yang diawali oleh krisis ekonomi dan diikuti krisis moneter pada tahun 1997 mencakup, antara lain, krisis hukum, krisis pemerintahan, krisis integrasi bangsa, dan krisis moral. Keprihatinan bangsa akibat krisis tersebut kemudian melahirkan gerakan reformasi yang di antara tuntutananya adalah penegakan supremasi hukum dan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Tidaklah mengherankan apabila Presiden Yudoyono menempatkan kedua komponen tersebut sebagai agenda utama 100 hari masa pemerintahannya, sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif. Segera sesudah berakhirnya agenda tersebut, Presiden mengeluarkan Inpres No. 5/2004 diikuti dua paket langkah percepatan pemberantasan korupsi. Sejak saat itu, tercatat tidak kurang dari 178 kasus korupsi di seluruh Indonesia telah dikenai penyidikan, sementara 170 kasus lainnya dilimpahkan ke pengadilan. Beberapa di antaranya melibatkan pelaku korupsi kelas kakap seperti Nurdin Halid, Abdullah Puteh, dan Adrian Waworuntu. Kasus yang masih

⁴ Awang Anwaruddin adalah Kandidat Doktor Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran Bandung, saat ini menjabat sebagai Pembantu Ketua I Bidang Akademis STIA-LAN Bandung dan Ketua Dewan Penyunting Jurnal Ilmu Administrasi.

hangat adalah pengungkapan praduga korupsi oleh hampir seluruh komponen KPU dan tuduhan penyelewengan uang negara sebesar 1,3 triliun oleh Direktur Utama Bank Mandiri ECW Neloe.

Semangat Presiden Yudoyono untuk memerangi korupsi tampak sangat tinggi, bahkan begitu tingginya sehingga terkesan *overdosis* dalam mengeluarkan kebijakan pemberantasan korupsi. Diawali pada tanggal 9 Desember 2004, Presiden mencanangkan dimulainya Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi sebagai tindak nyata dari Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan. Gerakan Nasional ini muncul berbarengan dengan ditetapkannya tanggal tersebut sebagai Hari Pemberantasan Korupsi se-Dunia oleh PBB.

Belum genap lima bulan usia gerakan tersebut, pada tanggal 28 April 2005 Presiden Yudoyono mengumumkan lagi delapan langkah strategis pemberantasan korupsi. Untuk meneladani, Presiden bahkan berniat untuk memulai pembersihan di lingkungan lembaga kepresidenan, termasuk yayasan-yayasan di lingkungan Sekretariat Negara, Kantor Presiden, Kantor Wakil Presiden, dan Sekretariat Kabinet.

Komitmen tersebut tentu tidak main-main karena dilakukan di depan para petinggi yang terkait erat dengan pemberantasan korupsi, seperti Kapolri, Jaksa Agung, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan Komisi Ombudsman. Di samping itu, pertemuan tersebut juga dihadiri oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla, Menko Politik Hukum dan Keamanan Juwono Sudarsono, Menko Kesejahteraan Rakyat Alwi Shihab, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Sri Mulyani, dan Sekretaris Kabinet Sudi Silalahi.

Di bidang kelembagaan, gebrakan Presiden Yudoyono *idem ditto*. Untuk memperkuat lembaga Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang telah berdiri sejak 27 Desember 2002 silam sebagai amanat UU Nomor 31 Tahun 1999, Presiden Yudoyono membentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) berdasarkan Kepres Nomor 11/2005 dipimpin oleh Jagung Muda Tindak Pidana Khusus ini. Padahal, awal Januari 2005 Wakil Presiden Jusuf Kalla telah membentuk Tim Pemburu Koruptor yang dipimpin oleh Jagung Muda Bidang Intelijen.

Kelembagaan yang terkesan amburadul dengan kewenangan dan tugas yang tumpang tindih tersebut, menurut penjelasan Jagung Muda Bidang Intelijen, sebenarnya saling melengkapi. KPK yang diberi kekuasaan sangat besar oleh undang-undang bersifat *independent* namun memiliki kewenangan luas untuk menyidik kasus korupsi yang sedang berlangsung (misalnya kasus dugaan korupsi di Komisi Pemilihan Umum-KPU) dan menyelidiki kasus korupsi sebelum komisi ini berdiri, termasuk kewenangan untuk mengambil-alih penanganan kasus korupsi dari lembaga lain. Sementara TPK yang terdiri dari komponen jaksa, polisi dan petugas BPK berwenang menyelidiki dan melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi, di samping menelusuri dan mengamankan seluruh aset para koruptor. Sedangkan Tim Pemburu Koruptor, sesuai dengan namanya, bertugas memburu dan menangkap terpidana korupsi yang sudah divonis dan harus dieksekusi. Kunci keberhasilan kinerja ketiga lembaga anti korupsi ini adalah koordinasi dan kerjasama dalam menangani kasus korupsi.

Bagaimana mekanisme proses penanganan yang akan dilakukan di lapangan, kita tunggu hasil evaluasi bulanan terhadap kinerja pemberantasan korupsi, yang telah dijanjikan Presiden Yudoyono pada waktu penancangan delapan langkah pemberantasan korupsi.

Kisah Korupsi dan Kerugian Bangsa

Korupsi dapat diartikan sebagai “*impairment of integrity, virtue, or moral principles characterized by bribery or other unlawful or other improper means,*” (Merriem-Webster, 1977) atau penurunan integritas, standar yang berlaku atau nilai-nilai moral, yang ditandai oleh penyuapan atau cara-cara yang melanggar hukum atau kelaziman. Dalam *the International Conference on Governance Institutions* yang berlangsung di Manila, The Phillipines, 20-23 Oktober, 1996, penulis menangkap penjelasan pakar korupsi Robert Klitgaard yang secara rinci menyatakan bahwa korupsi merupakan “..... *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 non-dinas, seperti penyuapan, pemerasan, penjualan pengaruh, nepotisme, pemecatan, penyogokan, kolusi dan cara-cara lain yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan. 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.

Di Indonesia, gejala tindak korupsi sudah mulai terasa pada tahun 1950an. Dengan dalih kekurangan senjata, beberapa perwira Angkatan Darat berkongsi dengan pengusaha non-pribumi untuk menyelundupkan senjata dari Singapura. Konon, inilah awal dari kerjasama yang saling menguntungkan, tapi sangat merugikan bangsa dan negara, antara mantan Presiden Soeharto yang saat itu menjadi Panglima Divisi Diponegoro dengan konglomerat Sudono Salim *alias* Liem Sioe Liong. Untuk mencegah fenomena ini segera Penguasa Perang Pusat (Peperpu) Kepala Staf Angkatan Darat Jendral AH Nasution mengeluarkan peraturan Nomor Prt/Peperpu/C.13/1958, yang segera diikuti oleh Peraturan Peperpu Kepala Staf Angkatan Laut Nomor Prt/Z.1/1/7.

Pada era pemerintah Presiden Sukarno ini, beberapa kasus korupsi pun mulai terjadi di lingkungan birokrasi. Walaupun tidak tercatat kerugian yang berarti, namun virus korupsi tampaknya sudah menemukan tempat yang cocok untuk mengembangkan patologi sosial ini. Terbukti, pemerintah Presiden Sukarno kemudian mengeluarkan UU No. 24 Prp 1960 yang bersifat pendekatan *public-office-centered*, yakni menganggap birokrasi sebagai penyebab utama tindak korupsi. Untuk menunjang keberhasilan upaya ini, Presiden Sukarno membentuk Operasi Budhi melalui Kepres Nomor 228 Tahun 1967.

