

SEJARAH PANJANG KORUPSI DI INDONESIA & UPAYA PEMBERANTASANNYA

Suraji

Direktur Eksekutif Matapena Institute Yogyakarta

Email: faiz_attaqi@yahoo.co.id

Diterima 30 Agustus 2008

Diproses: 15 September 2008

ABSTRACT

One of national problem which has not been overcome is corruption. This is also including the eradication effort. Corruption involves both public and private institutions. In institution of state can be witnessed corruption happened is good instituted executive, legislative and judicative. Public institution is the institution which is giving public service, law and interest aggregation which is the existing increasingly real where elite region becomes corruption arena. But if the institution exactly becomes as result of to its the power doesn't work carefully and is not believe by public of course becomes dilemma to the future of and state progress. In power and political context, corruption follows opinion Lord Acton that is assumed power product, through power tends to corrupt, absolute of power corrupts absolutely. From the aspect of this approach corruption happened in Indonesia not quit of power and or power heritage product from regime to regime that is not is finalized carefully. Mean finite old order regime of reform had endowed its (the corruption and eradication only mere rhetoric, Mean has not made political will in eradication of corruption. So very fair if the existing of rampant corruption and has been believed as culture for public Indonesia.

Efforts which have been done at reform era as democracy era claiming change and freedom of enough realities even has not is optimal result of his. This thing is required [by] hard work of all element of nation to coalesce jihad fights against corruption

Keywords: *corruption, Indonesian-history*

PENDAHULUAN

Dewasa ini, korupsi menjadi kata yang sangat terkenal dan menjadi perbincangan mulai dari tingkat keluarga hingga negara. Hampir setiap menit masyarakat bawah hingga pejabat tinggi tidak lepas dari kata tersebut. Di berbagai media massa, baik cetak maupun elektronik, korupsi sudah menjadi pemberitaan umum. Bahkan kalangan yang terlibat sangat beragam, mulai dari masyarakat biasa, tokoh, agamawan, sampai pejabat. Hampir semua kalangan mengatakan korupsi di Indonesia sudah dapat dikategorikan sebagai budaya. Sebagian masyarakat kita mempunyai pemahaman dan keyakinan bahwa untuk menjadi kaya dapat dilakukan melalui jalan pintas, yaitu korupsi. Budaya korupsi seakan memperoleh lahan yang subur karena sifat sebagian besar masyarakat yang lunak, sehingga permisif terhadap berbagai penyimpangan moral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keadaan yang demikian menyebabkan persoalan korupsi dianggap sebagai perkara biasa yang wajar terjadi dalam kehidupan masyarakat.

Berangkat dari hal tersebut, wajar jika Indonesia selalu mendapat prestasi sebagai salah satu bangsa terkorup di dunia, yaitu dengan peringkat nomor empat di dunia dan nomor wahid di Asia Tenggara. Beberapa bukti mengenai korupsi yang terjadi di Indonesia ditunjukkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Pertama*, dalam survey *Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC)* bulan Januari-Februari 2008 terhadap 900 ekspatriat di Asia, dinyatakan bahwa Indonesia menduduki peringkat pertama sebagai negara terkorup se-Asia. *Kedua*, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2007 diberi nilai 2.0 (termasuk tertinggi di dunia). *Ketiga*, kebocoran dana pembangunan dapat mencapai 50 % dan pungutan tidak resmi mencapai 30 % biaya produksi. *Keempat*, dalam laporan BPK tahun 2004-2008 terlihat bahwa terjadi penyelewengan uang negara sebesar 166,5 trilyun rupiah, dimana 144 trilyun adalah merupakan pelanggaran BLBI. *Kelima*, akhir tahun 2007, catatan ICW mengungkapkan kasus korupsi di berbagai daerah di Indonesia mencapai 450 kasus dan merugikan negara sebesar 6 trilyun. Keenam, hasil penelitian MTI menunjukkan semua lembaga institusi baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah melakukan korupsi secara berjama'ah (ICW, 2008)

Selain data diatas, juga terdapat banyak sinyalemen dan fakta bahwa sikap dan tindak koruptif masih ada dan terus terjadi dimana-mana yang sebagian bekerja secara sistematis dan terstruktur dalam sistem kekuasaan dan sistem sosial masyarakat. Pemberantasan korupsi masih kerap dijadikan sebagai sekedar jargon politik dari suatu kekuasaan oleh sebagian kalangan, meskipun sebagian lainnya menjadikan pemberantasan korupsi benar-benar sebagai prioritas yang secara serius perlu dilakukan untuk membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui gerakan reformasi atau perbaikan tata pemerintahan (*gov-*

ernance reform). Konteks yang menarik dalam persoalan korupsi di Indonesia dan upaya pemberantasannya adalah ketika justru pada saat yang sama tersinyalir bahwa perilaku dan tindak korupsi kian meningkat. Fakta ini mengakibatkan dua hal sekaligus. *Pertama*, berkembang sikap fatalis yang menyimpulkan bahwa korupsi memang sulit diberantas dan sulit ditangani, sehingga sikap permisif untuk ikut melakukan korupsi meningkat. *Kedua*, terdapat berbagai upaya kreatif untuk tetap membangun gerakan antikorupsi di dalam sistem sosial masyarakat dengan membentuk zona-zona antikorupsi. Dalam situasi saat ini perlu ada perlawanan korupsi sedini mungkin dari tingkat lebih kecil hingga yang besar, dari keluarga hingga negara (Bambang Widjojanto, 2005).

