

RELEVANSI GERAKAN ANTI KORUPSI UNTUK PEMBANGUNAN

Oleh :

Yuni Retnowati

Program Studi Advertising Akademi Komunikasi Indonesia

y_retnowati@yahoo.com

Yenni Sri Utami

Program studi Ilmu Komunikasi FISIP UPN "Veteran" Yogyakarta

yen_986@yahoo.com

Abstract

Culture corruption in Indonesia happened since the former kingdom until now. In 2010, Indonesia becoming a nation most corrupt in the Asia Pacific region. Corruption flourished in Indonesia because of politics and economic factors, and Javanese culture. Corruption is differentiated into grand corruption, state capture and petty corruption. In addition to the effect on economic growth and investment, corruption also weakens the ability of the Government in carrying out its development programs. Facing the impact of corruption that afflict people then appeared a various anti-corruption movement either come from the government or from society. Purpose of many efforts to fight against corruption is improving the welfare of people which also became national development goal

Keywords : corruption, development, welfare

Pendahuluan

Korupsi mempunyai akar historis yang cukup kuat dalam kehidupan masyarakat. Di Indonesia, fenomena korupsi telah terjadi sejak jaman kerajaan melalui *venality of power*. Pada masa itu kedudukan diperjualbelikan kepada orang atau kelompok yang mampu membayar kemudian mereka diberi kedudukan dan berhak melakukan pemungutan pajak tanpa kontrol hukum sehingga penyimpangan yang terjadi sulit diperbaiki. Lemahnya kontrol pemerintah atau kerajaan dan pendiaman oleh rakyat menyebabkan penyimpangan tersebut terus berlangsung. Bahkan VOC juga melakukan hal ini pada daerah-daerah yang dikuasainya melalui para demang atau penguasa daerah.

Kultur korupsi berlanjut hingga masa pemerintahan Orde Lama dan tidak juga berhenti sejak pemerintahan Orde Baru berakhir. Pada masa Orde Baru selama periode 1967 – 1998 praktek korupsi mendapat dukungan dan kesempatan luas dengan memberikan kemudahan dan fasilitas kepada para pengusaha dan kroni presiden untuk memengaruhi politisi dan birokrat. Kini setelah reformasi bahkan banyak korupsi baru yang terungkap. Otonomi daerah yang

dijalankan dalam sistem pemerintahan Indonesia telah memindahkan korupsi di tingkat pusat ke daerah-daerah yang secara kuantitas justru lebih besar dari pada yang ada di tingkat pusat.

Tahun 2010 *Political and Economic Risk Consultant* (PERC) menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup di kawasan Asia Pasifik disusul Kamboja, Vietnam, Philipina, Thailand dan India. Sama sekali bukan prestasi yang membanggakan. Salah satu faktor keterbelakangan bangsa Asia sehingga tidak bisa maju adalah karena budaya korupsi yang telah mendarah daging di kalangan pejabat negara.

Dunia mulai memandang korupsi sebagai isu penting dalam dua dekade terakhir, Berbagai upaya memerangi korupsi dilakukan mulai dari tingkat regional hingga internasional. Di Indonesia, niat untuk memberantas korupsi cukup kuat. Presiden SBY menyatakan pemerintah konsisten dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi dengan mengeluarkan Kepres mengenai percepatan penanganan pemberantasan korupsi dan sejumlah langkah lainnya. Berbagai peraturan dan reformasi perundang-undangan tentang korupsi dilahirkan tetapi tidak membawa hasil yang memadai.

Program Strategi Nasional Pemberantasan Korupsi (STRANAS-PK) yang tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK) juga tidak berjalan baik dalam pencegahan perbuatan korupsi. Terbentuknya KPK sebagai momentum kebangkitan gerakan anti korupsi di Indonesia ternyata belum efektif mengatasi masalah korupsi mengingat begitu besarnya bobot masalah dan potensi korupsi yang muncul.

Di kalangan masyarakat tumbuh pula kesadaran politik akan pentingnya pemberantasan korupsi yang ditandai dengan munculnya NGO seperti *Indonesia Corruption Watch* (ICW), *International Transparency Indonesia*, PUKAT UGM dan *Community Transparency Indonesia*. Kemunculan berbagai organisasi dan gerakan anti korupsi di Indonesia menandakan partisipasi aktif masyarakat dalam memerangi korupsi. Namun lembaga semacam ini kelihatannya juga kurang memadai dalam memberikan tekanan kepada pemerintah dan lembaga pemberantasan korupsi untuk mengatasi masalah korupsi. Bahkan timbul kecurigaan bahwa sebagian gerakan anti korupsi di kalangan masyarakat ditunggangi oleh kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang ingin menjatuhkan lawan-lawan politiknya. Sementara gerakan anti korupsi di kalangan mahasiswa cenderung melakukan penyikapan *by momentum* serta tidak memiliki strategi dan taktik yang jelas sehingga berjalan tanpa arah yang jelas pula.

Selama satu dekade terakhir, gerakan anti-korupsi di Indonesia diwarnai dengan munculnya berbagai model atau inisiatif, seperti misalnya : advokasi kasus ala ICW serta advokasi kebijakan (*good governance instrument promotion*) ala TII. Kedua-duanya penting, tapi tidak cukup bisa menyelesaikan akar masalah. Advokasi kasus menarik dan populer di mata media, namun seringkali dikritik tak mampu menjerat para pemain besar. Para elit, yang juga pemilik media, bisa membelokkan isu untuk mengecoh publik. Sedangkan model instrumen *good governance*, seringkali hanya menjadi alat bagi kepala daerah atau menteri untuk menunjukkan citra pada konstituennya bahwa mereka memiliki komitmen anti-korupsi. Namun, setelah itu, keberlanjutannya sering menjadi tanda tanya besar.

