

POLITIK KORUPSI :

Kendala Sistemik Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Puji Astuti

Abstract

Corruption is a phenomenon that always arise in a variety of reports. Especially these days when politicians become suspect of corruption and fled to neighboring countries. SBY's government committed to combating corruption, but until the second period of his leadership has not shown encouraging results. Corruption became so difficult to eradicate. Even corruption that caused so much suffering to the people, not to be used as a common enemy. Systemic corruption committed indeed be an obstacle for efforts to eradicate corruption in Indonesia. Systemic corruption is actually politicize of corruption which is practicing with strategy to make your higher official feel comfortable and subordinate to enjoy. Systemic corruption is what causes the corruptor being untouchable. Moreover, corruption also involves a number of law enforcement official like policse, prosecutors and judgdes, even justice of the supreme court. But the most difficult part is the emergence of the permissive attitude of society towards corruption. Therefore the handling of corruption also requires a systemic way,including the revitalization of ethical standards.

Keywords: Corruption, Political Corruption, Revitalization of Ethical Standards

A. PENDAHULUAN

Korupsi barangkali menjadi kata yang paling populer di Indonesia, karena sejak berpuluh tahun yang lalu orang tidak berhenti memperbincangkan. Korupsi menjadi semakin populer ketika kita memasuki era reformasi karena begitu banyak pejabat publik tersandung kasus korupsi dan harus dimeja hijaukan. Dengan era keterbukaan saat ini, publikasi tentang korupsi semakin mendapat ruang pemberitaan baik melalui media elektronik, surat kabar bahkan melalui pemberitaan di internet (*cyber news*). Hal ini sesungguhnya sangat menguntungkan bagi masyarakat karena dapat secara langsung melakukan pengawasan terhadap penanganan korupsi. Namun berhasil tidaknya penanganan korupsi sangatlah tergantung pada komitmen dan kemauan politik (*political will*) segenap aparat penegak hukum yang bertanggungjawab menanganinya. Sayangnya korupsi telah menyebar dan berakar pinak sampai ke aparat penegak hukum, baik di kepolisian, kejaksaan dan juga pengadilan. Ini adalah sebuah tantangan yang tidak mudah dan memerlukan kerja keras, bahkan jika perlu adalah hadirnya tangan besi dari sang pemimpin (presiden).

Pemerintah orde reformasi memang menjanjikan untuk melakukan penanganan korupsi secara sungguh-sungguh. Namun sampai saat ini setelah 12 tahun reformasi berjalan korupsi masih menjadi momok bagi kita. Tiap tahun Transparency International mempublikasikan hasil penelitiannya mengenai indeks korupsi dan Indonesia selalu muncul sebagai negara yang korup, bahkan terkorup di kawasan Asia Tenggara. Ini sungguh melukai hati rakyat yang dipaksa kehilangan hak-hak sosial dan ekonomi karena pencurian uang negara yang seharusnya dapat digunakan untuk berbagai kebijakan intervensi yang "*pro poor*". Setelah 32 tahun rakyat tercabik dan terperangkap kemiskinan akibat rejim Orde Baru yang otoriter dan korup, reformasi diharapkan menjadi titik balik untuk membangun pemerintahan yang lebih bersih dan adil. Sayangnya pemerintah Orde Reformasi sejak jaman Gus Dur sampai SBY yang telah memasuki periode kedua kepemimpinannya ternyata masih sulit untuk keluar dari jeratan korupsi. Mengapa korupsi begitu sulit ditangani ? Bagaimana kita dapat memutus rantai

korupsi yang telah membudaya di negeri ini ? Benarkah kita tidak cukup hanya menyandarkan pada penanganan secara hukum ?

B. PEMBAHASAN

B.1. Korupsi dan Politik Korupsi

Mendengar kata korupsi tentu kita sepakat bahwa korupsi adalah perbuatan yang telah menghasilkan banyak kesengsaran bagi rakyat Indonesia. Korupsi secara kosakata berasal dari kata *corruptio* atau *corruptus* (bahasa latin). Dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *corruption* atau *corrupt*. Secara harfiah korupsi berarti penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan orang lain. Sedangkan kata “korup” dapat bermakna buruk, busuk, rusak, suka memakai uang yang dipercayakan kepadanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya) untuk kepentingan pribadi. Korupsi terjadi karena penyelewengan terhadap standar-standar etis mengenai perilaku yang diharapkan. Menurut Brasz (Dalam Mochtar Lubis dan James C. Scott, 1995: 2-8) korupsi tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan, karena korupsi adalah hasil praktek kekuasaan tanpa aturan hukum, dimana kekuasaan digunakan untuk tujuan lain selain tujuan yang telah ditetapkan dalam kekuasaan yang telah dilimpahkan. Yang terpenting menurut Brasz korupsi adalah pemakaian wewenang dan kekuasaan formal secara tersembunyi dengan dalih menurut hukum. Dalam istilah hukum korupsi merupakan bagian dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*).

Korupsi sebagai gejala yang universal, sudah ada sejak ratusan tahun lalu yang timbul karena ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang untuk menahan hawa nafsu dan ketamakannya untuk memperkaya diri sendiri. Ketamakan ini didukung oleh adanya sistem akuntabilitas pemerintahan yang lemah. Sementara menurut Krisna Harahap (2009: 9-13) korupsi di Indonesia dari tahun ke tahun terus meningkat karena adanya sejumlah faktor baik internal maupun eksternal. Faktor internal mencakup dua hal yaitu adanya dorongan kebutuhan (*corruption by needs*) dimana seseorang berbuat korup karena terpaksa akibat desakan kebutuhan (misalnya gaji yang diterima tidak mencukupi) dan dorongan ketamakan (*corruption by greeds*), dimana orang melakukan tindakan korup bukan karena desakan kebutuhan melainkan karena keinginan untuk hidup mewah. Faktor eksternal antara lain adalah lingkungan yang mendukung misalnya sikap permisif masyarakat terhadap tindakan korupsi. Disamping itu juga adanya peluang untuk melakukan korupsi karena pengawasan yang tidak memadai. Sikap permisif masyarakat terhadap korupsi yang meluas memang sebuah tantangan yang berat. Kecenderungan sikap masyarakat ini tidak lepas dari budaya materialistik yang mengukur keberhasilan seseorang dari kekayaan yang dimilikinya tanpa melihat asal muasal kekayaan didapatkan.

