

KORUPSI BIROKRASI : FAKTOR PENYEBAB DAN PENANGGULANGANNYA

Sri Yuliani
Program Studi Administrasi Negara FISIP UNS

Korupsi sebagai penyakit masyarakat mempunyai banyak wajah, karena sebagai gejala sosial politik korupsi tidak hanya didorong oleh suatu sebab yang pasti tetapi lebih merupakan komplikasi dari banyak faktor yang mempengaruhi satu sama lain. Namun satu hal yang pasti, korupsi berkaitan erat dengan kekuasaan. . Seseorang yang tidak mempunyai kekuasaan atau posisi di lembaga negara , baik eksekutif maupun legislatif, kecil kemungkinannya terlibat dalam kasus korupsi. Semakin besar kekuasaan yang dimiliki seseorang semakin besar pula godaan untuk melakukan korupsi.

Peluang terbesar terjadinya korupsi ada di birokrasi sebagai organisasi publik penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik sehari-hari. Birokrasi sebagai salah satu ciri dari masyarakat modern tidak dapat dielakkan lagi pasti muncul dalam proses pembangunan. Faktor-faktor pendorong dari timbulnya birokrasi ini antara lain semakin bertambah banyaknya tuntutan-tuntutan baru sebagai akibat proses pembangunan yang berlangsung, peningkatan peranan pemerintah sebagai *leading actor* dalam pembangunan, serta pemanfaatan teknologi baru dalam bidang-bidang dan sektor pembangunan.

Di kebanyakan negara sedang berkembang birokrasi memegang peranan penting., karena pemerintah berperan sebagai pusat seluruh kegiatan kenegaraan dan pembangunan. Sedangkan birokrasi adalah pelaksana dari keputusan dan program-program yang dicanangkan pemerintah. Jadi birokrasi pada dasarnya merupakan alat untuk meningkatkan efisiensi dan peningkatan efektivitas pencapaian tujuan. Tapi kenyataan yang terjadi di kebanyakan negara sedang berkembang justru sebaliknya, yaitu inefisiensi, pemborosan dan kebocoran dan yang paling menyolok adalah kasus korupsi.

Sudah bukan rahasia lagi kalau korupsi di Indonesia sudah merambah ke seluruh lapisan kelembagaan negara dan melibatkan semua aparatur negara dari lapisan teratas sampai terbawah. Banyak data dan fakta yang membuktikan betapa korupsi di Indonesia sudah seperti

epidemi atau menurut Syahrir (Kompas 17-3-2002) seperti penyakit kanker stadium yang tidak bisa disembuhkan.

Data Transparency International tentang daftar negara paling korup tahun 2001 menyebutkan Indonesia di peringkat 96 dari 102 negara yang disurvei dengan nilai 1,9 (skor terbersih 10). Tahun 2002, Indonesia menduduki posisi keempat negara terkoriup dari 102 negara yang disurvei. Data serupa terbaru tahun 2003 yang dikeluarkan lembaga yang sama menyebutkan Indonesia berada di urutan keenam negara terkoriup dari 133 negara yang disurvei dengan nilai tetap sama yakni 1,9 (Kompas, 25 Oktober 2005) .

Pemerintahan yang bersih saat ini menjadi prasyarat mendasar bagi kelangsungan hidup suatu negara. Era liberalisasi ekonomi yang ditandai dengan tingkat kompetisi tinggi antar negara menuntut kesiapan sumber daya dan perangkat kelembagaan dan hukum yang mendukung pasar yang sehat . Karena itu pemberantasan korupsi menjadi keharusan jika suatu negara ingin survive dan diperhitungkan dalam kancah tatanan ekonomi politik internasional.

Lebih jauh paper ini akan membahas faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya korupsi birokrasi serta strategi-strategi apa yang efektif untuk menanggulangnya.

Pengertian dan Faktor-Faktor Penyebab Korupsi

Mohtar Mas'ood (1994) mendefinisikan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban formal suatu jabatan publik karena kehendak untuk memperoleh keuntungan ekonomis atau status bagi diri sendiri, keluarga dekat atau klik. Tindak korupsi umumnya merupakan transaksi dua pihak , yaitu pihak yang menduduki jabatan publik dan pihak yang bertindak sebagai pribadi swasta. Tindakan yang disebut korupsi adalah transaksi dimana satu pihak memberikan sesuatu yang berharga (uang atau aset lain yang bersifat langgeng seperti hubungan keluarga atau persahabatan) untuk memperoleh imbalan berupa pengaruh atas keputusan-keputusan pemerintahan.

