

**DEMORALISASI BIROKRASI:  
(Fenomena Korupsi Dan *Red Tape* Di Sektor Publik)<sup>1</sup>**

Wahyu Ardianawati<sup>2</sup> dan Dyah Retna Puspita<sup>3</sup>

Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman

**ABSTRAK**

*Kasus korupsi dengan beraneka ragam bentuknya, serta lambatnya pelayanan, dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah (red-tape) menandakan buruknya citra birokrasi pemerintah. Korupsi telah menyebar dari pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif, hingga yudikatif. Praktik korupsi di negara kita merupakan persoalan nyata yang menggerogoti hampir semua aspek kehidupan. Salah satu dampak yang ditimbulkan dari praktik korupsi adalah semakin rendahnya moral bangsa. Buruknya pelayanan publik yang terjadi dari waktu ke waktu seakan pula menegaskan bahwa organisasi penyelenggara pelayanan publik kurang tanggap terhadap keluhan masyarakat. Buruknya pelayanan publik dan praktik korupsi tidak saja mengurangi kredibilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga mengganggu aktifitas sosial maupun ekonomi.*

*Kata Kunci: Birokrasi, Korupsi, Red-Tape*

**I. Pendahuluan**

Usaha untuk memberantas korupsi sudah menjadi masalah global, bukan lagi nasional atau regional. Gejala korupsi ada pada setiap negara, terutama yang sedang membangun sudah hampir menjadi *conditio sine qua non*. Ada usaha terutama karena desakan rakyat banyak agar korupsi dibabat habis jika perlu dengan hukum darurat, seperti pidana yang berat, sistem pembalikan beban pembuktian, pembebasan penanganan korupsi dari intansi normal ke suatu badan independen yang dijamin integritasnya.

Korupsi adalah salah satu penyakit masyarakat yang sama dengan jenis kejahatan lain seperti pencurian, sudah ada sejak manusia bermasyarakat di atas bumi ini. Yang menjadi masalah utama adalah meningkatnya korupsi itu seiring dengan

---

<sup>1</sup> Telah dipresentasikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2 di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Pebruari 2012.

<sup>2</sup> Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi dan Penerima Beasiswa Unggulan dari Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia

<sup>3</sup> Staf Pengajar pada Program Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

kemajuan kemakmuran dan teknologi. Bahkan ada gejala dalam pengalaman yang memperlihatkan, semakin maju pembangunan suatu bangsa, semakin meningkat pula kebutuhan dan mendorong orang untuk melakukan korupsi.

Dalam memberantas korupsi di Indonesia yang sudah terlalu jauh merasuk ke dalam kehidupan masyarakat dan negara, berbagai usul sampai pada undang-undang anti korupsi yang semakin keras cenderung menjadi over dosis tetapi koruptor kakap seperti kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) ratusan triliun justru tidak muncul ke pengadilan. Mereka dengan tenang dapat menikmati hasil korupsinya yang justru sebagian besar ditanam di luar negeri. Timbul pula alasan pembena baru yang diciptakan oleh koruptor, yaitu berpura-pura sakit keras, sehingga perlu berobat ke luar negeri untuk mengulur-ulur proses penegakan hukum.

Berikut adalah Indeks Persepsi Korupsi Indonesia menurut survei *Transparency International* lima tahun terakhir dari Tahun 2007-2011.

Tabel 1. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2007-2011

No	Tahun	Indeks Persepsi Korupsi	Peringkat	Negara yang disurvei
1	2007	2,3	144	180
2	2008	2,6	130	180
3	2009	2,8	111	180
4	2010	2,8	110	178
5	2011	3,0	100	183

Sumber: Kompas, 2 Desember 2011

*Transparency International Indonesia* melakukan survei dengan skala 0-10 (0 berarti sangat korup, 10 berarti sangat bersih). Metode pengukuran indeks persepsi korupsi mensyaratkan kriteria yang juga menunjukkan indikasi perubahan persepsi korupsi antar tahun adalah perubahan skor minimal 0,3. Berdasarkan indeks persepsi korupsi, Indonesia masih masuk ke dalam jajaran negara-negara terkorup. Menurut survei *Transparency International*, skor IPK Indonesia tahun 2011 adalah 3, hanya beranjak 0,2 dari skor tahun 2010. Perubahan skor 0,2 antara tahun 2010 dan 2011 tidak berarti apa-apa secara metodologi atau dapat dikatakan tidak ada perubahan yang signifikan dalam pemberantasan korupsi. Indonesia menempati peringkat ke 100 dari total 183 negara yang disurvei. Skor Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia sama dengan Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Sao Tome and Principe, Suriname dan Tanzania. Skor Indonesia masih di bawah Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand (Kompas, 2 Desember 2011).