Menurut Klitgaard (1998:99) korupsi terjadi karena praktek kekuasaan yang monopolistik, dengan peluang untuk melakukan tindakan diskresi yang cukup besar, tetapi tidak ada pengawasan yang memadai melalui kinerja sistem akuntabilitas atau $(Corruption = (Monopoly + Discretion) - Accountability)$. Wajar apabila di Indonesia korupsi merajalela, terlebih dalam pelayanan sektor publik yang hampir semuanya menggunakan pendekatan monopoli. Jadi kalau ada kekuasaan yang menjalankan kewenangan secara monopoli, disertai dengan adanya ruang yang cukup besar untuk melakukan tindakan atas inisiatif sendiri karena ketidakpastian pengaturan dalam pemberian wewenang, dan sekaligus tidak disertai adanya

tuntutan akuntabilitas yang kuat, maka dapat dipastikan disitu korupsi akan bermunculan. Korupsi terjadi karena penyelewengan terhadap standar-standar etis mengenai perilaku yang diharapkan dari seorang pegawai. Oleh karena itu untuk melakukan perlawanan terhadap tindakan korupsi perlu dilakukan revolusi etis. Revolusi etis berarti melakukan transformasi nilai tentang hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pegawai, dan penyimpangan terhadapnya akan dikenakan sanksi yang berat. Dengan demikian akan terbangun nilai dalam diri pegawai sebagai nilai baru bahwa pelanggaran atas nilai-nilai etis harus ditinggalkan bahkan haram hukumnya. Transformasi nilai etis di kalangan pegawai (birokrasi) adalah sebuah *conditio sine quanon* sebagai kunci pembuka yang sangat penting dalam pemberantasan korupsi.

Korupsi memang bukan sekedar dicurinya uang negara, karena dampaknya begitu banyak yang harus ditanggung oleh rakyat. Akibat korupsi kita menjadi bangsa yang terpaksa kehilangan martabat karena dipandang sebelah mata oleh bangsa lain. Korupsi menyebabkan kita kehilangan daya saing dalam mendatangkan investor. Sekarang bahkan sudah banyak investor potensial memindahkan investasinya ke negara lain. Banyaknya pungutan liar yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) menjadi alasan mereka memindahkan usaha, disamping masalah keamanan aset akibat demo buruh yang tidak jarang mengarah pada tindakan anarkis. Yang menyedihkan adalah korupsi menyebabkan kemiskinan massal dan memaksa begitu banyak rakyat kita harus mengadu nasib menjadi buruh migran. Ini tentu bertentangan dengan cita-cita luhur para pendiri republik (*the founding father*) yang memimpikan Indonesia dan rakyatnya mampu menggapai kemakmuran. Mereka juga bercita-cita rakyatnya keluar dari martabat kuli sebagaimana yang terjadi selama hidup terjajah. Mereka tidak bermimpi rakyatnya menjadi kuli di negerinya sendiri, apalagi menjadi kuli di negara lain. Kenyataannya korupsi telah membuyarkan mimpi tersebut, dan merapuhkan kemampuan negara untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban konstitusionalnya memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, terutama mereka yang miskin. Korupsi pendek kata telah menyebabkan rakyat miskin tidak dapat memperoleh pelayanan pendidikan, kesehatan dan ekonomi, yang seharusnya disediakan oleh negara. Yang lebih menyakitkan adalah rakyat harus menerima kenyataan bahwa para pencuri uang negara masih bisa menikmati uang jarahan dengan hidup bebas di negara tetangga seperti Singapura, Hongkong, Taiwan dan RRC, tempat dimana mereka sekarang menjadi TKI. Itulah sebabnya korupsi sesungguhnya merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) sekaligus kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime againts humanity*). Oleh karena itu selayaknya pelaku tindak pidana korupsi dihukum berat.

Kejengkelan masyarakat terhadap penanganan korupsi yang diskriminatif, tebang pilih dan kurang sungguh-sungguh nampaknya sudah sulit terbendung. Terlebih ketika terkuak ke permukaan adanya perlakuan istimewa terhadap para koruptor selama hidup di tahanan. Sejumlah koruptor dengan alasan pemeriksaan kesehatan bisa keluar masuk penjara sesuai keinginan. Dalam kasus Artalyta Suryani publik harus menyaksikan bagaimana seorang pelaku suap bisa memperoleh fasilitas mewah yang memberikan kenyamanan bahkan mampu menegndalikan bisnisnya dari balik penjara.. Beberapa wacana penanganan terhadap pelaku korupsi terlihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 1
Wacana Penanganan Terhadap Pelaku Korupsi

Waktu	Usul penanganan	Keterangan
Juli 2002	Pelaku korupsi tidak disholatkan sampai uang hasil jarahan dikembalikan	Diusulkan oleh Masyarakat Alim Ulama dan Konferensi Nahdatul Ulama
Februari 2008	Koruptor diberikan kerja sosial sebagai hukuman tambahan	Dalam KUHP terbuka peluang kerja sosial
Juli 2008	KTP Pelaku diberi tanda khusus	Diusulkan Ketua KNPI Hasanudin Yusuf
Agustus 2008	Tersangka korupsi diborgol dan diberi baju khusus saat menjalani proses hukum	Berdasarkan survey KPK
Agustus 2009	Tidak memberikan remisi dan pengurangan masa tahanan	Menurut ICW dikarenakan korupsi sebagai kejahatan luar biasa
April 2010	Memiskinkan koruptor dengan menyita harta kekayaan pelaku korupsi	Diusulkan oleh Arifin Muchtar Direktur Pusat kajian Anti Korupsi UGM
April 2011	Hukum Mati	Usulan Ketua Umum PP Muhamadiyah Din Syamsudin
April 2011	Pencabutan hak politik sebagai penyelenggara negara seumur hidup	Rekomendasi Muktamar PPP

