Korupsi, Transisi Demokrasi & Peran Organisasi *Civil Society* (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis

Budi Setiyono

Abstract

Corruption is a problem in countries around the world. Nevertheless, corruption exists in these countries in many different ways including causes, forms, degrees and consequences. Subsequently, an effective effort to curb corruption needs to accommodate multiple socio-political contexts that may be factors in the problem of corruption, especially in transitional democracies where the situation is typically more complex.

Studies on corruption in transitional democracies —and more broadly in the developing world— have increased since the last two decades following the end of the Cold War. This increased attention is partly driven by awareness among experts across disciplines that corruption potentially hampers economic development, reduces the quality of public services, and distorts democratic values in general. In most developing countries, corruption undermines and jeopardises the democratic transition processes that are taking place.

Recent studies generally have recognised the importance of understanding the social context of corruption and try explicitly to pinpoint the social situations that make corruption more likely to occur in transitional democracies. As well, such studies offered recommendations that suited specific social dynamics of the countries. Many of the studies generally consider that CSOs carry out a significant —if not central— position in the struggle against corruption; for two reasons: (1) Civil society leaders have become leading actors in terminating authoritarian regime, so they could continue their role in consolidating democracy, including combatting corruption; and (2) CSOs need to step forward in fighting corruption because of the failure of the state in dealing with the problem.

Keywords: corruption, democracy, civil society

A. PENDAHULUAN

Terlepas dari kenyataan bahwa korupsi merupakan masalah universal dan menjadi perhatian utama dalam manajemen publik, perdebatan terus berlanjut mengenai definisi yang tepat untuk menganalisisnya. Berbagai definisi itu membawa konsekuensi tentang pilihan cara melihat korupsi dan kemudian langkah yang perlu disusun dalam strategi memeranginya. Sejalan dengan hal ini, pengetahuan akan berbagai definisi bisa membawa pemahaman yang lebih baik tentang kompleksitas upaya untuk memerangi korupsi. Ini akan membawa suatu pemahaman bahwa program-program anti korupsi mungkin tidak selalu memiliki bentuk tunggal, tetapi

dapat bervariasi tergantung pada berbagai kondisi, termasuk definisi yang diterapkan.

Secara umum, korupsi biasanya digambarkan sebagai perilaku yang melibatkan penyalahgunaan jabatan publik, atau sumber-sumber kekuasaan untuk kepentingan pribadi (Rose-Ackerman 1978; Moodie 1980; Andvig et al 2000: 11; Huther & Syah 2000: 1). Dalam spektrum ini, seperti Shah & Schacter (2004) berpendapat, korupsi bisa meliputi tiga jenis kategori luas: (a) *'grand corruption'*, yaitu sejumlah kecil pejabat melakukan pencurian atau penyalahgunaan sejumlah besar sumber daya publik, (b) *'state or 'regulatory capture'*, yaitu kolusi yang dilakukan oleh lembaga publik dengan swasta untuk memperoleh keuntungan pribadi, dan (c) *'bureaucratic or petty corruption'*, yaitu keterlibatan sejumlah besar pejabat publik dalam menyalahgunakan jabatan untuk mendapatkan sogokan kecil atau uang semir. *'Grand corruption'* dan *'state/ 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 menyalahgunaan sejumlah besar pendapatan dan fasilitas umum serta menerima suap dari perusahaan-perusahaan nasional atau transnasional. Sementara itu, *'bureaucratic/ 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, polisi, rumah sakit, pajak, sekolah, atau perizinan (Shah & Schacter 2004: 41).

Terlepas dari deskripsi umum, ada pula definisi korupsi dari perspektif tertentu berdasarkan konteks analisis yang digunakan. Perspektif itu bisa dikelompokkan menjadi tiga: *public-office-centred*, *market-centred*, dan *public*

interest-centred (Heidenheimer 1989b; Collier 2000). Dari kacamata teori *public-office-centred*, korupsi dipandang sebagai penyimpangan perilaku dari tugas-tugas normal pejabat publik atau pelanggaran terhadap aturan untuk melayani kepentingan pribadi, termasuk penyuapan, nepotisme, dan penyelewengan (Nye 1967, dikutip dalam Heidenheimer 1989b: 150). Dari perspektif *market-centred*, korupsi adalah sebuah penyalahgunaan jabatan oleh pejabat publik dengan memonopoli kantor mereka dan proses membuat kebijakan (seperti pajak, subsidi, bahkan privatisasi) sebagai sarana memaksimalkan kepentingan diri mereka sendiri (Van Klaveren 1989, dikutip dalam Heidenheimer 1989b; Rose-Ackerman 1999: 117). Dari perspektif *public interest-centred* teori, korupsi adalah tindakan seorang pemegang kekuasaan yang mengistimewakan siapa pun yang memberikan imbalan dan dengan demikian membuat kerusakan pada prinsip persamaan (*equality*) dalam pelayanan masyarakat umum (Friederick 1966, dikutip dalam Heidenheimer 1989b).