Sedangkan Alfiler (1986) secara khusus merumuskan apa yang disebut sebagai korupsi birokrasi (*bureaucratic corruption*) sebagai suatu perilaku yang dirancang yang sesungguhnya merupakan suatu perilaku yang menyimpang dari norma-norma yang diharapkan yang sengaja dilakukan untuk mendapatkan imbalan material atau penghargaan

lainnya. Korupsi birokrasi terjadi dalam konteks sosial, utamanya dalam organisasi (publik), yang merupakan sumber otoritas atau kewenangan (diskresi) pegawai negeri.

Korupsi yang terjadi di lingkungan birokrasi publik merupakan gejala yang kompleks yang didorong oleh berbagai faktor yang saling terkait satu sama lain, karena itu korupsi disebut sebagai '*multi-faceted social problems*'. Dari berbagai faktor penyebab korupsi pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi penyebab kultural, struktural, dan individual.

Salah satu faktor penyebab kultural yang banyak digunakan untuk memahami kasus korupsi di negara sedang berkembang adalah faktor budaya politik setempat. Birokrasi di Indonesia menunjukkan ciri-ciri campuran antara birokrasi feodal yang merupakan ciri dari pemerintahan kerajaan dan birokrasi rasional yang diperkenalkan ke Indonesia oleh pemerintah kolonial Belanda. Birokrasi yang merupakan campuran antara unsur-unsur birokrasi barat dan unsur-unsur yang bersumber dari budaya politik kerajaan oleh Max Weber diistilahkan sebagai **Birokrasi Patrimonial**. "*...The patrimonial office lacks above all the bureaucratic separation of the private and the official sphere. For the political administration, too, is treated as purely personal affair of the ruler, and political power is considered part of his personal property ... His exercise of power is therefore entirely discretionary ...*" (Max Weber: 1978)

Seorang pemimpin dalam birokrasi bertipe patrimonial punya kecenderungan untuk menganggap kekuasaan politik sebagai bagian dari milik pribadi, sehingga dalam penggunaannya banyak melakukan diskresi. Pemahaman atau persepsi pemimpin terhadap kekuasaan akan mempengaruhi perilaku kepemimpinannya. Budaya patrimonial yang menganggap kekuasaan sebagai milik pribadi ini cocok untuk menggambarkan budaya politik feodal pada masa kerajaan di Indonesia terutama Jawa. Pemahaman dan persepsi raja-raja di Jawa yang menganggap kekuasaan sebagai miliknya mempengaruhi kepemimpinan mereka. Gaya kepemimpinan yang muncul adalah kepemimpinan yang cenderung otoriter dan sentralistik, dalam arti kekuasaan terpusat di tangan pemimpin sedang bawahan dianggap sebagai hamba ataupun anak yang harus menurut bapak . Dalam kondisi semacam ini apabila pucuk peimpinan atau pemegang kekuasaan tidak punya kualitas moral dan integritas yang tinggi, maka akan mudah menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang atau untuk kepentingan keluarga atau kelompoknya sendiri, salah satunya adalah korupsi dan nepotisme.

Dan apabila atasannya seorang yang korup, dapat dipastikan anak-anaknya (bawahannya) akan berkiblat pada perilaku atasan, entah itu karena alasan hormat atau takut ataupun karena kelemahan moral bawahan itu sendiri.

Faktor budaya lainnya yang mendorong timbulnya korupsi adalah adanya **tradisi pemberian hadiah** kepada pejabat pemerintah dan pentingnya **ikatan keluarga** dalam budaya masyarakat negara sedang berkembang. Di Eropa dan Amerika Utara pemberian hadiah dianggap korupsi, tetapi di kebanyakan negara Asia tidak. Bahkan pemberian seperti ini bisa dianggap sebagai bentuk pemenuhan kewajiban kawula kepada gustinya. Selain itu dalam masyarakat seperti Indonesia, kewajiban seseorang pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, kemudian trah atau sesama etniknya. Sehingga seorang saudara yang mendatangi seorang pejabat untuk minta perlakuan khusus sulit untuk ditolak. Penolakan bisa diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional. Tetapi menuruti permintaan berarti mengingkari norma-norma hukum formal yang berlaku, yaitu hukum Barat. Sehingga selalu terjadi konflik nilai, yaitu antara pertimbangan kepentingan keluarga atau kepentingan publik (Mochtar Mas' oed, 1994).