Sementara itu berdasarkan laporan dari Kepolisian Republik Indonesia, jumlah perkara yang masuk selama tahun 2011 sebanyak 1.323 perkara korupsi mengalami peningkatan dari pada tahun 2010 yakni sebanyak 585 perkara. Selama kurun waktu dua tahun tersebut kerugian negara pada tahun 2010 sebesar Rp 560.348.259.862,00 dan di tahun 2011 kerugian negara sebesar Rp 2.007.342.317.820,00. Dengan demikian dalam waktu dua tahun kerugian negara mengalami kenaikan sebesar 258,39% ([www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com) diakses tanggal 7 Januari 2012).

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah sangat meluas dan telah masuk sampai ke seluruh lapisan kehidupan masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, dalam jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara serta dari segi kualitas tindak pidana korupsi yang dilakukan semakin sistematis yang telah memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Pemerintah saat ini selalu mengklaim sukses memberantas korupsi (Kompas, 2 Desember 2011). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ataupun pembantunya pasti akan memberi contoh sukses soal ini lewat bentangan panjang siapa saja koruptor yang ditangkap dari menteri, kepala kepolisian, tentara, hakim, jaksa, anggota DPR, bankir hingga pengusaha. Relasi koruptor yang ditangkap penguasa pun tak main-main. Seorang besan Presiden pun pernah dipenjara karena melakukan korupsi. Sehingga tidak heran jika presiden dan para pembantu setianya selalu mengatakan kesuksesan ini.

Selama ini pemberantasan korupsi terkesan berjalan sporadis, fragmentatif dan setengah-setengah. Upaya pemberantasan korupsi terkesan tebang pilih akibat kompromi politik tingkat tinggi. Sejumlah kasus mega korupsi yang menyeret nama-nama penting menguap begitu saja. Tidak berlebihan publik menyangsikan etos kerja, komitmen dan integritas penyelenggara negara dalam pemberantasan korupsi. Dari sini, klaim kesuksesan pemerintah berhasil memberantas korupsi tak relevan lagi. Korupsi terus beregenerasi karena tak ada efek jera yang membuat orang mau lagi korupsi.

Dari permasalahan di atas, perumusan masalah dalam makalah ini adalah mengapa korupsi lekat dengan birokrasi publik? Bagaimana langkah-langkah yang harus dilakukan untuk menekan terjadinya tindakan korupsi dalam birokrasi?

## II. Pembahasan

### 1.1. Definisi Korupsi

Menurut Klitgaard, Abaroa dan Parris (2002: 2) dalam arti luas, korupsi berarti menggunakan jabatan untuk keuntungan pribadi. Jabatan adalah kedudukan kepercayaan. Seseorang diberi wewenang atau kekuasaan untuk bertindak atas nama lembaga. Lembaga itu bisa lembaga swasta, lembaga pemerintah atau lembaga nirlaba. Korupsi berarti memungut uang bagi layanan yang sudah seharusnya diberikan atau menggunakan wewenang untuk mencapai tujuan yang tidak sah. Korupsi adalah tidak melaksanakan tugas karena lalai atau sengaja. Korupsi bisa mencakup kegiatan yang sah dan tidak sah. Korupsi dapat terjadi di dalam tubuh organisasi (misalnya, penggelapan uang) atau di luar organisasi (misalnya, pemerasan). Korupsi kadang-kadang dapat membawa positif di bidang sosial, namun pada umumnya korupsi menimbulkan inefisiensi, ketidakadilan dan ketimpangan.

Tindak korupsi berbeda luas sebaran dan jenisnya. Korupsi ada yang dilakukan secara “*free lance*”, artinya pejabat secara sendiri-sendiri atau dalam kelompok kecil menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk meminta suap. Namun korupsi bisa mewabah, menjadi sistematis. Klitgaard (2002: 3) membagi korupsi menjadi dua sebagai berikut: *Pertama*, korupsi dalam arti seperti bermain curang dalam pertandingan olah raga. *Kedua*, korupsi dalam arti aturan main yang menentukan mana permainan curang dan menjatuhkan sanksi bila terjadi pelanggaran sama sekali tidak dipatuhi.