Meskipun definisi-definisi ini bermanfaat untuk menganalisis korupsi, teori-teori itu tidak bisa memberikan gambaran jelas tentang jenis tindak 'penyalahgunaan' atau 'penyelewengan' (Johnston 1996). Secara praktis, kerumitan terjadi dalam membedakan apa yang disebut sebagai kepentingan 'publik' dan 'pribadi' karena pengaruh budaya (Johnston 1996: 321-2). Dalam sebuah masyarakat yang berbudaya komunal (seperti di sebagian besar negara-negara Asia), pembedaan itu bahkan lebih kabur. Di Jepang misalnya, karena adanya tradisi pemberian hadiah (*gift giving*), garis pemisah antara publik dan pribadi terkadang tidak sejelas dari sudut pandang Barat. Orang Jepang umumnya menoleransi politisi mereka menerima berbagai bentuk hadiah dari pelaku bisnis, dengan imbalan berupa kebijakan yang menguntungkan, asalkan hadiah itu dibagikan kepada konstituen mereka dan bukan untuk keuntungan pribadi (Pharr 2005: 24-5). Para

politisi Jepang mungkin 'menyalahgunakan kekuasaan' untuk 'kepentingan pribadi', tapi mungkin untuk kepentingan 'publik', yaitu konstituen mereka, dan budaya ini tidak dianggap sebagai tindakan korup. Oleh karena itu, persepsi tentang korupsi kadang-kadang tergantung pada pandangan budaya atau opini publik yang tidak memiliki definisi standar universal. Dari sudut pandang ini, salah satu cara untuk mengukur tinggi rendahnya korupsi dalam suatu negara adalah menggunakan pendekatan 'subyektif' dengan mempertimbangkan 'berapa banyak dan bagaimana tindakan yang korup itu berarti/berpengaruh bagi penduduk atau berbagai kelompok dari mereka' (Johnston 1996: 322). Oleh karena itu, sejumlah survei korupsi menggunakan 'pendapat/persepsi orang' yang menilai terjadinya korupsi menurut penilaian mereka masing-masing. Sebagai contoh, survei Transparansi Internasional (TI) tentang Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index*, CPI) membuat peringkat tingkat korupsi di berbagai negara dengan menanyakan persepsi masyarakat bisnis di negara itu. Survei TI yang lain seperti Global Corruption Barometer (GCB) juga mengukur tindakan korupsi dengan bertanya bagaimana orang-orang biasa merasakan dampak korupsi.

Namun, beberapa ahli percaya bahwa menghasilkan perangkat tujuan umum untuk mengukur korupsi adalah hal yang bisa dilakukan. Para ahli teori hukum biasanya berpendapat bahwa peraturan formal bisa menjadi kriteria standar untuk menentukan apa yang legal dan illegal, dan apa yang bisa dan tidak merugikan kepentingan umum. Fackler & Lin (1995), misalnya, berpendapat bahwa korupsi dapat didefinisikan sebagai salah satu dari sebuah 'berbagai tindakan melanggar hukum oleh aktor-aktor politik.' Dalam hal ini, korupsi dapat diukur dalam periode sejarah tertentu dengan menghitung jumlah pejabat publik yang dihukum di pengadilan negara (Meier & Holbrook 1992).

Namun, penggunaan perangkat hukum untuk menentukan tindakan korup juga kadang-kadang kurang tepat, terutama di negara-negara dengan sistem hukum yang tidak efektif. Pejabat bisa melakukan sesuatu yang secara etis tidak benar tapi tetap sah. Di beberapa negara Eropa Timur, misalnya, para pejabat digunakan untuk mengklaim perjalanan liburan sebagai studi perbandingan administrasi publik (Sajo 2002: 3). Demikian pula, pemimpin di berbagai negara otoriter bisa mengubah bagian-bagian peraturan negara untuk melegalkan mereka menjarah aset publik (Wurfel 1988: 74-130; King 2000). Dalam keadaan seperti itu, peraturan tidak selalu berfungsi sebagai alat yang objektif, bahkan, sebagaimana dikatakan Collier (2000: 194), dapat disesuaikan untuk sewa-perangkat untuk melegalkan korupsi. Di sisi lain, beberapa tindakan ilegal dapat dibenarkan secara moral. Dalam negara dengan sistem manajemen publik yang buruk, petugas mungkin secara etis dibebaskan dari melewati prosedur birokrasi yang rumit tertentu jika mereka harus mencapai tujuan yang menguntungkan kepentingan publik (Szeftel 2000: 300).

Selain pendekatan legal-formal, ada pula orang yang mendefinisikan korupsi dengan menganalisis interaksi di antara aktor sesuai dengan konsep *Principal-Agent-Client* (PAC). Model ini menawarkan pengakuan realistis mengenai kompleksitas hubungan antara pejabat dan warga negara dalam kelembagaan dan pengaturan politik. Model ini menggambarkan korupsi dengan memeriksa cara kerja lembaga-lembaga publik ke dalam hubungan antara *Principal* (seorang manajer yang melaksanakan pelayanan publik), *Agent* (seorang pegawai yang menjalankan fungsi operasional organisasi publik), dan *Client* (pengguna jasa dengan siapa berinteraksi Agen) (Rose-Ackerman 1978; Klitgaard 1988). Dalam pengertian ini, model PAC menekankan kepentingan manajer daripada kepentingan umum; korupsi terlihat dalam hal perbedaan antara manajer (atau di mana berlaku kepentingan

umum) dan para agen atau pegawai negeri. Dalam hal ini Klitgaard (1988: 24) berpendapat bahwa 'korupsi terjadi ketika seorang agen menghianati principal untuk mengejar kepentingan sendiri'. Dalam konsepsi yang lebih sempit, Rose-Ackerman (1978a: 6-7) berpendapat bahwa korupsi adalah pembayaran pihak ketiga yang tidak diteruskan kepada atasan bahkan jika hal itu mungkin tidak bertentangan dengan tujuan utama atau secara resmi dinyatakan ilegal.

