

KORUPSI DALAM PERSPEKTIF *GOOD GOVERNANCE*

Azyumardi Azra

Abstract

Such a momentum for eradicating and preventing corruption has been reached in this country since three years ago. However, people in general may not believe this phenomenon has been less reduced than previous time. Using the perspective of good governance, this article tries to explore various ways of how corruption might be deterred and eradicated. The writer then concludes majority political leaders are never serious in doing that owing to pragmatic political consideration still outweighs our futuristic dream to see Indonesia stays out of corruption endemic.

Pendahuluan

"[O]ne conclusion that has emerged is that a sincere commitment by high level leadership to countercorruption efforts is a crucial component of successful campaigns" (Morgan 1998: 6).

Korupsi adalah salah satu masalah terbesar yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Meski konon pemberantasan semakin meningkat dalam tiga tahun terakhir, belum terlihat tanda-tanda yang meyakinkan bahwa masalah ini dapat segera diatasi. Indonesia tetap negara yang paling tinggi tingkat korupsinya di seluruh dunia.

Memberantas korupsi tidak mudah, karena sudah menjadi budaya yang berurat berakar dalam segala level masyarakat. Namun berbagai pemberantasannya tetap dilakukan secara bertahap. Jika tidak bisa dilenyapkan sama sekali, paling tidak dikurangi. Tulisan ini membahas langkah-langkah memberantas korupsi dari perspektif *good governance*.

Korupsi dan Politik

Di Indonesia, kita menyebut korupsi dalam satu tarikan nafas sebagai "KKN" (korupsi, kolusi, nepotisme). "Korupsi" selama ini mengacu kepada berbagai "tindakan gelap dan tidak sah" (*illicit or illegal activities*) untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok.

Definisi ini kemudian berkembang sehingga pengertian korupsi menekankan pada "penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk keuntungan pribadi".

Philip (1997) mengidentifikasi tiga pengertian luas yang paling sering digunakan dalam berbagai pembahasan tentang korupsi :

Pertama, korupsi yang berpusat pada kantor publik (*public office-centered corruption*). Philip mendefinisikan korupsi sebagai tingkah laku dan tindakan pejabat publik yang menyimpang dari tugas-tugas publik formal. Tujuannya untuk mendapatkan keuntungan pribadi, atau orang-orang tertentu yang berkaitan erat dengannya seperti keluarga, kerabat dan teman. Pengertian ini juga mencakup kolusi

dan nepotisme: pemberian patronase karena alasan hubungan kekeluargaan (*ascriptive*), bukan *merit*.

Kedua, korupsi yang berpusat pada dampaknya terhadap kepentingan umum (*public interest-centered*). Dalam kerangka ini, korupsi sudah terjadi ketika pemegang kekuasaan atau fungsionaris pada kedudukan publik, melakukan tindakan-tindakan tertentu dari orang-orang dengan imbalan (apakah uang atau materi lain). Akibatnya, tindakan itu merusak kedudukannya dan kepentingan publik.

Ketiga, korupsi yang berpusat pada pasar (*market-centered*) yang berdasarkan analisa korupsi menggunakan teori pilihan publik dan sosial, dan pendekatan ekonomi dalam kerangka analisa politik. Menurut pengertian ini, individu atau kelompok menggunakan korupsi sebagai "lembaga" ekstra legal untuk mempengaruhi kebijakan dan tindakan birokrasi. Hanya individu dan kelompok yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang lebih mungkin melakukan korupsi daripada pihak-pihak lain.

Dalam kerangka ini, korupsi juga berarti penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang pegawai atau pejabat pemerintah untuk mendapatkan tambahan pendapatan dari publik. Kedudukan publik dijadikan lahan bisnis untuk memperoleh pendapatan sebesar-besarnya.

Dari berbagai pengertian korupsi dari sejumlah kajian akademis dan organisasi internasional, Leiken merumuskannya secara minimalis namun cakupannya luas. Menurutnya, korupsi adalah "penggunaan kekuasaan publik (*public power*) untuk mendapatkan keuntungan (material) pribadi atau kemanfaatan politik" (cf. Leiken 1997:55-73).