Selanjutnya, persoalan korupsi juga tidak terlepas dari kekuasaan dan kepentingan dari rezim ke rezim mengingat konteks politik kekuasaan cenderung korup. Tulisan ini akan mengkaji secara mendalam sejarah panjang korupsi di Indonesia dan upaya pemberantasannya.

SEJARAH PANJANG KORUPSI DI INDONESIA

Persoalan korupsi tidak dapat dipisahkan dalam dinamika politik kekuasaan sebuah rezim. Kekuasaan politik menurut David Easton merupakan satu-satunya bentuk kekuasaan yang memiliki daya paksa yang sah kepada masyarakat secara luas dan ketundukkan masyarakat akan terealisasi karena memang rakyat memiliki kepentingan untuk menutupi keterbatasannya. Disamping itu, bentuk kekuasaan juga merupakan sesuatu hal yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif yang melingkupi rakyat dalam koridor negaranya. Senada dengan hal tersebut, Lord Acton mengemukakan pendapat bahwa *power tends to corrupt, absolut power corrupts absolutely* yang artinya kekuasaan lebih memberikan kesempatan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Konteks pemahaman tersebut memberikan gambaran bahwa korupsi terjadi dalam lingkungan kekuasaan yang dimiliki oleh kekuasaan politik suatu rezim yang berkuasa pada saat tertentu.

Sebagai sebuah persoalan besar yang menghancurkan sendi-sendi kehidupan bangsa serta bagian dari kejahatan yang terorganisir, hampir semua orang berupaya untuk melawan korupsi, mulai dari pejabat, akademisi, aktivis, tokoh, agamawan, sampai masyarakat umum. Upaya tersebut walaupun seringkali hanya menjadi retorika politik tetapi sebagai bangsa kita tetap wajib untuk berusaha melawan korupsi.

Sejarah membuktikan bahwa gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia sudah lama dilakukan oleh para penguasa, yaitu sejak pemerintahan Orde Lama. Berbagai upaya dan strategi sudah diupayakan dalam pemberantasan korupsi antara lain ditetapkannya peraturan perundang-undangan tentang pemberantasan korupsi,

munculnya lembaga anti korupsi sudah tidak terhitung lagi jumlahnya, baik yang didirikan oleh Pemerintah, Lembaga Studi Perguruan Tinggi, NGO/LSM, maupun titik baik para akademisi, lembaga keagamaan, kyai/ustad dan tokoh masyarakat. Namun, banyaknya aturan perundangan dan badan anti korupsi tersebut ternyata tidak cukup menjamin bangsa ini terbebas dari korupsi. Justru yang terjadi adalah **“patah tumbuh hilang berganti, mati satu tumbuh seribu”** seperti sel kanker ganas karena akarnya yang telah meluas. Semakin dibabat semakin cepat penyebarannya. Jangankan untuk membasmi korupsi, untuk menekan laju pertumbuhan korupsi saja tidak signifikan. Sikap pesimis dan sinis kerap mewarnai penilaian masyarakat terhadap keseriusan pemerintah dalam memberantas korupsi.

Pada masa pemerintahan Orde Lama, gerakan perlawanan anti-korupsi dilaksanakan dengan mulai disahkannya “Undang-Undang Keadaan Bahaya” pada awal tahun 60-an. Undang-Undang tersebut melahirkan Komisi Pemberantas Korupsi yang disebut dengan PARAN (Panitia Retooling Aparatur Negara). Lembaga ini diketuai oleh Jenderal A.H. Nasution dengan dibantu oleh Prof. M. Yamin dan Roeslan Abdul Gani. Salah satu poin pentingnya adalah semua pejabat negara diwajibkan mengisi Daftar Kekayaan Pejabat Negara. Namun apa yang terjadi kemudian adalah kondisi dimana ikhtiar tersebut akhirnya kandas tanpa hasil apa-apa (<http://www.kpk.go.id>). Pada masa ini, setidaknya terdapat empat faktor penyebab kegagalan dalam pemberantasan korupsi. *Pertama*, faktor belum adanya kebijakan derivasi (kebijakan turunan) yang memungkinkan agen pelaksana kebijakan bisa menjalankan tugasnya dengan baik. *Kedua*, faktor adanya resistensi dari para pejabat negara (terutama yang diindikasikan korup) dengan cara menolak menyerahkan daftar kekayaannya kepada PARAN. Mereka hanya mau menyerahkan kepada Presiden, meskipun dalam kenyataannya sampai saat PARAN bubar mereka tidak pernah menyerahkan daftar kekayaannya ke Presiden. *Ketiga*, faktor tidak berkaitnya secara langsung antara strategi pemberantasan korupsi dengan sistem administrasi publik yang dipraktekkan. *Keempat*, tidak adanya komitmen negara khususnya para pejabat untuk melawan dan memberantas korupsi. Setelah lembaga yang diberi nama PARAN dibubarkan, Pemerintah Orde Lama selanjutnya mengeluarkan kebijakan baru yang dikemas dalam Keppres No.275 Tahun 1963 tentang pemberantasan korupsi. Untuk melaksanakan Keppres tersebut Pemerintah menunjuk lagi Jenderal A.H. Nasution sebagai ketuanya dengan tugas yang lebih berat, yaitu meneruskan kasus-kasus korupsi ke meja hijau (<http://www.kpk.go.id>).

Jendral A.H. Nasution melakukan tugasnya dengan sandi “OPERASI BUDHI”. Sasarannya adalah BUMN dan lembaga-lembaga negara yang dianggap rawan korupsi, misalnya Pertamina (KPK, 2007). Tetapi Keppres 275/1963 sebagai landasan pemberantasan korupsi juga tidak dilaksanakan secara efektif.