B. PEMBAHASAN

B.1. Korupsi di Negara Berkembang dan Negara Transisi Demokrasi

Dari definisi apapun yang digunakan, situasi di seluruh dunia menunjukkan bahwa korupsi di negara berkembang cenderung lebih tinggi dibandingkan negara-negara maju. Hal ini telah menimbulkan pertanyaan mengenai faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi masalah ini. Salah satu cara untuk memahami penyebab korupsi adalah dengan menggunakan ‘teori ketimpangan distribusi kekayaan’. Teori ini menjelaskan bahwa semakin besar kesenjangan pendapatan, semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara (Rothstein & Uslaner 2005; Husted 1999: 342). Hal ini sebagian karena, seperti yang dikatakan oleh Rothstein & Uslaner (2005), distribusi sumber daya dan peluang berkontribusi pada pembentukan keyakinan bahwa orang memiliki kemauan untuk berbagi nasib yang sama dengan nilai-nilai yang serupa. Orang lebih mungkin untuk berbagi dengan orang lain dan menganggap dirinya sebagai bagian dari masyarakat yang lebih besar manakala ada pemerataan sumber daya dan peluang yang adil. Sebaliknya, dalam masyarakat yang sangat timpang, orang cenderung untuk mengutamakan kepentingan mereka sendiri, dan sangat mungkin menggunakan korupsi sebagai berarti untuk memenuhi kepentingan (hal. 52). Dalam kasus ini, korupsi lebih

merupakan produk dari suatu proses distribusi kekayaan yang tidak merata dan bukan sebagai sebuah proyek distribusi kekayaan (Lihat Scott 1972a).

Teori lain menjelaskan bahwa korupsi terjadi di negara berkembang karena tersedianya kesempatan untuk elite memperkaya diri (Szeftel 2000; Treisman 2000). Teori biasanya berkorelasi kesempatan untuk memperkaya diri dengan berbagai variabel termasuk sejauh mana pembangunan ekonomi, khususnya sejarah dan latar belakang budaya, perkembangan politik, tingkat pendidikan, dan administrasi sistem hukum. Meskipun bervariasi, madzhab teori ini setuju bahwa kesempatan untuk korupsi dalam suatu masyarakat ditentukan oleh sejauh mana masyarakat mungkin menyeimbangkan antara risiko dengan kemungkinan manfaat dari tindakan korupsi dalam konteks psikologis, sosial dan finansial (Treisman 2000). Negara-negara yang memiliki system hukum, ekonomi, politik, dan sosial yang dapat memaksimalkan kemungkinan risiko (seperti risiko tertangkap dan dihukum) cenderung memiliki lebih sedikit korupsi. Dalam hal ini, korupsi yang tinggi di negara-negara berkembang sering diasosiasikan dengan adanya dominasi hirarki dan otoritas dari orang-orang tertentu yang kebal hukum yang mengurangi efektivitas sistem mereka dalam melestarikan tatanan sosial (Treisman 2000: 400). Selain itu, di negara-negara berkembang, pemerintahan mereka biasanya dipengaruhi oleh budaya *clientelistic* yang kuat, miskin penegakan hukum, intervensi negara yang tinggi dalam kegiatan pribadi, mekanisme akuntabilitas yang buruk, serta dominasi otoriterisme elite (Heywood 1997; Adsera, Boix & Payne 2003).

Dari perspektif lain, teori akumulasi modal berpendapat bahwa korupsi di negara-negara berkembang hanyalah sebuah bentuk akumulasi modal primitif oleh elit domestik atau kelompok kapitalis (Iyayi 1986). Korupsi dipandang sebagai cara elit dari negara-negara mengeksploitasi rakyat untuk mengejar akumulasi modal;

sama seperti kelas kapitalis di negara-negara maju pada waktu mereka mengumpulkan kekayaan melalui kolonialisme (Hicks 2004: 11). Dalam hal ini, Iyayi (1986: 28-9) mengatakan bahwa korupsi terjadi karena elit dan kelompok-kelompok kapitalis di negara-negara berkembang memiliki kelemahan dan kekurangan kesempatan untuk melakukan akumulasi modal melalui eksploitasi eksternal (melalui penjajahan negara lain).

Mengingat kompleksitas struktur sosial-politik di negara-negara berkembang, banyak orang percaya bahwa demokratisasi bisa menjadi obat mujarab untuk menghilangkan korupsi. Dalam hal ini, mereka menyatakan gagasan bahwa demokratisasi bisa menyusun sejumlah instrumen untuk dapat mengakhiri kesalahan yang menghancurkan pemerintahan di negara-negara berkembang (Cunningham 2002; Doig 2000; Johnston 2000b). Dalam kondisi ideal, instrumen tersebut (seperti pemilu, kebebasan informasi, hak berserikat, dll) dapat menciptakan sebuah masyarakat terbuka yang tidak memberikan ruang untuk manipulasi. Lebih khususnya, demokratisasi memungkinkan media massa untuk membuat politik bisa diakses luas oleh publik dan sehingga tidak ada cara atau alasan bagi siapa pun untuk menyalahgunakan kekuasaan (lihat Randall 1993).

Anehnya, meskipun proses demokratisasi telah terjadi di banyak negara berkembang sejak gelombang ketiga demokratisasi dimulai pada pertengahan 1970-an, banyak negara demokratis baru tidak bisa melakukan perbaikan dalam penanganan korupsi. Seperti beberapa penelitian menunjukkan, situasi di banyak negara bahkan lebih buruk (Beichelt 2004; Fleischer, 1997; White & White, 1996; Hope & Chikulo 2000; Nickson 1996; Seligson 2002). Bukti dari Transparency International Indeks Persepsi Korupsi (CPI) juga menunjukkan bahwa nilai korupsi di sebagian besar negara demokrasi baru tidak jauh berbeda dari mereka yang di

bawah rezim otoriter sebelumnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah proses demokratisasi sudah cukup untuk membuat perbaikan dalam penanganan korupsi atau apakah itu hanya mengkonsolidasikan jenis lama korupsi dan memupuk yang baru?