Berdasarkan indek prestasi korupsi pada

tahun 2012 Singapura menduduki peringkat kebersihan dari korupsi nomor 5 di dunia. Survei yang dilakukan oleh *Transparency International*, mengenai peringkat kebersihan korupsi negara-negara di Asia menempatkan Singapura pada peringkat pertama, Cina pada peringkat ke 8 dan Indonesia peringkat 16. Keberhasilan Singapura dan Cina dalam memberantas korupsi menjadi referensi penting dalam memerangi korupsi.

Pemberantasan korupsi harus dilakukan secara intensif dan serius karena dampak yang ditimbulkannya begitu besar bagi kesejahteraan masyarakat. Korupsi ditengarai mengurangi kemampuan pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam bentuk peraturan dan kontrol. Ketika kebijakan dilakukan dalam pengaruh korupsi yang kuat maka akan mendorong terjadinya inefisiensi dan pemborosan sektor ekonomi. Korupsi memperbesar biaya untuk barang dan jasa, memperbesar utang suatu negara serta menurunkan standar kualitas suatu barang.

Korupsi melemahkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan program pembangunan yang mengakibatkan terhambatnya upaya pengentasan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan. Korupsi sering menjadi beban pajak tambahan atas sektor swasta. Para pebisnis terlibat dalam konspirasi besar korupsi jika ingin memperoleh keuntungan besar dan peluang bisnis dalam perekonomian. Mereka terpaksa harus menghadapi *high cost economy* yang disebabkan oleh korupsi. Investor asing sering memberikan respon negatif terhadap hal ini sehingga enggan menanamkan modalnya di sektor riil di Indonesia.

Di dunia politik, korupsi mempersulit demokrasi dan tata pemerintahan yang baik dengan cara menghancurkan proses formal sedangkan korupsi di pemerintahan menghasilkan ketidakseimbangan pelayanan masyarakat. Secara umum korupsi mengurangi kemampuan institusi pemerintah karena pengabaian prosedur, penyedotan sumber daya, pengangkatan pejabat atau kenaikan pangkat bukan karena prestasi. Secara simultan korupsi mempersulit legitimasi pemerintah dan nilai demokrasi seperti kepercayaan dan toleransi.

Apa itu Korupsi ?

Transparansi Internasional (TI) , sebuah LSM internasional yang bergerak di bidang pemberantasan korupsi, mendefinisikan korupsi

sebagai perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka (Transparency International, 2002).

Menurut Desta (2006 : 426-427) definisi korupsi dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu : (1). definisi yang berpusat pada jabatan publik (*public office centred definitions*), (2). definisi yang berpusat pada pasar (*market centred definitions*), dan (3). definisi yang berpusat pada kepentingan publik (*public interest centred definitions*).

Definisi yang berpusat pada jabatan publik dinyatakan oleh Nye dalam Desta (2006) yaitu perilaku yang menyimpang dari tanggung jawab yang seharusnya sebagai petugas publik karena kepentingan pribadi (keluarga, teman dekat) karena mengharapkan keuntungan uang atau status, atau pelanggaran aturan dengan memanfaatkan pengaruh pribadi. Perilaku lain yang termasuk dalam definisi ini adalah penyuapan (penggunaan hadiah untuk mempengaruhi penilaian seorang petugas), nepotisme (patronase karena hubungan dekat), dan penyalahgunaan (penggunaan illegal dari sumber daya publik untuk penggunaan pribadi).

Definisi yang berpusat pada pasar dikemukakan oleh Klaveren (dikutip oleh Heidenheimer, *et.all*, 1989 dalam Desta, 2006), yaitu seorang pegawai negeri yang korup menganggap kantornya sebagai sebuah unit usaha dan menghasilkan pendapatan sebanyak-banyaknya bagi dirinya. Besarnya penghasilan tergantung pada situasi pasar dan bakatnya untuk menemukan titik dalam memaksimalkan keuntungan pada kurva permintaan masyarakat.

Definisi yang berpusat pada kepentingan publik dapat dilihat dari kutipan pendapat Friederick dalam Desta (2006) yaitu pola korupsi dapat terjadi ketika seorang pemegang kekuasaan yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan sesuatu kemudian akibat diberi uang atau hadiah yang sebenarnya tidak diperkenankan, mendukung atau mengambil tindakan yang sesuai dengan keinginan orang yang memberinya hadiah dan arena perbuatannya tersebut merusak kepentingan publik.

Berdasarkan UU No 20/2001 tentang

Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi terdapat 30 bentuk atau jenis tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam 13 pasal dalam UU tersebut. Ketigapuluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 7 kelompok, yaitu kerugian negara : suap menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, serta gratifikasi (KPK, 2006 : 19-21).

Tipologi Korupsi

Shah dan Schaeter (2004 : 41) membagi korupsi menjadi 3 jenis kategori luas, (1). *grand corruption*, yaitu sejumlah kecil pejabat melakukan pencurian atau penyalahgunaan sejumlah besar sumber daya publik, (2). *state or regulatory capture*, yaitu kolusi yang dilakukan oleh lembaga publik dengan swasta untuk memperoleh keuntungan pribadi, dan (3) *bureaucratic or petty corruption*, yaitu keterlibatan sejumlah besar pejabat publik dalam menyalahgunakan jabatan untuk mendapatkan sogokan kecil atau uang semir. *Grand corruption* dan *state or regulatory capture* biasanya dilakukan oleh para elite politik atau pejabat pemerintah senior yang merancang kebijakan atau perundang-undangan untuk keuntungan diri mereka sendiri dengan memungkinkan mereka untuk menyalahgunakan sejumlah besar pendapatan dan fasilitas umum serta menerima suap dari perusahaan-perusahaan nasional atau transnasional. Sementara itu *bureaucratic or petty corruption* biasanya dilakukan oleh pegawai negeri sipil biasa sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan. Korupsi seperti ini biasanya terjadi pada titik pelayanan publik, misalnya terjadi di layanan imigrasi, rumah sakit, pajak, sekolah atau perizinan.