Penyebab dari kegagalan Keppres tersebut antara lain adalah, adanya resistensi birokrasi dan pejabat negara yang dekat dan kong kalingkong dengan Presiden. Akhirnya pelaksanaan kebijakan pemberantasan korupsi yang diback-up Keppres tersebut gagal. Sampai Pemerintah Orde Lama tumbang, pemberantasan korupsi tidak membuahkan hasil yang berarti. (<http://www.kpk.go.id>).

Selanjutnya pengalaman Orde Baru dalam pemberantasan korupsi juga tidak jauh dari Orde Lama. Bahkan pada masa Orde Baru korupsi malah justru semakin merajalela dan merasuk ke semua lini kehidupan dan pemerintahan. Pemberantasan korupsi tidak lebih dari sekedar retorika politik belaka. Retorika itu diawali dengan pidato Soeharto (sebagai Presiden) di depan DPR/MPR pada tanggal 16 agustus 1967 yang menyatakan akan membasmi korupsi hingga ke akar-akarnya. Kemudian dibentuklah TPK (Tim Pemberantasan Korupsi). Tetapi, seperti yang diduga oleh banyak kalangan. TPK tidak memiliki keberanian untuk membongkar korupsi yang sudah mewabah, hingga akhirnya terjadi demonstrasi mahasiswa dan pelajar secara besar-besaran di tahun 1970, yang menuntut dan mendesak Soeharto memenuhi janjinya untuk lebih serius memberantas korupsi, terutama di Pertamina, Bulog, dan Departemen Kehutanan. Hal inilah yang kemudian memunculkan inisiatif dibentuknya lembaga "Komite Empat". Lembaga Komite Empat ini juga tidak mampu menjalankan tugasnya, sehingga pemerintah Orde Baru menggerakkan operasi yang diberi nama "OPSTIB" (Operasi Tertib) yang dipimpin oleh Laksamana Sudomo. Kegagalan pemberantasan korupsi yang semakin nyata di era rezim Orde Baru diwarnai oleh lahirnya berbagai peraturan perundangan yang sengaja dibuat untuk melindungi tindakan para koruptor agar bebas dari jeratan hukum. Pola pemerintahan Orde Baru yang melindungi koruptor ini dapat dipahami dengan jelas melalui pendekatan ekonomi politik korupsi. Karena sikap pemerintah Orde Baru yang demikian itulah maka negara Indonesia dikenal oleh para pengamat asing sebagai negara kleptokratik (Rose-Ackerman, 2006), yaitu suatu istilah untuk menyebut "negara para maling".

Kegagalan pemberantasan korupsi di masa Orde Baru secara nyata juga mencerminkan belum adanya strategi dan kebijakan pemberantasan korupsi yang komprehensif (seperti Orde Lama), sehingga penanganan yang dipraktekkan seakan-akan tidak memiliki nilai yang dapat mencegah potensi terjadinya korupsi di tubuh birokrasi. Lebih dari itu, strategi pemberantasan korupsi yang dibuat tidak didasarkan pada kebijakan yang jelas, yaitu kebijakan yang menitikberatkan upaya pencegahan potensi terjadinya korupsi birokrasi, tetapi lebih diwarnai oleh kepentingan politik jangka pendek.

Berdasarkan pengalaman historis pemberantasan korupsi di masa Orde Lama dan Orde Baru, pemerintah di era reformasi (yang dilahirkan dari gerakan massa secara nasional untuk menyelamatkan Indonesia dari praktek KKN), didesak untuk

melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi secara lebih serius. Hamilton-Hart (2001) dalam tulisannya tentang *Anti-Corruption Strategies in Indonesia* mencatat bahwa sejak reformasi 1998 berbagai upaya untuk memerangi korupsi memang telah dilakukan secara mendasar oleh pemerintah, antara lain melalui: *Political Reform, Social and Press Freedoms, Fiscal Transparency and Financial Monitoring, Legal Reform, Direct Strategies Against Corruption, Foreign involvement in the Reform Process, and Civil Service Reform.*

Di era Pemerintahan B.J. Habibie, gerakan anti-korupsi ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN. Berdasarkan Undang-Undang tersebut dibentuklah berbagai badan anti-korupsi, antara lain; "KPKPN", "KPPU" dan "KOMISI OMBUSDMAN". Akan tetapi kelembagaan-kelembagaan tersebut belum dapat menunjukkan kinerjanya sebagai badan anti-korupsi yang efektif.

Di era pemerintahan K.H. Abdurrachman Wachid (Gus Dur), gerakan pemberantasan korupsi diwujudkan dengan membentuk sebuah badan anti-korupsi yang diberi nama "Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi" (TGPTPK) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000. Namun sayang, lembaga yang diketuai oleh Hakim Agung Andi Andojo tersebut akhirnya harus dibubarkan karena menurut Mahkamah Agung (melalui *Judicial Review*) keberadaan dan struktur lembaga tersebut tidak lazim. Hingga Gus Dur dilengserkan dari jabatan Presiden, pemberantasan korupsi tetap tidak menunjukkan hasil yang signifikan.(Ulul Albab, 2007).