Banyak studi empiris menyimpulkan bahwa demokratisasi, sampai taraf tertentu, sebenarnya telah menciptakan kondisi yang menyuburkan penyebaran korupsi. Moran (2001) misalnya, berpendapat bahwa transisi menuju demokrasi, baik dalam bentuk sebuah transisi dari pemerintahan otoriter atau dari komunisme atau dalam proses dekolonisasi atau munculnya negara-bangsa baru, mempunyai implikasi untuk perluasan korupsi (p.378-9). Dalam penelitian tentang proses demokratisasi di berbagai negara, Rose & Shin (2001) juga berpendapat bahwa proses demokratisasi, sementara di satu sisi dapat menghasilkan keabsahan rezim demokratis; di sisi lain, ia memiliki potensi untuk mengembangbiakkan korupsi. Temuan serupa juga dikelola oleh Bank Dunia (2000); ketika menganalisis Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Soviet, Bank Dunia menemukan bahwa lingkungan transisi demokrasi telah menciptakan lahan subur bagi korupsi karena 'proses transisi memberikan kekuasaan pada lembaga dan pejabat baru di tengah-tengah redistribusi besar-besaran aset negara' (hal. xix).

Analisis kontemporer tentang hubungan antara transisi demokrasi dan korupsi menegaskan bahwa, secara umum, transisi demokrasi menyebabkan ketidakstabilan dan kekacauan yang menciptakan lahan subur bagi korupsi (Rose Ackerman 2000; Campante, Chor & Anh Do 2008). Hal ini tidak hanya terkait dengan fakta bahwa ketidakstabilan bisa menghasilkan peluang lebih besar bagi orang untuk berperilaku buruk, tetapi juga berkaitan dengan berbagai masalah yang lebih mendalam, termasuk kurangnya legitimasi negara, ketidakmampuan lembaga-

lembaga publik untuk membayar pegawai, kurangnya kesiapan para pemimpin politik untuk kompetisi, tidak meratanya distribusi sumber daya, dan fragmentasi sosial (Johnston 2000a: 2-3; 2000b; Beichelt 2004: 127). Selain itu, di negara-negara demokrasi, struktur pemerintahan yang baik yang diperlukan untuk mengendalikan dan mengelola sumber daya masyarakat belum terkonsolidasi. Pemerintahan demokrasi di negara berkembang biasanya ditandai dengan beberapa kondisi rusak yang memberikan sumbangan kepada tumbuhnya korupsi, termasuk: tidak adanya peradilan yang independen, peraturan negara yang berlebihan dan pemerintah yang masih elitis, partai politik yang rakus, unsur pengawas yang tidak memadai, tidak efektifnya penegakan hukum, dan lemahnya media (Moran, 2001; Bank Dunia 2004 & 2005a: 10-11; Gray & Kaufman 1998).

Dengan kata lain, sistem akuntabilitas yang efektif, yang dapat menciptakan iklim yang baik bagi de-eskalasi korupsi, belum ada. Sistem akuntabilitas di negara-negara demokratis baru, belum mampu membawa pemegang kekuasaan untuk taat pada prinsip pemerintahan yang baik. Hal ini sebagian karena pergeseran dari rezim kebanyakan tidak diikuti dengan pergeseran ke sistem akuntabilitas yang sesuai dengan struktur dan nilai yang demokratis (Moran 2001: 389-92). Politisi dan pembuat kebijakan baru pada umumnya tidak berpengalaman dalam urusan pemerintahan formal dan masih mencari tahu tentang pekerjaan baru mereka. Aturan formal dan informal yang lama biasanya masih berlaku, sementara aturan-aturan formal yang baru belum dilaksanakan secara efektif.

Sementara itu, lembaga yang bertanggung jawab menegakkan aturan juga masih dipengaruhi oleh budaya otoriter lama yang korup. Peradilan dan polisi, misalnya, digunakan sebagai perpanjangan tangan penguasa untuk mengamankan rezim yang korup, bukan penegakan hukum. Hilangnya tokoh otoriter pasca-

demokratisasi justru memberikan mereka lebih banyak kebebasan untuk mengejar pendapatan yang haram (Lindsey 2002: 2-12).

Hubungan antara warga dan politisi biasanya ditandai oleh lemahnya kapasitas politik di kedua belah pihak. Di satu sisi, seperti dalam kasus Indonesia, meskipun antusiasme untuk pemungutan suara pada pemilihan umum tinggi, kebanyakan pemilih tidak tahu bagaiman meminta akuntabilitas para pejabat yang mereka pilih (Soule 2004: 2). Para pemilih juga tidak memiliki cukup pengetahuan untuk membuat penilaian tentang politisi yang baik karena kurangnya informasi tentang sistem politik baru dan track record politisi (hal. 2-3). Di sisi lain, politisi yang tidak berpengalaman kurang kredibel dalam membuat kebijakan dan bergantung pada penggunaan uang dan 'cara clientelist' untuk menarik para pemilih (Scott, 1972b: 92; Keefer 2004: 26). Di beberapa negara, partai yang baru lebih suka memilih sistem perwakilan proporsional untuk membuat politisi sangat bergantung pada para pemimpin partai politik baik bukan pada dukungan dari konstituen mereka (Sidel 1996; Carothers 2002: 9-14) . Akibatnya, pemilihan umum dan bentuk-bentuk persaingan politik tidak berfungsi dengan tepat.