Sumber:Kompas, 16 Juni 2011

Kenyataan ini sangat berbeda dengan perlakuan negara tetangga yang berhasil melakukan penanganan korupsi seperti Thailand, China, Singapura, Korea, bahkan Malaysia. China dulu juga dikenal sebagai negara yang korup, tapi kemudian menyadari bahwa korupsi akan menghancurkan kemampuan daya saing yang semakin ketat. Oleh karena itu dalam penanganan korupsi China kemudian mengambil langkah-langkah yang sangat fundamental, termasuk melaksanakan hukuman mati. Hukuman keras yang tidak memberikan peluang bagi koruptor untuk menghindari dari ancaman hukuman telah membawa China keluar dari negara korup ke negara yang paling kompetitif untuk tujuan investor. China memberikan berbagai kemudahan bagi investor untuk mengoperasikan usahanya melalui kepastian aturan dalam perijinan dan juga pembangunan infrastruktur jalan yang memudahkan akses bagi dunia usaha.

Mengapa korupsi di Indonesia menjadi begitu sulit diberantas ? Benarkah korupsi telah membudaya ? Tepatkah pernyataan korupsi sebagai bagian budaya ? Bukankah budaya terkait dengan nilai-nilai keluhuran yang sepatat dipertahankan karena dapat meningkatkan harkat martabat kita, sebagaimana kita dikenal sebagai masyarakat yang penuh toleransi, sopan santun, dan juga ramah. Bagi saya korupsi bukanlah bagian budaya masyarakat kita, tapi merupakan penyakit akut yang menggerogoti masyarakat sehingga kehilangan kemampuan untuk melihat korupsi sebagai tindakan yang hina. Oleh karena itu barangkali lebih tepat pernyataan bahwa korupsi adalah wabah dan endemi yang harus dibasmi. Meskipun kita telah terus menerus melakukan upaya penangan korupsi tetapi korupsi ternyata masih merajalela. Dalam bukunya *Korupsi di Daerah: Kesaksian, Pengalaman, dan Pengakuan (2009)*, Hadi Supeno sebagai mantan Wakil Bupati Banjarnegara mengungkapkan secara detil dan gamblang bagaimana praktek korupsi di Daerah.

Menurutnya korupsi di daerah pada era Otonomi menjadi semakin tak terbandung karena sesungguhnya korupsi menjelma menjadi sebuah aktivitas yang terencana, yang disusun secara sistemik sehingga tidak mudah dideteksi. Inilah yang kemudian dikenal sebagai politik korupsi, sebuah usaha terstruktur dan sistemik untuk melanggengkan tindakan korupsi. Politik korupsi yang sangat populer dilakukan dengan cara membuat penguasa di atasnya merasa nyaman dan orang-orang yang berada dibawah ikut menikmati hasil korupsi. Dalam istilah jawa keatas "mangku" dan kebawah "ngayemi". Politik korupsi inilah yang menyebabkan pelaku korupsi menjadi "untouchable" atau tak tersentuh. Maka wajar apabila korupsi menjadi fenomena yang sulit diberantas, termasuk di era reformasi sekarang ini. Sampai saat ini negara kita tidak pernah beranjak sebagai negara terkorp sebagaimana dilaporkan oleh Tranperancy International maupun Political & Economic Risk Consultancy (PERC) berikut ini :

Tabel 2
Indeks Persepsi Korupsi Indonesia

Tahun	Jumlah negara	Peringkat Indonesia	Capaian Indeks
2000	90	85	1,7
2001	91	88	1,9
2002	102	96	1,9
2003	133	122	1,9
2004	146	133	2,0
2005	159	137	2,2
2006	163	130	2,4
2007	180	143	2,3
2008	180	126	2,6
2009	180	111	2,8
2010	178	110	2,8

Sumber : Transparency International

Keterangan :Indek pengukuran memiliki skala 0(sangat korup) sampai 10 (sangat bersih)

B.2. Upaya Penanganan Korupsi

Korupsi memang bukan fenomena baru di Indonesia. Pada masa pemerintahan Orde Lama gejala munculnya penyakit korupsi juga telah nampak, yang kemudian melahirkan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat berupa peraturan Nomor Prt/Peperpu/C13/1958 yang dijadikan dasar untuk melakukan pemberantasan Korupsi. Peraturan ini cukup istimewa karena terdapat sistem pendaftaran harta benda pejabat publik oleh Badan penilik Harta Benda dan juga terdapat peraturan tentang pengajuan gugatan perdata berdasarkan perbuatan melanggar hukum bagi orang yang mempunyai harta benda yang tidak seimbang dengan pendapatannya. Peraturan ini dinilai lebih lengkap dibandingkan peraturan sejenis yang lahir sesudahnya karena memuat upaya pemberantasan korupsi melalui jalur tuntutan pidana maupun gugatan perdata, disertai sistem preventif berupa pendaftaran harta benda pejabat. Peraturan ini kemudian dikoreksi oleh UU No. 24 tahun 1960 yang menghilangkan jalur preventif dan gugatan perdata sehingga praktis upaya pemberantasan korupsi masa pemerintahan Orde Lama tidak efektif karena tidak mampu menyeret pelaku korupsi ke meja hijau.