Di era Presiden Megawati, komitmen untuk tetap memerangi korupsi juga terus digalakkan. Pada masa inilah pemerintah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-Undang No. 30 Tahun 2002. Struktur dan kelembagaan KPK tidak dipengaruhi oleh kekuasaan manapun. Begitu dibentuk, KPK langsung bekerja ekstra keras. Sehingga, meskipun sebagai lembaga baru, KPK menunjukkan diri sebagai lembaga yang berwibawa dan ditakuti oleh para pejabat. Tidak sedikit pejabat dan politisi, terutama DPR/DPRD, yang diseret ke pengadilan atas tuduhan korupsi. Walaupun banyak pejabat dan politisi yang terjerat hukum karena kasus korupsi, namun tetap saja era Megawati juga menyuburkan korupsi, terbukti dengan banyaknya mantan pejabat yang masuk bui (Ulul Albab, 2007).

Kemudian, di era Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), disamping melanjutkan gebrakan presiden sebelumnya, SBY juga melakukan gebrakan dengan membentuk TimTasTipikor (Tim Pemberantas Tindak Pidana Korupsi) berdasarkan Keppres No.61 Tahun 2005. Lembaga ini mengemban misi melakukan pemberantasan korupsi di lingkungan pemerintahan. Eksistensi dan kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan

demikian, maka di era pemerintahan SBY, Indonesia pernah memiliki 2 lembaga anti-korupsi, yaitu KPK dan TimTasTipikor. Namun dalam perkembangannya pada pertengahan tahun 2007, lembaga TimTasTipikor dibubarkan dan fungsinya dijalankan oleh lembaga peradilan umum. (Ulul Albab, 2007).

Kinerja KPK untuk memberantas korupsi sangat menonjol, bahkan telah mulai membawa efek jera. Sampai dengan akhir tahun 2006, banyak pejabat negara yang korup diseret ke meja hijau. Beberapa kasus korupsi besar yang berhasil diungkap oleh KPK antara lain: kasus penjualan aset kredit PT PPSU oleh BPPN, kasus penyalahgunaan fasilitas *preshipment* dan *placement* deposito dari BI kepada PT Texmaco Group melalui Bank BNI, kasus penyalahgunaan jabatan oleh Kepala Bagian Keuangan Dirjen Perhubungan Laut dalam pembelian tanah, kasus pengadaan Busway pada Pemda OKI Jakarta, kasus pengadaan buku dan bacaan SD, SLTP yang dibiayai oleh Bank Dunia, kasus pengadaan Helikopter jenis MI-2 Merk Pie Rostov Rusia milik Pemda NAD dengan tersangka Ir. H. Abdulflah Puteh, kasus di KBRI Malaysia, kasus Theo Toemion, kasus penyuapan Hakim Agung MA dalam perkara Probosutedjo, kasus penyuapan panitera PT Jakarta oleh kuasa hukum Abdullah Puteh, kasus korupsi di KPU, kasus penyuapan anggota KPU, kasus ijin pelepasan kawasan hutan seluas 147 ribu hektare untuk perkebunan kelapa sawit, kasus pembelian alat berat senilai Rp 185,63 miliar oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, kasus Rokhmin Dahuri mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, kasus pungutan liar pengurusan dokumen keimigrasian, kasus pengadaan kotak suara Pemilihan Umum 2004, kasus mantan Gubernur Kalimantan Selatan H.M. Sjachriel Darham dengan dugaan korupsi penggunaan uang taktis, kasus korupsi APBD Kabupaten Kendal 2003-2005 senilai Rp 47 miliar, kasus Bupati Kutai Kartanegara Syaokani H.R. dengan dugaan korupsi Bandara Loa Kulu yang diperkirakan merugikan negara sebanyak Rp 15,9 miliar, kasus BLBI dan kasus BI, kasus buku ajar di Sleman yang saat ini ditangani KPK (<http://www.kpk.go.id>, 2007).

Berbagai upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh penguasa sejak Orde Lama hingga SBY-JK secara kasat mata belum menunjukkan hasil yang gemilang, hal ini muncul kewajaran apabila korupsi dikaitkan dengan sistem politik dan birokrasi yang korup, sehingga membentuk budaya di tengah masyarakat yang menganggap korupsi adalah masalah biasa, bukan sebagai kejahatan atau bencana *the root of all evils* bagi negara. Upaya kesadaran korupsi sebagai kejahatan baru sadari sejak era reformasi 1998 dengan disahkannya Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, dibentuklah berbagai badan anti-korupsi, antara lain; "KPKPN", "KPPU" dan "KOMISI OMBUSDMAN" dan kemudian disahkannya Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan korupsi dan Undang-

undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Sebagai awal yang baik untuk memulai upaya pemberantasan korupsi pada era saat ini dibutuhkan kerja keras semua pihak, tidak hanya KPK tetapi juga semua elemen bangsa untuk terlibat langsung dalam pemberantasan korupsi. Hal ini diharapkan dapat menghilangkan pemahaman bahwa korupsi merupakan warisan sejarah dan budaya masyarakat Indonesia.