Rantai akuntabilitas antara legislatif, eksekutif dan penyedia layanan juga terhalang karena kegagalan politisi untuk menyampaikan tujuan pengembangan kinerja yang harmonis dengan kementerian dan penyedia layanan. Dalam kasus Argentina misalnya, para politisi tidak mampu berurusan dengan birokrat senior yang sangat berpengalaman, yang lazim menjalankan kekuasaan yang berlebihan selama periode otoriter (Eaton 2003). Sementara itu, akibat ketidakpastian politik, seperti yang ditunjukkan oleh kasus Indonesia, politisi cenderung untuk memusatkan perhatian mereka pada kepentingan jangka pendek daripada isu-isu jangka panjang (Bank Dunia 2003c; vii). Partai-partai politik di negara-negara demokratis baru

biasanya cenderung 'haus kekuasaan': banyak dari mereka ingin bercokol di kantor eksekutif dan gagal mengembangkan budaya oposisi yang kuat di parlemen, membuat kontrol mekanisme antara parlemen dan pemerintah tidak berfungsi. Lebih lanjut, para politisi di parlemen juga cenderung kurang memperhatikan untuk mengumpulkan informasi secara sistematis tentang kinerja lembaga pemerintah yang akan meningkatkan akuntabilitas mereka (Bank Dunia 2003c: viii).

Praktek pemantauan warga negara terhadap berbagai fungsi birokrasi juga belum bekerja dengan baik. Dalam negara demokrasi baru, warga negara masih belajar cara terbaik untuk menyuarakan harapan mereka pada birokrasi. Sementara, birokrasi pada umumnya masih diliputi oleh budaya otoriter untuk bekerja sebagai pelindung penguasa, bukannya sebagai penyedia layanan publik. Di Indonesia, meskipun meningkatnya kesadaran akan hak-hak publik, ongkos tindakan kolektif untuk menekan birokrasi biasanya tinggi, sehingga mereka lebih suka untuk membayar uang suap yang jauh lebih nyaman, dan sering lebih murah, daripada berjuang untuk hak-hak mereka (Bank Dunia 2003c: viii).

Lebih lanjut kondisi ini diperparah oleh kenyataan bahwa selama masa transisi demokrasi, lembaga yang khusus dirancang untuk memerangi korupsi belum dibentuk. Di banyak negara, lembaga-lembaga biasanya terbentuk ketika situasi korupsi sudah sangat akut, jika tidak lepas kendali.

Pada saat yang sama, kelompok-kelompok pro-reformasi, masyarakat bisnis, dan media pada umumnya lemah, sehingga kegiatan untuk memantau pemerintah menjadi sulit jika tidak mustahil. Kondisi seperti itu memungkinkan pembentukan sistem monopoli dalam struktur pemerintahan, dan membuat korupsi menjadi dilembagakan dalam aktifitas politik dan ekonomi (Johnston 2000b: 10). Kondisi ini biasanya dipelihara dan dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok super kaya swasta

yang memberikan sogokan kepada pejabat untuk membentuk undang-undang negara, kebijakan, dan peraturan yang menguntungkan mereka. Bersama dengan para pengambil keputusan yang kuat, kelompok-kelompok ini menjadi ‘kelompok kepentingan' dalam korupsi (Kaufmann 2003: 21). Dalam keadaan seperti itu, korupsi adalah masalah tidak hanya sektor pemerintahan, tetapi juga sektor swasta/pasar. Dengan kata lain, korupsi berkaitan dengan penetapan struktur ekonomi-politik dan keterkaitan antara kekuasaan pemerintah dan sektor bisnis (Kaufmann 2003: 21).

Melihat realita itu, mengatasi korupsi dalam transisi-negara berkembang merupakan tantangan yang kompleks dan multidimensi. Akhir sebuah rezim otoriter bukanlah satu-satunya obat mujarab untuk mengatasi masalah. Walau hal ini sangat perlu dan penting, sejumlah inisiatif untuk menjadikan demokrasi efektif mencegah korupsi perlu dilakukan. Di negara-negara demokratis yang matang, perkembangan reformasi tersebut berlangsung untuk waktu yang sangat lama. Proses itu telah terjadi dari abad ke-17, dan biasanya dibentuk oleh beberapa momentum sejarah seperti Magna Carta di Inggris dan revolusi politik di Perancis, bersama dengan proses pembangunan politik dan perluasan partisipasi publik. Negara demokrasi baru mungkin tidak perlu mengikuti lintasan panjang ini. Oleh karena itu, pengembangan demokrasi perlu tindakan untuk mempercepat proses reformasi yang menggerakkan peningkatkan akuntabilitas (Johnston & Kpundeh 2004: 5).

Untuk itu, inisiatif reformasi harus dihasilkan oleh pelaku yang kredibel yang mampu membujuk para elite dan rakyat biasa bahwa reformasi adalah penting dan itu sesuai dengan kepentingan mereka untuk melakukannya (Johnston & Kpundeh 2004). Di banyak negara-negara yang mengalami transisi demokrasi, organisasi masyarakat sipil (CSO) dapat diharapkan untuk mengambil peran ini, sebagian

karena di negara-negara ini umumnya masyarakat sipil telah mencatat peran penting selama, dan menjadi katalis untuk, runtuhnya rezim-rezim otoriter (Diamond 1994: 5). Sebagaimana diakui dalam banyak sumber, peran aktor-aktor masyarakat sipil itu sangat penting dalam menjatuhkan rezim-rezim otoriter dan selanjutnya mempengaruhi proses demokratisasi (lihat O'Donnell & Schmitter 1986; Rueschemeyer, Stephens & Stephens 1992; Haynes 1997).