Menurut Alatas (dalam Dermatoto, 2007: 91) dari segi tipologi, konsep korupsi dapat dibagi ke dalam tujuh jenis yang berlainan, antara lain:

1. Korupsi transaktif menunjuk kepada adanya kesempatan timbal balik antara pihak pemberi dan penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh keduanya. Korupsi jenis ini biasanya melibatkan dunia usaha dan pemerintah atau masyarakat dan pemerintah.
2. Jenis yang memeras adalah jenis korupsi di mana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya.
3. Korupsi defensif adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan. Korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri.

4. Korupsi invensif adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di mana yang akan datang.
5. Korupsi perkerabatan atau nepotisme adalah penunjukkan yang tidak sah terhadap teman atau saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang dan lain-lain kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.
6. Korupsi otogenik merupakan bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang saja dan korupsi dukungan, di mana korupsi pada jenis ini tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain.

Sementara itu, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung pada bulan Agustus 2009 (Kompas, 11 November 2011) telah memetakan kejadian korupsi menjadi beberapa jenis atau kelompok yang meliputi kerugian keuangan negara (penegakan hukum dalam bentuk penuntutan 85 persen), suap-menyuap (penegakan hukum 8 persen), penggelapan dalam jabatan (penegakan hukum 2 persen), pemerasan (penegakan hukum 4 persen), perbuatan curang dalam bangunan (penegakan hukukum 1 persen), benturan kepentingan dalam pengadaan dan gratifikasi (belum ada penegakan hukum).

## **1.2. Mengapa Korupsi Lekat dengan Birokrasi**

Beberapa pengamat, seperti Karl D. Jackson menilai bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* dimana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan. Sementara Richard Robinson dan King menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism*. Sedangkan Hans Dieter Evers melihat bahwa proses birokrasi di Indonesia berkembang model birokrasi ala *Parkinson* dan *Orwel*. Birokrasi ala *Parkinson* adalah pola dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala *Orwel* adalah pola birokrasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan

maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan (Romli, 2007: 132).

Mengacu pendapat dari para pengamat tersebut, birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru sebaliknya menjadi inefisiensi, berbelit-belit dan banyak aturan formal yang tidak ditaati. Birokrasi di Indonesia ditandai pula dengan tingginya pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi. Birokrasi semakin besar dan membesar. Birokrasi juga semakin mengendalikan dan mengontrol masyarakat dalam bidang politik, ekonomi dan sosial.

Untuk menjelaskan fenomena birokrasi yang *detrimental* terhadap proses pembangunan, hasil studi Alavi (1972) di beberapa negara Asia Selatan sangat relevan untuk digunakan. Menurut hasil studi tersebut, manuver birokrasi yang bebas dari kendali masyarakatnya merupakan penyebab munculnya birokrasi yang bekerja untuk dirinya (otonom), bukan untuk melayani masyarakat. Ada dua penjelasan mengenai hal tersebut. *Pertama*, Birokrasi di negara-negara berkembang menjadi *overdeveloped* setelah masa penjajahan berakhir sehingga tidak lagi memiliki atasan yang bisa menundukkannya. *Kedua*, Ketiadaan kelas sosial penyeimbang yang terorganisir untuk menundukkan kekuatan birokrasi. Akibatnya birokrasi menjadi bebas dari kontrol masyarakat (Mas'ood, 2008: 77).

Menurut Scott (dalam Mas'ood, 2008: 170) dalam setiap masyarakat terdapat desakan untuk timbulnya korupsi disebabkan karena faktor kultural dan struktural. Dalam masyarakat seperti Indonesia atau Thailand, faktor kultural yang umumnya mendorong timbulnya korupsi, misalnya adalah adanya nilai atau kebiasaan sebagai berikut:

1. Adanya tradisi pemberian hadiah, oleh-oleh atau semacam itu kepada pejabat pemerintah. Tindakan seperti itu di Eropa atau Amerika Utara bisa dianggap korupsi sebagai bentuk pemenuhan kewajiban oleh kawula kepada gustinya.
2. Sangat pentingnya ikatan keluarga dan kesetiaan parokial lainnya. Dalam masyarakat seperti Indonesia, kewajiban seseorang pertama-pertama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, kemudian trah atau sesama etniknya. Sehingga seorang saudara yang mendatangi seorang pejabat untuk minta perlakuan khusus sulit untuk ditolak. Penolakan bisa diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional. Tetapi menuruti permintaan

berarti meningkari norma-norma hukum formal yang berlaku, yaitu hukum barat. Sehingga selalu terjadi konflik nilai, yaitu antara pertimbangan kepentingan keluarga atau negara.