Berdasarkan kategori pelakunya, Warren (2004 : 335-341) membaginya ke dalam 4 kategori, yaitu : (1). Korupsi yang dilakukan oleh negara yang terdiri dari 3 kategori (korupsi eksekutif, korupsi peradilan, korupsi legislatif), korupsi yang dilakukan oleh ranah public (media dan lembaga pembentuk opini publik lainnya), korupsi yang dilakukan oleh masyarakat sipil dan korupsi yang dilakukan oleh pasar.

Korupsi eksekutif adalah aktivitas dari pejabat public yang menyimpang dari norma hukum dan harapan dari instansi dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan. Korupsi

eksekutif terjadi ketika seorang pejabat publik melakukan penyimpangan norma yang biasa berlaku di instansinya untuk tujuan pribadi dan karenanya yang bersangkutan mengkhianati kepercayaan publik. King (2006 : 605) menyatakan bahwa korupsi birokrasi biasanya dilakukan dengan dua cara, yaitu : (1) melibatkan pembelian atau penjualan pengaruh atau kekuasaan terhadap kebijakan publik yang menguntungkan hanya kepada individu atau kelompok tertentu (keluarga, kroni, klien), serta (2). Perilaku koruptif biasanya berlindung dibalik legalitas karena posisi dan identitas dari pejabat yang korup tersebut (konsep korupsi yang terlegalisasi).

Korupsi yudikatif terjadi ketika keputusan dalam pengadilan lebih dimotivasi oleh keuntungan dari pada dimenangkan oleh argumentasi dalam persidangan. Sementara korupsi legislatif terkait dengan kerahasiaan dan kecurangan, yakni kebijakan yang dibuat merupakan tanggapan dari pengaruh uang atau kekuasaan dalam sebuah cara yang tidak bisa dibenarkan oleh publik.

Korupsi dalam ranah publik terjadi ketika lembaga pembentuk opini publik seperti media melakukan kecurangan, tipu muslihat, serta menyembunyikan informasi karena pengaruh uang atau kekuasaan. Sedangkan korupsi oleh masyarakat sipil terjadi ketika kepercayaan dan resiprokal umum dikalahkan oleh kepercayaan dan resiprokal khusus. Korupsi oleh pasar terjadi ketika muncul monopoli yang tidak dapat dibenarkan, praktek perdagangan yang tidak adil, serta penetrasi norma-norma pasar ke dalam domain lainnya.

Mekanisme Korupsi

Perspektif antropologi (Alhumami, 2008) menggambarkan mekanisme korupsi melalui 3 penjelasan, yaitu : (1) teori negara patrimonial, (2) teori *gift exchange* atau *gift giving* dan (3). teori *cultural relativism*.

Teori negara patrimonial menempatkan pemimpin dan elite politik sebagai pemegang kekuasaan yang mendominasi sumber daya ekonomi politik. Sebagai pemegang kekuasaan politik, sang penguasa bertindak selaku patron yang membangun hubungan patronase dengan para klien dalam posisi tidak setara. Para klien menjadi subordinasi sehingga mereka sepenuhnya bergantung pada sang patron. Mereka harus

bersedia mengabdikan dan melayani sang patron jika ingin mendapat bagian dan akses ke sumber daya ekonomi politik itu.

Praktek inilah yang berlangsung di lembaga parlemen dan birokrasi pemerintahan Indonesia. Di sini terbangun hubungan segitiga tergantung antara anggota DPR, birokrat dan pengusaha. Anggota DPR selalu mengambil peran sebagai patron, baik bagi birokrat maupun pengusaha, yang selalu diposisikan sebagai klien. Untuk mendapatkan proyek atau aneka kontrak, pengusaha harus bersedia memberi *all in service* kepada anggota DPR dan birokrat. Di lain pihak, birokrat harus melakukan hal yang sama dengan memberikan pelayanan prima kepada anggota DPR untuk mendapat persetujuan atas suatu kebijakan atau alokasi anggaran untuk berbagai proyek pembangunan.

Teori *gift exchange* atau *gift giving* diperkenalkan ahli antropologi Perancis, Marcel Mauss dalam Alhumami (2008). Relasi sosial dan interaksi antar warga berlangsung hangat dan dekat satu sama lain dalam masyarakat primitif. Mereka membangun hubungan sosial yang bersifat *face to face community interactions* yang tercermin pada kebiasaan bertukar hadiah (*gift exchange*) dan memberi bingkisan (*gift giving*).

Tukar hadiah menggambarkan suatu relasi harmonis di antara anggota masyarakat, melambangkan penghormatan atau penghargaan sesama warga masyarakat, merefleksikan kohesivitas sosial yang kokohserta melukiskan kedekatan personal di antara pihak yang terlibat dalam pertukaran hadiah. Sementara pemberian bingkisan juga merupakan simbolisasi *civic culture*, *social virtue* dan *public morality* di kalangan masyarakat primitif. Jika seseorang diberi hadiah, dia memiliki kewajiban moral untuk membalas pemberian hadiah itu dengan nilai setara sebagai ungkapan penghargaan dan aktualisasi nilai-nilai kebajikan sosial. Ini merupakan bentuk etika sosial yang menandai penghormatan kepada sesama warga masyarakat.