Menurut Professor Romli Atmasaswita (2003), kasus korupsi mulai marak sejak tahun 1970-an, ketika dana jutaan dollar mulai mengalir dari negara-negara donor ke di Indonesia. Tanpa sistem manajemen distribusi yang baik dan kontrol masyarakat, aliran dana banyak mengalami kebocoran di jalur distributor, dan mulailah bangsa Indonesia menanggung hutang luar negeri. Pada saat itu tindakan korupsi umumnya dilakukan oleh para pejabat tingkat pusat, dan kebanyakan dapat diredam karena lemahnya sistem perundang-undangan. Jalur pidana dan gugatan perdata, misalnya, tidak terdapat pada UU No. 24 (Prp) 1960. Walaupun telah terbentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang dipimpin oleh Jaksa Agung, menurut Professor Andi Hamzah (2004), namun karena dependensi yang kuat pada pimpinan pemerintahan membuat kinerja lembaga ini menjadi sangat lemah.

Penderitaan bangsa dan akumulasi hutang luar negeri, kita tahu, semakin menumpuk pada era 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto. Dengan dalih pembangunan, Presiden Soeharto beserta keluarga dan kroninya menguras dana bantuan luar negeri yang mestinya digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan di bumi Indonesia. Strategi Presiden Soeharto yang membiarkan pengikutnya melakukan korupsi agar dirinya selamat dari gugatan, seperti yang dilakukan Presiden Meksiko Porfirio Diaz (Kimberley Ann Elliot, 1999) rupanya berhasil. UU No. 3/1971 yang menyempurnakan UU No. 24 (Prp) 1960 yang ditunjang dengan 'Operasi Tertib' pun dibuat tak berdaya karena strategi itu. Demikian pula Tim Pemberantasan Korupsi yang telah dibentuk Presiden Soeharto pada awal pemerintahannya.

Dampak dari korupsi berjamaah tersebut dapat dirasakan sampai sekarang. Hutang luar negeri yang harus ditanggung oleh bangsa Indonesia, seperti dikatakan Ketua Unicef Stephen J. Woodhouse beberapa tahun yang lalu, mencapai \$ 40 milyar. Untuk melunasinya, setiap tahun Indonesia harus membayar \$ 5 milyar per tahun selama 30 tahun. Dalam keadaan seperti ini, pelayanan sosial dan pendidikan yang seharusnya dinikmati oleh anak-anak Indonesia jadi terabaikan.

Derita bangsa yang melahirkan gerakan reformasi mulai menggugah keberanian masyarakat untuk mengungkapkan berbagai kasus korupsi yang dilakukan para 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-kasus korupsi. Puncak dari gerakan ini adalah desakan kepada Presiden Soeharto untuk turun dari takhta kepresidenan pada 21 Mei 1998, dan pengungkapan tindak korupsi oleh keluarga dan kroni-kroninya.

Dengan berakhirnya era kepemimpinan Soeharto bukan berarti berakhir pula kasus tindak pidana korupsi di Indonesia. Bahkan sebaliknya, dengan dimulainya era otonomi daerah terjadi pula desentralisasi tindak pidana korupsi korupsi di seantero negeri. Korupsi kini tidak lagi didominasi para pejabat tinggi di Jakarta, seperti pada era pemerintahan semi-sentralisasi Soeharto, tetapi sudah menjadi 'hak' para pejabat Daerah. Menurut laporan akhir tahun 2004 *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, para pelaku tindak korupsi sepanjang tahun 2004 di lingkungan DPRD sebanyak 125 orang, Kepala Daerah 84, Aparat Pemda 57, Pimpinan proyek 36, Direktur BUMD/BUMN 36, Kepala Dinas 25, Aparat Departemen 15, Aparat Kejaksaan 13, Pengusaha 12, Sekretaris Daerah 7, Aparat Desa 6, Polisi 5, Pengelola Pendidikan 5, dan dari sektor lainnya sebanyak 25 orang.

Kompetensi korupsi, yakni kemampuan dan ketrampilan menyelewengkan uang negara serta sikap serakah yang perlu dimiliki seseorang untuk melakukan tindak pidana korupsi, pun semakin banyak dikuasai oleh para pejabat. Berkat kecanggihan membuat katabelece, transfer komisi, budaya paket, pengaturan tender atau *mark up* biaya pengeluaran, maka selama tahun 2004 saja kerugian negara tercatat mencapai 74 triliun. Sementara sepanjang periode 1999-2004, menurut laporan audit BPK, kerugian negara mencapai jumlah total Rp 166,5 triliun.

Jumlah uang negara akibat tindak pidana korupsi di lingkungan birokrasi tersebut belum seberapa apabila dibandingkan dengan total kerugian yang harus ditanggung negara pada tahun sebelumnya. Menurut pengamatan Kwin Kian Gie, jumlah kerugian negara akibat tindak korupsi pada tahun 2003 lebih besar dibanding APBN, yakni Rp 444 triliun (estimasi total korupsi 2003) berbanding Rp 370 triliun (APBN 2003).

Angka ini dihitung dari (1) pencurian ikan, pasir, dan kayu (Rp 90 triliun), (2) pajak yang tidak masuk ke kas negara (Rp 240 triliun), dan (3) subsidi BLBI ke bank yang tak pernah sehat (Rp 40 triliun).

Bukan hanya di dalam negeri, di mata internasional pun negara kita semakin tersohor sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Bukti analitis mengenai hal itu adalah laporan organisasi pengamat korupsi *Transparency International* dari Berlin tentang *Corruption Perceptions Index (CPI) 2004* yang menempatkan Indonesia dalam urutan ke-133 di antara 146 negara yang disurvei dalam hal transparansi, bersama-sama dengan Angola, Republik Demokrasi Congo, Cote d'Ivoire, Georgia, Tajikistan dan Turkmenistan .

Tabel 1. Indeks Persepsi Korupsi (CPI) Tahun 2004

Negara	Ranking Korupsi	Ranking CPI	Nilai CPI	Nilai Antara	Frekuensi Survei
Haiti	1.	145	1,5	1.2 - 1.9	5
Bangladesh			1,5	1.1 - 1.9	8
Nigeria	2.	144	1,6	1.4 - 1.8	9
Myanmar	3.	142	1,7	1.5 - 2.0	4
Chad			1,7	1.1 - 2.3	4
Paraguay	4.	140	1,9	1.7 - 2.2	7
Azerbaijan			1,9	1.8 - 2.0	7
Turkmenistan	5.	133	2,0	1.6 - 2.3	3
Tajikistan			2,0	1.7 - 2.4	4
Indonesia			2,0	1.7 - 2.2	14
Angola			2,0	1.6 - 2.3	7
Congo, D Rep			2,0	1.7 - 2.2	5
Cote d'Ivoire			2,0	1.5 - 2.2	3
Georgia			2,0	1.7 - 2.1	5

Sumber: *Transparency International (2004, dimodifikasi)*

Analisis data statistik pada CPI 2004 yang dilakukan oleh Prof. Dr Johann Graf Lambsdorff (*TI Adviser* dan Direktur Statistik CPI) juga menunjukkan bahwa Indonesia termasuk sepuluh besar negara-negara terkorup di dunia, setelah (1) Haiti dan Bangladesh, (2) Nigeria, (3) Myanmar dan Chad, (4) Paraguay dan Azerbaijan, dan (5) Turkmenistan, dan (9) Tajikistan. Di antara negara-negara Asia, Indonesia berarti berada pada urutan ke-3 negara terkorup sesudah (1) Bangladesh dan (2) Myanmar.