Pada masa pemerintahan Orde Baru atas desakan masyarakat yang sangat kuat pemerintahan Soeharto dituntut memberikan perhatian terhadap penanganan korupsi yang sudah merajalela. Secara cerdas Soeharto merespon dengan mengeluarkan UU No. 3 tahun 1971, yang didalamnya memuat ancaman cukup berat bagi pelaku korupsi. Sayangnya kegarangan undang-undang tersebut hanya ada di atas kertas (*paper tiger*), akan tetapi lemah dalam implementasinya. Pada periode ini bahkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) mendapatkan lahan yang sangat subur karena pemerintahan yang otoriter dan tiadanya transparansi. Pilihan pendekatan pertumbuhan dan developmentalisme menjadi justifikasi bagi rejim yang berkuasa untuk melakukan intervensi di berbagai bidang, yang secara perlahan tapi pasti menjadi bibit munculnya persekongkolan antara birokrasi dan pengusaha. Disinilah marak apa yang disebut korupsi transaksional, yang melibatkan aparat dan juga dunia usaha. Begitu banyak proyek pembangunan yang ditenderkan melalui "rekayasa", yaitu pemufakatan atau kerjasama secara melawan hukum. Oleh karena itu upaya pemberantasan korupsi pada era Orde Baru sesungguhnya "mati suri", dimana undang-undangnya ada tetapi tidak pernah digunakan untuk menyeret pelaku korupsi ke meja hijau.

Memasuki era reformasi hasrat untuk membangun pemerintahan yang bersih sangat menggebu. Hal ini merupakan kewajiban mengingat selama 32 tahun masyarakat harus menerima kenyataan tidak mampu berbuat banyak meskipun korupsi marak dimana-mana. Beberapa undang-undang yang bertujuan untuk melakukan pemberantasan korupsi diterbitkan seperti UU No 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih dan Bebas KKN, UU No 31 tahun 2000 Jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Korupsi dan UU No 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam era reformasi geliat pemberantasan korupsi cukup kuat dan berdasarkan pasal 2 UU No. 30/2002 melahirkan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi. Salah satu kewenangan lembaga ini sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat (2) yakni berwenang untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan. dan juga Pengadilan Ad Hoc Tipikor. Melalui dua lembaga ini banyak pelaku korupsi tidak dapat menghindar dari jerat meja hijau, baik pejabat maupun para pengusaha yang melakukan suap.

Dalam kasus tindakan suap (suap istilah dalam KUHP dan sekarang menggunakan kata gratifikasi) sebelum lahirnya KPK bisa dideteksi melalui pemantauan aliran dana perbankan. Cara ini dinilai tidak aman sehingga pelakunya kemudian melakukan penyerahan uang secara langsung atau "*cash and carry*" dengan tanpa adanya tanda terima. Cara ini pernah menjadi hambatan bagi penegak hukum untuk mengungkap kasus suap. Tapi ketika Komisi Pemberantasan Korupsi diberikan kewenangan untuk melakukan penyadapan, berbagai kasus suap pun terangkat ke permukaan, termasuk dalam kasus Jaksa Urip Tri Gunawan. KPK dan Pengadilan Tipikor menjadi monster yang menakutkan karena berdasarkan pantauan ICW tidak ada satu tersangka korupsi yang dibebaskan oleh pengadilan Ad Hoc Tipikor. Data ICW tahun 2009 menunjukkan dari 199 perkara dan 222 terdakwa korupsi yang diproses melalui pengadilan negeri 153 diantaranya divonis bebas. Sebaliknya 31 perkara yang diproses pengadilan Ad Hoc Tipikor, empat divonis antara 1,1-2 tahun, 23 divonis antara 2,1-5 tahun, empat divonis 5,1-10 tahun dan 1 satu perkara divonis lebih dari 10 tahun. Sayangnya upaya kedua lembaga ini kemudian mendapat berbagai serangan balik yang melemahkan kemampuan keduanya sebagai garda terdepan dalam pemberantasan korupsi. Kekuatan-kekuatan anti pemberantasan korupsi melakukan perlawanan sistemik

dengan mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terutama pasal 53 UU No. 30 tahun 2002 yang menyatakan “*dengan UU ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi pemberantasan Korupsi*”. Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal 53 UU No. 30 tahun 2002 yang melahirkan dua lembaga jelas bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi pembentukan Pengadilan Tipikor dalam UU tersebut dan bukan dengan undang-undang tersendiri meskipun dari segi tehnik perundangan kurang sempurna, namun tidak serta merta bertentangan dengan UUD 1945 asal norma yang diatur secara substansial didalamnya dan juga implikasinya tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan keputusan Mahkamah Konstitusi yang berkekuatan tetap sejak dibacanya keputusan tersebut, praktis keistimewaan KPK diperlemah, terutama kewenangan untuk melakukan penuntutan melalui Pengadilan Ad Hoc Tipikor. Perkembangan sekarang bukan hanya kewenangan KPK yang diperlemah, tapi tidak sedikit kekuatan anti pemberantasan korupsi yang menginginkan KPK dibubarkan. Anehnya wacana pembubaran KPK dimulai dari DPR yang dulu dengan semangat menggebu ikut membidani lahirnya KPK. Ternyata memang tidak semua kelompok masyarakat ingin melihat keberhasilan KPK dan Pengadilan Tipikor memberantas korupsi sebagaimana telah diamanatkan undang-undang. Tapi serangan balik (*fight back*) ke KPK di masa yang akan datang tidak boleh terjadi lagi dan kita harus melawannya secara sungguh-sungguh. Menurut Denny Indrayana (2008: 195-199) perlawanan terhadap setiap serangan balik ini harus dilakukan secara konsisten oleh pejabat tinggi kita, terutama Presiden yang harus melakukan proklamasi anti korupsi. Kepemimpinan yang kuat sangat penting untuk menghadapi serangan balik yang semakin gencar dan yang tidak kalah penting adalah perlunya menumbuhkan budaya *zero tollerance to corruption*.