Faktor lain yang erat kaitannya dengan korupsi adalah faktor struktural yaitu faktor pengawasan. Semakin efektif sistem pengawasan, akan semakin kecil kemungkinan peluang terjadinya korupsi dan kolusi. Sebaliknya bila korupsi dan kolusi dipraktekan secara luas berarti ada yang salah dalam sistem pengawasan. Sebagaimana yang terjadi dalam birokrasi di Indonesia, walaupun lembaga-lembaga pengawasan fungsional telah dibangun berlapis-lapis, lembaga-lembaga itu umumnya tidak mampu mengemban fungsinya dengan baik. Padahal, diluar lembaga-lembaga pengawasan fungsional internal itu terdapat lembaga-lembaga pengawasan eksternal, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Masalahnya adalah karena dominasi pemerintah terhadap lembaga-lembaga pengawasan eksternal sangat kuat sehingga lembaga-lembaga tersebut menjadi tidak berdaya.

Lemahnya pengawasan terjadi karena pengaruh posisi dominan birokrasi pemerintah sebagai sumber utama barang, jasa dan lapangan kerja dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi; dan dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat (Mochtar Mas' oed, 1994) Birokrasi, terutama di negara sedang berkembang, cenderung mempunyai posisi lebih kuat daripada lembaga-lembaga lain, karena birokrasi memiliki sumber kekuasaan

penting, terutama penguasaan informasi dan pemilikan keahlian teknis untuk mengelola pemerintahan sehingga kontrol masyarakat lemah.

Selain itu, birokrasi di negara yang sedang membangun juga bertanggungjawab atas perencanaan pembangunan, implementasi dan sekaligus evaluasi perencanaan tersebut. Pemerintah juga merupakan sumber pekerjaan bagi banyak perusahaan yang menggantungkan pada kontrak pemerintah; selain juga sebagai pemberi lapangan kerja bagi mereka yang ingin menjadi pegawai negeri. Ketimpangan antara birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan, dan penguasaan informasi dan teknologi dapat menyebabkan pejabat membuat keputusan sewenang-wenang ataupun meminta jasa atau imbalan dari masyarakat untuk pelayanan atau kemudahan yang diberikan. Di sisi lain, warga yang lemah akan menawarkan suap dengan harapan bisa merubah perilaku birokrat yang menjaga jarak agar lebih mendekat padanya dan menjadi 'patron'-nya, sehingga si warga bisa memperoleh keuntungan diistimewakan dalam urusan dengan pemerintah.

Dari berbagai faktor struktural-organisasional diatas, faktor rendahnya tingkat gaji pegawai negeri merupakan kenyataan umum di banyak negara sedang berkembang. Di Indonesia, gaji pegawai negeri tidak cukup untuk hidup sebulan. Tidak cukupnya gaji akan melahirkan korupsi tingkat rendah. Namun dengan perbaikan gaji tidak berarti korupsi akan hilang. Bahkan logikanya bisa dibalik, tidak cukupnya gaji pegawai negeri disebabkan oleh adanya korupsi pemerintah. Pemerintah Indonesia akan mempunyai cukup uang untuk menggaji pegawai negerinya bila pajak dibayar semestinya secara jujur. Korupsilah yang mengeringkan sumber-sumber pemerintah. Perbaikan struktur pajak atau peraturan administratif tidak akan menyelesaikan masalah selagi orang-orang yang terlibat didalamnya tetap korup (Syed Husein Alatas : 1987). Faktor rendahnya gaji hanya dapat menjelaskan korupsi pada tingkat '*street level bureaucrats*', tidak untuk korupsi yang canggih atau kolusi tingkat tinggi.

Faktor penyebab korupsi lainnya yang sangat menentukan menurut Alfiler adalah **faktor individual** yaitu rendahnya tingkat moral dan integritas pegawai dan para pemimpin kunci. Faktor individual ini menurut Syed Husein Alatas, lebih cocok untuk konteks Asia daripada faktor struktur. "Jika kita perhatikan, pada pemerintah Indonesia bukanlah undang-undang dan peraturan yang tidak ada melainkan faktor-faktor yang ada diluar struktur pemerintahan. Jika orang-orang yang korup menguasai pemerintahan yang apapun

strukturnya, struktur tersebut niscaya akan tercemar...Sebaliknya, pada struktur macam apapun, jika jenis positif dan bermoral yang berkuasa., niscaya mereka akan membiakkan diri dan mempertahankan kekuasaan mereka. Di sepanjang sejarah, kekuasaan lebih banyak dipegang oleh homo venalis dari pada homo moralis (1996 : 164-165).