Masyarakat modern membuat interpretasi kreatif dan memberi makna baru pemberian hadiah menjadi *kick back*, *pay off* dan *buy off* untuk memperlancar segala urusan dan mempermudah penyelesaian masalah. Masyarakat modern telah menyelewengkan fungsi tukar hadiah sebagai instrumen untuk merekatkan hubungan antar warga masyarakat. Penyelewengan makna

pemberian bingkisan menjadi uang suap atau uang pelicin bertentangan dengan moralitas publik, etika sosial, dan *civic virtue* yang berlaku di masyarakat primitif. Pemberian hadiah dalam makna baru kini betebaran di ruang pertemuan informal di hotel-hotel berbintang yang melibatkan anggota DPR, aparatur birokrasi, pejabat pemerintah dan pengusaha yang berkepentingan mendapat proyek pembangunan dan kontrak pekerjaan

Haller and Shore (2005) dalam Alhumami (2008) menghubungkan teori *cultural relativism* dengan pengertian korupsi yang merujuk pada nilai-nilai budaya yang berlaku di dalam masyarakat. Korupsi adalah konsep modern yang muncul dalam wacana modernitas sehingga definisi korupsi bisa saja berbeda dalam konteks budaya masyarakat yang berbeda-beda. Dalam wacana modernitas, korupsi didefinisikan sebagai *misuse of power, of public office, of entrusted authority for private benefits*. Jika seorang pejabat publik menyalahgunakan kekuasaan atau menyelewengkan otoritas untuk kepentingan pribadi atau mendapat manfaat ekonomi dan keuntungan finansial dari jabatan yang diembannya, itu tergolong korupsi. Ini berbeda dengan pemahaman masyarakat di negara patrimonial saat kekuasaan mengalami personalisasi dan jabatan publik dianggap sebagai milik pribadi.

Gupta (1995) dalam Alhumami (2008) menyatakan bahwa dalam konteks negara patrimonial, pengertian korupsi sebagai *misuse of power for personal gains* sama sekali tidak berlaku. Bahkan, di masyarakat tertentu ada anggapan mengalokasikan sumber daya publik atau aset ekonomi produktif, pekerjaan, dan dana publik kepada keluarga, kerabat, teman, dan kroni merupakan hal biasa karena nilai-nilai budaya yang berlaku adalah personal atau *communal patrimony*. Di sini batasan antara wilayah publik dan pribadi menjadi kabur sehingga korupsi dalam pengertian modern untuk konteks masyarakat menjadi relatif sebagaimana relativitas budaya di masyarakat yang berbeda-beda itu.

Penyebab Korupsi

Berdasarkan tulisan Tanzi (1998 : 565 -576) terdapat setidaknya 6 faktor penyebab langsung dari korupsi, yaitu : (1). pengaturan dan otorisasi, (2) . perpajakan, (3). kebijakan

pengeluaran/anggaran, (4). penyediaan barang dan jasa di bawah harga pasar, (5). kebijakan diskresi lainnya, serta (6). pembiayaan partai politik. Sedangkan penyebab tidak langsung dari korupsi terdiri dari setidaknya ada 6 faktor, yakni : (1). kualitas birokrasi, (2). besaran gaji di sektor publik, (3). sistem hukuman, (4). pengawasan institusi, (5). transparansi aturan hukum dan proses, serta (6). teladan dari pemimpin

Menurut Nas, Price dan Weber (1986 : 109) korupsi dilihat dari karakteristik individu terjadi ketika seorang individu itu serakah atau tidak bisa menahan godaan, lemah dan tidak memiliki etika sebagai seorang pejabat publik. Sementara penyebab korupsi dari sisi struktural ada 3, yaitu : (1). birokrasi atau organisasi yang gagal, (2). kualitas keterlibatan masyarakat, serta (3). keserasian sistem hukum dengan permintaan masyarakat.

Bull dan Newell (2003: 236 – 240) membagi penyebab korupsi ke dalam 4 faktor yang dianggap dapat mewakili faktor-faktor penyebab langsung maupun faktor yang memfasilitasi tumbuhnya korupsi, yakni : (1). budaya politik, (2). struktur dan institusi politik, (3). sistem kepartaian, partai pemerintah, partai politik dan politisi, serta (4). ekonomi politik antara sektor publik dan sektor privat.

Praktek korupsi akan sangat berkembang ketika sikap budaya tidak mendukung bagi institusi demokrasi terlebih di negara-negara yang cenderung otoriter dan diktator. Praktek korupsi juga akan berkembang pada budaya yang partikularistik di mana hukum dan penegakan hukum dapat dinegosiasikan serta pada negara di mana politik *pork barrel* merupakan hal yang biasa. *Pork barrel* adalah kondisi di aman pemerintah mengeluarkan anggaran pada proyek yang ditujukan secara khusus untuk memberikan keuntungan pada penerima manfaat tertentu sebagai timbal balik atas dukungan politik mereka. Pada negara-negara ini biasanya ditandai dengan sangat kurangnya tekanan publik terhadap politisi untuk berperilaku yang bertanggung jawab. Selain itu, korupsi juga akan tumbuh pada masyarakat yang memiliki hubungan patron- klien dan pada negara yang tidak memiliki kriteria yang jelas atau transparan dalam penentuan pejabat publik.

Korupsi akan berkembang pada negara dengan sistem politik yang sangat tersentralisasi, atau negara yang dipimpin oleh elite yang telah berkuasa sejak lama, serta pada negara yang belum terlalu dimodernisasi. Kondisi ini juga sangat tergantung pada ada tidaknya mekanisme pencegahan dan pengungkapan korupsi yang sangat terkait dengan efektivitas lembaga penegak hukum, dukungan negara dan masyarakat, tingkatan politisasi dan otonomi, adanya perlindungan terhadap pengadu (*whistle blower*), serta sejauh mana media berperan dalam mengungkap kasus yang ada.

Sistem kepartaian yang memberikan ruang bagi dominasi partai tunggal atau sejumlah partai politik dalam pemerintahan akan cenderung mendukung perilaku korupsi. Selain itu, kondisi pembiayaan partai politik juga akan sangat mendukung korupsi ketika undang-undang mengenai pembiayaan partai politik belum memadai. Kondisi ini akan diperparah lagi apabila pembinaan terhadap sumber daya manusia partai politik tidak tersedia yang menyebabkan gagalannya partai politik dalam memastikan tersedianya kader partai yang memiliki etika kepemimpinan dan moral yang baik.