Selain itu, Hayden, Court & Mease (2004: 62-3) berpendapat, dampak CSO peran dalam perumusan kebijakan di negara-negara transisi demokrasi sangat penting karena, seperti didiskusikan diatas, aktor negara lemah atau tidak mampu memainkan perannya dalam memerangi korupsi. CSO mengambil peran terdepan karena aktor pemerintah dan aktor swasta umumnya apatis terhadap agenda anti korupsi karena mereka adalah kelompok kepentingan dalam korupsi. Partai politik juga mungkin tidak selalu ingin memulai agenda antikorupsi, terutama ketika agenda itu berpotensi membahayakan kepentingan mereka sendiri.

Sementara itu, warga negara biasa biasanya sibuk dengan kepentingan hidup sehari-hari, sehingga mereka mungkin hanya memiliki sedikit kemampuan untuk mengambil tindakan yang signifikan. Dalam hal ini, CSO memiliki posisi sentral dalam menjembatani kesenjangan. CSO sering memainkan peran sebagai mediator antara mereka yang memerintah dan mereka diatur dan meningkatkan tanggung jawab serta respons dari semua pihak (World Bank 2000: 44-5; Cornwall & Gaventa 2001).

Selanjutnya, dalam perspektif yang lebih luas, CSO memiliki karakteristik khas yang memungkinkan mereka untuk menjadi efektif dalam melaksanakan peran dalam memerangi korupsi. Sebagai contoh, sementara partai-partai politik cenderung mewakili kepentingan tertentu untuk mendapatkan akses ke kekuasaan

kelembagaan yang kadang-kadang membawa mereka ke sikap oportunis; dengan cara yang berbeda, CSO umumnya tidak mempunyai niat untuk memperoleh kekuasaan politik, dan karenanya dapat mengungkapkan yang lebih tulus untuk kepentingan publik (Pietrzyk 2003: 42). Dalam keadaan seperti itu, CSO berfungsi sebagai badan independen alternatif untuk menerapkan tekanan untuk mekanisme akuntabilitas dalam struktur hubungan kekuasaan berfungsi.

Dalam jangka panjang, ketika CSO terus gigih dalam memerangi korupsi, mereka dapat merangsang proses demokratisasi yang sukses dan mendorong pembentukan pemerintahan yang baik. Sebagai asosiasi independen, CSO dapat mendorong lembaga-lembaga negara untuk bertanggung jawab dan efektif dalam melaksanakan tugasnya.

B.2. Apa Peran Organisasi Masyarakat Sipil?

Seperti disebutkan di atas, CSO mempunyai potensi besar dalam memimpin perbaikan mekanisme akuntabilitas dan memberikan kontribusi signifikan pada upaya pemberantasan korupsi. CSO dapat memberikan kontribusi dengan merangsang hubungan kekuasaan yang efektif dan rasional antara negara dan warganya (meningkatkan akuntabilitas vertikal). Mereka dapat meningkatkan tuntutan publik terhadap kinerja negara dan mengorganisir tekanan rakyat untuk membuat negara melayani kepentingan publik. CSO dapat juga berkontribusi dengan mempromosikan *checks and balances* yang efektif antara lembaga-lembaga negara (meningkatkan akuntabilitas horizontal). Mereka dapat menginisiasi kerangka kerja kelembagaan, mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan, dan juga memonitor dan menekan lembaga hukum untuk bertindak melawan pelaku korupsi.

Kegiatan ini biasanya bisa memperbaiki kinerja lembaga, dan juga memberantas korupsi sistemik atau distorsi lain dalam kekuasaan (Fox 2000: 1).

Lebih khusus, seperti yang rinci dalam tabel, CSO dapat berfungsi pada dua tingkatan: Pertama, pada tingkat strategis, dengan memberikan kontribusi bagi penciptaan kebijakan anti korupsi, membuat kerangka hukum dan institusi yang kuat untuk memerangi korupsi, serta mendorong kerja yang efektif dari mekanisme akuntabilitas, dan; Kedua, pada tingkat praktis, dengan mengadakan tindakan populis untuk memantau pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat negara dan lembaga-lembaga, serta memantau pelaksanaan peraturan anti korupsi dan pekerjaan badan-badan anti korupsi.

Tabel 1 : Aktifitas CSO Pada Kegiatan Antikorupsi

Level aktifitas	**Jenis kegiatan yang mungkin dilakukan**
Tingkat strategis (advokasi hukumk dan kelembagaan)	Memprakarsai kode etik bagi pejabat publik dan deklarasi aset; mendorong desentralisasi dan deregulasi; menuntut pembentukan badan-badan anti korupsi; melakukan survei tentang korupsi; melaksanakan dengar pendapat publik dan referendum pada rancangan, ketetapan, peraturan, undang-undang; menjamin kebebasan pers dengan melarang sensor dan mendorong keberagaman kepemilikan media; mempromosikan berkualitas tinggi kompetisi politik melalui pemilihan yang bebas dan adil; pendidikan moral publik.
Tingkat praktis (pengawasan sosial)	Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk bergerak; menaikkan standar dan harapan publik kinerja negara; pemantauan kinerja lembaga hukum (polisi, auditor, ombudsman, hakim, pengacara, jaksa penuntut umum); penerbitan laporan investigasi; melakukan pembangunan kapasitas bagi antikorupsi pemangku kepentingan; mengatur tindakan class action; melindungi *whistle blower*; menjamin akses publik terhadap informasi pemerintah; mendorong transparansi dalam pemerintahan; pemantauan kinerja pemerintah dalam bidang-bidang seperti skala besar penawaran pengadaan publik; menggunakan perangkat berbasis di internet untuk transparansi, pengungkapan kasus korupsi , menyebarkan informasi tentang kelakuan pejabat.

Sumber: disusun oleh penulis, diadaptasi dari Kpundeh (2005).