Tabel 1.
Pemberantasan Korupsi dari Orde Lama Hingga SBY-JK

| Orde Lama | Orde Baru | Orde Reformasi | | | |
|--|---|--|---|---|---|
| | | Era Habibie | Era Gus Dur | Era Megawati | SBY-JK |
| <p>Gerakan anti korupsi dimulai pada awal tahun 1960-an, ditandai dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disahkannya Undang-Undang Keadaan Bahaya; 2. Pembentukan Badan Antikorupsi, yaitu PARAN (Panitia Retooling Aparatur Negara); 3. Dikeluarkannya Keppres No.275 tahun 1965 tentang pemberantasan korupsi, yang diimplementasikan dengan sandi "OPERASI BUDHI". 4. Munculnya serangan balik dari para koruptor (<i>Corruptor Fight Back</i>), 5. Hingga Pemerintah Orde Lama tumbang, korupsi belum juga dapat diberantas. Berbagai program anti-korupsi tidak menunjukkan hasil yang berarti (signifikan). 6. Analisis: Kegagalan disebabkan oleh rendahnya komitmen politik, <i>Corruptor Fight Back</i> yg kuat, rendahnya penegakan hukum, dan dikesampingkannya pendekatan adm publik. | <p>Gerakan anti-korupsi ditandai dengan retorika politik, diteruskan dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dibentuknya Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) 2. Dibentuknya "Komite Empat" utk pemberantasan korupsi 3. Diadakan operasi yang diberi nama "OPSTIB" (Operasi Tertib) dipimpin oleh Laksamana Sudomo; 4. Gerakan anti-korupsi tidak berhasil, bahkan korupsi mewabah dan terjadi secara sistemik. 5. Analisis: Gerakan anti-korupsi hanyalah "retorika politik Orba". Korupsi tidak dpt dijinakkan, malah Indonesia lebih dikenal sbg negara Kleptokratik karena justru melindungi korupsi dg berbagai kebijakan | <p>Gerakan anti korupsi ditandai dg dikeluarkannya:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.UU No.28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN 2.Dibentuk berbagai badan anti-korupsi, antaralain; KPKPN, KPPU dan KOMISI OMBUSDMAN 3.Akan tetapi berbagai kelembagaan tersebut belum dpt menunjukkan kinerjanya sebagai badan anti-korupsi yang efektif; 4.Analisis: Gerakan anti-korupsi baru merupakan fenomena euforia politik dari gerakan reformasi. Kelembagaan anti korupsi yang dibentuk tidak mampu menjalankan dengan baik karena lemahnya sistem administrasi publik (akibat adanya mosi tidak percaya) dan tidak adanya mekanisme yang jelas tentang peradilan kasus korupsi. | <p>Gerakan anti-korupsi ditandai dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dikeluarkannya PP No.19 Th 2000, yang mendasari 2. Dibentuknya lembaga Tim "Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi" (TGPTPK). 3. Namun lembaga tersebut akhirnya harus dibubarkan karena menurut Mahkamah Agung (melalui Judicial Review) keberadaan dan struktur lembaga tersebut tidak lazim; 4. Munculnya serangan balik dari para koruptor (<i>Corruptor Fight Back</i>) yang menghantam dan mengenai langsung eksistensi Presiden Gus Dur, dengan serangan opini publik bahwa Gus Dur sendiri tidak bersih. 5. Analisis: Kegagalan program anti-korupsi disebabkan oleh banyak hal, antara lain; belum pulihnya kepercayaan publik pada kesungguhan pemerintah untuk memberantas korupsi, disamping sistem peradilan yang tidak jelas. | <p>Gerakan anti-korupsi ditandai dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dikeluarkannya UU No.30 Th 2002, yang menjadi dasar 2. Dibentuknya KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi); 3. Gerakan anti-korupsi mulai menuai hasil. Tidak sedikit pejabat publik dan politis, terutama DPRD, yang diseret ke pengadilan atas tuduhan korupsi; 4. Munculnya serangan balik dari para koruptor (<i>Corruptor Fight Back</i>) terutama kepada kelembagaan dan peran KPK sebagai lembaga super body. 5. Analisis: Gerakan anti-korupsi memang mulai menghasilkan. Tetapi ternyata berdampak negatif pada proses pelaksanaan adm publik, antara lain; muncul gejala kriminalisasi administrasi dan pejabat publik. Hal mana disebabkan oleh terlalu kuatnya pendekatan hukum dan dikesampingkannya pendekatan adm publik. | <p>Gerakan anti-korupsi ditandai dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dikeluarkannya Keppres No.61/MTh 2005, yang menjadi dasar 2. Dibentuknya TimTasTipikor (Tim Pemberantas Tindak Pidana Korupsi). Lembaga ini melakukan pemberantasan korupsi di lingkungan pemerintahan. Kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. 3. Tetapi pada pertengahan tahun 2007 Timtastipikor dibubarkan, dan fungsinya dijalankan dibawah koordinasi Jaksa Agung. 4. Munculnya serangan balik dari para koruptor (<i>Corruptor Fight Back</i>), 5. Gerakan anti-korupsi mulai menghasilkan dampak negatif pada proses pelaksanaan adm publik; 6. Analisis: Pendekatan hukum perlu dilaksanakan bersama2 dg pendekatan adm publik (preventif) untuk mensinkronkan antara 'pemberantasan korupsi' dan 'reformasi birokrasi'. |

Sumber: Diolah dari beberapa sumber

Upaya Pemberantasan Korupsi

Max Weber, seorang peletak dasar metodologi Ilmu Sosial, mengatakan bahwa orang tidak boleh memulai dari suatu definisi, melainkan perlu menurunkan indikator-indikator definisi itu sesuai contoh-contoh khusus. Bagaimanapun juga tak akan pernah menjadi definisi akhir, namun yang ada adalah sebuah definisi yang dicocokkan dengan maksud-maksud atau peristiwa yang sedang dihadapi. Perilaku korupsi bisa diindikasikan dari berbagai perspektif atau pendekatan. Tindakan korupsi menurut perspektif keadilan atau pendekatan hukum misalnya mengatakan bahwa korupsi adalah mengambil bagian yang bukan menjadi haknya. Korupsi adalah mengambil secara tidak jujur perbendaharaan milik publik atau barang yang diadakan dari pajak yang dibayarkan masyarakat untuk kepentingan memperkaya dirinya sendiri. Korupsi adalah tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi suatu jabatan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan berupa status, kekayaan atau uang untuk perorangan, keluarga dekat atau kelompok sendiri (Syafuan Rozi, 2006).