World Bank kemudian merinci bentuk-bentuk tindakan yang termasuk dalam korupsi yakni: "*Public office is abused for private gain when an official*

accepts solicits, or extorts a bribe. It is also abused when private agents actively offer bribes to circumvent public policies and processes for competitive advantage and profit. Public office can also be abused for personal benefit even no bribery occurs, through patronage and nepotism, the theft of state assets, or the diversion of state revenues" (World Bank 1997).

Syed Hussein Alatas (1990:3-4) juga merumuskan pengertian minimalis. Menurut Alatas, "*corruption is the abuse of trust in the interest of private gain,*" yaitu penyalahgunaan amanah untuk kepentingan pribadi. Alatas kemudian mengembangkan beberapa tipologi korupsi:

Pertama, "korupsi transaktif", yakni korupsi yang terjadi atas kesepakatan di antara seorang donor dan resipien untuk keuntungan kedua belah pihak. *Kedua*, "korupsi ekstortif", yang melibatkan penekanan dan pemaksaan untuk menghindari bahaya bagi mereka yang terlibat atau orang-orang yang dekat dengan pelaku korupsi. *Ketiga*, "korupsi investif", yakni korupsi yang bermula dari tawaran atau iming-iming, sebagai "investasi" untuk keuntungan di masa datang.

Keempat, "korupsi nepotistik", yakni korupsi yang terjadi karena perlakuan khusus baik dalam pengangkatan pada kantor publik maupun pemberian proyek-proyek bagi keluarga dekat. *Kelima*, "korupsi otogenik", yakni korupsi yang terjadi ketika seorang individu pejabat mendapat keuntungan karena memiliki pengetahuan sebagai orang dalam (*insider's information*) tentang berbagai kebijakan publik yang semestinya dia rahasiakan. *Keenam*, "korupsi suportif", yakni perlindungan atau penguatan korupsi yang terjadi melalui intrik kekuasaan dan bahkan kekerasan.

Dari pengertian minimalis tadi, korupsi bisa dirinci dalam berbagai tipologi dan kategori. Lebih jauh, korupsi

dapat juga dirumuskan berdasarkan tempat terjadinya: di tingkat politik dan birokrasi pada sektor publik, atau dalam sektor swasta.

Berdasarkan tingkat intensitasnya, dapat dilihat apakah tindakan korupsi itu berlangsung secara isolatif atau sistematis. Kategori lainnya mencakup: korupsi besar-besaran dan kecil-kecilan, nasional dan lokal, personal dan institusional, tradisional dan modern.

Seluruh kategori dan tipologi itu sangat membantu untuk mengenali berbagai aspek korupsi: penyebabnya, konsekuensi-konsekuensinya, dan cara-cara pemecahannya. Strategi melawan korupsi dan membangun kemauan politik, dapat dirumuskan berdasarkan pemahaman aspek tersebut dengan benar.

Sejumlah strategi itu mencakup pengembangan tiga hal: Pertama, mengembangkan kemampuan mengartikulasikan berbagai konsekuensi korupsi terhadap sistem ekonomi, politik dan sosial. Kemampuan ini penting untuk melibatkan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) agar membangun koalisi reformasi yang bertujuan membentuk *good governance*.

Kedua, mengembangkan pemahaman tentang kepemimpinan politik dan birokrasi yang tidak konsisten membicarakan soal korupsi. Tujuannya untuk merubah peraturan-peraturan yang sifatnya kolusif.

Ketiga, mengembangkan kemampuan memobilisasi tuntutan-tuntutan memberantas korupsi. Juga menjamin *sustainability* pimpinan politik dan birokrasi agar melakukan kebijakan khusus dan perubahan institusional yang diperlukan untuk memberantas korupsi.

Good Governance dan Pemberantasan Korupsi

Dengan memahami aspek-aspek korupsi serta faktor-faktor

penyebabnya dalam konteks situasi tertentu, barulah reformasi anti-korupsi dapat dilakukan. Singkatnya, gerakan ini melalui proses dua tahap. Pertama, merumuskan kebijaksanaan untuk menangani penyebab-penyebab pokok korupsi. Kedua, menciptakan dan menumbuhkan kemauan politik (*political will*) yang sangat krusial bagi implementasi gerakan reformasi anti-korupsi.