Sementara itu ada dua faktor struktural yang berperan dalam mendorong terjadinya korupsi, yaitu:

1. Posisi dominan birokrasi pemerintah sebagai sumber utama barang, jasa dan lapangan kerja dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi
2. Dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat

Di sebagian besar negara, birokrasi cenderung lebih kuat daripada lembaga-lembaga lain, sehingga seringkali ia lepas dari kontrol masyarakat. Ini bisa terjadi karena sumber kekuasaan penting, terutama penguasaan informasi dan pemilikan keahlian teknis untuk mengelola pemerintah. Informasi adalah sumber kekuasaan yang efektif. Birokrat bisa mengeluarkan atau menyembunyikan informasi untuk keperluan mempengaruhi opini publik demi kepentingannya sendiri. Keahlian teknis juga jelas merupakan aset penting yang membuat birokrasi sangat berpengaruh. Dengan semakin kompleksnya teknologi dan semakin tergantungnya kehidupan masyarakat terhadapnya, banyak birokrat yang nyaris memonopoli keahlian dibidang-bidang tertentu. Di Indonesia, politisi jarang memiliki keahlian seperti itu. Karenanya posisi birokrasi pemerintah menjadi sangat sentral.

Lebih dari itu, posisi birokrasi dalam negara yang sedang membangun juga sangat sentral karena di dalam proses itu ia bukan bertanggungjawab merencanakan pembangunan, tetapi juga dalam mencari dana investasi, menetapkan arah investasi, bahkan ia sendiri menjadi investor atau *entrepreneur* dengan mendirikan perusahaan negara. Ketika hasil produksi tidak menemukan pasar, pemerintah sendiri sering menjadi konsumen terbesar. Dalam kaitan ini, pemerintah juga merupakan sumber pekerjaan bagi banyak perusahaan yang menggantungkan pada kontrak pemerintahan, selain juga sebagai pemberi lapangan kerja bagi mereka yang ingin menjadi pegawai negeri.

Implikasi dari peran dominan birokrasi pemerintah telah menciptakan keadaan di mana aparat pemerintah betul-betul tidak bisa dikendalikan oleh masyarakat. Tidak ada lembaga ekstra-birokrasi yang bisa memaksa birokrasi untuk setia pada prinsip "abdi masyarakat". Dalam kaitan ini perlu diperhatikan kenyataan bahwa birokrat

umumnya berpendidikan lebih tinggi daripada rakyat maupun wakil-wakil rakyat dalam DPR. Karena itu tidak heran kalau sering ditemui petani yang sangat bersyukur memperoleh kredit pemerintah dan menganggap kredit itu sebagai cerminan dari kebaikan hati bapak pejabat dan tidak menganggapnya sebagai haknya yang lumrah dan sah.

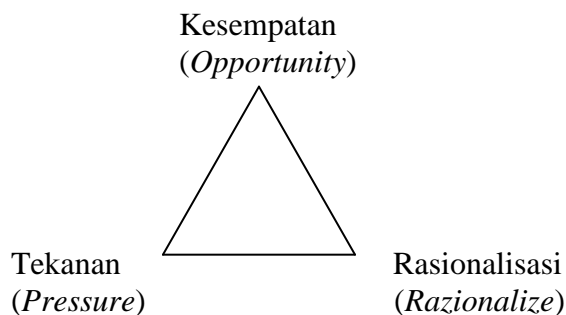
Ketimpangan antara birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan dan pemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat itu bisa membuat keputusan secara sewenang-wenang tanpa bisa di ukur dan bisa minta uang semir atau sogokan lain dari warga masyarakat. Kedua, warga yang lemah itu akan lebih seing menawarkan sogokan dengan harapan bisa merubah perilaku birokrat yang menjaga jarak agar lebih mendekat padanya dan menjadi ”*patron*”nya, sehingga warga itu bisa memperoleh keuntungan diistimewakan dalam urusan dengan pemerintah.

Faktor-faktor kultural dan struktural itu berperan besar dalam mendorong terjadinya korupsi di banyak masyarakat dunia ketiga. Bahkan, mungkin juga di wilayah lain. Namun, yang menjadi pertanyaan, mengapa ada negara yang mampu menahan desakan itu dan ada yang tidak mampu? Mengapa negara-negara yang lebih bersih dari pada yang lain?