Dalam perspektif teori, bentuk-bentuk korupsi dapat berupa *Fraud, Political Bargains, Embezzlement, Bribery, Favoritism, Extortion, Abuse of Discretion, and Conflict of Interest* (Hutchinson (2005). Sedangkan Anwar Shah (2006), merumuskan korupsi ke dalam 4 (empat) bentuk. *Pertama, Petty, administrative or bureaucratic corruption. Kedua, grand corruption. Ketiga, state or regulatory capture and influence peddling. Keempat, patronage/paternalism and being a "team player"*. Sedangkan Spector (2003) merumuskan bentuk korupsi kedalam 6 (enam) kategori yaitu; *Embezzlement, Nepotism, Bribery, Extortion, Influence Peddling, dan Fraud*. Bentuk-bentuk korupsi tersebut hanya dimaksudkan untuk memudahkan dalam penanggulangan maupun dalam pemberantasannya, sehingga perbincangan tentang korupsi yang lebih penting adalah strategi penanggulangan atau pemberantasannya, bukan sekedar merumuskannya. Korupsi yang secara lebih populer dirumuskan sebagai penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi (*the abuse of public power for private gain*), dalam bentuk yang paling sederhana dan populer seringkali dapat dilihat sebagai tindak penyuapan (*bribery*). Berdasarkan bentuk-bentuk korupsi sebagaimana dikutip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa "Korupsi" dan "Suap" harus dipandang sebagai dua sisi dari satu mata uang, meskipun per-definisi kedua *term* tersebut bisa dibedakan. Hal ini menjadi penting karena praktek "penyuapan" di beberapa wilayah budaya masyarakat di suatu negara tertentu dianggap bukan "korupsi" (Ulul Albab, 2007).

Dalam upaya pemberantasan korupsi menurut Klitgaard (1988) dapat dirumuskan 3 (tiga) model pemberantasan korupsi, yaitu: *Principal-Agent or Agency Models, New Public Management Perspectives, dan Neo-Institutional Economics Frameworks*. Model pertama, *Principal-Agent or Agency Models* adalah model yang cocok

diterapkan pada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang diktator (*Benevolent Dictator*); dan pemerintahan yang memotivasi pegawainya agar memiliki integritas dalam menggunakan berbagai sumber daya publik yang sering disebut "*Crime and Punishment Model*". Menurut model *Principal-Agent or Agency*, pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan 4 cara. *Pertama*, mengurangi jumlah transaksi melebihi kewenangan yang dimiliki pejabat publik (baik sebagai birokrat, profesional, maupun politisi). *Kedua*, mengurangi kesempatan memperoleh keuntungan dari setiap transaksi. *Ketiga*, meningkatkan kemungkinan (akses) untuk pendeteksian. *Keempat*, meningkatkan hukuman bagi koruptor. Sehingga, menurut Klitgaard, model apapun yang diterapkan tetap harus mewaspadaai adanya kekuasaan monopoli dan kewenangan pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan yang cenderung tidak terbatas karena menurutnya "*corruption equals monopoly plus discretion minus accountability*". Untuk mengurangi korupsi dengan kerangka kerja ini maka negara harus memiliki pemerintahan yang mampu menegakkan peraturan perundangan (*Rules-Driven Government*) dengan pengawasan internal yang kuat dan ketat (*strong internal controls*) serta dengan diskresi yang terbatas (*little discretion*) kepada para pejabat publik.

Model kedua, *New Public Management Perspectives* yaitu pandangan tentang administrasi baru/reformasi birokrasi yang dilakukan secara berkelanjutan dan mesyaratkan diubahnya perundang-undangan yang lebih luas. Menurut model *New Public Management Perspectives*, pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan 3 cara. *Pertama*, memberikan batasan secara jelas melalui Undang-undang/peraturan negara tentang pelayanan publik dan etika politik dan birokrasi. *Kedua*, memberikan pelimpahan kewenangan/tanggungjawab atas sumberdaya dan personalia dibarengi dengan sentralisasi pengendalian dan kontrol birokrasi di daerah. *Ketiga*, pengendalian dan kontrol secara menyeluruh yang dilakukan oleh lembaga hukum dan partisipasi publik atas kinerja birokrasi/pejabat, serta elit-elit politiknya. (Klitgaard,1988)

Model ketiga, *Neo-Institutional Economics Frameworks* yaitu, model kerangka kerja ekonomi baru yang mendasari pada kesejahteraan secara merata. Menurut model *Neo-Institutional Economics Frameworks* dalam pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan 3 cara. *Pertama*, pengembangan ekonomi yang disesuaikan dengan SDA yang dimiliki. *Kedua*, adanya lembaga-lembaga ekonomi dari di daerah hingga tingkat bawah. *Ketiga*, perlunya pengembangan wirausaha dan inovasi dalam pengembangan ekonomi dari pusat hingga daerah.