Faktor kultural, struktural maupun individual sebagaimana dijelaskan diatas menjadi penyebab terjadinya korupsi di banyak masyarakat. Namun mengapa ada negara yang mampu menahan desakan korupsi dan ada yang tidak , ada negara yang relatif 'bersih' dan ada negara yang dikategorikan 'korup'.

Untuk menjawab pertanyaan ini harus diperhatikan adanya variabel 'penengah' yang berujud 'sifat pelebagaan politik' (Mohtar Mas'oeed, 1994). Hubungan antara 'desakan untuk korupsi' (variabel penyebab) dengan 'terjadinya korupsi' (variabel akibat) sebenarnya tidak langsung, tetapi ditengahi oleh 'sifat pelebagaan politik'. Dalam masyarakat yang menjalankan satu jenis pelebagaan politik desakan kultural dan struktural ke arah korupsi mungkin betul-betul menimbulkan tindak korupsi , tetapi dalam masyarakat dengan jenis pelebagaan politik lain mungkin desakan itu tidak menimbulkan tindakan korupsi.

Penelitian James Scott (dalam Mochtar Mas'oeed : 1994) menunjukkan bahwa dalam masyarakat dengan ciri pelebagaan politik dimana kompetisi politik dibatasi pada lapisan tipis elit dan perbedaan antar elit lebih didasarkan pada klik pribadi dan bukan pada isu kebijakan, umumnya desakan kultural dan struktural untuk korupsi itu betul-betul terwujud dalam tindakan korupsi para pejabatnya. Sedangkan bentuk pelebagaan politik dan nilai-nilai politik yang mampu menahan atau mengontrol kecenderungan korupsi para pejabat birokrasinya menunjukkan adanya pemberian kesempatan pada rakyat untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan pemerintahnya. Ini membuat birokrasi harus selalu bertanggungjawab pada rakyatnya. Yang lain adalah upaya mengembangkan sangsi sosial dalam masyarakat, misalnya budaya malu. Berbeda dengan sangsi hukum, pengembangan sangsi sosial yang efektif akan lebih menghemat sumberdaya pemerintah karena tidak harus menyediakan sarana ancaman paksaan.

Analisis praktek korupsi dan faktor-faktor penyebabnya menurut Scott diatas sesuai dengan pendapat Robert Klitgaard (dalam Hamid Awaludin, 2001) yang mengemukakan formulasi korupsi $M+D-A = C$. Simbol M adalah *monopoly*, D adalah *discretionary* (kewenangan), A adalah *accountability* (pertanggungjawaban). Jadi korupsi adalah hasil dari

adanya monopoli ditambah dengan kewenangan yang begitu besar tanpa keterbukaan dan pertanggungjawaban.

Strategi Memerangi Korupsi

A.T. Rafique Rahman (1986) mengemukakan empat strategi untuk memerangi korupsi yaitu : 1) *hesistant-environmental*, 2) *determined-environmental*, 3) *hesistant-institutional*, 4) *determined-institutional*. Masing-masing strategi ini menggambarkan sifat komitmen pemerintah yakni tindakannya lunak atau tegas (*hesistant* atau *determined*) dan preferensi pada salah satu jenis ukuran (strategi atau cara) anti korupsi yakni lingkungan atau kelembagaan (*environmental* atau *institutional*). Kriteria lingkungan menekankan pada aspek moral dan sosial dalam memerangi korupsi, misalnya melalui gerakan-gerakan anti korupsi, proyek penyadaran masyarakat, program penanaman nilai-nilai anti korupsi pada anak-anak, Dan sebagainya. Kriteria institusional lebih bergantung pada prosedur administratif dan hukum atau adanya ancaman hukuman yang tegas pada para koruptor.

Komitmen pemberantasan korupsi dapat dilihat dari cara ukuran-ukuran anti korupsi diformulasikan dan diimplementasikan. Apabila disusun ukuran-ukuran anti korupsi yang jelas, namun lemah implementasinya ,maka disebut tindakan yang lunak (*hesitant*). Demikian pula jika ukuran-ukuran anti korupsi lemah atau tidak jelas, tapi implementasinya tegas dan kuat, maka juga tergolong lunak.

