

**MEMOTONG WARISAN BIROKRASI MASA LALU, MENCIPTAKAN
DEMARKASI BEBAS KORUPSI
(DEDUCTING BUREAUCRACY LEGACY OF THE PAST, CREATING
A FREE CORRUPTION DEMARCATION)**

Wahyudi Djafar*

(Naskah diterima 09/06/2011, disetujui 15/06/2011)

Abstrak

Meskipun penegakan hukum dalam upaya pemberantasan korupsi terus digencarkan, bahkan melalui upaya luar biasa sekalipun—pembentukan KPK dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, namun sepertinya kerja pemberantasan korupsi masih harus melalui jalan panjang, mengingat begitu sistemik dan meluasnya praktik korupsi di negeri ini. Satu hal yang ditengarai menjadi sumber betapa sistemik dan berjejaringnya praktik korupsi di Indonesia, ialah warisan birokrasi masa lalu, yang lebih mengedepankan pada pendekatan relasi patrimonialistik. Melalui relasi ini, para birokrat—pejabat negara, pegawai pemerintah, kaum pengusaha, dan aparat penegak hukum, bertemu membentuk jejaring korupsi, yang memberi untung bagi mereka, dalam sebuah hubungan patron dan klien. Untuk itu, selain pembentukan sejumlah peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi hukum bagi gerak pemberantasan korupsi, dan tentunya disertai dengan langkah nyata penegakan hukum, juga harus dibarengi dengan perubahan paradigma para penyelenggara dan aparat negara. Selain di level teknis reformasi birokrasi, model sistem birokrasi patrimonialistik yang selama ini mengakar, mesti diubah menjadi suatu konsep birokrasi rasional, yang memberikan dukungan sepenuhnya bagi penyelenggaraan sebuah pemerintahan modern. Harus diciptakan demarkasi, yang memberikan batasan tegas antara birokrasi patrimonialistik masa lalu yang korup, dengan birokrasi rasional yang bebas korupsi.

Kata kunci: korupsi, birokrasi, patrimonial, paradigma, rasional

Abstract

Although law enforcement in efforts to eradicate corruption continues to run, even through an extraordinary efforts—Establishment of Corruption Eradication Commission (KPK) and Court of Corruption, but it seems that the work to eradicate corruption still have a long way to reach the goal, considering that so systemic and widespread of corruption in this country. One thing that suspected to be a source of systemic and

* Peneliti Hukum dan HAM, sekaligus Program Officer Monitoring Kebijakan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), di Jakarta. Gagasan awal tulisan ini berasal dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, bersama dengan Zainal Arifin Mochtar dan Febri Diansyah, pada Lembaga Penelitian Fakultas Hukum UGM, dengan judul penelitian, "Telaah Kritis Implikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi United Nation Convention Against Corruption, 2003 Terhadap Kerangka Sistemik Hukum Administrasi Negara dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia", pada tahun 2006.

networking corruption practices in Indonesia is the bureaucratic legacy of the past, putting forward in patrimonialistic relation approach. Through this relation, bureaucrats—state officials, government employees, the employers, and law enforcement officers meet to form a network of corruption, which gives a profit for them, in a patron and client relationship. For that, besides the formation of a number of laws and regulations that give legal legitimacy to the movement against corruption, and of course accompanied by concrete steps of law enforcement, also it must be accompanied by changes in the paradigm of the organizers and state officials. In addition to the technical level of bureaucratic reform, patrimonialistic bureaucracy system model that has been rooted, must be changed with a concept of rational bureaucracy, which provides full support for implementing a modern government. Must be created demarcation, which provides strict boundaries between the past corrupt patrimonialistic bureaucracy, with a rational bureaucracy that is free of corruption.

Keywords: corruption, bureaucracy, patrimonial, paradigm, rational

A. Pendahuluan

Sudah lebih dari satu dekade, Indonesia meninggalkan pemerintahan otoritarian birokratik, Orde Baru, yang korup dan menindas. Namun demikian, beragam peninggalan buruk Orde Baru, saat ini masih tampak sangat kasat mata, dan jamak mempertontonkan diri di depan mata kita. Berbagai kasus pelanggaran HAM masa lalu belum terselesaikan, praktik korupsi dengan segala jenis variannya terus menggurita tanpa akhir. Begitu banyak sudah pejabat publik yang ditangkap karena kasus korupsi, baik politisi, birokrat, maupun aparat penegak hukum sendiri, namun rupanya belum cukup untuk menjerakan niat jahat penyalahgunaan kedudukan dan jabatan.

Korupsi sebagai warisan masa lalu dari pemerintahan otoriter, hampir menjadi sebuah jaringan yang luar biasa sistemik dan mengakar. Mesti diakui, praktik korup dan manipulatif telah mampu menghantarkan Soeharto untuk menduduki singgasana kepresidenan selama tiga puluh tahun lebih. Penciptaan oligarki yang terkonsolidasi telah mendukung setiap pilihan kebijakan yang dikeluarkan sang tiran, meski melenceng sekalipun.¹ Dalam masa pemerintahan Soeharto, korupsi benar-benar telah menciderai demokrasi dan menjadi penghambat utama jalannya pembangunan, yang tegas-tegas adalah jargon tunggal pemerintah berkuasa.