B.3. Ancaman Kebangkrutan Nasional

Korupsi pada era Orde Baru telah menjadi patologi birokrasi, penyakit akut yang mewabah mulai dari pemerintahan di level nasional sampai ke pemerintahan yang paling rendah di tingkat desa. Manipulasi, kolusi, bahkan kemudian menjadi tindakan yang diterima sebagai sebuah kewajaran. Oleh karena itu korupsi di Indonesia ditengarai telah menjadi bagian dari budaya masyarakat. Sikap masyarakat pun menjadi permisif dan toleran terhadap tindakan korupsi. Inilah yang menyebabkan tindakan korupsi begitu massif. Jika pada mulanya korupsi banyak dilakukan dalam ranah negara (*state*), maka sekarang korupsi juga mewabah di kalangan masyarakat (*society*). Dalam ranah negara birokrasi dan juga jabatan-jabatan politik menjadi sumber dan sarang korupsi yang menyebabkan hilangnya uang negara begitu banyak. Namun yang tidak kalah penting adalah korupsi juga meluas dalam ranah masyarakat baik melibatkan pelaku ekonomi (*economic society*) maupun masyarakat sipil (*civil society*). Masih jelas dalam ingatan kita bagaimana negara harus kehilangan dana segar triliunan rupiah dalam kasus BLBI, yang sampai saat ini pelakunya pun masih bebas menikmati uang jorjoran di berbagai negara.

Jerat korupsi ini juga menjadi hambatan bagi pemerintah untuk mempraktekan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata kelola pemerintahan yang baik sampai saat ini masih jadi sebuah harapan. Reformasi birokrasi sebagai pintu masuk untuk terwujudnya tata kelola yang baik juga masih belum menemukan bentuknya. Presiden memang telah mengeluarkan KEPPRES No. 14 tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim

Reformasi Birokrasi Nasional. Namun upaya untuk melakukan reformasi birokrasi ini juga belum jelas bagaimana "*grand design*" yang semestinya akan menjadi cetak biru (*blueprint*) dan disosialisasikan secara luas sehingga akan menjadi pada lini bagaimana membuat langkah-langkah strategis dalam reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi saat ini justru lebih banyak dikaitkan dengan isu "remunerasi" yang diharapkan dapat menekan korupsi di birokrasi. Perbaikan gaji dan kesejahteraan pegawai negeri seolah menjadi satu-satunya fokus dalam persoalan ini. Padahal sesungguhnya rapuhnya birokrasi yang digerogeti oleh korupsi juga ada persoalan mentalitas dan integritas moral. Rendahnya integritas moral merupakan penyakit birokrasi yang membutuhkan penanganan secara sungguh-sungguh. Sikap toleran terhadap tindakan korupsi yang meluas di kalangan birokrat sesungguhnya merupakan ancaman nyata kebangkrutan moral. Praktek korupsi birokrasi bahkan berlangsung secara sistemik, dilakukan secara berjamaah dengan prinsip "tahu sama tahu" diantara pelakunya, sehingga sulit terdeteksi. Sejalan dengan kemajuan teknologi dan meningkatnya kebutuhan masyarakat karena nilai-nilai materialistik, ternyata membuat korupsi juga terus semakin meningkat karena ketamakan pelakunya. Pemujaan terhadap segala keberhasilan dan kesuksesan semata-mata dari perspektif "materi" menyebabkan hilangnya nilai-nilai kejujuran. Barangkali benar apa yang dikatakan oleh Ronggowarsito bahwa pada saatnya akan datang "*jaman edan*" dimana setiap orang berprinsip lebih baik ikut arus karena kalau tidak maka tidak akan ikut menikmati atau akan celaka. Fenomena ini juga masih kental dipraktikkan oleh pelaku korupsi di birokrasi. Semua orang tahu bahwa adanya SPPD yang dilebihkan, penggelembungan anggaran adalah contoh nyata dari korupsi yang diabsahkan atau "*pseudo corruption*".

Pengalaman susahnyanya membersihkan korupsi di Birokrasi bukan hanya dialami oleh Indonesia saja. Amerika juga pernah mengalami hal serupa sehingga pada saat Jimmy Carter dan Ronald Reagan berkuasa banyak menerima kecaman tentang buruknya perilaku pegawai pemerintahan Federal. Sheldon S. Steinberg dan David T. Austern dalam bukunya *Government, Ethics, and Managers* (1990) mengulas secara lengkap bagaimana munculnya perilaku-perilaku tidak etis begitu kental mewarnai pejabat pemerintahan Federal (terutama pejabat yang dipilih) pada masa kepemimpinan Reagan yang dikenal sangat baik. Kurangnya pengawasan terhadap pejabat publik yang dipilih pada masa pemerintahan Reagan menyebabkan penyelewengan begitu banyak terjadi. Reagan dinilai banyak orang telah melakukan pembiaran terhadap pejabat yang melakukan penyelewengan sehingga menimbulkan kecemburuan di kalangan pegawai dan pejabat karier. Mereka kemudian melakukan "pembocoran-pembocoran" informasi ke media massa tentang berbagai tindak penyelewengan sehingga menjadi skandal ketidaksetiaan birokrat. Mereka yang melakukan pembocoran diintimidasi dan dipaksa menjalani uji mesin pendeteksi kebohongan (*lie detector machines*) karena melakukan pembocoran rahasia negara tanpa ijin. Hal inilah yang kemudian memunculkan sikap lebih baik ikut arus, tidak peduli terhadap sikap tidak etis rekan sekerja asal tidak mengganggu dirinya atau untuk melindungi diri secara mental.