Hesitant-Environmental Strategy adalah strategi memerangi korupsi melalui gerakan-gerakan moral yang bersifat diluar kerangka legal-konstitusional. Strategi semacam ini ditandai oleh komitmen emosional yang tinggi pada upaya-upaya menekan atau menghapus tindak korupsi. Bentuk-bentuk tindakannya biasanya berupa program gerakan atau kampanye massa yang diarahkan untuk meningkatkan perasaan anti atau membenci korupsi, sehingga orang mau menghindari dan mengutuk perilaku korup. Biasanya strategi ini tidak direncana dan berbagai komponennya tidak terintegrasi dengan baik. Selain itu ukuran-ukuran anti korupsi bersifat ad hoc dan tergantung situasi atau momen. Gerakan moral anti korupsi biasanya akan lebih banyak digalakkan oleh pemimpin politik pada saat menjelang kampanye pemilu. Karena itu penggerak utama dari strategi ini adalah tokoh-tokoh karismatik atau pemimpin gerakan massa atau tokoh-tokoh agama.

Determined-environmental Strategy adalah strategi gerakan moral yang direncana , diintegrasikan dan diimplementasikan dengan baik. Sifat dan fokus strateginya sama dengan strategi lingkungan pada umumnya, yakni menekankan pada aspek moral dan nilai dan fokusnya pada meningkatkan kesadaran moral individu, kelompok, dan masyarakat umum tentang dampak buruk perilaku korup. Hanya dalam strategi ini ukuran-ukuran anti korupsinya jelas dan dikembangkan secara sistematis dari berbagai kelompok sosial. Upaya yang sistematis dilakukan dengan menanamkan nilai-nilai anti korupsi di berbagai lembaga (sekolah, keluarga, dan berbagai komunitas) dan struktur yang kebanyakan nonbirokrasi.

Kelemahan strategi yang bersifat lingkungan, baik yang lunak maupun yang tegas adalah hanya menekankan pada aspek moral atau ukuran-ukuran sosial, ekstra-legal (diluar hukum) dan non birokratis. Strategi ini kurang atau tidak berupaya untuk mengembangkan dan memperkuat : badan-badan anti korupsi, penyelidikan tentang sebab-sebab rendahnya kinerja birokrat, merumuskan ukuran-ukuran kontrol formal dan informal terhadap pejabat puncak birokrasi melalui pembentukan prosedur dan regulasi tertentu.

Hesitant-Institutional Strategy adalah strategi yang menekankan pada ukuran-ukuran kelembagaan . Ukuran-ukuran yang biasa dipakai adalah : (a) menciptakan hukum atau undang-undang anti-korupsi; (b) mendirikan biro penampung keluhan masyarakat untuk memfasilitasi kerja sama dan partisipasi rakyat dalam memerangi korupsi; (c) memelopori kampanye anti-korupsi dan program pendidikan publik melalui media massa. Kelemahan yang melekat pada strategi ini antara lain : kurang mengupayakan perubahan kebijakan, prosedur dan lembaga dasar administrasi (misalnya menciptakan dan membeayai badan anti-korupsi yang independen), menghapus norma-norma administrasi yang longgar, pengenalan sistem pelatihan dan rekrutmen yang dapat mencegah korupsi pada tingkat paling awal. ; inkonsistensi dalam ukuran-ukuran lembaga, prosedur dan kebijakan anti korupsi; dan adanya unsur-unsur simbolisme dalam ukuran-ukuran anti-korupsi tanpa ada pengurangan yang signifikan pada luas atau tingkat korupsi.

Determined-institutional Strategy adalah strategi yang ditandai oleh ukuran-ukuran yang sistematis dan terkoordinir untuk mendeteksi dan menghukum perilaku korup maupun mengeliminasi atau mengurangi berbagai sumber atau penyebab korupsi. Dengan strategi ini , klas penguasa dikendalikan oleh lingkungan sosial yang merancang ukuran-ukuran prosedural, organisasi, hukum, dan kelembagaan untuk benar-benar menghapus korupsi.

Strategi anti-korupsi benar-benar dijalankan secara konsisten dan permanen dan menerapkan sanksi yang sangat tegas. Strategi ini meliputi : (a) menetapkan badan anti korupsi yang independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif; (b) sistem insentif dan hukuman untuk memaksakan implementasi ukuran anti korupsi; (c) sistem pemerintahan yang terbuka ; (d) upaya yang sistematis untuk mereformasi sistem, prosedur, dan praktek untuk mengurangi secara drastis praktek korupsi; (e) mass media yang bebas sehingga bisa menjadi media kontrol publik.

Korupsi Birokrasi di Indonesia : Perlu Pendekatan Komprehensif.