Akibat praktik korupsi, utang luar negeri yang dikucurkan oleh negara-negara donor dan lembaga-lembaga donor, yang sedianya

¹ Lihat Jeffrey A. Winters, *Not Democracy but Rule of Law is Indonesia's Central Problem*, Makalah dalam diskusi Perkumpulan Perhimpunan Demokrasi (P2D), Jakarta, 3 Juni 2011, tidak diterbitkan.

digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan sarana-prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat banyak, justru mengalami pemangkasan hingga mencapai 30%, yang dilakukan oleh segelintir kroni-kroni Soeharto.² Ini berarti, bantuan-bantuan asing yang seharusnya digunakan untuk biaya pembangunan, malah dimakan oleh sebagian kecil orang dalam lingkaran kekuasaan. Implikasi dari langgengnya kekuasaan Soeharto, sebagai hasil dari permainan demokrasi para koruptor, adalah Soeharto banyak melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Terutama dilakukan terhadap orang-orang atau kelompok-kelompok yang berusaha untuk menyuarakan bahwa telah terjadi ketidakberesan dalam kekuasaan Soeharto. Selain itu, kesenjangan sosial luar biasa terjadi, segelintir orang yang posisinya dekat dengan kekuasaan menjadi sangat kaya raya, sedangkan di sisi lain massa rakyat dalam jumlah yang jamak, menjadi semakin terjerumus ke jurang kemiskinan dan kesengsaraan yang memilukan.

Usai keruntuhan rezim neofasis-militer Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Besar TNI (Purnawirawan) Soeharto pada Mei 1998, Indonesia menderita kebangkrutan ekonomi, dekadensi moral, kebuntuan kebudayaan, gelombang konflik sosial, dan sekian persoalan lain yang hingga kini belum terjawab. Pada Era Reformasi, demikian banyak orang sepakat menyebut Indonesia masa kini, diharapkan sekian persoalan rumit dan ruwet itu dapat segera terselesaikan sehingga masyarakat Indonesia bisa menyongsong masa depan yang cerah, demokratis, adil, dan sejahtera.

Pada Era Reformasi, pembaharuan tata politik nasional dalam suasana transisi menuju demokrasi dimulai dengan Pemilu Tahun 1999. Pemilu ini dinilai sukses merestrukturisasi kepemimpinan nasional dan lokal secara demokratis, menghasilkan sejumlah pembaruan konstitusi dan tata hukum turunannya, mendesentralisasi kekuasaan, dan lain-lain. Namun, meski harus tetap diakui ada beberapa capaian positifnya, perubahan-perubahan itu masih lebih bersifat prosedural, sedikit sekali—atau bahkan sama sekali tidak—membawa perubahan yang lebih substansial. Tatanan politik lama masih menjadi corak pekat

² Geoge Junus Aditjondro, *Tarik Tambang Wacana 'Korupsi': Bidan Neoliberalisme atau Ujung Tombak Demokratisasi?* Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002 (Yogyakarta: INSIST Press), hlm. 8. Lihat juga Hamid Basyaib dkk. (ed.), *Mencuri Uang Rakyat*. Buku 3: *Bantuan Asing, Swasta, BUMN* (Jakarta: Aksara Fondation, 2002), hlm. 43. Data Lee Kuan Yew memaparkan, pada tahun 1997 utang luar negeri Indonesia mencapai \$68-\$69 miliar, yang didominasi oleh utang swasta, terdiri dari kurang lebih 800 debitur. Akibat besarnya utang luar negeri ini, rupiah anjlok dan cadangan devisa habis digunakan untuk pencicilan utang luar negeri.

kehidupan politik kini. Korupsi, kolusi, dan nepotisme masih mewarnai berbagai lembaga yang menjadi tulang punggung penataan format kenegaraan Indonesia. Lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif masih diwarnai oleh segunung penyakit kronis yang memberi efek buruk dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Meski secara formal dan simbolik rezim neofasis-militer Orde Baru sudah runtuh tiga belas tahun lalu, namun sekian banyak penyakit warisannya masih membekas. Aktor-aktor politik di panggung kekuasaan belum banyak mengalami perubahan, meski sebagian sudah diisi oleh wajah-wajah baru yang reformis. Namun demikian mayoritas masih dipenuhi muka-muka lama yang bergaya dan menampilkan diri sebagai sosok reformis. Situasi ini, jika dilihat dari sisi ekonomi politik, telah mengakibatkan suatu tindakan pembajakan terhadap proses konsolidasi kekuasaan yang berlangsung kala itu. Tingginya tarik ulur kepentingan dan proses politik yang dipenuhi dengan mekanisme transaksional dalam setiap momen transisi, telah menyeret proses reformasi ke dalam pusaran kepentingan kelompok elit tertentu. Pembajakan—*hijacking*—atas konsolidasi kekuasaan ini khususnya dilakukan oleh kelompok status *quo*—*predatoris* yang menghendaki bertahannya kekuasaan Orde Baru, dan kelompok-kelompok yang membawa kepentingan kuasa modal, yang menginginkan keuntungan sebesar-besar bagi kelompoknya.³