Untuk menjawab pertanyaan ini harus diperhatikan variabel penengah yang berwujud sifat kelembagaan politik. Hubungan antara desakan untuk korupsi (variabel penyebab) dengan terjadinya korupsi (variabel akibat) sebenarnya tidak langsung, tetapi ditengahi oleh sifat kelembagaan politik. Dalam masyarakat yang menjalankan satu jenis pelembagaan politik desakan kultural dan struktural ke arah korupsi mungkin betul-betul menimbulkan tindak korupsi, tetapi di dalam masyarakat dengan jenis pelembagaan politik lain mungkin desakan itu tidak menimbulkan tindakan korupsi. Penelitian Scott di atas menunjukkan bahwa dalam masyarakat dengan ciri pelembagaan politik seperti berikut: (1) kompetisi politik dibatasi pada lapisan tipis elit dan (2) perbedaan antar elit lebih didasarkan pada *klik* pribadi dan bukan pada isu kebijaksanaan, umumnya desakan kultural dan stuktural untuk korupsi itu betul-betul terwujud dalam tindakan korupsi para pejabat.



Selanjutnya menurut Albrecht dan Albrecht (dalam Suradi, 2006:8), faktor pendorong seseorang melakukan korupsi atau kecurangan di organisasi publik dan swasta dapat dilihat dari formula Segitiga kecurangan (*Fraud Triangle*) sebagai berikut:



Keterangan:

a. Faktor Tekanan (*Pressure*), antara lain disebabkan oleh:

1. Adanya beban tanggung jawab setelah menikah. Kehidupan dapat menciptakan tekanan situasional yang signifikan, pada suatu saat seseorang akan diuji tentang etika dan kejujurannya. Kecurangan adalah melakukan tindakan curang untuk keuntungan diri sendiri atau keuntungan bagi suatu organisasi atau untuk keduanya.
2. Jenis-jenis tekan yang mendorong seseorang melakukan kecurangan adalah: (1) tekanan keuangan/*financial pressure*; (2) Sifat buruk/*vices*; (3) tekanan yang berhubungan dengan pekerjaan/*work related pressure* dan;(4) tekanan yang lain/*other pressure*.

b. Faktor Kesempatan (*Opportunity*)

Kesempatan dapat didefinisikan sebagai otoritas atau kewenangan untuk mengendalikan suatu aset atau melakukan akses terhadap aset. Pengendalian dan akses adalah elemen penting dari kesempatan. Adanya kesempatan menyebabkan seseorang melakukan kecurangan atau korupsi, menyembunyikannya, menghindari hukuman merupakan unsur dari segitiga kecurangan. Paling tidak terdapat lima faktor yang dapat memberikan kesempatan bagi para individu untuk berbuat kecurangan, antara lain:

1. Kurangnya pengendalian yang dapat mencegah atau mendeteksi perilaku curang
2. Ketidakkampuan menilai kualitas kinerja

3. Terbatasnya akses terhadap informasi
  4. Ketidaktahuan, apatis dan ketidakmampuan
  5. Tidak adanya jejak audit
- c. Faktor Rasionalisasi (*Razionale*)

Rasionalisasi memberikan kontribusi terhadap kecurangan karena rasionalisasi akan memberikan suatu pembenaran tentang apa saja yang kita lakukan dengan tujuan untuk memuaskan diri sendiri, meskipun tidak memiliki alasan yang kuat dan pembenaran tersebut juga tidak dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi moral maupun etika. Misalnya orang yang melakukan kegiatan korupsi dan uang hasil korupsi tersebut digunakan untuk menyantuni fakir miskin atau kegiatan keagamaan.

Selain itu, Klitgaard, Abaroa dan Parris (2002: 29) telah menyusun suatu formula mengenai korupsi yakni  $C = M + D - A$ , di mana C (*Corruption*/korupsi), sama dengan *monopoly power* (M/kekuasaan monopoli) + *discretion by officials* (D/wewenang pejabat) - *accountability* (A/akuntabilitas). Artinya, Jika seseorang memegang monopoli atas barang/jasa dan memiliki wewenang yang tidak terbatas untuk memutuskan siapa yang berhak mendapatkan barang/jasa itu dan berapa banyak tanpa akuntabilitas, maka kemungkinan akan kita temukan korupsi di situ. Ini berlaku bagi sektor pemerintah, swasta, bagi negara miskin dan negara kaya.

Korupsi di Indonesia telah menyebar dari pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif, hingga yudikatif. Berikut adalah data sejumlah anggota dewan yang terjerat kasus korupsi dalam kurun waktu satu tahun terakhir (Tahun 2011).