Kedua tahap itu mencerminkan peranan penting pemerintah dan birokrasi dalam gerakan anti korupsi. Gerakan ini membutuhkan *good governance* yang demokratis, kredibel, akuntabel dan transparan dalam mengelola sektor publik. Karena itu langkah awal yang paling penting adalah meningkatkan tuntutan-tuntutan reformasi di level pemerintahan, lalu di level masyarakat bisnis dan kemudian level publik.

Keberhasilan kampanye anti-korupsi ini membutuhkan komitmen yang ikhlas dan tulus dari pimpinan tertinggi dan tinggi negara. Kegagalan gerakan ini di berbagai negara bukan disebabkan karena kurang lengkapnya ketentuan legal atau tidak adanya badan anti korupsi. Tidak adanya keseriusan, komitmen dan keikhlasan dari pimpinan politik dan birokrasi adalah penyebabnya. Keduanya seringkali hanya membicarakan pemberantasan korupsi secara sporadis dan ad-hoc.

Karena itu, ada kesan bahwa pembicaraan masalah korupsi hanya untuk kepentingan konsumsi politik publik dan mendapatkan legitimasi tambahan. Secara umum, pimpinan politik dan birokrasi cenderung melakukan analisis "untung-rugi" politik (*political cost-benefit analysis*), demi eksistensinya. Akibatnya mereka tidak atau kurang mengeluarkan kebijakan resmi atau tindakan kongkrit terhadap korupsi. Karena itu, lembaga-lembaga anti-korupsi dan publik harus terus

melakukan *pressure*. Tujuannya untuk menumbuhkan kemauan politik dari pimpinan politik agar mengeluarkan kebijakan dan langkah kongkrit pemberantasan korupsi.

Pada dasarnya, pimpinan politik dapat mengambil tiga macam kebijakan resmi guna memberantas, paling tidak mengurangi korupsi. Pertama, merubah kebijakan yang mendorong orang atau memberikan kesempatan bagi terjadinya korupsi. Kedua, menata kembali struktur penggajian dan insentif material lainnya yang berlaku pada lembaga-lembaga administrasi-birokrasi dan institusi-institusi politik lainnya. Ketiga, mereformasi lembaga-lembaga hukum untuk menciptakan, menegakkan hukum (*law enforcement*) dan memperkuat *rule of law*. Keberhasilan pemberantasan korupsi akan tergantung pada kemampuan melaksanakan ketiga perubahan ini secara simultan, komprehensif, dan berkesinambungan.

Tahap berikutnya, ketiga kebijakan di atas dapat dipadukan berdasarkan rekomendasi yang diberikan World Bank (1997:105) tentang strategi untuk pemberantasan korupsi secara komprehensif. Ada tiga komponen penting di dalamnya:

Pertama, membangun birokrasi yang berdasarkan ketentuan hukum dengan struktur penggajian yang menghargai kejujuran para pegawai negeri. Rekrutmen berdasarkan *merit* dan sistem promosi haruslah diberdayakan sehingga dapat mencegah intervensi politik. Kontrol keuangan yang kredibel juga harus diberdayakan untuk mencegah terjadinya penggunaan dana publik secara arbitrari.

Kedua, menutup kemungkinan bagi para pegawai untuk melakukan tindakan-tindakan korupsi dengan mengurangi otoritas penuh mereka, baik dalam merumuskan kebijakan maupun dalam mengelola keuangan.

Ketiga, menegakkan akuntabilitas para pegawai pemerintah dengan

memperkuat pengawasan dan menjalankan mekanisme hukuman. Lembaga-lembaga anti-korupsi dan publik umumnya hendaklah juga memberdayakan fungsi kontrol dan pengawasannya.