Imbas dari situasi ini, berbagai persoalan warisan masa lalu, seperti halnya berbagai kasus pelanggaran HAM masa lalu yang segera membutuhkan penyelesaian, dan menjamurnya praktik korupsi, tidak kunjung mendapatkan penanganan serius dari pemerintah berkuasa. Lebih jauh, kurangnya itikad baik dan kemauan politik (*political will*) dari pemerintah berkuasa, untuk segera menyelesaikan beragam persoalan masa lalu, dapat dibaca sebagai dampak dari tetap terkontaminasinya pemerintahan reformasi, oleh kooptasi dan intervensi kekuatan-kekuatan Orde Baru, yang tetap memegang posisi-posisi penting dan strategis di dalam pemerintahan ataupun panggung politik umumnya.

³ Vedi R. Hadiz, *Reorganizing Political Power in Indonesia: a Reconsideration of so-called 'Democratic Transitions'*, dalam *The Pacific Review*, Vol. 16 No. 4, 2003, (London: Routledge), hlm. 591-611. Lihat juga Richard Robison and Vedi R. Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, (London, Routledge, 2004).

B. Buruknya Sistem Birokrasi Masa Lalu

Korupsi yang merajalela dalam sistem birokrasi Indonesia khususnya, salah satu sebabnya adalah model birokrasi patrimonial yang dianut oleh Indonesia,⁴ yang begitu mengakar kuat ketika pemerintahan Orde Baru berkuasa. Model patrimonialistik memang telah memiliki akar antropologis yang cukup kuat di Indonesia, seperti yang dijelaskan oleh James C. Scott (1972), yang memaparkan suatu relasi patrimonialistik di Indonesia, dengan memperlihatkan bagaimana relasi antara petani subsisten dengan elit agraris. Diungkapkan Scott, model aksi '*patron-client*' atau 'solidaritas vertikal' dapat dilihat dari beberapa hal, di antaranya adalah adanya hubungan antara klien—hamba dengan patron—tuan yang diibaratkan sebagai suatu hubungan pertukaran yang vertikal, dimana perubahan-perubahan selalu berada di bawah legitimasi kaum elit. Sementara mengenai relasi antara patron dengan klien, sebagai sebuah pertukaran hubungan antara kedua peran, dijelaskan oleh Scott sebagai berikut:⁵

... ikatan diadik (dua orang) yang terutama melibatkan persahabatan instrumental dimana seorang individu dengan status sosio-ekonomi yang lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumberdayanya untuk menyediakan perlindungan dan/atau keuntungan-keuntungan bagi seseorang dengan status lebih rendah (klien). Pada gilirannya klien akan membalasnya dengan menawarkan dukungan umum dan bantuan, termasuk jasa pribadi, kepada patron.

Dalam relasi ini, Scott menekankan dua hal yang menjadi sifat dari relasi patrimonialistik, di mana suatu relasi 'lebih didasarkan pada ketidaksetaraan' dan 'fleksibilitas yang tersebar', sebagai sebuah sistem pertukaran pribadi.⁶ Model aksi inilah yang dibangun dan ditumbuhkembangkan oleh rezim Orde Baru, antara penguasa—para pejabat publik, dengan para bawahannya, ataupun pihak-pihak lain yang berkepentingan, seperti halnya para pengusaha—konglomerasi, yang sama-sama ingin mendapatkan untung. Akibatnya praktik korupsi merajalela, sebagai konsekuensi dari harapan untuk mendapatkan untung.

⁴ Birokrasi patrimonial telah menjadi sumber masalah, diantaranya adalah menjadikan tindakan korupsi sebagai suatu kebiasaan. Seperti diungkapkan KOMPAS, 21 November 2006. Dalam masyarakat barat, birokrasi patrimonial berkembang pada masa pra-kapitalis, di mana feodalisme masih mengakar kuat.

⁵ James C. Scott, *Perlawanan Kaum Tani*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993), hlm. 7.

⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

Dalam konteks birokrasi, Weber memberikan penilaian bahwa sistem birokrasi patrimonial, ialah suatu sistem birokrasi di mana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki birokrasi lebih didasarkan pada hubungan familier, hubungan pribadi dan hubungan 'bapak-anak buah' (*patron client*).⁷ Max Weber berkeyakinan, struktur birokrasi patrimonial akan tidak melancarkan perkembangan ekonomi yang berciri kapitalis dan swasta, sebab terdapat banyak ketidakselarasan antara sistem patrimonial dan bentuk pertumbuhan industri ekonomi yang berwatak kapitalis.⁸

Dorojatun Kuntjoro Jakti menyebut birokrasi patrimonial serupa dengan lembaga perkawulaan, dimana patron gusti atau juragan, sedangkan klien adalah kawula. Hubungan anantara gusti-kawula bersifat ikatan pribadi, implisit dianggap mengikat seluruh hidup, seumur hidup, dengan loyalitas primordial sebagai dasar pertalian hubungan.⁹ Mansyur Semma dalam disertasinya "Negara dan Korupsi dalam Pandangan Mochtar Lubis", menjelaskan:¹⁰

...bahwa warisan birokrasi patrimonial modern dan masa feodalismenya di Indonesia telah menimbulkan birokrasi nepotisme, yang memberi jabatan atau jasa khusus kepada sanak dan sahabat. Dalam lingkungan yang seperti itu, korupsi dianggap sebagai sesuatu yang wajar-wajar saja dan masyarakat pun tidak marah jika mengetahui berbagai tindakan korup yang telah terjadi.