Walaupun data tersebut menunjukkan kemajuan Indonesia dalam ranking negara terkorup dibanding tahun 2003 (ranking ke-6 di antara 133 negara) dan tahun 2002 (ranking ke-4 di antara 122 negara), tetap saja Indonesia menjadi bulan-bulanan dan bahan ejekan dalam pergaulan antar bangsa. Perkembangan indeks korupsi kita dianggap sangat lambat, hanya berkisar 0,1 poin selama tiga tahun terakhir ini. Dampak dari kondisi ini adalah semakin terpuruknya wajah perekonomian Indonesia di mata internasional. Tidak sedikit investor asing yang akhirnya mengalihkan modalnya ke negara-negara tetangga lain yang dianggap lebih transparan seperti Thailand dan Vietnam.

Memperhatikan uraian di atas, sudah selayaknya apabila Presiden Yudoyono memiliki komitmen tinggi dalam pemberantasan korupsi. Berbagai kebijakan dan kelembagaan pemberantasan korupsi yang telah ditetapkan, sebagaimana disebutkan pada awal tulisan ini, semakin meyakinkan kita bahwa upaya pemerintah untuk memberantas korupsi kali ini akan berhasil. Namun tidak sedikit orang yang masih meragukan keberhasilan upaya pemerintah tersebut. Dikotomi pendapat ini cukup beralasan apabila kita telusuri berbagai kisah kegagalan pemerintahan sebelumnya dalam pemberantasan korupsi, walaupun telah ditunjang oleh kebijakan dan kelembagaan pemberantasan korupsi serupa.

Kilas Balik Pemberantasan Korupsi

Upaya pemberantasan korupsi di Indonesia sebenarnya telah dimulai lebih dari empat dekade yang lalu, ketika pada tanggal 16 April 1958 Penguasa Perang Pusat (Peperpu) Kepala Staf Angkatan Darat Jendral AH Nasution mengeluarkan peraturan Nomor Prt/Peperpu/C.13/1958 untuk menanggulangi tindak korupsi di lingkungan Angkatan Darat. Peraturan ini kemudian diikuti oleh Peperpu Kepala Pusat Angkatan Laut dengan maksud yang sama melalui Peraturan Peperpu Nomor Prt/Z.1/1/7 pada tanggal 17 April 1958. Dikatakan oleh Professor Andi Hamzah (2004), inilah peraturan pertama di Asia yang khusus berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi.

Gejala korupsi juga mulai merambah kawasan birokrasi, bahkan pertumbuhannya lebih subur. Tak heran pada tahun 1960 pemerintah Presiden Sukarno memberlakukan UU No. 24 Prp 1960 yang berfokus pada pemberantasan korupsi di lingkungan birokrasi. Untuk menunjang keberhasilan upaya ini, pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 228 Tahun 1967 untuk membentuk Operasi Budhi dilengkapi dengan Tim Pemberantasan Korupsi yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

Namun, tampaknya pemberantasan korupsi melalui UU No. 24 (Prp) 1960 kurang berhasil. Sebab-sebab kegagalan tersebut, menurut Dr. Leden Marpaung (2004), antara lain (1) tidak adanya produk hukum bagi pelaku tindak pidana korupsi; (2) menggunakan pendekatan *public-office-centered*, yang hanya menganggap aparat pemerintah sebagai penyebab tindak korupsi, tanpa melibatkan sektor swasta dan masyarakat; dan (3) absennya kebijakan yang mempermudah dan mempercepat proses penangkapan dan penyidikan pelaku tindak korupsi.

Pada awal pemerintahannya, Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres No. 228/1967 tentang pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi dan tetap memberlakukan UU No. 24 Prp 1960. Namun berdasarkan berbagai pertimbangan, pemerintah Presiden Soeharto akhirnya mencabut UU No. 24 (Prp) 1960 dan menggantinya dengan UU No. 3/1971 yang dianggap lebih komprehensif. Melalui undang-undang ini pemberantasan korupsi lebih represif, terutama karena ditunjang dengan 'Operasi Tertib' yang dilaksanakan oleh Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib).

Namun, seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), modus operandi penyelewengan keuangan negara menjadi semakin canggih. Dengan demikian, UU No. 3/1971 dianggap tidak cukup memadai untuk menanggulangi tindak korupsi yang ada. Untuk mengatasi hal ini, dan seiring dengan bergemanya tuntutan reformasi, pemerintahan menerbitkan UU No. 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Seperti diketahui, kedua

undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN.

Sebagai pengganti undang-undang sebelumnya, UU Nomor 31 Tahun 1999 mencakup beberapa konstituen tentang tindak korupsi, antara lain (1) tindak korupsi dapat dilakukan oleh korporasi; (2) tindak korupsi dirumuskan sebagai *tindak pidana formil*; (3) pengertian tentang pegawai negeri lebih diperluas; (4) ancaman tindak pidana ditingkatkan dengan menentukan batas minimum dan maksimum; dan (5) akan dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang melibatkan untuk masyarakat (*society*).

Seiring dengan perkembangan zaman, melalui beberapa kepala pemerintahan, UU Nomor 31 Tahun 1999 dilengkapi dengan UU No. 20/2001 dan UU 30 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi. Akhirnya, seperti diketahui, mengawali pemerintahannya Presiden Yudoyono mengeluarkan Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, dan sekaligus memberlakukan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi.

Dalam Inpres No. 5/2004 tersebut Presiden Yudoyono tampaknya menggunakan pendekatan *public-office-centered*, sebagaimana dilakukan oleh Presiden Soekarno, yakni menganggap aparat pemerintah sebagai penyebab tindak korupsi. Hal ini dapat dilihat dari tujuh butir instruksi yang ditujukan kepada pimpinan birokrasi pemerintah untuk: (1) melaporkan kekayaan mereka kepada Komisi Pemberantasan Korupsi; (2) membantu sepenuhnya kelancaran pelaksanaan pelaporan tersebut; (3) meningkatkan pengawasan dan pembinaan terhadap aparatur sebagai upaya preventif dari perilaku korupsi; dan (4) meningkatkan kualitas pelayanan publik. Khususnya dalam pengadaan barang, para pegawai diperintahkan untuk (5) mencegah berbagai pemborosan, dan (6) melaporkan setiap tindak pidana korupsi yang terjadi di kantornya. Akhirnya, kepada seluruh komponen birokrasi diharapkan untuk dapat (7) menerapkan pola hidup sederhana dan melakukan penghematan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan pemerintahan.

Terlepas dari pro dan kontra terhadap pendekatan *public-office-centered* dalam pemberantasan korupsi, strategi Presiden Yudoyono untuk menertibkan kinerja cukup beralasan. Sebagai '*an organization with a certain position and role in running the government administration of country*' (Mustopadidjaja, 2002), wajar apabila birokrasi pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling bertanggung-jawab dalam setiap kasus korupsi.

Akan tetapi harus diingat bahwa suatu tindak korupsi bukanlah kegiatan sepihak. 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 *high-cost economy* terjadi karena adanya interaksi antara birokrasi dan sektor usaha. Indikasi Kwik Kian Gie (2003) terhadap rekapitulasi jumlah dana sebesar Rp 74 triliun atau 20% dana yang terkorup dari APBN 2003 terkait erat dengan interaksi antara kedua komponen pemerintahan ini.

Apalagi kalau kita mengingat, bahwa dalam upaya menciptakan *good governance* maka ketiga domain, yaitu pemerintah (*state*, dalam hal ini berarti birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan), sektor usaha (*private sector*), dan masyarakat umum (*society*) harus saling menunjang sesuai dengan kedudukan dan peran masing-masing.