Berbicara mengenai upaya pemberantasan korupsi, di Indonesia sebenarnya sudah banyak dilakukan operasi pemberantasan korupsi, mulai dari zaman Orde Lama sampai sekarang. Namun upaya yang dilakukan selama ini tidak memberikan dampak nyata. Pada tahun 1970-an, sebagai respon terhadap gencarnya kritik masyarakat terhadap korupsi terutama di tubuh Bulog dan Pertamina, pemerintah membentuk Komisi Empat. Komisi yang terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang integritasnya tak diragukan lagi ini bertugas mengumpulkan data, mempelajari dan memberi rekomendasi kepada pemerintah tentang pemberantasan korupsi. Salah satu hasil konkrit dari Komisi Empat adalah dilahirkannya UU No. 3 Th.1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sesungguhnya secara institusional, Indonesia sudah mempunyai dasar hukum yang kuat untuk digunakan menyeret koruptor ke pengadilan. Selama pemerintahan paska mantan Presiden Soeharto telah lahir kurang lebih 13 produk hukum tentang korupsi . Disamping itu, pemerintah juga telah membentuk berbagai tim khusus yang diberi wewenang menangani kasus korupsi. Sejak tahun 1967 sampai tahun 2000 telah terbentuk 6 tim anti korupsi dengan berbagai nama. Namun nampaknya berbagai strategi yang ditempuh pemerintah Indonesia belum menunjukkan hasil yang efektif, terbukti dari tahun ke tahun Indonesia tetap menduduki peringkat tinggi sebagai negara terkorup di Asia dan di dunia.

Dalam upaya pemberantasan korupsi pertanyaannya bukan bisa atau tidak, tapi apakah kita sungguh-sungguh mau memberantas korupsi . Untuk itu masalah korupsi harus didekati secara komprehensif dan upaya penanggulangannya harus dilakukan secara terpadu antara pendekatan institusional maupun pendekatan lingkungan.

Secara institusional dibutuhkan adanya upaya penegakan hukum yang sungguh-sungguh berupa tindakan tegas pada para koruptor, baik yang kelas teri maupun kelas kakap. Dalam hal ini, kita bisa bercermin pada strategi pemberantasan korupsi di Cina. Pemerintah Cina memberlakukan hukuman mati pada pelaku korupsi dan hukum ini pertama-tama diberlakukan kepada para pejabatnya. Sampai saat ini sudah lebih dari 100 orang pejabat di Cina yang telah dihukum mati. Efeknya jelas, dari laporan Transparency International, Cina sekarang berada di posisi yang jauh diatas Indonesia. Padahal dalam hal korupsi, pada tahun 1996 Cina masih selevel dengan Indonesia .

Pembenahan dari sisi mekanisme legal yang dipandang mendukung upaya menekan korupsi adalah dengan memberlakukan cara pembuktian terbalik dalam penanganan kasus korupsi. Berbeda dengan pembuktian biasa dimana jaksa harus membuktikan seseorang bersalah dalam hal terjadi tindak pidana, maka dengan cara pembuktian terbalik tertuduh kasus korupsi lah yang harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah dengan cara menjelaskan darimana asal usul kekayaannya. Untuk mendukung upaya penegakan hukum, hal lain yang tak kalah penting untuk dilakukan adalah membenahi terlebih dulu kualitas moral dan integritas para aparat penegak hukum dan juga memberantas mafia peradilan.

Disamping itu perlu dikembangkan pengawasan struktural yang efektif, baik pengawasan internal maupun eksternal. Dan ini hanya bisa tercipta apabila ada keseimbangan kekuasaan, baik antara badan-badan kekuasaan maupun keseimbangan antara kekuasaan negara dengan masyarakat. Keseimbangan kekuasaan antar badan-badan negara bisa terwujud bila salah satu badan tidak mendominasi badan-badan lainnya, sehingga berjalan mekanisme "*check and balance*". Sedangkan keseimbangan antara negara dan rakyat terjadi apabila kontrol sosial bisa bekerja secara efektif, baik itu kontrol melalui kritik media massa secara jujur dan proporsional maupun bentuk kontrol sosial lainnya. Penting pula dibentuk lembaga Ombudsman yang independen dan berfungsi menampung keluhan publik di setiap departemen atau lembaga publik.