Mengenai cakupan dari lapangan birokrasi itu sendiri, Fred Riggs menjelaskan bahwa birokrasi yaitu keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer, yang melakukan tugas membantu pemerintah, dan mereka menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.¹¹ Senada dengan Riggs, Etzioni dan Halevy juga mendefinisikan birokrasi sebagai organisasi hirarkis pemerintah yang

⁷ Yahya Muhaimin, *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia*, Jurnal Prisma Nomor 10 Tahun IX Oktober 1980, hlm. 21. sebagaimana diambil dari Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*. Lebih jauh Muhaimin menjelaskan, perilaku ini bisa mengakibatkan paham "bapakisme", seperti marak pada zaman Orde baru dengan istilah Asal Bapak Senang. Dengan menggunakan analisa Weberian juga, Mochtar Lubis menjelaskan segenap akar tindakan korupsi yang terjadi di Indonesia. Menurut dia, negara birokrasi patrimonial adalah lingkungan terbaik bagi tumbuh suburnya korupsi. korupsi banyak dilakukan dengan menggunakan kedok birokrasi, seperti badan pengawas keuangan, Irjen di tiap departemen, parlemen, dan kejaksaan. Sebagaimana dijelaskan Mansyur Semma, dalam Korupsi Sudah Menjadi Kebiasaan: Birokrasi Patrimonial Sumber Masalah, Kompas, 21 November 2006, hlm. 13.

⁸ Yahya Muhaimin, *Ibid.*, hlm. 27.

⁹ Dorojatun Kuntjoro Jakti, *Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa*, Jurnal Prisma No.10 Tahun IX Oktober 1980, hlm. 6.

¹⁰ Lihat Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).

¹¹ Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 21.

ditunjuk untuk menjalankan tugas melayani kepentingan umum.¹² Lebih jauh Etzioni dan Halevy menjelaskan birokrasi diharapkan bersikap netral sekaligus patuh, hanya bertanggung jawab pada pekerjaan yang diurus dan sekaligus tunduk pada tanggung jawab yang sudah digariskan oleh kementerian (departemen) masing-masing. Intinya birokrasi pada saat yang bersamaan, birokrasi dan para birokrat, harus bersikap politis dan non politis sekaligus.¹³

Mengenai historisitas model-model birokrasi di Indonesia, setidaknya bisa mulai dilacak semenjak model kepagawaian sipil pribumi diterapkan di Jawa, yang berkembang pada akhir masa kekuasaan kolonial. Para pegawai sipil pribumi ini disebut dengan sebutan '*Pangreh Praja*' atau penguasa kerajaan, sedangkan oleh Belanda mereka disebut dengan *inlandsch bestuur* atau pemerintahan pribumi.¹⁴ Pada masa tersebut sebenarnya telah diadakan upaya-upaya untuk mentransformasikan sistem birokrasi patrimonial menuju sistem birokrasi yang rasional. Proyek ini dikerjakan melalui serangkaian reformasi-reformasi yang masuk akal, mulai dari perekrutan pegawai, pelatihan, prosedur promosi dan spesialisasi fungsional.¹⁵ Akan tetapi dalam perjalanannya, proyek ini tidak sepenuhnya berhasil atau boleh dikatakan nihil. Hal ini terjadi akibat dari masih kuatnya hegemoni dan dominasi dari pemerintahan kolonial yang berkuasa, yang imbasnya pemerintahan pribumi sebagai bawahan—klien, harus sepenuhnya mengikuti pada penjajah sebagai atasan—patron. Tradisi semacam inilah yang selanjutnya berkembang hingga mencapai puncaknya pada masa Orde Baru, dan terus berlanjut hingga sekarang, karena kurangnya upaya untuk melakukan pemutusan.

Selain pengaruh dari sistem birokrasi patrimonial, kekuasaan absolut birokrasi juga semakin berkembang karena konsepsi negara modern yang mempunyai kapasitas untuk memonitor ekonomi rakyatnya dan kemampuannya untuk menyediakan pelayanan publik.¹⁶ Konsepsi negara modern selanjutnya meningkat kapasitasnya menjadi

¹² Eva Etzioni and Halevy, *Beureaucratic Power-A Democratic Dilemma*, 1983, hlm. 1. Secara umum, para pemikir tentang birokrasi banyak merumuskan batasan-batasan birokrasi yang dikemukakan oleh Weber, hal ini disebabkan karena Weber sendiri tidak memberikan pengertian yang tegas tentang birokrasi.