Di Indonesia sikap masa bodoh di kalangan birokrasi juga ada, terutama mereka yang tidak mau terlibat dalam arus "penyelewengan". Bagi mereka diam jauh lebih baik daripada membuat kehebohan yang bisa mengancam dirinya, terlebih apabila penyimpangan dilakukan oleh mereka yang punya posisi "kuat", yang bukan tidak mungkin bisa memindahkan dan memutasikan dirinya. Pada akhirnya baik yang melakukan penyimpangan maupun yang tidak melakukan

penyimpangan keduanya sesungguhnya sama-sama kehilangan kemampuan untuk memaknai arti pentingnya "kejujuran". Menurut Alex Lanur (Kristiyanto, 2001:179-185) kejujuran merupakan salah satu nilai keutamaan yang mendasari kepribadian yang mantap, yang integral dan bertanggungjawab. Kejujuran dan ketidakjujuran merupakan dua pengertian yang dalam keadaan nyata saling berlawanan. Terkait ketidakjujuran menurut Lanur dapat dibedakan menjadi dua yaitu *pertama* adalah peniadaan pelbagai pertimbangan seperti kesetiaan, kejujuran dan kewajaran atau *fairness*. Peniadaan pelbagai pertimbangan itu dilakukan dengan maksud untuk mempertahankan kekuasaan, kedudukan, jabatan dan sebagainya. Yang *kedua*, adalah penggunaan serta pertahanan kekuasaan dan hal yang serupa demi kepentingan serta pamrih penguasa atau pejabat itu sendiri yang biasanya disebut dengan korupsi. Tindakan ketidakjujuran kedua inilah yang mewabah di Indonesia dengan berbagai ragam bentuknya, yang inti masalahnya adalah sama yaitu ketamakan. Ketamakan menyebabkan korupsi sulit dibendung karena semakin bertambahnya kebutuhan yang tidak atau belum dipuaskan menyebabkan korupsi juga semakin bertambah. Korupsi yang dinamis inilah dapat dipastikan mampu membinasakan seluruh sistem kemasyarakatan atau negara itu sendiri.

Tergerusnya sendi-sendi keutamaan bagi tegaknya moralitas bangsa pada akhirnya akan membawa Indonesia memasuki pembusukan massal. Ini dibuktikan dengan makin banyaknya jumlah pejabat publik yang terseret kasus korupsi. Baru-baru ini Mendagri mengumumkan 155 Kepala Daerah terancam pidana korupsi dan 10 diantaranya adalah Gubernur. Diantara Kepala Daerah yang masuk daftar tersangka korupsi ternyata adalah Kepala Daerah yang pernah mendapatkan penghargaan sebagai Kepala Daerah yang inovatif dan memiliki kemampuan yang tidak diragukan lagi. Publik pun bertanya-tanya mengapa begitu banyak Kepala Daerah terjerat kasus korupsi? Padahal mereka adalah pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang artinya mendapat mandat dan legitimasi yang lebih kuat.

Menurut Eko Prasjo (Kompas, 24 Januari 2011) terkait Kepala Daerah yang menjadi tersangka korupsi ini memang dapat dikategorikan menjadi dua yaitu mereka yang sejak awal memang diprediksi berpotensi menjadi koruptor, tapi ada juga yang sesungguhnya terjerat sangkaan korupsi karena tidak mau terkungkung oleh aturan-aturan standar normatif yang membatasi ruang gerak kemajuan daerah, dan mereka inilah yang biasanya dijerat dengan pasal penyalahgunaan wewenang. Lebih jauh Eko Prasjo menyatakan bahwa banyaknya Kepala Daerah yang terjerat kasus korupsi disamping karena ongkos politik yang mahal juga karena penggunaan diskresi kepala daerah yang tidak terkontrol, oligarki dan dinasti kekuasaan akibat pilkada langsung tanpa kontrol masyarakat yang kuat yang memunculkan persekongkolan antara birokrasi, politisi dan penegak hukum, inkompatibilitas sistem politik yang tidak berbasis ideologi politik dan merit system yang melahirkan Kepala Daerah oportunistis, lemahnya pengawasan pusat dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya dan lemahnya pengawasan masyarakat madani. Namun bagi Thomson (2002:119-122) adanya Gubernur atau Kepala Daerah yang melakukan korupsi dan penyelewengan adalah karena para pejabat lupa bahwa mereka terikat oleh standar-standar perilaku yang berbeda dengan kebanyakan orang. Jabatan pemerintahan dipahami sebagai kepercayaan (*trust*), dengan demikian mengenakan standar perilaku yang lebih tinggi daripada perilaku warga negara biasa. Tindakan-tindakan yang mungkin masih bisa diperbolehkan atau secara sipil salah bila dijalankan oleh warga negara, dapat menjadi kesalahan kriminal bila dilakukan oleh pejabat. Lemahnya kesadaran inilah menyebabkan banyak pejabat melakukan pelanggaran moralitas, dan dari sinilah kebangkrutan

moral bangsa dimulai. Pergeseran penghargaan atas nilai-nilai moralitas telah menghambat munculnya semangat untuk menjadikan korupsi sebagai musuh bersama atau “*common enemy*”.

Ancaman kebangkrutan moral bagi negeri ini dibuktikan oleh masih kuatnya pro dan kontra terhadap penanganan korupsi, termasuk tuntutan pembebasan terhadap para koruptor. Ini adalah sebuah ironi, mengapa masyarakat tidak bisa melihat bahwa korupsi adalah sebuah perbuatan tercela dan juga hina, karena tidak berbeda halnya dengan pencuri yang mengambil sesuatu tanpa hak. Pro dan Kontra yang terus mengiringi upaya penanganan korupsi di Indonesia menyebabkan penanganan korupsi seolah berjalan di tempat. Di satu sisi sekelompok masyarakat menghendaki hukuman berat bagi pelaku korupsi, namun di sisi yang lain tidak sedikit masyarakat yang menuntut pembebasan bagi pelaku korupsi. Sungguh kenyataan yang menyedihkan ketika kita harus menyaksikan masyarakat berbondong-bondong melakukan demo menuntut dibebaskannya pelaku korupsi sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