Korupsi dimungkinkan tumbuh ketika terjadi hubungan ekonomi politik antara pengusaha dengan politisi dan birokrat. Hubungan yang cenderung menimbulkan korupsi ini akan terjadi ketika etika yang mengatur hubungan kerja politisi dan birokrat tidak tersedia dan jika tidak ada kepastian dalam hal peraturan (legislasi) serta tidak ada jaminan akan tindakan publik yang efisien dan tidak memihak. Jika kondisi ini terjadi maka pembuatan kebijakan publik akan cenderung tidak rasional dan hanya menguntungkan sekelompok pengusaha tertentu. Selain itu, pengaturan yang berlebihan terhadap sektor bisnis dan komersial juga akan cenderung menumbuhkan korupsi.

Shah (2007 : 236) berpendapat bahwa terjadinya korupsi di sektor publik akan sangat bergantung kepada sejumlah faktor yaitu : (1). kualitas manajemen sektor publik, (2). kondisi hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan masyarakat, (3). kerangka hukum, serta (4). tingkatan di mana proses sektor publik dilengkapi dengan transparansi dan diseminasi informasi.

Salah satu analisis mengapa korupsi begitu berkembang di Indonesia diungkapkan Snape (1999 : 591-600) dengan menyebut 3 faktor yang disinyalir menjadi sebab berkembangnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di Indonesia, yaitu : (1) faktor politik, (2) faktor ekonomi, dan (3) faktor budaya Jawa.

Faktor politik yang dicirikan dengan adanya kesenjangan akuntabilitas, transparansi, institusi demokrasi dan pers yang bebas merupakan faktor penting yang memberikan kontribusi terhadap meluasnya korupsi dalam masyarakat Indonesia khususnya di era Orde Lama dan Orde Baru. Pada masa itu dikondisikan sedemikian rupa sehingga korupsi di Indonesia menjadi sebuah sistem yang terinstitusionalisasi.

Faktor ekonomi menjadi salah satu pendukung penting merebaknya praktek KKN di Indonesia. Intervensi pemerintah yang ekstensif dalam perekonomian dinilai sebagai penyebab korupsi di Indonesia. Intervensi ini memunculkan sejumlah keuntungan secara finansial bagi sejumlah kecil masyarakat Indonesia, khususnya mereka yang memiliki kekuasaan dan mereka yang memiliki patron politik dengan penguasa.

Menurut Schwartz (1994) dalam Snape (1999 : 595) praktek-praktek KKN yang terjadi pada masa Orde Baru memiliki akar pada tradisi budaya masa lalu Indonesia, khususnya budaya Jawa. Sejumlah praktek KKN mengakar pada kebiasaan Jawa yang dianggap sebagai sesuatu yang wajar. Kebiasaan itu meliputi pemberian hadiah kepada penguasa, loyalitas kepada keluarga yang lebih kuat dibandingkan kepada negara, serta konsep kekuasaan Jawa yang hirarkhis, tetap dan patrimonial.

Dampak Korupsi

Secara ekonomi keberadaan korupsi akan mengganggu mekanisme transmisi pendapatan dan kekayaan, sehingga timbulnya korupsi akan menyebabkan timbulnya kesenjangan pendapatan. Dengan menggunakan studi lintas negara Mauro (1995, 1997, 2004) menunjukkan bahwa korupsi berhubungan negatif dengan pertumbuhan ekonomi dan merusak investasi yang ada. Artinya jika korupsi meningkat maka investasi domestik akan terganggu dan pertumbuhan ekonomi akan mengalami penurunan. Mauro (1997) menunjukkan juga bahwa tingginya tingkat

korupsi akan menurunkan besarnya pengeluaran pemerintah terutama di bidang jaminan sosial dan pembayaran kesejahteraan publik (*social security and welfare payments*). Penelitian Dewi (2002) menunjukkan bahwa korupsi memberikan pengaruh yang negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, investasi domestik, dan investasi asing langsung untuk negara-negara anggota ASEAN. Kesimpulan ini sejalan dengan hasil dari penelitiannya Mauro.

Penelitian Mauro (1997) menunjukkan bahwa korupsi memberikan konsekuensi antara lain: (1) melemahkan investasi dan menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi berkurang, (2) terjadinya *talent miss allocated*. Artinya korupsi menempatkan orang bukan pada tempatnya, (3) aliran pinjaman dan hibah dari luar negeri mengalami miss alokasi. Fenomena ini biasanya terjadi pada negara-negara berkembang yang sangat mengandalkan utang dan bantuan luar negeri, termasuk Indonesia, (4) melemahnya penerimaan pemerintah dari pajak, sehingga akan mempengaruhi komposisi pengeluaran pemerintah. Hal ini akan berdampak terhadap semakin tidak baiknya penyediaan barang dan jasa publik (baik kuantitas dan kualitas).

Mustafa (2008) menyatakan bahwa korupsi mengurangi pendapatan dari sektor publik dan meningkatkan pembelanjaan pemerintah untuk sektor publik. Korupsi juga memberikan kontribusi pada nilai defisit fiskal yang besar serta meningkatkan *income inequality* karena korupsi membedakan kesempatan individu untuk mendapatkan keuntungan dari aktivitas pemerintah pada biaya yang sesungguhnya ditanggung oleh masyarakat. Ada indikasi meningkatnya perubahan distribusi pendapatan disebabkan oleh korupsi terutama pada proses privatisasi perusahaan negara atau dari pemerintahan yang otoriter ke pemerintahan yang lebih demokratis. Korupsi juga memperbesar angka kemiskinan karena program-program pemerintah tidak mencapai sasaran dan mengurangi pendapatan yang diterima si miskin. Korupsi yang merajalela dari pusat sampai ke daerah memperkecil peluang pembukaan usaha baru sementara usaha yang ada terancam sehingga banyak terjadi PHK yang menambah angka pengangguran dan penduduk miskin. Korupsi menjadi salah satu penyebab kemiskinan yang disebabkan oleh ketiadaan pekerjaan atau yang disebut sebagai kemiskinan

struktural.