¹³ Eva Etzioni and Halevy, *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁴ Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983, hlm. 25). Para pejabat pribumi ini merupakan suatu kelas penguasa yang ditakuti dan dikagumi, tetapi mereka itu merupakan wakil-wakil bawahan dari kekuasaan asing.

¹⁵ Heather Sutherland, *Ibid.*, hlm. 26.

¹⁶ Lihat R.M. Mac Iver, *Negara Modern* (terj), (Jakarta: Aksara Baru, 1977).

sistem negara kesejahteraan (*welfare state*), yang mengharuskan birokrasi untuk kuat dalam menjalankan peran-peran tersebut. Birokrasi dalam negara modern menjadi aktor yang memberikan alokasi bagi sumberdaya yang terus bertambah. Akibatnya, semakin banyak orang yang menggantungkan hidupnya pada birokrasi, demi menjamin kelangsungan hidupnya.¹⁷ Pada titik inilah birokrasi menjadi sumber terjadinya tindakan korupsi yang dilakukan oleh para birokrat atau orang yang menggantungkan hidupnya pada birokrasi.

Tindakan semacam ini menjadi semakin menguat setelah rezim Orde Baru menerapkan berbagai pendekatan teori pembangunan di dalam rezim developmentalis yang mereka bangun. Banyak teori-teori diciptakan untuk memberi legitimasi atas model-model pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru, seperti halnya teori tinggal landas dan teori repelita—rencana pembangunan lima tahunan.¹⁸ Model-model seperti itulah yang kemudian menjadi pemicu lahirnya jejaring korupsi yang sistemik, karena para koruptor dalam jalur-jalur birokrasi berusaha melindungi tindakannya dengan berbagai macam teori dan meligitimasinya dengan berbagai aturan hukum. Rezim despotis Soeharto sengaja menciptakan suatu bentuk masyarakat birokritis untuk mendukung terjadinya penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh para kapitalis birokrat. Lans Castle memberikan ciri pada masyarakat biokratik ini sebagai berikut:

Pertama, lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan interest group semuanya lemah dan tidak mampu melakukan balance, serta kontrol kepada birokrasi. Ketiga, massa di luar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, yang merupakan sebab terpenting melemahnya peranan partai politik, dan secara timbal balik menguatkan peranan birokrasi.¹⁹

Kondisi ini, jika menggunakan pendekatan yang digunakan Syed Hussein Alatas (1987), yang telah menciptakan tiga tipologi korupsi, yaitu: 'sogokan' (*bribery*), 'pemerasan' (*extortion*), dan 'nepotisme'.²⁰

¹⁷ Eva Etzioni and Halevy, *op.cit.*, hlm. 4.

¹⁸ Pada dekade 1970-an hingga 1990-an ilmuwan sosial dengan dukungan dari negara menyelenggarakan berbagai penelitian, seminar dan lokakarya, yang membicarakan bagaimana supaya ilmu sosial bisa relevan bagi pembangunan (Vedi R. hadiz dan Daniel Dhakidae, ed, *Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*, (Jakarta: Equinox Publishing, 2006), hlm. 10. Terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, pada masa pemerintahan Suharto usaha ini tidak pernah berhasil, berbagai lembaga dibentuk untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, namun hasilnya selalu nihil, karena pada masa Suharto, korupsi sudah menjadi bagian dari sistem.

¹⁹ Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 26-27.

²⁰ Syed Hussein Alatas, *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi* (Jakarta: LP3ES, 1987). Lihat juga Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, (Jakarta: LP3ES, 1982).

Sementara itu, dengan mengawinkan model tipologi korupsi yang digagas Alatas, dan model jejaring yang diajarkan oleh Chambaliss—menurut Chambaliss, korupsi telah mempertemukan unsur birokrat, politisi, pengusaha, dan aparat penegak hukum, di mana kepentingan anggota jejaring dilindungi lewat sogokan maupun tekanan fisik. Aditjondro telah melontarkan ide tentang model korupsi tiga lapis, yang marak terjadi di Indonesia, yaitu:²¹

1. Korupsi lapis pertama, di mana permintaan untuk diberi balas jasa berasal dari para birokrat atau pejabat pelayanan publik, yang diajukan kepada masyarakat.
2. Korupsi lapis kedua, di mana lahir jejaring korupsi antara birokrat, politisi, aparat penegak hukum, dan perusahaan yang memperoleh perlakuan istimewa.
3. Korupsi lapis ketiga, yakni korupsi yang melibatkan organ-organ internasional, termasuk di dalamnya lembaga-lembaga donor yang memberikan bantuan untuk program anti korupsi.