Pemberdayaan fungsi ini memerlukan strategi agar pemberantasan korupsi dapat berlangsung secara komprehensif dan berkelanjutan. Ada tiga strategi memberdayakan fungsi kontrol dan pengawasan ini:

Pertama, memperkuat kelembagaan dan mekanisme kontrol resmi untuk memonitor para pegawai, pejabat dan politisi. Kedua, meningkatkan tekanan publik agar lembaga dan mekanisme kontrol tersebut bisa berfungsi baik. Keduanya memerlukan reformasi struktur politik kenegaraan dan partai politik serta lingkungan sosial yang memungkinkan publik untuk dapat melakukan tekanan. Ini dapat dicapai melalui kebebasan pers, desentralisasi kekuasaan administratif, transparansi yang lebih besar oleh pemerintah dan birokrasi dalam mengambil keputusan. Yang terakhir, ketiga, mendidik publik untuk melakukan tekanan moral dan politik untuk memberantas korupsi. Publik perlu mendapat sosialisasi tentang konsep-konsep seperti "kantor publik" dan "pelayanan publik" berikut dengan konsekuensi-konsekuensi tentang biaya-biaya sosial, ekonomi, politik, moral, dan agama yang diakibatkan korupsi.

Penutup

Momentum bagi pemberantasan korupsi di Indonesia telah muncul dalam tiga tahun terakhir. Dan momentum itu kini menjadi formal dalam ketetapan dan kebijakan resmi negara, baik pada level MPR, DPR maupun eksekutif.

Meski sempat mengalami sedikit pasang surut pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, momentum itu kembali meningkat sejak Megawati menjadi Presiden. Presiden

Megawati dalam pidatonya menyambut peringatan HUT Kemerdekaan RI ke 56 di depan Sidang Paripurna DPR, Agustus 2001, telah menyatakan tekadnya untuk tidak memberikan kesempatan bagi berkembangnya tindakan-tindakan KKN. Mulai dari keluarga terdekatnya sendiri. Terakhir dalam sebuah kesempatan perjalanannya keliling negara-negara ASEAN, Presiden Megawati berencana untuk menyiapkan RUU Anti-KKN.

Pernyataan-pernyataan Presiden Megawati itu menunjukkan adanya *political will*, namun aktualisasinya masih harus ditunggu. Seharusnya publik tidak menunggu, tetapi justru harus meningkatkan *public pressure* yang sangat krusial dalam usaha memberantas korupsi. Dengan demikian kita bisa memastikan bahwa *political will* itu bukan semata-mata konsumsi politik yang meningkatkan legitimasi dan kredibilitas pimpinan politik yang tengah berkuasa. *Walahū a`lam bish-shawab*.

Daftar Pustaka

- Alatas, Syed Hussein
1990 **Corruption: Its Nature, Causes and Consequences** Aldershot, Brookfield, Vt.: Avebury.
- Elliot, Kimberley A.
1997 "Corruption as a Global Policy Problem: Overview and Recommendations", in **Corruption and the Global Economy**, Washington D.C: Institute for Global Economics.
- Heywood, Paul
1997 "Political Corruption: Problems and Perspectives", **Political Studies**, Vol. 45, No. 3, Special Issue.
- Kaufmann, Daniel
1997 "Perceptions about Corruption among Elites in Emerging Economies", **World Bank**.
- Klitgaard, Robert
1988 **Controlling Corruption**, Berkeley: University of California Press.
- Leiken, Robert S.
1996 "Controlling the Global Corruption Epidemic", **Foreign Policy**, 105, Winter.
- Morgan, Amanda L.
1998 **Corruption: Causes, Consequences, and Policy Implications: A Literature Review**, San Francisco: The Asia Foundation.
- Nye, JS
1989 "Political Corruption: A Cost-Benefit Analysis", in **Political Corruption: A Handbook**, New Brunswick: Transaction.
- Philip, Mark
1977 "Defining Political Corruption", **Political Studies**, Vol 45, No. 3.
- Rose-Ackerman, Susan
1978 **Corruption: A Study of Political Economy**, New York: Academy Press.
- 1996 "Redesigning the State to Fight Corruption", **Viewpoint**, Note No. 75, World Bank.
- World Bank
1997, **Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank**, Washington DC.

Segenap Penguru
Jurnal Kriminologi In
(The Indonesian Journal of
Mengucapkan Selamat Atas
Dr. M. Mustofa, M