Dukungan tak terbatas dan berkelanjutan dari semua pihak sangat dibutuhkan untuk keberhasilan upaya pemberantasan korupsi.

Untunglah di antara delapan langkah terbarunya, walaupun masih terasa parsial dan kasuistik, pemerintah telah menyentuh sektor usaha dan masyarakat, di samping birokrasi. Ke delapan langkah pemberantasan korupsi, yang dicanangkan pada 28 April yang lalu, yang mencakup (1) audit lembaga kepresidenan; (2) pemeriksaan pengadaan barang di semua lembaga negara; (3) mencegah penyimpangan proyek rekonstruksi Aceh; (4) pencegahan penyimpangan pembangunan infrastruktur lima tahun ke depan; (5) menyelidiki bukti-bukti penyimpangan di lembaga negara seperti departemen, BUMN, dan swasta yang terkait dengan aset negara; (6) mencari mereka yang sudah divonis oleh pengadilan dan masih dalam proses hukum, namun lari ke luar negeri; (7) meningkatkan intensitas pemberantasan penambangan liar; dan (8) meneliti para pembayar pajak dan cukai sepanjang tahun 2004.

Di pihak lain, Presiden Yudoyono juga mengingatkan untuk tetap menjaga etika penyelidikan. *Pertama* adalah menerapkan proses hukum yang adil; *kedua*, memegang teguh asas praduga tak bersalah; *ketiga*, mencegah rumor yang justru akan menimbulkan hal-hal yang tidak dikehendaki; *keempat*, informasi yang berhubungan dengan masalah korupsi tidak dikaitkan dengan masalah politik; dan *kelima*, untuk kepentingan penyelidikan, maka tidak semua kasus korupsi harus dibuka ke publik.

Untuk melengkapi lembaga Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang telah berdiri sejak 27 Desember 2002 silam dan lebih bersifat independen, Presiden Yudoyono mengeluarkan Kepres Nomor 11/2005 yang melahirkan Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan dipimpin oleh Jagung Muda Tindak Pidana Khusus. Tim yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah dan sekaligus bukti komitmen Presiden Yudoyono terhadap pemberantasan korupsi, melengkapi Tim Pemburu Koruptor yang dibentuk Wakil Presiden Jusuf Kalla awal Januari 2005.

Selanjutnya, Presiden Yudoyono bertekad untuk memprioritaskan penyelidikan pajak dan cukai selama tahun 2004, pemeriksaan pengadaan barang lembaga negara, dan langkah-langkah strategis lainnya. Di akhir penjelasannya, Presiden juga berjanji akan melakukan evaluasi perkembangan tindak pemberantasan korupsi setiap bulan.

Upaya yang lebih komprehensif semacam itu, di samping gebrakan yang bertubi-tubi (hanya selang empat bulan antara satu instruksi dan lainnya) dan berlapisnya tim pemberantasan korupsi, memang perlu dilakukan untuk efektifitas pencapaian tujuan pemberantasan korupsi. Terlebih lagi apabila pemerintah mau belajar dari tindakan kegagalan pemberantasan korupsi di masa-masa pemerintahan sebelumnya.

Potret Kegagalan Pemberantasan Korupsi

Menelusuri kisah perjalanan korupsi, kerugian negara yang ditimbulkan dan berbagai upaya penanggulangannya di atas, layaknya seperti kita melihat sebuah potret kegagalan kebijakan pemberantasan korupsi di Indonesia. Dan apabila dilihat dari kacamata retrospektif, meminjam istilah William Dunn (2003), paling tidak ada tiga faktor penyebab kegagalan pemberantasan korupsi di Indonesia: (1) kurang luasnya fokus pemberantasan; (2) kurang komprehensifnya materi pemberantasan; (3) kurang terpujinya perilaku pelaksana pemberantasan; (4) kurang independensinya lembaga anti-korupsi; dan (4) kurang dilibatkannya lingkungan pemberantasan.

➤ Fokus Pemberantasan

Berbagai kebijakan pemberantasan korupsi yang telah dikeluarkan pemerintah sejauh ini hanya *terfokus* pada pelaku utama tindak korupsi, tanpa mengkaitkan pada lingkungan yang dapat menyebabkan terjadinya tindakan tersebut. Orientasi pemikiran semacam ini tidak akan tuntas dalam menyelesaikan masalah, karena penyebab suatu masalah dapat berkaitan dengan komponen lain, dan demikian pula akibat yang ditimbulkannya. Contoh kebijakan dengan orientasi fokus tunggal adalah UU No. 24 (Prp) 1960. Undang-undang ini dianggap lemah karena berorientasi pada *public-office-centered*, yang hanya menganggap birokrasi sebagai penyebab tindak korupsi. Padahal, sebagaimana dikemukakan Professor Rose-Ackerman, tindak korupsi yang dilakukan aparat pemerintah tidak mungkin terjadi tanpa ada kerjasama dengan sektor swasta.

Contoh lain dari kebijakan yang kurang komprehensif adalah UU No. 3/1971 yang dikeluarkan pemerintah Soeharto. Undang-undang ini, misalnya, luput mencakup korporasi sebagai pelaku korupsi. Sebagai dampaknya, tidak sedikit pelaku tindak korupsi yang bersembunyi di balik yayasan-yayasan dan berbagai badan lainnya. Di samping itu, tidak dicantumkannya konstituen tentang pihak-pihak lain yang terlibat dalam undang-undang tersebut akhirnya menimbulkan tindakan kolusi dan nepotisme di kalangan keluarga dan kroni pelaku tindak korupsi.

Kebijakan fokus tunggal juga pernah dikeluarkan Presiden Yudoyono melalui Inpres No. 5/2004. Seperti dilakukan oleh Presiden Soeharto ketika mengeluarkan Kepres Nomor 228 Tahun 1967 untuk membentuk Operasi Budhi, Presiden Yudoyono menggunakan pendekatan *public-office-centered* dalam pemberantasan korupsi. Hal ini dapat dilihat dari tujuh butir instruksi penanggulangan korupsi yang kesemuanya ditujukan kepada birokrasi pemerintah. Untunglah di antara delapan langkah kebijakan berikutnya yang dicanangkan pada tanggal 28 April yang lalu, Presiden Yudoyono telah menyentuh sektor swasta, khususnya pada langkah keenam, ketujuh dan kedelapan.

➤ Materi Kebijakan Pemberantasan

Lemahnya materi kebijakan terhadap tindak korupsi dapat dianggap sebagai faktor kedua kegagalan pemberantasan korupsi di Indonesia. Contoh nyata dari kelemahan materi kebijakan tersebut adalah dikeluarkannya Surat Perintah Pembebasan Penyidikan (SP3) kepada empat tokoh politik dan pengusaha yang diduga melakukan tindak korupsi sesuai UU Nomor 31 Tahun 1999. Mereka adalah (1) Ginanjar Kartasasmita, yang diduga korupsi dalam *technical assistance contract* (TAC) antara Pertamina dan PT Ustraindo Petrogas sebesar US\$24,8 juta; (2) Praptono Honggopati Tjitrohupojo, dugaan kasus korupsi dalam TAC di Pertamina sebesar US\$24,8 juta; (3) Syamsul Nursalim, yang diduga korupsi Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) sebesar Rp 10 triliun; dan (4) Tanri Abeng, karena dugaan korupsi kasus JITC/Pelabuhan Indonesia II sebesar Rp 12,9 miliar.