C. Transformasi Birokrasi dan Penegakan Hukum

Sebagai jawaban atas carut-marutnya berbagai persoalan yang ada dalam sistem birokrasi Indonesia—kuatnya patrimonialisme, yang berimplikasi pada sistemiknya korupsi, tidak hanya memerlukan tindakan represif pemberantasan korupsi, tetapi juga perlu reformasi sistem birokrasi yang menyeluruh, tidak hanya di level teknis, melainkan juga paradigma. Reformasi ini dapat diwujudkan dengan perubahan dari sistem birokrasi patrimonial menuju sistem birokrasi yang rasional, sebab birokrasi rasional merupakan unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern.²² Seperti halnya pemerintahan kolonial pada masa yang lampau, reformasi birokrasi dapat dimulai dari perbaikan sistem perekrutan pegawai, yang pada tahap ini akan diketahui bagaimana kapabilitas dari masing-masing calon pegawai, untuk itu diperlukan suatu seleksi ketat. Model seleksi semacam ini sebenarnya sudah diterapkan sejak lama, tercatat semenjak tahun 1864, pemerintah kolonial Belanda sudah mengadakan “Ujian *Kleinambtenaars*” untuk mengangkat pegawai-pegawai kecil pemerintah. Seleksi ini dimaksudkan untuk memeriksa pekerjaan apa yang cocok bagi peserta

²¹ *Ibid.*, hlm. 21-23.

²² Martin Albrow, *Birokrasi* (terj), (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm. 42. Bagi Weber, proses rasionalisasi dunia modern adalah lebih penting, daripada seluruh proses sosial.

seleksi tersebut. Materi seleksi meliputi kecakapan berhitung dan kemampuan tulis-menulis dalam bahasa Belanda.²³ Permintaan untuk melakukan reformasi birokrasi menjadi semakin bertambah kuat seiring dengan buruknya layanan publik pemerintah, yang terlalu berbelit-belit dan tidak memenuhi harapan masyarakat.

Salah satu penyebab maraknya praktik korupsi di Indonesia, adalah rendahnya akuntabilitas birokrasi publik.²⁴ Melihat fenomena yang berkembang di Indonesia, birokrasi dan korupsi bisa diibaratkan seperti sekeping uang logam, keduanya tidak terpisahkan, di mana ada birokrasi di situ ada korupsi. Ini tentu mengkhawatirkan, korupsi telah memiliki struktur dan menjadi kultur dalam proses birokrasi. Korupsi sudah membentuk jaringan sistemik yang sangat kuat dalam lingkaran birokrasi Indonesia. Sistem birokrasi yang seharusnya memberikan dukungan utama dalam suatu negara modern, justru pada praktiknya banyak menjadi sumber masalah, yang menjadi penghambat dalam penyelenggaraan sistem negara.

Bagi Max Weber, birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional dalam masyarakat modern.²⁵ Ciri-ciri birokrasi menurut Weber adalah:²⁶

1. Sistem kewenangan yang hirarki, artinya hirarki jabatan dibagi secara jelas dan tegas;
2. Pembagian kerja yang sistematis, artinya para pejabat hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatannya;
3. Spesifikasi tugas yang jelas, adanya pembagian fungsi jabatan;
4. Kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis;
5. Kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten;
6. Aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten;
7. Seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang objektif;
8. Sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya;

²³ Heather Sutherland, *op.cit.*, hlm. 50.

²⁴ Wahyudi Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. V.

²⁵ Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi, menurutnya apa yang dikerjakannya secara hati-hati adalah merinci segi-segi yang dipandang sebagai bentuk birokrasi (khusus) yang paling rasional. Sedangkan tipe birokrasi yang umum, sebagai lawan birokrasi khusus dibentuknya melalui kesimpulan dari sejumlah besar kiasan yang dimuatnya tentang hal itu. Akan tetapi, perkembangannya dalam masyarakat modern, birokrasi dapat menjadi kerangkeng besi/iron cage (Aditjondro, 2002).

²⁶ Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002, *Korupsi; Sengketa Antara Negara dan Modal*, (Yogyakarta: Insist Press), hlm. 51. diambil dari Denny B.C. Hariandja, 1999. Lihat juga Martin Albrow, *Birokrasi (terj)*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm. 44-45.

9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut; dan
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Menurut Weber, tingkah laku manusia diarahkan kepada seperangkat aturan, sedangkan aturan tersebut merupakan usaha untuk mengatur tingkah laku yang berbeda, disinilah hakikat dari suatu organisasi, yaitu adanya aturan-aturan yang berbeda untuk mengarahkan pada suatu tingkah laku yang organisasional. Weber menyebut aturan-aturan tersebut sebagai tatanan administrasi. Di dalamnya kemudian ada staf administrasi (pejabat), pada satu sisi staf administrasi tersebut memiliki kewajiban untuk menaati aturan yang ada, namun di sisi lain dia juga harus melakukan pengawasan, apakah anggota yang lain juga menaatinya. Dari kondisi inilah selanjutnya muncul apa yang disebut dengan birokrasi.