Tabel 3
Bentuk Dukungan Masyarakat Terhadap Pejabat Yang Korupsi

Waktu Kejadian	Bentuk Dukungan
23 Februari 2010	Masyarakat berunjuk rasa di Batam menuntut KPK membebaskan Ismet Abdullah Gubernur Kepulauan Riau yang didakwa Korupsi 5,9 Milyar dalam kasus pengadaan mobil kebakaran
3 Agustus 2010	Warga Tomohon Sulut mendukung i Jefferson terpilih kembali, padahal yang bersangkutan telah menjadi tersangka korupsi APBD 2006-2008 sebesar 19,8 Milyar
31 Agustus 2010	Yusak Yaluwo memenangi Pilkada Kabupaten Baven Digoel Papua meski telah divonis 4,5 tahun penjara atas dugaan korupsi APBD 66 Milyar
10 Maret 2011	Warga meluapkan kegembiraan ketika wakil Bupati Non Aktif Kabupaten Jember divonis bebas atas tindakan penyimpangan dana operasional DPRD
29 Mei 2011	Gubernur Bengkulu Agusrin disambut meriah setelah divonis bebas di Pengadilan Jakarta Pusat atas tuduhan korupsi 21, 3 Milyar

Sumber : Kompas

B.4. Mengembangkan Budaya Anti Korupsi

Budaya anti korupsi sebagai nilai baru adalah sebuah kebutuhan mutlak yang harus ditumbuhkan. Belajar dari pengalaman negara lain yang berhasil melakukan penanganan korupsi secara baik, menurut Hamzah (2005:5) bukan ancaman pidana yang luar biasa beratnya yang diutamakan, tetapi sistem manajemen negara yang rawan korupsi harus ditanggulangi lebih dahulu sebelum mengambil tindakan represif. Institusi-institusi yang rawan terjadinya pembocoran dana harus ditata terlebih dahulu bagaimana standar pengelolaannya untuk bisa meminimalkan kebocoran. Sistem preventif harus diutamakan daripada sistem represif. Langkah ini tentu tidak mudah karena terlalu banyaknya jumlah orang yang terlibat dan korupsi sudah merasuk terlalu jauh ke dalam kehidupan masyarakat dan negara. Oleh karena itu membangun budaya baru yaitu budaya anti korupsi adalah sebuah pilihan tepat, meskipun membutuhkan waktu yang lebih panjang. Untuk kebutuhan ini tentu menjadi sangat penting melibatkan keikutsertaan rakyat dalam memerangi korupsi, yang dimulai dengan meningkatkan kesadaran hukum juga pendidikan tentang bahaya yang akan terjadi jika korupsi tetap meluas.

Mengembangkan budaya anti korupsi guna menangkali tindakan korupsi yang telah mengakar tidak boleh mengingkari bahwa aspek "moral" sangatlah penting. Menurut Wahyudi Kumorotomo (2002:216) ada tiga aspek penting sebagai cara untuk menangkali korupsi yaitu :1) Aspek struktur sosial, yaitu sikap konsisten merupakan modal utama. Jika dalam masyarakat ada perlawanan terhadap korupsi maka akan ditemukan kekuatan untuk melawan korupsi dan sebaliknya; 2) Aspek Yuridis, yaitu penegakan hukum yang tidak diskriminatif; 3) Aspek etika/ahlak manusia, yaitu adanya upaya-upaya yang mengarah pada faktor moral. Sikap permisif dan toleran terhadap tindakan korupsi yang selama ini berkembang di masyarakat adalah tantangan terbesar dalam mengembangkan budaya anti korupsi. Toleransi terhadap korupsi secara masif dapat menyebabkan korupsi menjadi mendarah daging. Akibatnya negara dijejali pejabat-pejabat korup yang membentuk apa yang disebut "kleptokrasi". Pada kondisi ini maka masyarakat menjadi tidak berdaya mengatasi korupsi, sebaliknya malah mengidentifikasi diri dengan tindakan-tindakan korup.

Sebagian masyarakat kita memang pesimistik dengan kesungguhan pemerintah ataupun masyarakat dalam memerangi korupsi. Setelah kita memasuki Orde Reformasi yang berkomitmen melakukan pemberantasan korupsi dan melahirkan lembaga *super body* yaitu KPK yang punya kewenangan besar dalam pemberantasan korupsi, tanda-tanda menguatnya gerakan anti korupsi belum muncul. Namun upaya tersebut tidak boleh surut langkah, karena para pelaku korupsi juga semakin berani melakukan perlawanan dengan serangan balik kepada aparat penegak hukum. Sebagaimana dalam kasus terakhir yang menimpa Nazaruddin, ia dan pengacaranya dengan lantang menantang KPK untuk mengejanya ke Singapura. Dengan bahasa yang terkesan merendahkan OC. Kaligis bahkan menyatakan kalau KPK tidak akan mampu memaksa Nazaruddin pulang ke Indonesia karena akan terhalang oleh sistem hukum di Singapura. Kalau seorang Lawyer yang tahu hukum hanya berkomitmen untuk melindungi kliennya tanpa melihat kepentingan yang lebih besar dari negara yang terancam bangkrut, maka lengkaplah betapa beratnya tantangan bangsa ini dalam membangun budaya anti korupsi. Meskipun demikian kita tidak harus patah arang karena selama di negeri ini masih ada rakyat yang mau berjuang melawan korupsi maka harapan tetaplah ada.