Lebih fatal lagi adalah dibebaskannya 24 orang konglomerat oleh pengadilan, karena hal yang sama. Tiga orang konglomerat di antaranya yang melenggang dengan Surat Bebas adalah (1) Prajogo Pangestu, yang merugikan negara sebesar Rp 331 miliar karena kasus penanaman hutan; (2) Siti Hardiyanti Rukmana, yang dianggap merugikan negara sebesar US\$ 20,4 juta dalam kasus korupsi pipanisasi di Jawa; dan (3) Marimutu Sinivasan, karena dugaan korupsi sebesar Rp 1,8 triliun dalam pemberian kredit ke Texmaco.

Masalah lain tentang materi kebijakan pemberantasan korupsi adalah beratnya ancaman pidana yang terdapat dalam undang-undang yang mengatur hal itu, misalnya UU No. 3/1971 dan UU Nomor 31 Tahun 1999 yang sampai sekarang masih berlaku. Dalam undang-undang pertama, semua jenis korupsi diancam pidana seumur hidup, sedangkan pada undang-undang kedua pelaku dapat diancam hukuman mati. Namun *de facto*, karena berbagai alasan, belum ada seorangpun yang telah menjalani hukuman seberat itu walaupun berbagai jenis korupsi telah terjadi. Hal seperti ini tidak terjadi di negara lain, misalnya Singapura, Hongkong, Malaysia dan Thailand, yang tidak mengutamakan ancaman pidana berat tetapi pembenahan sistem manajemen negara. Materi hukuman yang diterapkan pun diambil dari delik-delik korupsi yang terdapat dalam KUHP, dan tidak diatur tersendiri dalam undang-undang seperti yang terjadi di Indonesia.

➤ **Perilaku Pelaksana Kebijakan**

Di berbagai negara, termasuk Indonesia, lembaga yang paling berperan dalam penanganan korupsi adalah Kejaksaan Agung. Ironisnya, dalam kasus penyelewengan uang negara selama periode 1999-2004, menurut laporan Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan Agung merupakan lembaga negara yang paling tinggi tingkat korupsinya (51,8). Paradigma ‘jeruk makan jeruk’ semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab kegagalan pemberantasan korupsi. Hal ini pernah dikhawatirkan Professor Selo Soemardjan (alm) beberapa tahun yang lalu, bahwa ‘korupsi ibarat pelacuran yang sulit diberantas karena para pelaku ikut menikmatinya.’

Di masa lalu, cerita serupa terjadi di Meksiko ketika rezim Presiden Porfirion Diaz membiarkan ‘pengikutnya menggigit tulang, sehingga tidak dapat menggonggong, apalagi menggigit, karena ada tulang terselip di mulutnya.’ Hal ini pula yang dipraktekkan rezim Orde Baru, yang membiarkan semua pengikutnya korupsi sehingga mereka tidak akan menggugat tindak korupsi. Hanya ironisnya, seperti disindir Professor Andi Hamzah (2004), setelah tulang terlepas maka sebagian anjing segera menggonggong dengan keras, bahkan ikut menggigit tuannya.

➤ **Independensi Kelembagaan Anti-Korupsi**

Penyebab lain kegagalan pemberantasan korupsi di masa pemerintahan yang lalu adalah ketergantungan lembaga anti-korupsi kepada penguasa. Ini terjadi pada era pemerintahan Presiden Soeharto ketika Tim Pemberantasan Korupsi yang dibentuk melalui Kepres Nomor 228 Tahun 1967 dipimpin oleh Jaksa Agung, yang *nota bene* adalah pejabat negara yang diangkat dan bertanggung-jawab langsung kepada Presiden. Demikian pula halnya dengan Kopkamtib yang ditugaskan memberantas korupsi melalui ‘Operasi Tertib’, panglimanya adalah Laksaman Soedomo yang merupakan orang kepercayaan Soeharto. Bagaimana sebuah lembaga anti-korupsi akan bebas bertindak bila pimpinannya diangkat oleh pejabat yang melakukan tindak korupsi?

Salah satu model lembaga anti-korupsi yang independen dari campur tangan pemerintah adalah *National Counter Corruption Commission* (NCCC) di Thailand. Pernah, karena dugaan tindak korupsi, NCCC bebas menyidik PM Thaksin. Walaupun akhirnya kalah dalam persidangan banding di Mahkamah Konstitusi, namun kredibilitas lembaga dari campur tangan pemerintah tetap terjaga. Hal ini tentu saja berdampak positif terhadap upaya pemberantasan korupsi di negara itu.

Untunglah, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dibentuk

berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002. Kredibilitas KPK pun telah dibuktikan melalui pengungkapan kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan penahanan pimpinan dan anggota KPU baru-baru ini, peristiwa yang tidak mungkin terjadi pada era Orde Baru. Kredibilitas yang sama tentu kita tunggu dari dua lembaga anti-korupsi lainnya, yakni, Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) yang merupakan realisasi dari Kepres Nomor 11/2005, dan Tim Pemburu Koruptor yang dibentuk Wakil Presiden awal Januari 2005.

➤ **Lingkungan Kebijakan**

Hampir tidak ada satupun kebijakan anti-korupsi di Indonesia yang memuat konsitusien tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi. Dalam konsepsi *good governance*, semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan *governance*, pemerintah, sektor usaha dan masyarakat, harus saling berinteraksi dan mendukung sesuai dengan fungsinya masing-masing. Interaksi dan dukungan yang diberikan oleh setiap *domain* akan mempercepat terwujudnya suatu program *governance*.

Pemberantasan korupsi adalah upaya yang sangat besar, kompleks dan kontroversial. Oleh karena itu implementasinya pun membutuhkan usaha yang keras, strategis dan komprehensif, dan dukungan dari semua komponen bangsa. Pemerintah, atau lembaga yang sekuat apapun, tidak akan mampu melaksanakan kerja besar itu tanpa dukungan dari sektor usaha dan masyarakat. Dukungan dari sektor usaha dapat berupa komitmen anti-korupsi dan pendanaan, sementara dari masyarakat berupa informasi kasus korupsi dan kontrol aktif terhadap proses pemberantasan korupsi.

Keterlibatan dan dukungan masyarakat semacam itulah yang diharapkan oleh tokoh anti-korupsi Indonesia Teten Masduki, dan Professor Michael Johnson dari Colgate University dalam *Workshop Creating Public-Private Partnership* pada Oktober 1999 di Manila (Leden Marpaung, 2004). Diharapkan, lembaga-lembaga anti-korupsi di Indonesia segera menjalin kerjasama secara proaktif dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan, sosial, keagamaan, profesi, dunia usaha, swadaya masyarakat, dan masyarakat umum sebagai upaya untuk mempercepat pemberantasan korupsi di Indonesia.

Strategi Implementasi

Genderang perang terhadap korupsi telah ditabuh Presiden Yudoyono. Persenjataan pun telah disiapkan secara berlapis-lapis, berupa UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, yang disempurnakan dengan UU No. 20/2001 dan UU 30 Tahun 2002, dan ditunjang Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Belum cukup, dua paket SOP juga telah ditetapkan. *Pertama*, berupa tujuh butir instruksi pencegahan korupsi bagi birokrasi; dan *kedua*, delapan langkah penertiban bagi lembaga kepresidenan, lembaga negara, BUMN, proyek rekonstruksi Aceh, sektor usaha, dan pembayar pajak dan cukai.

Sementara di gelanggang telah siap tiga kelompok pasukan siap tempur, satu kelompok independen dan dua lainnya bentukan Presiden dan Wakil Presiden. Kelompok independen adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang diketuai Taufiqurrahman Ruki, dua kelompok lainnya adalah Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) pimpinan Jagung Muda Tindak Pidana Khusus dan Tim Pemburu Koruptor yang dikomandani Jagung Muda Bidang Intelijen. Masing-masing

memiliki tugas berbeda tapi saling melengkapi, mulai dari pengungkapan dugaan korupsi, penyidikan kasus, penuntutan tindak pidana, hingga memburu terpidana yang kabur. Jadi, apa yang kurang?