Gerakan Anti Korupsi dan Pemberantasan Korupsi

Kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 menjadi tonggak awal dilakukannya upaya-upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sudah 15 tahun agenda pemberantasan korupsi dijalankan, sudah 5 rezim pemerintahan berganti tetapi Indonesia masih dipersepsikan sebagai negara yang tidak serius dalam memberantas korupsi.

Dari sisi regulasi ada banyak sekali peraturan yang dilahirkan untuk mendukung upaya pemberantasan korupsi. Di sektor penindakan, misalnya, setidaknya ada beberapa yang telah dihasilkan. Sebagai contoh, adanya UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), UU Pengadilan Tipikor, UU Komisi Pemberantasan Korupsi, UU Pencucian Uang, dan sebagainya. Dalam implementasinya, ada beberapa kasus korupsi yang menggunakan peraturan tersebut secara berlapis. Misalnya dengan menggunakan UU Tipikor sekaligus UU Pencucian Uang. Kombinasi kedua regulasi ini dianggap senjata paling ampuh untuk memberikan efek jera.

Merujuk pendapat Gillespie dan Okruhlik (1991 : 80-82) setidaknya terdapat 4 strategi pemberantasan korupsi yang dapat dilakukan, yaitu : (1) strategi terkait masyarakat (2) strategi terkait hukum, (3) strategi terkait pasar, serta (4) strategi terkait politik.

Strategi terkait masyarakat ditekankan pada 3 hal utama, yaitu norma etika, pendidikan dan kewaspadaan publik. Adapun strategi terkait dengan hukum berkenaan dengan penenaan aturan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang akan lebih efektif jika diperkuat oleh strategi pendukung lain seperti keberadaan auditor dan investigator independen, komisi khusus yang dapat melakukan tindakan hukum terhadap pelaku korupsi, serta peningkatan hukuman bagi pelaku korupsi.

Strategi terkait pasar adalah dengan mengurangi intervensi pemerintah dalam perekonomian serta mengurangi regulasi yang kompleks dan berlapis. Sementara strategi terkait politik menekankan pada 3 perhatian, yakni : (1) kewenangan, (2) akses terhadap proses politik, serta (3) reformasi administrasi atau birokrasi.

Widjajabrata dan Zacchea (2004 : 36) mengemukakan 4 strategi yang dapat dilakukan untuk memberikan hasil yang berbeda dalam upaya pemberantasan korupsi, yakni : (1) memfokuskan pada penegakan hukum dan penghukuman kepada pelaku, (2) melibatkan masyarakat dalam mencegah dan mendeteksi korupsi, (3) melakukan upaya reformasi sektor publik yang utama termasuk kegiatan penguatan akuntabilitas, transparansi dan pengawasan, serta (4) memperkuat aturan hukum, meningkatkan kualitas UU anti korupsi, penanganan tindakan pencucian uang, dan mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik.

Klitgaard (1998) menyatakan salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi adalah dengan memperbaiki sistem yang korup yakni dengan mengatur masalah monopoli, diskresi dan akuntabilitas. Sementara Kaufmann (1997 : 130) dan Svensson (2005 : 35) berpendapat bahwa masyarakat sipil akan menjadi sekutu dalam melawan korupsi. Karenanya harus dilakukan langkah-langkah untuk mendorong pendekatan partisipasi dalam rangka mengkampanyekan gerakan anti korupsi dan bentuk reformasi terkait lainnya. Berbagai data menyarankan untuk meningkatkan akses informasi kepada masyarakat dan memberikan hak yang lebih besar kepada masyarakat untuk bertindak dalam mengurangi korupsi.

Korupsi dan Pembangunan

Pengertian pembangunan sering dikaitkan dengan modernisasi, perubahan sosial, industrialisasi, westernisasi, pertumbuhan dan evolusi sosio kultural. Tikson (2005:38) membedakan 3 klasifikasi teori pembangunan, yaitu modernisasi, keterbelakangan dan ketergantungan.

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2005 : 27) pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan Siagian (2008: 54) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Pengertian pembangunan harus dilihat secara dinamis bukan sebagai konsep statis. Pembangunan pada dasarnya adalah suatu

orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi proses yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi tidak hanya dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu *innerwill*, proses emansipasi diri dan partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan (Tjokroamidjojo dan Mustapadijaja dalam Nawawi, 2009 : 45).

Indikator pengukuran keberhasilan pembangunan berbeda untuk setiap negara. Di negara-negara yang masih miskin, ukuran kemajuan dan pembangunan adalah pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar seperti listrik masuk desa, layanan kesehatan pedesaan, dan harga makanan pokok yang rendah. Sebaliknya di negara-negara yang telah dapat memenuhi kebutuhan sendiri, indikator pembangunan akan bergeser kepada faktor-faktor sekunder dan tersier. Sejumlah indikator ekonomi yang dapat digunakan oleh lembaga-lembaga internasional antara lain pendapatan per kapita (GNP atau PDB), struktur perekonomian, urbanisasi dan jumlah tabungan. Di samping itu terdapat dua indikator lainnya yang menunjukkan kemajuan pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa atau daerah yaitu Indeks Kualitas Hidup (IKH atau PQLI) dan Indeks Pembangunan Manusia (HDI) (Tikson, 2005 : 53-76).

Berdasarkan problem empiris ekonomi politik dan pembangunan di negara-negara sedang berkembang, Damanhuri (2010 : 34) memerinci faktor-faktor yang menjadi tantangan, masalah dan hambatan dalam menjalankan agenda pembangunan yang dapat dijadikan peluang atau ancamannya, yaitu : (1) globalisasi, (2) kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan, (3).industrialisasi, pertanian, dan informalisasi ekonomi, (4) korupsi, kebocoran dan inefisiensi, (5) utang luar negeri, (6) lingkungan (ekologi), dan (7) birokrasi.