Pembenahan internal kelembagaan yang mendasar , terutama untuk mencegah korupsi di tingkat bawah, adalah perbaikan gaji PNS. Selama gaji PNS tidak mencukupi untuk memenuhi standard hidup yang layak dan sesuai dengan perkembangan tingkat kebutuhan masyarakat ataupun setara dengan tingkat gaji di lembaga non negara, standard gaji swasta

misalnya, maka selama itu pula PNS akan selalu mencari celah-celah yang bisa dimanfaatkan untuk memenuhi tuntutan kelayakan kebutuhan sosial dan ekonomi.

Dari aspek lingkungan perlu ditumbuhkan iklim sosial dan sikap mental individual yang menghargai hidup tidak hanya kenikmatan material (hedonistik). Berbagai kebijakan dapat diarahkan untuk mengurangi bentuk-bentuk kemewahan seperti pola dan gaya hidup mewah dikalangan pejabat seperti pesta-pesta dan penyambutan seremonial besar-besaran. Faktor utama dalam mengembangkan sikap mental semacam ini, dalam negara yang berbudaya patrimonial seperti Indonesia, adalah keteladanan dari para “*key government leader*”. Tanpa ada kemauan keras untuk merubah gaya kepemimpinan yang cenderung feodal dan menilai tinggi kemewahan material dari para atasan sulit diharapkan akan terjadi reformasi iklim sosial dan mental dikalangan bawahan.

Faktor yang paling menentukan dalam pemberantasan korupsi adalah adanya dukungan atau kekuatan politik dari pemerintah. Efektivitas pemberantasan korupsi tidak hanya ditentukan oleh reformasi administrasi ataupun karena gaji pegawai negeri yang cukup, tapi terutama adalah adanya komitmen dari pemimpin puncak birokrasi untuk sungguh-sungguh memerangi korupsi. Dalam budaya birokrasi yang hirarkis paternalistis, gerakan yang dimulai dari para pejabat pemegang otoritas akan dipatuhi oleh bawahan. Gerakan dari atas ini akan efektif sejauh dibarengi dengan keteladanan dan sanksi yang benar-benar tegas.

Dalam kasus Indonesia, korupsi dilakukan bareng-bareng mulai semua pejabat di puncak struktur sampai pegawai terendah. Korupsi merupakan gejala yang sistemik dan mengakar di semua jajaran struktur birokrasi. Namun kegagalan dalam memerangi korupsi tidak dapat ditimpakan pada faktor struktur semata-mata. Bagaimanapun struktur adalah buatan manusia, berarti struktur dapat diubah dan dilestarikan oleh manusia. Korupsi adalah salah satu bentuk perilaku manusia dalam organisasi, karena itu yang paling berperan adalah faktor manusianya, bukannya struktur. Dalam hal ini Syed Husein Alatas memberikan ulasan yang sangat tepat :

“Mengkambinghitamkan struktur sebagai penghambat pemberantasan korupsi berarti mengalihkan masalah tanggung jawab manusia sebagai pelaku kepada hal-hal yang bersifat eksternal. Hal-hal yang bersifat eksternal penting artinya didalam memahami tentang luas dan manifestasi gejala, tetapi kesemuanya itu bukanlah penjelasan

terakhir. Semua itu baru titik permulaan. Titik akhirnya adalah watak manusia” (1987 : 176).

Korupsi sebagai tindakan memanfaatkan kekayaan publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok, bagaimanapun adalah suatu penyimpangan dari nilai hukum dan ajaran moral. Karena itu bicara pemberantasan korupsi tidak bisa lepas dari masalah nilai moral dan agama. Untuk itu, pemberantasan korupsi di Indonesia selain digerakkan dari atas juga harus dibarengi dengan upaya reformasi dan pencerahan kualitas mental dan moral manusia Indonesia. Gerakan moral sebagaimana dilakukan oleh NU dan Muhamaddiyah pada bulan Oktober 2003 yang lalu akan kuat kalau mendapatkan dukungan dari semua komponen masyarakat. Persoalannya, selama ini masyarakat melihat ketidaksesuaian antara apa yang ditampilkan dalam perilaku dan ucapan dengan tindakan, terutama para pejabat birokrasi dan politisi.

Banyak pejabat negara, tokoh masyarakat, dan figur publik yang menjadi sorotan masyarakat tampil dalam perilaku dan ucapan yang terkesan agamis dan moralis, serta bergiat dalam ibadah dan ritual keagamaan. Namun dalam dunia kerja, mereka adalah para pejabat yang korup, yang tega menggunakan uang dan fasilitas publik yang bukan menjadi haknya, yang dengan kejam menerapkan kebijakan yang menyengsarakan rakyat. Yang lebih parah lagi, seringkali pejabat yang korup menggunakan agama untuk membungkus dan membersihkan perilaku korupnya.