Mengkaji berbagai kisah kegagalan di masa lalu, jelaslah bahwa pemberantasan korupsi merupakan upaya perubahan berskala besar, kompleks dan kontroversial. Pemberantasan korupsi membutuhkan perjuangan panjang yang intensif dan komprehensif dalam gelanggang politik, lembaga pemerintah, sektor usaha dan masyarakat. Dengan tugas berat dan beragam resistensi yang harus diatasi, tantangan bagi setiap lembaga anti-korupsi adalah menyusun strategi implementasi pemberantasan korupsi.

Strategi –berasal dari kata Yunani *strategos* yang berarti jenderal– adalah pendekatan dasar yang harus disusun seorang panglima perang untuk mengubah keseimbangan kekuatan di lapangan melalui titik dongkrak utama (*leverage*) yang mampu mengubah keadaan. Dengan menggunakan strategi, sebagaimana diungkapkan Osborne & Plastrik (1997), berarti *‘using the levers available to you to change the underlying dynamics in a system, in a way that changes everyone’s behavior.’*

Contoh klasik keampuhan strategi adalah ketika Daud kecil mengalahkan raksasa Thalut. Strategi yang digunakan Daud adalah melakukan *blitzkrieg*, dan memanfaatkan kepanikan Thalut sebagai titik pendongkrak kemenangan dalam duel itu. Dengan menggunakan ketapel, Daud membidik kening Thalut dengan sebuah batu. Karuan saja Thalut kaget dan panik, dan terlepaslah pedang dari genggamannya. Segera pedang direbut Daud, dan dengan mudah leher Thalut ditebasnya. Jadi, strategi berarti menggunakan pendongkrak yang kecil untuk melakukan suatu perubahan besar.

Dalam pertempuran melawan korupsi, salah satu alat pendongkrak yang dibutuhkan adalah *spirit* di kalangan birokrat, sebagaimana disarankan Ketua KPK Taufiqurrahman pada saat penancangan delapan langkah percepatan pemberantasan korupsi 28 April yang lalu. Menurut Ruki, saat ini baru seorang menteri yang telah membuat tim khusus untuk melacak korupsi di lingkungan departemennya. Himbauan Ruki ini menunjukkan belum adanya komitmen di lingkungan birokrasi pemerintahan.

Sebenarnya, strategi yang mampu menggugah semangat adalah komitmen dari seluruh komponen bangsa, dan bukan hanya di kalangan birokrat seperti diusulkan Ketua KPK. Strategi komitmen ini, apabila dilakukan melalui internalisasi dan sosialisasi yang baik, seperti pernah dikemukakan Gerhard Mersmann and Gero von Harder (2002), akan mampu menumbuhkan kesadaran semua komponen terhadap urgensi pemberantasan korupsi, dan menghasilkan dukungan untuk mencapai tujuan yang ditentukan.

Di samping *spirit*, pemberantasan korupsi juga memerlukan kewenangan luas dan komprehensif untuk mendongkrak beragam kasus tindak pidana korupsi. Kewenangan semacam ini dapat dilakukan melalui strategi kebijakan, yang selanjutnya akan memuluskan kerja lembaga dalam mengungkapkan dugaan korupsi, melakukan pidana yang sepadan dengan tindak korupsi yang dilakukan, dan memburu terpidana yang kabur setelah divonis dan harus menjalani eksekusi.

Mengingat korupsi merupakan salah satu bentuk patologi moral, faktor kunci lain yang mampu mendongkrak tindak korupsi adalah moralitas bangsa. Melalui strategi budaya, moralitas anti-korupsi ditanamkan sehingga mampu mengubah pandangan seseorang tentang korupsi, mencegahnya untuk tidak melakukan tindak korupsi, dan mempengaruhi lingkungannya tentang bahaya yang ditimbulkannya.

➤ Strategi Komitmen

Dalam konteks manajemen perubahan, membangun komitmen bersama merupakan salah satu kunci keberhasilan. Komitmen adalah ungkapan kesadaran (*awareness*) dari suatu sistem yang dapat menghasilkan dukungan (*support*) dari semua sub sistem. Dalam upaya pencapaian suatu tujuan, komitmen dapat menjadi sumber semangat (*spirit*) yang bersama-sama dengan komponen lain seperti keahlian, ketahanan, persepsi dan *luck* (David G. Jones, Jr, 2002), Spirit dalam pemberantasan korupsi yang dihimbau oleh Ketua KPK kepada Presiden Yudoyono, dengan demikian dapat dihasilkan dari suatu komitmen.

Di samping spirit, kesadaran yang tumbuh melalui komitmen pun mampu mengembangkan rasa kepercayaan (*trust*), percaya diri (*confidence*), memiliki (*self-belonging*) pada pegawai yang menimbulkan keberdayaan (*empowered*) dan kemampuan (*enabled*) yang dibutuhkan untuk mengatasi segala rintangan yang menghambat pencapaian tujuan, sekumpulan sikap yang sangat dibutuhkan dalam implementasi pemberantasan korupsi (Cerus Consulting, 2003-2004).

Pentingnya strategi komitmen dalam proses perubahan, seperti pemberantasan korupsi, juga dapat dilihat dari beberapa definisi tentang komitmen yang dikaji dari beberapa literatur (misalnya dari Buchanan, 1974; Mowday, Porter & Steers, 1982; Reichers, 1985). *Pertama*, berdasarkan persepsi timbal-balik (*the side-bets*), komitmen dianggap sebagai hasil transaksi mutualistik antara organisasi dan anggotanya. Dalam pengertian ini, komitmen didefinisikan sebagai ‘suatu fungsi penghargaan dan imbalan yang terkait dengan keanggotaan dalam suatu organisasi.’

Kedua, berdasarkan persepsi psikologis (*psychological perspective*), komitmen dianggap berorientasi pada tiga komponen, yaitu, (a) kesesuaian dengan tujuan dan nilai-nilai organisasi, (b) kesediaan untuk mengerahkan segala dan dan upaya untuk membantu organisasi mencapai tujuannya, dan (3) kemauan kuat untuk mempertahankan keanggotaan dalam organisasi. Dalam persepsi ini, komitmen didefinisikan sebagai ‘kekuatan seseorang dalam mengidentifikasi dan melibatkan diri pada suatu kegiatan.’ Dan *ketiga*, pendekatan berdasarkan persepsi pengakuan (*attributions perspective*), yang mendefinisikan komitmen sebagai ‘keputusan seseorang untuk *committed* kepada tujuan berdasarkan pemikiran yang pasti, eksplisit dan penuh perhitungan’ (Verona Frederico, 2004).

Agar hasilnya efektif, komitmen harus diawali dengan kegiatan *internalisasi* dan *sosialisasi* kepada seluruh komponen bangsa. Kegiatan internalisasi diselenggarakan bagi kalangan internal birokrasi di lembaga-lembaga negara dan pemerintahan, sementara sosialisasi dilakukan terhadap sektor usaha dan masyarakat luas. Kampanye anti-korupsi besar-besaran ini dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai hal yang terkait dengan pemberantasan korupsi. Melalui kampanye ini diharapkan tumbuh kesadaran pada semua komponen bangsa, yang merupakan modal utama untuk melakukan komitmen nasional pemberantasan korupsi.