Aktifitas di tingkat strategis adalah kegiatan yang berdampak tidak langsung dan kurang segera berimplikasi pada penghapusan korupsi. Namun aktifitas dalam level ini sangat penting untuk menyusun kerangka pemberantasan korupsi. Dalam level ini, CSO harus mampu menganalisis masalah penyebab korupsi dan menawarkan solusi alternatif bagi para pembuat kebijakan. Selain itu, harus diingat bahwa upaya untuk memerangi korupsi memerlukan ketersediaan peraturan perundang-undangan yang kuat, tanpanya upaya pemberantasan korupsi tidak akan efektif -bahkan kontraproduktif. Oleh karena itu, CSO harus merangsang (dan kadang-kadang memberi dukungan) politisi dan pembuat kebijakan untuk membuat peraturan dan kebijakan antikorupsi. Terlepas dari ini, para CSO juga perlu untuk mendesak pembentukan lembaga anti korupsi yang kuat yang ditugaskan untuk memeriksa dan menghukum pemegang kekuasaan yang menyimpang. Pembentukan lembaga seperti ini penting karena biasanya kinerja lembaga peradilan konvensional terlalu buruk dan mereka justru mendukung kelompok-kelompok korup.

Meskipun demikian, aktifitas pada tingkat strategis harus disertai oleh aktifitas pada level praktis. Penciptaan kerangka hukum dan kelembagaan hanya akan berhasil jika warga mengorganisir diri secara efektif dalam mengawasi pelaksanaan peraturan dan pekerjaan badan-badan anti korupsi. Aktifitas pada level praktis adalah kegiatan yang secara langsung dan segera dampak pada korupsi. Pada tingkat ini, CSO dapat berfungsi sebagai badan independen yang memantau, meneliti dengan cermat, mendeteksi, dan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan, dan mereka mungkin merangsang kerja yang efektif rantai akuntabilitas. Dalam hal ini, seperti yang disarankan oleh Fox (2000), CSO dapat mendorong akuntabilitas negara dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan,

menaikkan standar dan harapan publik kinerja negara, dan melakukan tekanan politik. Peran pengawasan yang telah dimainkan oleh CSO di beberapa negara terbukti telah mampu mengurangi kemungkinan korupsi. Seperti yang dilaporkan oleh Transparency International dan beberapa peneliti, CSO di seluruh dunia telah melakukan dengan baik untuk melawan korupsi, dengan mendeteksi dan mengungkapkan kasus korupsi, serta membawa kasus korupsi itu ke pengadilan (TI 1997 & 1998; Gonzalez de Asis 2000; Paus 2000).

Dalam memainkan permainan ini, CSO tidak perlu harus melepaskan diri dari proses pemerintahan. Sebaliknya, mereka mungkin juga berpartisipasi dalam berbagai dinamika hubungan antara pemerintah dan warga negara. Sebagai contoh, dalam studinya pada evaluasi proyek Bank Dunia di beberapa negara, Fox (1997) menemukan bahwa CSO dapat memberikan kontribusi pada peningkatan efektivitas anti-kemiskinan, sementara pada saat yang sama mereka juga mengawasi pelaksanaan proyek. Demikian pula, pemantauan dan partisipasi sosial yang dirangsang oleh CSO telah terbukti penting dalam mencegah korupsi dalam proyek Bank Dunia yang lain (Penanggulangan Kemiskinan Strategi-PRS) di beberapa negara (Barbone & Sharkey 2006).

Meskipun memiliki potensi, usaha CSO tersebut mungkin menghadapi resistensi dari para elite dan pemimpin politik. Oleh karena itu, CSO perlu menjadi profesional dan berpengetahuan untuk dapat melawan tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan itu. Selain itu, CSO tidak bisa bekerja sendirian dalam memerangi korupsi. Mereka membutuhkan sebuah koalisi untuk mencapai yang lebih luas dan dampak yang lebih luas dan signifikan. Untuk alasan ini, CSO harus membuat usaha jangka panjang upaya berkelanjutan untuk mendorong semua stakeholder untuk membangun tindakan kolektif. Media, akademisi, sektor

bisnis dan kelompok-kelompok agama adalah partner yang dapat terlibat untuk membangun sebuah fokus anti korupsi. Hal ini pada gilirannya dapat mendorong para elite dan politisi untuk memiliki kepentingan dalam reformasi karena semua dari mereka akan mendapatkan keuntungan dari popularitas, citra internasional yang baik, legitimasi, dan meningkatkan pembangunan untuk kelangsungan hidup politik mereka sendiri (Johnston & Kpundeh 2005: 162-3).

C. PENUTUP

Pembahasan di atas menunjukkan argumen bahwa, demokratisasi sendiri bukanlah obat mujarab untuk menghentikan korupsi. Negara-negara demokratis baru memiliki sistem akuntabilitas yang rusak selama masa otoriter dan tidak efektif untuk mencegah korupsi. Belum selesainya proses konsolidasi demokrasi, bersama dengan lemahnya fungsi politisi, birokrasi, dan sektor pasar, memberikan kesempatan bagi CSO untuk memainkan peran penting untuk mengisi kekosongan kepemimpinan dalam melawan korupsi.

Peran CSO dalam menangani korupsi tidak terbatas untuk menjadi pengawas untuk setiap penyelewengan di sektor negara, tetapi juga menjadi pendukung kelancaran setiap pertanggungjawaban rantai dalam sistem pemerintahan. Dengan kata lain, CSO tidak hanya dapat meningkatkan resiko korupsi dengan melakukan monitoring eksternal dan membawa tokoh-tokoh yang korup ke pengadilan, tetapi dapat juga mengurangi kemungkinan korupsi dengan memulai reformasi system hukum dan perubahan kebijakan. Hal ini pada gilirannya bisa membuat CSO menjadi faktor yang kuat sebagai penentu dalam keberhasilan proses konsolidasi demokrasi di negara-negara demokratis baru.