Disini nampak jelas ada ketidaksinambungan antara maraknya kegiatan dan ritual keagamaan dengan gejala korupsi, kekerasan , politik uang, dan penyalahgunaan hukum di segala jenjang birokrasi dan aspek kehidupan masyarakat. Karena itulah Abdul Munir Mulkhan, Guru Besar IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dalam artikelnya di Kompas (11 November 2003) berpendapat bahwa kesepakatan NU-Muhamaddiyah untuk memberantas korupsi akan efektif jika disertai fatwa bahwa korupsi adalah syirik yang tidak diampuni Allah. Tanpa basis teologi seperti ini, dosa korupsi bisa diputihkan dengan sedekah dan ibadah tertentu.

Lebih lanjut dikatakan oleh Abdul Munir Mulkhan, selama ini korupsi dipandang sebagai dosa kecil yang bisa diampuni, apalagi jika sebagian hasil korupsinya disisihkan untuk ibadah dan sedekah bagi fakir miskin dan anak yatim. Nanti di akhirat timbangan pahala sedekah dari hasil korupsi bisa lebih berat dibanding sanksi dosanya. Selama ini tafsir

dan ajaran tentang dosa besar dan dosa kecil, ampunan Tuhan, pintu tobat dan dosa syirik yang tak diampuni Tuhan, justru menunjukkan keterputusan hubungan kegiatan keagamaan dengan tindakan etis dan ketaatan hukum publik.

Gerakan pembaharuan moral dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, dengan demikian tidak sekedar dalam arti dibutuhkan intensifikasi dan penyebarluasan ajaran agama atau moral, tapi pembaharuan tekad untuk menjalankan ajaran agama dalam aksi nyata bukan sekedar aksi verbalisme. Dan sekali lagi, ini hanya akan efektif jika dipelopori oleh keteladanan dari mereka yang ada di pusat kekuasaan birokrasi dan politik. Jangan sampai justru mereka memanfaatkan agama untuk menutupi tindak korupsi ataupun untuk meraih kepentingan politik tertentu.

Kesimpulannya, pemberantasan korupsi di Indonesia harus dilakukan secara struktural dan individual, secara kelembagaan dan lingkungan. Dan karena korupsi sudah seperti kanker yang menyebar dan menjerat seluruh organ masyarakat, maka pemberantasan korupsi harus dimulai dengan reformasi sosial dan mental seluruh komponen masyarakat. Untuk itu dibutuhkan pemimpin-pemimpin yang punya tekad kuat dan sungguh-sungguh atau dengan kata lain yang kita butuhkan adalah pemimpin-pemimpin “yang berhati malaikat”. Jadi pemberantasan korupsi tidak hanya berhenti sebagai “*lip service*” ataupun sebagai “komoditas politik” menjelang pemilu saja, tapi sungguh-sungguh menjadi kekuatan politik yang hendak diwujudkan.

Artikel ini pernah dimuat di Jurnal “DINAMIKA” Vol. 6 N0.1 Th.2006

Daftar Pustaka

Abdul Munir Mul Khan, (2003) , *Teologi Korupsi* , Kompas 11 November

A.T. Rafique Rahman , *Legal and Administrative Measures Against Bureaucratic*

Corruption in Asia, dalam Ledivina V. Carino (Ed.), *Bureaucratic Corruption in Asia*
: Causes, Consequences and controls, Quezon City, JMC Press Inc., 1986.

Hamid Awaludin , (2001), *Korupsi Semakin Ganas*, Kompas 16 Agustus

Gatra, 1996. *Komite Dibalik Bayang-bayang Oposisi*, 6 April 1996.

M.A. Concepcion P. Alfiler, *The Process of Bureaucratic Corruption in Asia : Emerging*

Pattern, dalam Ledivina V. Carino (Ed.), *Bureaucratic Corruption in Asia : Causes, Consequences and controls*, Quezon City, JMC Press Inc., 1986

Max Weber, *Economic and Society : An Outline of Interpretive Sociology*, Volume Two, Los Angeles, University of California Press, 1978.

Mochtar Mas'oeed, (1997), ***Politik, Birokrasi, dan Pembangunan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Syed Husein Alatas, *Sosiologi Korupsi : Sebuah Penjelajahan Dengan data Kontemporer*, Jakarta, LP3ES, 1996.

_____, *Korupsi : Sifat, Sebab dan Fungsi*, Jakarta, LP3ES, 1987.