Yang tidak kalah penting untuk membantu upaya pembentukan budaya anti korupsi adalah adanya akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat atas segala kegiatan yang berhubungan dengan penggunaan uang publik. Untuk kepentingan ini maka diperlukan komunikasi dan arus informasi yang baik antara masyarakat dan pemerintah. Tuntutan adanya pemerintahan yang terbuka dan demokratis memang saat ini sangat kuat. Pemerintahan yang terbuka mensyaratkan adanya enam hak publik yaitu :1) hak publik untuk mengetahui perilaku pejabat dalam menjalankan fungsi publiknya; 2) hak dan akses publik atas informasi; 3) hak publik untuk berpartisipasi; 4) hak publik untuk dilindungi dalam pengungkapan kebenaran (*whistle blower protection*); 5) kebebasan pers yang berkualitas dan 6) mekanisme hukum dalam mengajukan keberatan apabila hak-hak di atas dilanggar (*right to appeal*). Adanya keterbukaan informasi membuka peluang untuk melakukan kontrol, karena korupsi terjadi akibat tiadanya kontrol terhadap sistem kekuasaan politik dan ekonomi. Menurut Muktiono (Dharma Setyawan Salam, 2004: 240) untuk menggalang anti korupsi diperlukan referensi hukum menyangkut antara lain :

- 1) Reformasi ketatanegaraan untuk memperkecil monopoli dan diskresi kekuasaan politik dari tangan presiden, sehingga dimungkinkan adanya *power sharing* dan *check and balances* dalam sistem politik.
- 2) Menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas dari pejabat negara atau pemegang kekuasaan politik melalui: a) kewajiban pejabat melaporkan kekayaan pada saat memulai dan mengakhiri jabatannya; b) kewajiban pejabat membuktikan harta kekayaannya bukan hasil korupsi; c) kewajiban pejabat negara menyediakan informasi penyelenggaraan negara kepada publik; d) perlindungan hukum terhadap pejabat atau masyarakat yang menyampaikan informasi tentang korupsi; e) wajib melaporkan transaksi keuangan dalam jumlah yang mencurigakan; f) mengatur asas dan kode etik pejabat publik.
- 3) Kriminalisasi suap dan praktek pencucian uang
- 4) Independensi lembaga peradilan.
- 5) Melengkapi kelembagaan pengawasan korupsi di setiap departemen dan sektor jika perlu yang dapat berfungsi melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap penyimpangan kekuasaan.
- 6) Dimungkinkan terbentuknya jaksa independen dan badan anti korupsi untuk kasus tertentu yang penyidik atau penuntut tidak dapat melakukan tugasnya.
- 7) Mengakomodasi keterlibatan *civil society* dalam pengawasan korupsi secara kontinyu dilakukan oleh semacam lembaga *public inquiries* dan menjadi bagian dari sistem *judicial*.
- 8) Adanya prosedur pemeriksaan tindak pidana korupsi yang memudahkan penuntut menyeret koruptor ke pengadilan.

Dengan demikian jelas bahwa keterlibatan masyarakat dalam membangun budaya anti korupsi sangatlah penting. Secara perlahan harus tertanam di masyarakat bahwa korupsi adalah sebuah kejahatan, termasuk kemungkinan dimasukkannya kurikulum pendidikan anti korupsi sebagaimana telah dilakukan oleh beberapa perguruan tinggi. Revitalisasi standar etis dengan demikian menjadi sebuah kemutlakan dimana nilai-nilai kebajikan bukan sekedar dipahami sebagai sebuah ajaran, tapi menjadi tuntutan dan tuntunan yang harus dilaksanakan dalam perilaku masyarakat sehari-hari.

C. PENUTUP

Sebagai bangsa yang besar dengan segala potensinya, Indonesia harus terus dipermalukan oleh korupsi yang telah merajalela. Label sebagai Negara yang korup masih harus disandang sejak puluhan tahun, bahkan ketika kita masuk di era reformasi. Karena korupsi kita sebagai bangsa dipandang sebelah mata karena selalu hidup dalam kemiskinan. Oleh karena itu untuk keluar dari jerat korupsi dibutuhkan sebuah gerakan yang kolosal dan sistemik untuk perang melawan korupsi. Korupsi yang sudah mengakar hanya dapat diperangi dengan cara-cara yang fundamental, termasuk melakukan revitalisasi standar-standar etis agar nilai-nilai untuk berbuat kebajikan dan meninggalkan perbuatan-perbuatan yang buruk dan hina (seperti korupsi, mencontek, plagiat) bukan hanya sekedar slogan, tapi mengkristal dalam setiap sanubari manusia Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

Hamzah Andi, 2005, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta, Sinar Grafika

Harahap, Krisna, 2009, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia Jalan Tiada Ujung*, Bandung, Grafiti

Indrayana, Denny, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta, Kompas

Ismail, 2009, *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia*, Malang, Averroes Press.

Klitgaard, Robert, 1998, *Membasmi Korupsi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia

Kristiyanto, Eddy (editor), 2001, *Etika Politik dalam Konteks Indonesia*, Jakarta, Kanisius

Kumorotomo, Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Lubis, Mochtar dan Scott J.C, (Editor), 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta, LP3ES

Minarno, Nur Basuki, 2009, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama

Salam, Dharma Setyawan, 2004, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Djambaytan

Steinberg S. Sheldon & Austern, T. David, 1990, *Government, Ethics and Managers*, Westport, CT.USA, Greenwood Publishing Group Inc.

Subhilhar, dkk (editor), 2007, *Reformasi Birokrasi Dan Korupsi Di Indonesia*, Medan, USU Press

Supeno, Hadi, 2009, *Korupsi di Daerah: Kesaksian, Pengalaman, dan Pengakuan*, Yogyakarta, total Media

Tjokrowinoto, Moerljarto, 2004, *Birokrasi Dalam Polemik*, Yogyakarta, Pustaka pelajar

Thomson F. Dennis, 2002, (terjemahan Benyamin Molan), *Etika Politik Pejabat Negara*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia

Kompas, 24 Januari, 2011, Eko Prasajo, "*Republik Tersandera Korupsi*"

Kompas, 16 Juni 2011, "*Wacana Penanganan Terhadap Pelaku Korupsi*"