Kontroversi yang sering muncul adalah apakah korupsi menjadi oli atau pasir bagi Bergeraknya roda pembangunan (*grease or sands to development wheels*). Sebagian kalangan pada periode awal 1980-an menganut prinsip *grease the wheel* yang memandang korupsi

sebagai oli sistem ekonomi yang tidak berjalan secara efisien akibat tidak berfungsinya birokrasi dikombinasikan dengan peraturan pemerintah yang tumpang tindih. Dalam kondisi ini, suap dikondisikan sebagai insentif bagi pegawai publik untuk melayani dengan sebaik-baiknya. Korupsi baru bermanfaat ketika birokrasi benar-benar tidak berfungsi sehingga perlu pelumas. Hal ini bukan kondisi ideal bagi mesin ekonomi untuk bekerja tetapi merupakan *second best*. Kondisi ini lebih baik dari pada mesin ekonomi tidak berjalan sama sekali. *Grease* perlu diberikan upaya roda (mesin ekonomi) yang macet karena berkarat bisa berputar. Idealnya kita menjaga agar roda tersebut tidak berkarat sehingga tanpa pelumas pun bisa berputar tanpa hambatan. Dalam konteks ini, nilai korupsi dianggap sebagai harga yang harus dibayar oleh masyarakat untuk memperoleh atau mempercepat pelayanan birokrasi yang umumnya di atas harga resmi yang diketahui publik. Semakin banyak jalur yang harus ditempuh atau semakin banyak birokrat yang terlibat dalam suatu urusan pelayanan, semakin besar nilai total korupsi yang terdistribusi di antara kaum birokrat atau mereka yang terlibat dengan pelayanan publik tersebut.

Sebaliknya sebagai pasir pembangunan yang menghambat lajunya gerak roda pembangunan, korupsi dianggap telah menyebabkan lemahnya perlindungan atas hak milik dan misalokasi sumber daya ekonomi. Melalui kekuasaan yang dimilikinya, kaum birokrat mampu mentransfer sumber daya ekonomi masyarakat (individu maupun perusahaan) ke kantong-kantong pribadi penyelenggara negara sehingga semakin bertambah *transaction cost* yang dipikul oleh anggaran belanja masyarakat. Hal ini lazim disebut perekonomian biaya tinggi (*high cost economy*). Dalam konteks ini, penyelenggara pemerintahan dianggap sebagai predator yang memakan apa saja untuk melancarkan kegiatannya. Kaufmann dan Wei (1999) mengungkapkan bahwa kegiatan korupsi yang membesar berhubungan erat dengan peraturan pemerintah yang memberatkan berkembangnya kompetisi usaha dan peraturan pemerintah yang memang sengaja dibuat multi interpretasi atau tidak konsisten. Peraturan seperti itu telah menjadi sumber utama meningkatnya korupsi di kalangan pemerintahan. Peraturan yang memungkinkan

dibah-ubah (*policy inconsistency*) memberi peluang kepada kelompok kepentingan (*interest group*) berkoalisi dengan pejabat pemerintah untuk memperoleh manfaat dari suatu kebijakan, misalnya manfaat proteksi atau subsidi untuk usaha tertentu. Perilaku pejabat pemerintah yang tidak jujur dalam membagikan informasi kepada masyarakat dan peraturan pemerintah yang tidak jelas telah menyebabkan kegagalan pemerintahan. Kegagalan seperti ini ditambah dengan ketidakpastian politik, pola hubungan yang kronis pejabat - pengusaha dan tradisi *soft character* lembaga politik dan pemerintah telah menghambat laju pembangunan dan berlarut-larutnya krisis ekonomi di Indonesia.

Korupsi melemahkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan program pembangunan. Gupta, *et.all* (2000) menyimpulkan bahwa tingginya angka korupsi akan memperburuk layanan kesehatan dan pendidikan yang mengakibatkan angka putus sekolah dan kematian bayi mengalami peningkatan. Sementara itu ditemukan fakta pada institusi pemerintah yang memiliki angka korupsi rendah layanan publik cenderung lebih baik dan lebih murah.

Tingkat korupsi yang makin tinggi terbukti berbanding lurus dengan lemahnya pembangunan masyarakat di suatu negara. Negara-negara yang indeks korupsinya tinggi maka indeks pembangunan manusia cenderung rendah. Di sisi lain, korupsi juga memiliki perbandingan lurus dengan tingkat atau kualitas tata pemerintahan di suatu negara. Pengelolaan tata pemerintahan yang tidak baik cenderung mempersubur korupsi. Sebaliknya korupsi juga mengakibatkan ketimpangan pembangunan dan terganggunya tata kelola pemerintahan yang baik. Para ilmuwan percaya hanya dengan memperbaiki tata pemerintahan atau menciptakan *good governance* dengan sendirinya praktik korupsi terkekang.

Secara konseptual, *good governance* adalah bagaimana melakukan perubahan dalam pengelolaan jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Beberapa atribut kunci dari *good governance* adalah efektif, partisipatif, transparan, akuntabel, produktif, dan sejajar serta mampu mempromosikan penegakan hukum dalam penyelesaian berbagai persoalan publik. Dalam konteks itu, mekanisme kontrol

(*check and balance*) perlu ditegakkan sehingga tidak ada satu komponen pun yang memegang kekuasaan absolut. Salah satu mekanisme yang digunakan adalah dengan menegakkan akuntabilitas sistem, struktur, organisasi dan staf atas apa yang menjadi tanggung jawab, fungsi, tugasnya yang antara lain terlihat dari perilaku atau budaya kerjanya.