Seperti telah disampaikan, komitmen semacam ini dapat menjadi sumber semangat (*spirit*) dan kekuatan untuk melaksanakan tugas berat dan mengatasi berbagai resistensi dalam proses pemberantasan korupsi. Di samping itu, komitmen pun mampu mendatangkan dukungan dan partisipasi aktif dari semua pihak. Dukungan dari sektor usaha, misalnya, dapat berupa komitmen anti-korupsi dan pendanaan, sementara dari masyarakat berupa informasi kasus tindak korupsi dan kontrol aktif terhadap proses

pemberantasan korupsi. Kerjasama antara ketiga domain pemerintahan ini merupakan modal awal terbentuknya *anti-corruption governance* yang didambakan kita semua.

➤ Strategi Kebijakan

Penyebab kegagalan pemberantasan korupsi, apabila dilihat dari perpektif manajemen publik, dapat dilacak sejak dari proses perumusan hingga implementasi kebijakan pemberantasannya. Dari uraian tentang potret kegagalan yang telah disampaikan di atas, faktor kegagalan terletak pada (1) kurang luasnya fokus pemberantasan; (2) kurang komprehensifnya materi pemberantasan; (3) kurang terpujinya perilaku pelaksana pemberantasan; (4) kurang independensinya lembaga anti-korupsi; dan (4) kurang dilibatkannya lingkungan pemberantasan.

Dalam mempersiapkan suatu kebijakan perubahan seperti pemberantasan korupsi, barangkali ada baiknya kalau kita simak pendapat Gerald Caiden (1976), yang menyarankan *empat* tahap proses perubahan. *Pertama*, pemerintah harus menyadari pentingnya suatu perubahan dan memutuskan untuk melakukannya secara efektif; *kedua*, pemerintah menunjuk para ahli untuk menyusun agenda perubahan; *ketiga*, agenda perubahan diterbitkan dan disosialisasikan untuk memperoleh masukan; dan *keempat*, kebijakan perubahan yang paling strategis ditetapkan dan diimplementasikan.

Dengan demikian, ada satu tahapan sosialisasi sebelum suatu kebijakan diterbitkan, dengan maksud untuk memperoleh masukan dari masyarakat. Dalam praktek manajemen kebijakan publik di Indonesia, *bargaining stage* semacam itu jarang dilakukan. Padahal di beberapa negara, misalnya Australia, hal seperti ini sudah lazim dilakukan. Dengan demikian, kebijakan yang diterbitkan pemerintah akan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Kebijakan salah tembak, seperti Inpres No. 5/2004 9 Desember 2004 yang melahirkan Gerakan Anti Korupsi, dapat dihindarkan. Kita tahu, dalam kebijakan tersebut pemerintah fokus pemberantasan korupsi tertuju hanya pada jajaran birokrasi. Untunglah, pada kebijakan berikutnya, yakni delapan langkah pemberantasan korupsi, sasaran pemerintah lebih komprehensif, meskipun terasa parsial dan kurang sistematis.

Substansi lain yang perlu diperhatikan adalah lemahnya beberapa delik dalam undang-undang anti-korupsi yang berlaku. *Leverage* dari kelemahan materi undang-undang tersebut adalah dikeluarkannya surat bebas penyidikan (SP3) kepada empat orang yang diduga melakukan tindak korupsi. Lebih fatal lagi adalah dikeluarkannya Surat Bebas bagi 24 orang konglomerat berkasus korupsi oleh pengadilan. Menyimak keadaan tersebut, undang-undang anti-korupsi yang berlaku tampaknya perlu direvisi agar lebih konsisten dengan komitmen pemberantasan korupsi.

Di samping itu, seharusnya pemerintah lebih mempertimbangkan pembentukan lembaga-lembaga anti-korupsi yang independensinya kurang bisa dijamin. Memang, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) memiliki kewenangan yang luas berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002. Kredibilitas KPK pun telah dibuktikan melalui pengungkapan kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun, patut dipertanyakan apakah kredibilitas yang sama dapat ditunjukkan oleh Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Tim Pemburu Koruptor yang dibentuk pemerintah. Mengapa pula pemerintah tidak melimpahkan tugas kedua lembaga tersebut kepada KPK yang lebih independen dan memiliki kewenangan yang sangat luas berdasarkan undang-undang.

Yang kita harapkan adalah model lembaga anti-korupsi yang independen dari campur tangan pemerintah seperti *National Counter Corruption Commission* (NCCC) di Thailand. Seperti telah diceritakan, NCCC berhasil mengungkapkan praduga korupsi yang dilakukan PM Thaksin Chulalongkorn. Walaupun akhirnya kalah banding di Mahkamah Konstitusi, namun kredibilitas lembaga ini bernilai tinggi di mata masyarakat.

Pengawasan yang ketat terhadap pelaksana kebijakan juga perlu dilakukan. Sudah tidak zamannya lagi paradigma 'jeruk makan jeruk.' Demikian pula kisah di masa lalu tentang seorang penguasa korup yang membiarkan lingkungan internalnya melakukan tindakan sama agar tidak dapat menggugatinya. Dalam hal ini kontrol aktif dari lembaga-lembaga kemasyarakatan, sosial, keagamaan, profesi, dunia usaha, swadaya masyarakat perlu ditingkatkan dan diakomodasi pemerintah agar niat baik pemberantasan korupsi dari bumi Indonesia dapat terwujud.

➤ **Strategi Keagamaan**

Korupsi adalah salah satu bentuk patologi moral. Oleh karena itu, salah satu faktor preventif dalam pencegahan korupsi adalah meningkatkan moralitas bangsa. Sayang sekali, komitmen moral terhadap pemberantasan korupsi jarang sekali dilakukan. Padahal, melalui strategi agama, moralitas anti-korupsi yang ditanamkan ke seluruh komponen bangsa mampu mengubah persepsi orang tentang bahaya korupsi, mencegah tindak korupsi, dan menumbuhkan budaya anti-korupsi.

Komitmen moral untuk memberantas korupsi, seperti pernah disarankan oleh Nurcholis Madjid, dapat diawali melalui pertobatan nasional yang didahului dengan pengingkaran diri sendiri. Koalisi Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, yang dideklarasikan pada 15 Oktober 2003, sebenarnya sangat potensial untuk melakukan hal ini. Namun hingga tulisan ini diturunkan, pertobatan nasional terhadap tindak korupsi rasanya belum pernah dilakukan oleh ormas manapun.

Terapi psikologis pemberantasan korupsi sebenarnya sangat tepat dilakukan melalui pendekatan agama. Dakwah dengan segala bentuk aplikasinya dapat disederhanakan maknanya dalam konteks ini. Melalui khotbah Jumat, misalnya, dapat diterangkan bahwa prinsip dasar pemberantasan korupsi adalah *amar ma'ruf nahi munkar*, mengajak kebaikan dan mencegah kemunkaran. Tindak korupsi, yang bisa dikonotasikan sebagai kemunkaran, merupakan perbuatan menjauhkan diri dari Tuhan dan mendekatkan diri ke jurang neraka.

Upaya peningkatan moral anti-korupsi perlu dilakukan oleh semua agama. Sudah saatnya bagi para pemuka agama untuk memikirkan standardisasi terapi psikologis guna menyelamatkan umatnya dari kejahatan korupsi, dan sekaligus mendukung upaya pemerintah dalam pemberantasan korupsi.