Tabel 1. Anggota Dewan yang Terjerat Korupsi

Nama	Dugaan Kasus	Keterangan
Nazarudin (Anggota DPR 2009-2014 dari partai Demokrat)	Kasus suap pembangunan wisma atlet di Palembang	Mulai diadili (30/11/2011)
Amrun Daulay (Anggota DPR 2009-2014 dari partai Demokrat)	Korupsi pengadaan mesin jahit dan impor sapi di Kementerian Sosial	Dituntut 2 tahun 6 bulan (14/2/2011)
As'ad Syam (Anggota DPR periode 2009-2014 dari partai Keadilan Sejahtera)	Korupsi pembangunan PLTD Sungai Bahar senilai 4,5 Miliar saat menjadi Bupati Muaro Jambi (1999-2004)	Vonis 4 tahun (2/11/2011)
Misbakhun (Anggota DPR periode 2009-2014 dari partai Keadilan Sejahtera)	Penyimpangan dokumen penerbitan " <i>letter of credit</i> " Bank Century	Vonis 1 tahun (2/11/2010)
Salehudin (Ketua DPRD non aktif Kabupaten Kutai Kartanegara, Kaltim)	Korupsi dana kegiatan operasional DPRD Kutai Kartanegara 2005 yang merugikan negara 2,6 miliar	Vonis bebas (1/11/2011)
RN (Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Timor Tengah Utara, NTT)	Penyalahgunaan dana bantuan sosial untuk pembangunan 333 unit rumah penduduk senilai 600 juta	Tersangka (20/11/2011)
Agung Purno Sarjono (Anggota DPRD kota Semarang dari PAN)	Suap dalam pengesahan rancangan APBD kota Semarang tahun 2012	Tersangka 24/11/2011
Yugo Saldian (Wakil Ketua DPRD kota Pangkal Pinang, Bangka Belitung)	Gratifikasi dari pemkot Pangkal Pinang pada tahun 2002-2003	Mulai diadili (7/12/2011)
M Yaeni (Ketua DPRD Kabupaten Grobogan, Jateng)	Korupsi dana pemeliharaan kendaraan dinas APBD tahun 2006, 2007 dan 2009	Tersangka (15/12/2011)

Sumber: Litbang Kompas, 19 Desember 2011

Sementara itu, fakta lain yang tak kalah dahsyat, ternyata koruptor di Indonesia mengalami regenerasi, seperti kasus jaksa urip tri Gunawan yang tertangkap tangan menerima uang dari Artalyta Suryani. Urip menjadi salah satu terpidana koruptor yang mendapatkan hukuman paling berat sepanjang sejarah berdirinya Komisi Pemberantasan Korupsi. Urip divonis 20 tahun penjara. Namun beberapa waktu lalu, kita dikagetkan kembali dengan penangkapan jaksa di Kejaksaan Negeri Cibinong,

Sistoyo. Data sejumlah jaksa yang terjerat kasus hukum antara tahun 2007-2011 dapat dilihat pada tabel di bawah.

Tabel 2. Sejumlah Jaksa yang Terjerat Kasus Korupsi

Nama Jaksa	Kasus Hukum	Keterangan
Cecep Sunarto dan Burdju Ronni Allan Felix (keduanya jaksa di Kejari Jakarta Selatan)	Terbukti menerima uang RP 550 juta dari Ahmad Djunaidi, terdakwa kasus korupsi dari PT Jamsostek	1. Keduanya divonis 1 tahun 8 bulan penjara oleh Pengadilan Negeri Selatan (27 Februari 2007) 2. Putusan dikuatkan oleh putusan MA (24 Oktober 2007)
Urip Tri Gunawan	Terbukti menerima suap sebesar Rp 6,1 miliar terkait kasus BLBI	1. Pengadilan tipikor memvonis 20 tahun penjara (4 September 2008) 2. Kasasi MA menguatkan putusan pengadilan tipikor (11 Maret 2009)
Cirus Sinaga (Mantan Asisten Pidana Khusus Kejati Jateng)	Dugaan pemerasan dan merintangi penyidikan dalam kasus mafia hukum yang melibatkan mantan pegawai Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan Gayus HP Tambunan	2. Ditetapkan menjadi tersangka (31 Januari 2011) 3. Dituntut 6 tahun penjara (29 September 2011) 4. Divonis 5 tahun penjara (25 Oktober 2011)
DSW (Jaksa di Kejari kota Tangerang)	Diduga menerima uang hasil pemerasan dari seorang pegawai BUMN	1. Ditahan KPK (12 Februari 2011) 2. Divonis 1,5 tahun penjara (20 September 2011)
Sistoyo (Kepala Subbagian Pembinaan Kejaksaan Negeri Cibinong)	Diduga menerima suap terkait kasus penipuan yang disidangkan di Pengadilan Negeri Cibinong	1. Ditangkap KPK (21 November 2011)