Kegagalan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat antara lain disebabkan oleh semakin maraknya praktik korupsi di setiap level kekuasaan. Strategi anti korupsi harus dilakukan dengan pendekatan komprehensif. Efisiensi dan efektivitas gerakan anti korupsi di Indonesia bermuara pada lemahnya sistem kontrol korupsi yang diperankan oleh rakyat. Dengan demikian maka strategi anti korupsi juga harus diarahkan pada penguatan peran masyarakat dalam mengawasi pemerintah dan penguatan akuntabilitas publik.

Penutup

Bagi Indonesia korupsi tidak saja merupakan problem ekonomi dan politik tetapi juga merupakan problem budaya. Selama puluhan tahun berbagai lembaga internasional telah menempatkan Indonesia sebagai negara paling korup. Dari tahun ke tahun kita berusaha mengubah indeks persepsi korupsi agar menjadi lebih baik. Berbagai upaya memerangi korupsi dilakukan secara intensif.

Pendekatan dalam pemberantasan korupsi dibedakan menjadi pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Pendekatan pertama, berasumsi bahwa pemberantasan korupsi akan sangat efektif jika dimulai dari atas, dari para pengambil keputusan atau penguasa. Pendekatan kedua, sebaliknya menganggap bahwa gerakan yang efektif adalah yang melibatkan rakyat sebagai pihak yang paling merasakan dampak buruk korupsi dalam kehidupan mereka.

Terlepas dari pendekatan mana yang paling efektif, target gerakan anti korupsi adalah agar tujuan pembangunan tercapai sehingga kesejahteraan rakyat merata. Hal itu akan terwujud hanya jika korupsi sebagai salah satu penghambat pembangunan disingkirkan. Dengan demikian maka pemborosan dana APBN setiap tahun akibat korupsi yang disinyalir sekitar 30 persen bisa dicegah. Di sini terlihat relevansi gerakan anti korupsi untuk pembangunan.

Berbagai upaya pemberantasan korupsi bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan hasil-hasil pembangunan sehingga terwujud masyarakat adil dan makmur sesuai cita-cita pembangunan nasional.

Daftar Pustaka

- Alhumami, Amich. *Korupsi Perspektif Antropologi*. Kompas, 15 Desember 2005
- Damanhuri, Didin S 2010. *Ekonomi Politik dan Pembangunan : Teori, Kritik dan Solusi bagi Indonesia dan Negara Sedang Berkembang*. Bogor . IPB Press.
- Desta, Yemane. 2006. *Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea*. Journal of Developing societies. Vol. 22. No. 4.
- Dewi, Siti Nurfitriah Farah. 2002. *Analisis Pengaruh Korupsi Terhadap Pertumbuhan Investasi Domestik dan Foreign Direct Investment (11 Negara Asia Tahun 1995 – 2000)*. Tesis Pascasarjana Ilmu Ekonomi. Fakultas Ekonomi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Gillespie, Kate and Gwenn Okruhlik. 1991. *The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis*. Comparative Politics, Vo. 24, No. 1
- Gupta, S., Davoodi, H, and Alonso, R.T. *Does Corruption Affect Inequality and Poverty ?* IMF Discussion paper, WP/98/76. 2000.
- Kaufmann, Daniel. 1997. *Corruption: The Facts*. Foreign Policy, No. 107
- Kaufmann, D and S.J. Wei. 1999. *Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce ?* National Bureau of Economic Research Working Paper 7093. Cambridge MA.
- Klitgaard, Robert, 1998b, "Combating Corruption", United Nations Chronicle, Volume 35, No. 1

- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2006. *Memahami untuk Membasmi*. Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi. Jakarta. KPK
- Mauro, Paolo. 1995. *Corruption and Growth*. Quarterly Journal of Economics 110.
- Mauro, Paolo. 1997. *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Sectional Analysis*. in *Corruption and the Global Economy*, Ed. by Kimberly Ann Elliott .Washington D.C. USA.
- Mauro, Paolo. 1997. *Why Worry About Corruption ?* Economic Issues No. 6. IMF. Washington DC.
- Mauro, Paolo. 2004. *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*. IMF Staff Paper No. 51 No. 1. Washington DC.
- Mustafa, Ruli. 2008. *Idealisme Anti Korupsi*. Jakarta. The Lafidz Center.
- Nas, Tevfik F, Albert C Price, and Charles T Weber. 1986. *A Policy-Oriented Theory of Corruption*. The American Political Science Review. Vol 80. No. 1
- Nawawi, Ismail. 2009. *Pembangunan dan Problema Masyarakat : Kajian, Konsep, Model, Teori dari Aspek Ekonomi dan Sosiologi*. Surabaya. Putra Media Nusantara.
- Riyadi dan Bratakusumah, Deddy S. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama.
- Shah, Anwar. (Editor). 2007. *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington DC. The World Bank
- Shah, A and Schacter, M. 2004. *Combating Corruption :Look Before You Leap*. Finance and Development Vol 41 No 4 . December.
- Siagian, Sondang P. 2008. *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Snape, Fiona Robertson. 1999. *Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia*. Third World Quarterly. Vol. 20. No. 3
- Svensson, Jacob. 2005. *Eight Questions about Corruption*. The Journal of Economic Perspectives. Vol. 19. No. 3
- Tanzi, Vito, 1998. *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Staff Papers. Vol. 45. No. 4.
- Tikson, Deddy T. 2005. *Keterbelakangan dan Ketergantungan. Teori Pembangunan Indonesia, Malaysia dan Thailand*. Makassar. Innawa.
- Transparency International. 2002. *Global Corruption Report 2002*. TI. Berlin.
- Warren, Mark E. 2004. *What Does Corruption Mean in a Democracy*. American Journal of Political Science. Vol. 48. No. 2
- Widjajabrata, Safaat and Nicholas M Zacchea. 2004. *International Corruption: The Republic of Indonesia is Strengthening the Ability of Its Auditors to Battle Corruption*. The Journal of Government Financial Management. Volume 53. No.3