Birokrasi sangat identik dengan pejabat dan jabatan, dalam sudut pandang sosiologi, model 'weberian' khususnya, pejabat merupakan tipe peranan sosial yang penting. Pejabat adalah seseorang yang memiliki tugas-tugas khusus dan fasilitas yang dimilikinya dalam melaksanakan jabatannya merupakan pemberian dari orang lain. Perbedaan antara pejabat dan kelas pekerja adalah terdapat pada otoritasnya dalam melaksanakan tugas. Seorang pejabat memiliki otoritas jabatan, sedangkan pekerja hanya melaksanakan perintah majikan.²⁷

Perkembangannya, Weber menolak menggunakan sebutan birokrasi, apabila diperuntukkan bagi pejabat yang dipilih atau seseorang yang diseleksi oleh sekumpulan orang. Dalam konteks sekarang, yang tidak termasuk dalam lingkaran birokrasi menurut Weber adalah mereka para anggota DPR dan komisi-komisi. Sebab, ciri utama dari pejabat birokrasi adalah mereka yang memperoleh jabatannya karena diangkat oleh orang lain. Weber mengatakan: "tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar biokratis, yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontraktual."²⁸

Birokrasi yang rasional merupakan unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern dan kedudukannya adalah lebih penting dari pada proses sosial, sebab birokrasi rasional sangatlah berperan dalam memberikan arahan untuk memimpin suatu organisasi sosial-

²⁷ Martin Albrow, *op.cit.*, hlm. 34-40.

²⁸ *Ibid.*

administrasi publik.²⁹ Teori inilah yang selanjutnya bisa menjadikan birokrasi sebagai kerangkeng besi dalam masyarakat modern, sebab ada kecenderungan yang melekat dalam birokrasi. Kecenderungan tersebut kemudian melahirkan adanya akumulasi kekuasaan yang terus-menerus, yang mengakibatkan terciptanya jaringan korupsi sistemik dan terstruktur dalam jalur birokrasi. Oleh karenanya kemudian Weber memberikan batasan-batasan dalam sistem birokrasi. Batasan-batasan tersebut adalah:³⁰ (1) kolegalitas, dalam artian bahwa kolegalitas harus dikurangi; (2) Adanya pemisahan kekuasaan; (3) Administrasi amatir, bahwa para pegawai administrasi harus digaji secara layak, agar tidak tergantung kepada orang-orang yang memiliki sumber keuangan yang kuat; (4) Adanya demokrasi langsung; dan (5) adanya representasi atau perwakilan dalam birokrasi.

Berbeda dengan Weber yang memposisikan diri sebagai seorang idealis, dengan menekankan besarnya peranan ide dalam perubahan masyarakat. Marx menempatkan diri sebagai seorang yang materialis, yang berusaha melihat penyebab perubahan masyarakat dari hal-hal yang kasat mata, yang dapat diamati, khususnya dalam perubahan relasi-relasi produksi. Namun, Marx juga bukan seorang materialis murni, sebab ia juga mengakui pentingnya ide-ide. Akan tetapi, menurutnya ide hanya digunakan oleh sekelompok elit untuk menguasai alat-alat produksi. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan (dalam hal ini pengaruhnya, bukan secara kuantitas) untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya (tertindas/proletariat), dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut (kelompok elit). Pandangan ini bisa kita temukan dalam Manifesto Partai Komunis 1848 yang ditulis Marx dan Engels, disebutkan bahwa kekuasaan politik (negara/birokrasi) hanyalah kekuasaan suatu kelas yang terorganisasi untuk menekan kelas yang lain.

Terlepas dari pengaruh para ideolog tentang birokrasi, yang jelas birokrasi sekarang sudah menjadi sarang terjadinya tindak pidana korupsi. Amunisi macam apakah yang kemudian bisa digunakan untuk memberantasnya. Belajar dari teori yang diajarkan Weber tentang konsep idealitas, Alat kemudian berkeyakinan bahwa suatu masyarakat

²⁹ *Ibid.*, hlm. 41-42.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 48-49.

masih mempunyai peluang untuk keluar dari belenggu korupsi, apabila masih ada segelintir orang yang idealis dalam masyarakat. Akan tetapi keyakinan ini dibantah oleh Chambliss, dia melihat bahwa perubahan dari dalam masyarakat itu sendiri, akan mengalami jalan buntu jika korupsi sudah membentuk suatu jejaring (*cabal*) yang melibatkan berbagai unsur masyarakat.³¹

Melihat rumit dan sistemiknya jejaring korupsi yang ada sekarang, maka diperlukan satu usaha bersama baik yang sifatnya lokal, nasional, maupun internasional. Termasuk juga bagaimana mengubah budaya para pejabat publik yang minta dilayani, bukan melayani masyarakat, seperti dikemukakan J.S. Mill, bahwa esensi dan arti birokrasi adalah pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional.³² Dalam hal ini Machiavelli memberikan jawaban lewat pemikiran politiknya, yaitu agar ratu (penguasa) memilih para menteri (pejabat) yang kompeten, dan memberikan imbalan atas kesetiaan mereka, agar mereka tidak lagi perlu mencari imbalan dari sumber-sumber lainnya.³³ Namun demikian Aditjondro mengingatkan, jangan sampai korupsi hanya dilihat sebagai permasalahan finansial belaka, yang diharapkan dapat dipecahkan lewat pembaruan undang-undang (*legal reform*) dan penerapan undang-undang yang sudah ada (*law enforcement*), sambil mengharapkan lembaga peradilan yang sudah begitu korup mampu menyeret sejumlah koruptor kelas kakap ke muka meja hijau.³⁴

Kaitannya dengan pembaruan perundang-undangan dalam pemberantasan korupsi, pemerintah pada dasarnya telah memberikan komitmen yang cukup serius bagi upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, ditandai dengan dikeluarkannya beberapa regulasi yang memberi legitimasi bagi langkah dan gerakan pemberantasan korupsi. Setidaknya tiga undang-undang telah dibentuk untuk mendukung gerakan ini, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang selanjutnya diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor

³¹ George Junus Aditjondro, *Bukan Persoalan Telur dan Ayam: Membangun Suatu Kerangka Analisis yang Lebih Holistik bagi Gerakan Anti Korupsi di Indonesia*, Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002 (Yogyakarta: Insisit Press), hlm. 20.