Sumber: Litbang Kompas, 22 Desember 2011

Selanjutnya, berdasarkan hasil Survei Integritas sektor Publik Indonesia Tahun 2011 yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan, Kementerian Agama menduduki peringkat terbawah dalam indeks integritas dari 22 instansi pusat yang diteliti. Peringkat terburuk selanjutnya karena banyak praktik suap dan gratifikasi

adalah Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah. Nilai ketiga kementerian tersebut jauh di bawah standar integritas pusat yang mencapai 7,07. Angka Indeks Integritas Pusat (IIP) Kementerian Agama hanya 5,37, Kemenakertrans hanya 5,44 serta Kementerian Koperasi dan UKM hanya 5,52. Data sejumlah pejabat yang ditangkap oleh KPK tahun 2011 dapat dilihat di bawah.

Tabel 3. Pejabat Publik yang Ditangkap oleh KPK tahun 2011

Nama Pejabat	Kasus
Wafid Muharam	Sekretaris kemenpora. Diduga menerima suap berupa tiga lembar cek senilai Rp 3,2 miliar terkait pembangunan wisma atlet Sea Games 2011
I nyoman Suisanaya dan Dadong Irbarelawan	Pejabat kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Diduga menerima uang sebesar Rp 1,5 miliar sebagai "fee" pencarian dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur daerah Transmigrasi tahun 2011

Sumber: Litbang Kompas, 28 November 2011

Berdasarkan data-data di atas menunjukkan bahwa di Indonesia persoalan korupsi dan hedonisme sudah melekat pada para penyelenggara negara dari pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif, hingga yudikatif. Salah satu penyebabnya adalah pejabat tidak bisa membedakan milik negara atau milik publik dan milik pribadi. Sepanjang tahun 2009-2010, KPK menetapkan sejumlah mantan dan anggota DPR sebagai tersangka korupsi. Namun pada tahun 2011, jumlah anggota DPR yang menjadi tersangka meningkat menjadi 43 orang. Belum lagi jumlah kepala daerah yang juga akhirnya divonis sebagai koruptor. Meski semakin banyak kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi, kepala daerah-kepala daerah lainnya tak takut untuk menyusul di pengadilan tindak pidana korupsi.

#### **4.1. Langkah-langkah yang harus dilakukan untuk menekan terjadinya tindakan korupsi dalam birokrasi**

Menurut Tanzi (1998: 565) penyebab korupsi dapat dibedakan menjadi penyebab langsung dan tidak langsung. Penyebab langsung antara lain disebabkan oleh: (1) Pengaturan dan otorisasi; (2) Perpajakan; (3) Kebijakan pengeluaran atau anggaran;

(4) Penyediaan barang dan jasa di bawah harga pasar; (5) Kebijakan diskresi lainnya serta; (6) Pembiayaan parpol.

Pengaturan dan otorisasi dapat menyebabkan korupsi ketika seorang pejabat memiliki kewenangan monopoli untuk melakukan pengaturan dan otorisasi tanpa diimbangi tanpa ketersediaan transparansi, kejelasan prosedur dan upaya administratif. Perpajakan menyebabkan korupsi ketika tidak didasarkan atas aturan yang jelas dan masih memungkinkan kontak langsung antara petugas pajak dan pembayar pajak. Kebijakan pengeluaran/anggaran dapat menyebabkan korupsi ketika terjadi ketiadaan transparansi dan pengawasan institusi yang efektif dalam pembuatan kebijakan mengenai proyek investasi, pengeluaran untuk pengadaan serta penetapan anggaran tambahan (*extrabudgetary accounts*). Penyediaan barang dan jasa di bawah harga pasar akan dapat menyebabkan korupsi ketika permintaan akan barang dan jasa tersebut lebih besar dari penawaran yang ada. Kebijakan diskresi lainnya dapat menyebabkan korupsi ketika tidak diimbangi adanya transparansi dan pengawasan institusi. Pembiayaan partai politik dapat menyebabkan korupsi ketika tidak ada pengaturan yang jelas mengenai pembiayaan mengenai partai politik oleh pemerintah.

Sementara itu, penyebab tidak langsung dari korupsi setidaknya terdiri dari enam faktor yakni: (1) Kualitas birokrasi; (2) Besaran gaji di sektor publik; (3) Sistem hukuman; (4) Pengawasan institusi; (5) Transparansi aturan hukum dan proses serta teladan dari pemimpin.