DAFTAR RUJUKAN

Ackerman, S.R, (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Re*form, Cambridge: Cambridge University Press.

Bird, R.M. and Wallach, C.I. (1994), "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues," Discussion Paper no. 241, World Bank, Washington, D.C.

Diamond L., 1999, *How to stop corruption*, Hoover Digest, No. 3

Diamond L. and KIM, Byung-Kook. (2000), *Consolidating Democracy in South Korea*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.

Edwards, M. and Hulme, D. (eds), (1996), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post War World*, West Hartford Connecticut USA: Kumarian Press.

Fleischer, D. (1997), *Political Corruption in Brazil*, Crime, Law, and Social Change, Vol. 25, pp. 300-5

Fox, J. (2000), 'Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion', a paper Presented at seminar of "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, May 8-9.

Gray, C.W. and Kaufman, D. (1998), 'Corruption and Development', Finance & Development, Vol. March, pp. 7-10.

Harriss-White, and White, G. (1996) 'Corruption, Liberalisation and Democracy', IDS Bulletin, Vol. 27 No. 2.

Hope, K.R. Sr., and Chikulo, B. (eds.) (2000), *Corruption and development in Africa*, London: Palgrave.

Hornick, R. N. (2001), 'A Foreign Lawyer's Perspective on Corruption in Indonesia', Woodrow Wilson International Center For Scholars Report, Vol. December No. 100 (Asia Program Special Report), pp. 9-12.

Jackson, K. D. and Lucian Pye (eds), (1978), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, University California Press.

Johnston, M. (2000a), *Corruption and Democracy: Threats to Development, Opportunities for Reform*, Hamilton, NY: Colgate University [online, accessed 15 March 2007, available at: http://anti-corr.ru/archive/Corruption%20and%20Democracy.pdf].

Johnston, M. (2000b), 'Corruption and Democratic Consolidation', revision edition of paper presented at the Conference of "Democracy and Corruption" Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies Princeton University, March 12, 1999.

Johnston, M. (ed.) (2003), *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America.

Keefer, P. (2002), The political economy of corruption in Indonesia [Online, accessed 12 April 2007, available at: Http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/KeeferIndonesia.pdf]

King, D. (2000), 'Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?', Journal of International Affairs, Vol. 53 No. 2, pp. 603-624.

Klitgaard, R., Abaroa, R.M. and Parris, H.L. (2000), *Corrupt Cities, A Practical Guide to Cure and Prevention*, California: Institute for Contemporary Studies-World Bank Institute.

Moran, J. (1999), 'Patterns of corruption and development in East Asia', Third World Quarterly, Vol. 20 No 3, pp. 569-587.

Moran, J. (2001), 'Democratic transitions and forms of corruption', Crime, Law and Social Change, Vol. 36 No. 4, pp. 379-393.

Nickson, R. A. (1996), "Democratisation and Institutional Corruption in Paraguay". In Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., Political Corruption in Europe and Latin America. New York: St. Martin's Press, pp. 237-266.

Pietrzyk, D.I. (2003), 'Democracy or Civil Society?', Politics, Vol. 23 No. 1, pp 38–45.

Prud'homme, R. (1995), 'The Dangers of Decentralization', World Bank Research Observer, Vol.10 No. 2, pp. 201-220.

Salamon, L. and Anheier, H. (1996), *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester: Manchester University Press.

Scholte, J.A. (2004), 'Civil Society and Democratically Accountable Global Governance', Government and Opposition, Vol. 2004, pp. 211-233.

Shah, A. and Schacter, M. (2004), 'Combating corruption: look before you leap', Finance & Development, Vol. 41 No. 4 (December), pp. 40-3.

Shigetomi, S. (ed.), (2002), *The State and NGOs, Perspective from Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Seligson, (2002), 'The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries', The Journal of Politics, Vol. 64 No. 2, pp. 408-433.

Soule, S. (2004), 'A Rising Tide in Indonesia: Attempting to Create a Cohort Committed to Democracy Through Education', Paper presented at the Midwestern Political Science Meeting, Chicago, April 14-17, 2004.

Tanzi, V. (2000), *Policies, institutions and the dark side of economics*, Cheltenham, UK; Northampton, Mass., USA: E. Elgar.

TI (Transparency International), (2006), Corruption Perceptions Index 2006, [Online, accessed 24 March 2007, available at http://www.ti.org/TICorruptionPerceptionIndex.htm].

Treisman, D. (2000), 'The Causes of Corruption: A Cross National Study', Journal of Public Economics, Vol 76 No. 3, pp. 399-457.

Treisman, D. (1999), 'Decentralization and Corruption: Why are Federal States Perceived to be More Corrupt', Paper prepared for the presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 1999.

Turner, M. & Hulme, D. (1997), *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, New York: Palgrave.

Wei, S. (1998), 'Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?', paper presented at the Workshop on Integrity in Governance in Asia, organised by the United Nations Development Program and the Transparency International Thailand Chapter, held in Bangkok, June 29-July 1, 1998.

Welch, C.E. Jr. (ed), (2000), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC: World Bank.

World Bank (2003), *Indonesia, Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Jakarta, World Bank Report No. 25330-IND.

World Bank (2004a), *Combating Corruption In Indonesia Enhancing Accountability For Development*, Jakarta: World Bank Report No. 27246-IND.

World Bank, (2004b), Citizen Participation in National Governance: The role of civil society in devising and implementing anti-corruption strategies [online, accessed 21 March 2007, available at: http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac_courses.htm].

World Bank Institute (2005), *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, Washington DC: WBI.