³² Martin Albrow, *op.cit.*, hlm. 8.

³³ *Ibid.*, hal. 2. Diambil dari N. Machiavelli, *The Prince*, bab. 22.

³⁴ George Junus Aditjondro, *Tarik Tambang Wacana 'Korupsi': Bidang Neoliberalisme atau Ujung Tombak Demokratisasi?*, Jurnal Wacana Edisi 14 tahun III 2002 (Yogyakarta: INSIST Press), hlm. 8.

30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, penegakan hukumnya juga mulai memperlihatkan hasil, terbukti dengan mulai dikuaknya beberapa kasus kakap korupsi, dan serangkaian kasus lainnya, yang berhasil mengungkap perilaku korup para pejabat publik, dari berbagai sektor, golongan dan tingkatan. Artinya, *political will* dari negara terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, sedikit banyak telah memenuhi harapan masyarakat. Meskipun kekurangan dan kelemahan juga masih berkelindan di beragam sisi, seperti seringkali tebang pilih dalam penuntasan kasus korupsi, dan upaya ‘memberikan perlindungan’ atau paling menunda pengusutan kasus-kasus korupsi yang diduga dilakukan oleh ‘orang-orang dekat’ penguasa.

Kendati begitu, seperti telah dipaparkan di atas, sekedar upaya penciptaan regulasi dan penegakan hukum tentu tak cukup untuk membabat habis korupsi. Perlu perubahan paradigma para aparat negara, dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun birokrasi. Harus diciptakan demarkasi, yang memberikan batasan tegas antara birokrasi patrimonialistik masa lalu yang korup, dengan birokrasi rasional yang bebas korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditjondro, G.J. 2002. *Tarik Tambang Wacana ‘Korupsi’: Bidan Neoliberalisme atau Ujung Tombak Demokratisasi?* Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002. Yogyakarta: INSIST Press.
- . 2002. *Bukan Persoalan Telur dan Ayam: Membangun Suatu Kerangka Analisis yang Lebih Holistik bagi Gerakan Anti Korupsi di Indonesia.* Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002. Yogyakarta: Insisit Press.
- Alatas, Syed Hussein. 1987. *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi.* Jakarta: LP3ES.
- . 1982. *Sosiologi Korupsi.* Jakarta: LP3ES.
- Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi* (terj). Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Basyaib, Hamir Et. All. (ed.). 2002. *Mencuri Uang Rakyat*. Buku 2 : Pesta Tentara, Hakim, Bankir & Pegawai Negeri, Aksara Fondation, Jakarta.
- . 2002. *Mencuri Uang Rakyat*. Buku 3 : Bantuan Asing, Swasta, BUMN. Jakarta: Aksara Fondation.
- C. Scott, James. 1993. *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Djafar, Wahyudi, *Menyelamatkan Pengadilan Tipikor: Beberapa Pilihan Skenario Pengaturan*, Jurnal Pantharei, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN,) Volume 1, No. 4, Juni 2009.
- Hadiz, Vedi R dan Daniel Dhakidae. 2006. *Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Hadiz, Vedi R. *Reorganizing Political Power in Indonesia: a Reconsideration of so-called 'Democratic Transitions'*, dalam The Pacific Review, Vol. 16 No. 4, 2003, (London: Routledge).
- Korupsi Sudah Menjadi Kebiasaan: Birokrasi Patrimonial Sumber Masalah, Kompas, 21 November 2006
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kuntjoro Jakti, Dorojatun. *Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa*. Jurnal Prisma No.10 Tahun IX Oktober 1980.
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- Lubis, Mochtar dan James C. Scott (Pen.), 1977. *Etika Pegawai Negeri*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Mac Iver, R.M. 1977. *Negara Modern* (terj). Jakarta: Aksara Baru.
- Marx, Karl. 1999. *Manifesto Komunis 1848*. Jakarta: Yayasan Bintang Merah.
- Muhaimin, Yahya. *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Prisma No.10 Tahun IX Oktober 1980.
- Robison, Richard and Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge.
- Semma, Mansyur. 2008. *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Sutherland, Heathert. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.

Winters, Jeffrey A. *Not Democracy but Rule of Law is Indonesia's Central Problem*, Makalah dalam diskusi Perkumpulan Perhimpunan Demokrasi (P2D), Jakarta, 3 Juni 2011, tidak diterbitkan.