Sedangkan Bank Dunia, merekomendasikan upaya pemberantasan korupsi dalam bentuk "*The World Bank Anti-Corruption Strategy*" yang meliputi beberapa langkah. *Pertama*, "*Competitive Private Sector*" yang ditempuh melalui kebijakan pengaturan, simplifikasi perpajakan, stabilitas ekonomi makro, dan mengurangi

monopoli. *Kedua*, “*Political Accountability*” yang harus ditempuh dengan cara menciptakan kompetisi politik yang sehat, transparansi keuangan partai politik, mengumumkan aset dan harta kekayaan ke publik. *Ketiga*, “*Civil Society Participation*” yang berarti harus ada kebebasan dan keterbukaan informasi. Harus ada *public hearing* untuk setiap rancangan kebijakan yang akan diputuskan, dan memberi peran yang cukup besar kepada media dan LSM. *Keempat*, “*Institutional Restraints on Power*” yang dapat ditempuh dengan cara menciptakan pengadilan yang independen dan efektif. *Kelima*, “*Public Sector Management*” yang bisa ditempuh melalui profesionalisasi pelayanan kepada masyarakat, desentralisasi (Word Bank, 2007)

Diantara model Klitgaard dan Bank Dunia juga terdapat model yang dipakai di negara-negara di Asia adalah *Anti-Corruption Legislation with no Independent Agency*. Model ini dipraktekkan di Mongolia. Model yang kedua adalah *Anti-Corruption Legislation with several Agencies*, model ini diterapkan di India dan Philipina. Sedangkan model selanjutnya adalah *Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency*, model ini dilaksanakan di Singapore dan Hong Kong. Model Asia secara umum mengacu pada enam hal. *Pertama*, *Commitment of the political leadership is crucial*. *Kedua*, *Comprehensive strategy is more effective*. *Ketiga*, *The Anti-Corruption Agency must itself be incorruptible*. *Keempat*, *The Anti-Corruption Agency must be removed from policy control*. *Kelima*, *Reduce opportunities for corruption in vulnerable agencies*. *Keenam*: *Reduce corruption by raising salaries if contry can afford to do so*” (Quah, 1994)

Dari uraian model-model diatas dapat dilihat bahwa dalam upaya pemberantasan korupsi terdapat banyak cara yang harus dilakukan dan masing-masing model memiliki kelebihan dan kelemahan. Dalam pelaksanaannya model satu dapat efektif di satu negara, namun tidak efektif di negara yang lain. Karenanya penerapan strategi pemberantasan korupsi masih membutuhkan aturan-aturan yang sesuai dengan negara terkait. Dalam konteks Indonesia, model pemberantasan korupsi harus dilakukan secara menyeluruh. Misalnya saja dimulai dari model yang relatif lebih dekat yaitu model *Principal-Agent or Agency* beserta langkah-langkahnya. *Pertama*, mengurangi jumlah transaksi yang melebihi kewenangan yang dimiliki pejabat publik, *Kedua*, mengurangi kesempatan memperoleh keuntungan dari setiap transaksi. *Ketiga*, meningkatkan kemungkinan (akses) untuk pendeteksian. *Keempat*, meningkatkan hukuman bagi koruptor. Namun, model tersebut perlu disempurnakan dengan model *New Public Management Perspectives*, *Neo-Institutional Economics Frameworks* dan didukung oleh publik untuk melakukan jihad melawan korupsi.

Tabel. 2
Model Strategi Pemberantasan Korupsi

| Model | Uraian | Cara Kerja |
|-------------------------|--|--|
| Models Klitgaard (1988) | <i>Principal-Agent or Agency Models;</i> | <i>Principal-Agent or Agency</i> , pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan 4 cara, yaitu: <i>Pertama</i> ; mengurangi jumlah transaksi melebihi kewenangan yang dimiliki pejabat publik (baik sebagai birokrat, profesional, maupun politisi). <i>Kedua</i> ; Mengurangi kesempatan memperoleh keuntungan dari setiap transaksi. <i>Ketiga</i> ; Meningkatkan kemungkinan (akses) untuk pendeteksian. <i>Keempat</i> ; Meningkatkan hukuman bagi koruptor. |
| | <i>New Public Management Perspectives;</i> | <i>Pertama</i> , memberikan batasan secara jelas melalui Undang-undang/peraturan negara tentang pelayanan publik dan etika politik dan birokrasi. <i>Kedua</i> , memberikan pelimpahan kewenangan/tanggungjawab atas sumberdaya dan personalia dibarengi dengan sentralisasi pengendalian dan kontrol birokrasi di daerah. <i>Ketiga</i> , pengendalian dan kontrol secara menyeluruh yang dilakukan oleh lembaga hukum dan partisipasi publik atas kinerja birokrasi/pejabat, serta eli-eli politiknya. |
| | <i>Neo-Institutional Economics Frameworks.</i> | <i>Pertama</i> , pengembangan ekonomi yang disesuaikan dengan SDA yang dimiliki. <i>Kedua</i> , adanya lembaga-lembaga ekonomi dari di daerah hingga tingkat bawah. <i>Ketiga</i> , perlunya pengembangan wirausaha dan inovasi dalam pengembangan ekonomi dari pusat hingga daerah. |
| Model Bank Dunia | <i>Pertama</i> , Strategi "Competitive Private Sector" melalui kebijakan pengaturan, simplifikasi perpajakan, stabilitas ekonomi makro, dan mengurangi monopoli. <i>Kedua</i> , Strategi "Political Accountability" dengan cara menciptakan kompetisi politik yang sehat, transparansi keuangan partai politik, mengumumkan aset dan harta kekayaan ke publik. <i>Ketiga</i> , Strategi "Civil Society Participation": kebebasan dan keterbukaan informasi, public hearing untuk setiap rancangan kebijakan yang akan diputuskan, dan memberi peran yg cukup besar kpd media dan LSM. <i>Keempat</i> , Strategi "Institutional Restraints on Power" menciptakan pengadilan yg independen dan efektif. <i>Kelima</i> , Strategi "Public Sector Management" melalui profesio-nalisasi pelayanan kepada masyarakat, desentralisasi. | Model ini terlalu menggunakan pendekatan hukum |
| Model Asia | <i>Anti-Corruption Legislation with no Independent Agency</i> (di Mongolia); <i>Anti-Corruption Legislation with several Agencies</i> (di India dan Philipina); <i>Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency</i> (di Singapore dan Hong Kong). Dari model tersebut Quah menyimpulkan; bahwa model <i>Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency</i> lebih efektif dan berhasil meminimalisir korupsi. | Model ini lebih komprehensif, karena menggunakan banyak pendekatan |