➤ **Strategi Kesisteman**

Banyak orang berpendapat bahwa utama penyebab utama tindak korupsi adalah rendahnya gaji pegawai. Pendapat ini cukup beralasan bila hanya berdasarkan keterangan pelaku kasus klasik tindak korupsi. Aparat mengaku terpaksa korupsi karena gajinya tidak mencukupi. Pemerintah tidak cukup menggaji pegawai karena sering terjadi pat-gulipat pajak. Pengusaha terpaksa melipat pajak karena harus menyuap aparat. Penyuaipan dilakukan agar urusan tidak bertele-tele. Walhasil, aparat dianggap

sebagai penyebab utama korupsi karena gaji yang diterimanya tidak cukup memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dalam salah satu ceramahnya beberapa tahun silam, Professor Sofyan Effendie (2002) sewaktu menjadi Kepala BKN pernah mengatakan bahwa gaji pegawai pemerintah memang lebih rendah (40% pada *level* yang sama) bila dibandingkan dengan pegawai sektor swasta. Demikian pula bila diukur dengan standar gaji aparatur di negara-negara tetangga (misalnya, Malaysia–80%, Thailand–80%, Singapura–100% dari gaji swasta). Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Robertson-Snape (1999) dan Professor Syafi'i Ma'arif (2004).

Tetapi masalah korupsi tidak cukup diselesaikan dengan kenaikan gaji. Pendapat ini dikemukakan oleh Armajani (1997) tentang *mitos pegawai negeri* bahwa birokrasi tidak selalu dapat diperbaiki walaupun mereka menerima gaji yang cukup banyak. Pendapat yang sama juga dikemukakan Revison Baswir (2000), yang menambahkan bahwa peran sistem dalam manajemen pemerintahan sangat dominan dalam menyebarkan virus korupsi.

Secara ekstrim, Professor Andi Hamzah (2004) bahkan berpendapat bahwa semua sistem manajemen pemerintahan yang berlaku saat ini, antara lain sistem Pemilu, sistem peradilan dan penegakan hukum, sistem rekrutmen, sistem penggajian, sistem promosi dan sistem mutasi dalam manajemen kepegawaian, harus direvisi karena rawan korupsi. Misalnya dalam sistem kompensasi, sebagaimana diindikasikan oleh ADB dan OECD (2004), dapat memicu terjadinya tindak korupsi. Pengaturan kompensasi bagi pegawai yang berprestasi tidak dapat diterapkan pada sistem kepegawaian di Indonesia yang masih mengikuti model birokrasi tradisional, sehingga semua pegawai pada *level* yang sama menerima gaji yang sama tanpa melihat produktivitas dan integritasnya.

Revisi sistem, dengan demikian, perlu dilakukan sebagai upaya pemberantasan korupsi. Agenda utama dalam upaya pembenahan sistem, sebagaimana dikemukakan Revison Baswir, antara lain meliputi (1) pola kepemimpinan anti-korupsi; (2) pembagian dan pembatasan kekuasaan yang jelas; (3) standarisasi prosedur kerja; (4) pengaturan pegawai profesional; dan (5) sistem pencatatan dan pelaporan yang profesional.

Penutup

Komitmen Presiden Yudoyono untuk mempercepat pemberantasan korupsi di Indonesia tampak sangat tinggi. Beberapa gebrakan telah dilakukan sejak akhir agenda 100 hari masa pemerintahannya. Diawali Inpres No. 5/2004 pada tanggal 9 Desember 2004 yang melahirkan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, pada tanggal 28 April 2005 Presiden Yudoyono mengumumkan lagi delapan langkah strategis pemberantasan korupsi.

Di bidang kelembagaan, Presiden Yudoyono tampaknya merasa perlu pasukan khusus untuk memenuhi komitmennya. Untuk memperkuat lembaga Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang dibentuk pada 27 Desember 2002 berdasarkan amanat UU Nomor 31 Tahun 1999, Presiden membentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK) berdasarkan Kepres Nomor 11/2005 dipimpin oleh Jagung Muda Tindak Pidana Khusus, melengkapi Tim Pemburu Koruptor pimpinan Jagung Muda Bidang Intelijen yang dibentuk Wakil Presiden Jusuf Kalla awal Januari 2005.

Tindakan yang tampak tergesa-gesa dan membabi buta membuat pemerintah lupa untuk menyusun strategi percepatan pemberantasan korupsi. Mengingat program ini merupakan pekerjaan berskala besar, kompleks dan kontroversial, peranan strategi sangat penting. Seperti berbagai kisah kemenangan di medan perang, strategi yang jitu akan mampu mengatasi berbagai resistensi yang menghadang implementasi pemberantasan korupsi dan mengantarkan pemerintah ke gerbang kemenangan.

Empat konsep strategi telah didiskusikan dalam tulisan ini, meliputi strategi komitmen, strategi kebijakan, strategi keagamaan, dan strategi kesisteman. Keempat konsep ini dimaksudkan sebagai pemicu, sekaligus masukan, bagi penyusunan strategi lain yang lebih ampuh untuk mendukung program percepatan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Daftar Pustaka

- ADB OECD (2004). Anti-Corruption Initiative paper for Asia-Pacific: *Combating Corruption In The New Millenium*
- Armajani, Babak (1997). *Mithos on Bureaucracy* dalam Osborne, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Atmasasmita, Prof. Dr. Romli (2003). *Konvensi Pemberantasan Korupsi*. Kolom Tempo, edisi 14 Desember 2003
- Baswir, Revision (2000) dalam SK Harian Kompas, edisi 19 Januari 2000.
- Caiden, Gerald E (1976). *Implementation – The Achilles Heel of Administrative Reform* dalam Arne F. Leemans (ed.): *The Management of Change in Government*. The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Cerus Consulting (2003-2004). *Employee Motivation and Employee Retention*. London, UK: info@cerusconsulting.co.uk
- Dunn, William N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik (terj.)*. Yogyakarta: PT Hanindya Graha Widya
- Effendi, Prof. Dr. Sofyan (2000). *Sistem Kepegawaian di Indonesia*. Ceramah pada Diklatpim Tk. II PKDA I LAN Bandung.
- Elliot, Kimberly Ann (1999). *Corruption and Economy (terj.)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Goman, Carol Kinsey, Ph.D (2004). *Managing for Commitment*. London, UK: Knowledge@Wharton
- Hamzah, Prof. Dr. Jur. Andi (2004). *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Harian Kompas, edisi 25 Mei 2003.
- Jones, Jr., David G. (2002). *A Notion of Commitment*. <http://www.tangerine-socialclub.com/Zjones.htm>
- Kilgaard, Robert (1996). *Introductory Remarks on Combating Corruption*, 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

- Lambsdorff, Johann Graf (2004) . *Corruption Perceptions Index 2004*. Berlin, Germany: Transparency International
- Ma'arif, Prof. Dr. Ahmad Syafi'I (2003). *Republik Ini Bisa Berantakan*. Wawancara MBM Tempo, 7 Desember 2003
- Marpaung, Dr. Leden (2004) . *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: PT Penerbit Djambatan.
- Merriam-Webster (1977). *Webster's New Collegiate Dictionary*. Springfield, Massachusetts, USA: G & C Merriam Company
- MBM Tempo, edisi 6 Februari 2004. *Evaluasi Agenda Utama 100 Hari Pemerintahan Presiden Yudoyono*
- Mersmann, Gerhard and Gero von Harder (2002). *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Mustopadidjaja AR, *Bureacracy and Development of Reform* dalam Mersmann, Gerhard and Gero von Harder. *Change Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002.
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company
- Reichheld, Frederick F (1994). *Measuring Change & Changing Measures* dalam Lance A. Berger, et al: *The Change Management Handbook*. Chicago: Richard D. Irwin Inc.
- Varona, Frederico, Ph.D (2004). *Conceptualization and Management of Organizational Commitment*. San Jose, Ca.: fvarona@email.sjsu.edu.