Sumber: Diambil dari beberapa sumber Models Klitgaard, Model Bank Dunia, Model Asia

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa korupsi di Indonesia terjadi sejak Orde lama hingga saat ini. Upaya pemberantasannya pun sudah cukup lama dilakukan. Namun upaya tersebut belum pernah berhasil sepenuhnya. Sebagai wujud dari upaya tersebut sebenarnya sejak orde lama sudah dilakukan dengan melakukan kebijakan baru yang dikemas dalam Keppres No.275 tahun 1963 tentang pemberantasan korupsi. Pada masa Orde Baru, upaya untuk memberantas korupsi dilakukan dengan membentuk TPK (Tim Pemberantasan Korupsi). Tetapi, tim tersebut tidak berjalan dengan baik, bahkan korupsi di era

Orde Baru justru merajalela. Hal ini masih ditambah lagi dengan munculnya peraturan perundangan yang sengaja dibuat untuk melindungi tindakan para koruptor agar bebas dari jeratan hukum. Sedangkan pada era reformasi dewasa ini, upaya pemberantasan korupsi ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Berdasarkan Undang-Undang tersebut kemudian dibentuk berbagai badan anti-korupsi, antara lain; "KPKPN", "KPPU" dan "KOMISI OMBUSDMAN". Undang-undang tersebut kemudian diikuti oleh undang-undang anti-korupsi lainnya, yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dalam upaya pemberantasan korupsi sendiri, pada dasarnya cukup banyak model yang ada baik model Klitgaard, Bank Dunia, maupun Asia yang masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan.

Dalam konteks Indonesia, upaya pemberantasan korupsi secara nyata sudah menjadi kesungguhan melalui terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi. Upaya ini harus didukung untuk terwujudnya negara yang bebas dari korupsi dan dapat melaksanakan tata pemerintahan yang baik. Berdasarkan hal-hal diatas, ada beberapa hal yang bisa dilakukan. *Pertama*, keberadaan lembaga pemberantasan korupsi harus dikontrol dan dituntut bekerja dengan baik sesuai dengan UU dan tuntutan publik. *Kedua*, upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan melalui jihad anti korupsi oleh semua elemen bangsa, mulai dari individu, kelompok, sampai ke lembaga-lembaga negara. *Ketiga*, perlu adanya hukuman yang berat bagi koruptor yang terbukti melakukan korupsi agar memiliki efek jera pada pelaku korupsi. *Keempat*, perlu penegakan hukum yang tidak membedakan antara elit/pejabat dan masyarakat biasa. *Kelima*, adanya komitmen bersama untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik di semua lini pelayanan publik dari RT hingga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar Shah, 2006, *Corruption and Decentralized Public Governance*, dalam Ulul Albab, *Islam Landasan Pemikiran Alternatif Administrasi Publik Dalam Upaya Preventif Pemberantasan Korupsi Birokrasi di Indonesia*. Universitas Brawijaya Malang.
- Chetwynd, Eric dan Frances Chetwynd, Betram Spector, 2003, *Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature*, *Managament System International*, Washington, DC, Januari.
- Easton, David, 1953, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. University of Chicago Pres., Chicago.

- Hamilton-Hart, 2001, Anti Corruption Strategies in Indonesia, *Buletin of Indonesia Economic Studies*, 37(1): 65-88.
- ICW, 2008, Independent Report, *Kajian Korupsi dan Pelaksanaan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi dalam Hukum di Indonesia*. Jakarta.
- John ST. Quah, 1999, Comperating Coorruption in City-States: A Comperative Study of Hongkong and Singapore, *Crime, Law and Social Change*, 11(2) Jully-December.
- Klitgaard, Robert, 1988, *Controlling Corruption*, University of California Press. Berkeley, CA.
- Laporan Kerja Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2002-2007
- Rose-Ackerman, 2006, *The Political Economy of Corruption-Causes and Concequences, Public Policy for The Private Sector*, The Word Bank, Washington, DC.
- Syafuan Rozi, 2006, Menjinakkan Korupsi di Indonesia, *Jurnal LIPI*, (345).
- Ulul Albab, 2007, *Islam Landasan Pemikiran Al ternatif Administrasi Publik Dalam Upaya Preventif Pemberantasan Korupsi Birokrasi di Indonesia*, Disertasi tidak diterbitkan, Universitas Brawijaya Malang.
- Widjojanto, Bambang, 2005, *Melawan Korupsi Dari Aceh sampai Papua, 10 Kisah Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Kemitraan Partnership, Jakarta.
- World Bank, 2005, World Bank Anti-Corruption Website, dalam Hutchson, Francis, *Policy and Governance: Review of Donor Agency Approaches to Anti-Corruptiaon*. www.apseg.anu.edu.au