Kualitas birokrasi dapat menyebabkan korupsi ketika sistem perekrutan pegawai lebih didasarkan atas pertimbangan politik, patron dan nepotisme daripada merit serta ketiadaan aturan yang memadai mengenai promosi dan perekrutan pegawai. Besaran gaji di sektor publik dapat menyebabkan korupsi ketika gaji pegawai negeri tidak cukup untuk memnuhi kebutuhan hidup secara layak. Sistem hukuman dapat menyebabkan korupsi ketika tidak terjadi ketegasan dalam menghukum orang yang melanggar aturan. Pengawasan institusi dapat menyebabkan korupsi ketika tidak terdapat sistem pengawasan internal yang memadai, efektif, transparan dan jelas. Transparansi aturan, hukum dan proses dapat menyebabkan korupsi ketika di sebuah negara tidak memiliki pengaturan mengenai transparansi dalam aturan, hukum dan proses penyelenggaraan pemerintahan. Teladan dari pemimpin dapat menyebabkan korupsi ketika pemimpin pemerintahan melakukan tindakan korupsi dan menjadi contoh bagi bawahannya.

Proses penyelenggaraan pelayanan birokrasi publik akan dapat berlangsung dengan baik dan profesional jika didukung oleh birokrat yang berasal dari lulusan-lulusan terbaik universitas. Penerapan seleksi birokrat menurut pendekatan pasar seperti kompetensi dan kinerja menjadi relevan untuk mendapatkan calon-calon birokrat yang handal. Krisis pelayanan birokrasi publik, salah satunya disebabkan karena rendahnya komitmen pemerintah untuk mendapatkan lulusan-lulusan universitas terbaik untuk menjadi birokrat. Akibatnya, lembaga administrasi publik diisi oleh lulusan-lulusan kelas dua yang kapasitasnya juga terbatas.

Selama ini rekrutmen yang terjadi dalam lingkungan birokrasi hanya umum saja dan pada umumnya standar yang ditentukan dari tahun ke tahun tidak mengalami perubahan dan peningkatan tuntutan mutu. Dengan demikian proses rekrutmen yang kurang ditopang oleh kualifikasi yang standard menjadi bersifat disfungsional, sehingga tidak memenuhi kualifikasi pekerjaan yang semestinya. Kondisi demikian ini menyebabkan permasalahan pada peningkatan pegawai di lingkungan birokrasi yaitu *“the wrong man in the right place”*. Apa yang menjadi tuntutan birokrasi akan kebutuhan pegawai sesungguhnya adalah *“The right man in the right place”* supaya terjadi efisiensi dan efektivitas.

Untuk memenuhi tuntutan *“tepat orang tepat tempat”* tersebut diperlukan sebuah proses rekrutmen yang memperhatikan kebutuhan birokrasi akan tenaga kerja yang sesuai. Dengan pertimbangan ini maka rekrutmen harus memperhatikan *job analysis* dan *job description* yang seharusnya telah ada dan dapat dijadikan pedoman penarikan pegawai. Hanya sayangnya tidak semua birokrasi pemerintah memiliki uraian dan analisis pekerjaan terhadap semua jenis pekerjaan yang dikembangkan dikantornya. Padahal bersumber pada uraian dan analisis pekerjaan inilah akan diketahui peta kebutuhan keahlian dan kecakapan calon pegawai yang akan direkrut. Dari uraian dan analisis pekerjaan ini selanjutnya dapat disusun kompetensi pegawai yang dibutuhkan.

Strategi penanganan korupsi harus berfokus pada sistem yang korup, bukan hanya pada manusia-manusia yang korup. Dengan kata lain, hendaknya kita jangan berpikir mengenai korupsi dari sisi manusia tidak bermoral yang melanggar hukum dan mengkhianati kepercayaan yang diberikan kepadanya. Kita harus berpikir mengenai sistem yang mudah dihindangi berbagai macam kegiatan yang melanggar hukum.

Korupsi pada birokrasi dapat berkurang bila ada pemisahan kekuasaan, ada kontrol dan perimbangan, keterbukaan, sistem peradilan yang baik dan definisi yang jelas mengenai peranan, tanggung jawab, aturan dan batas-batas. Korupsi cenderung tidak dapat berkembang dalam budaya demokrasi, persaingan dan bila ada sistem kontrol yang baik dan ditempat-tempat orang (pegawai, pelanggan, pengawas) memiliki hak untuk mendapat informasi dan hak untuk mengajukan pengaduan. Korupsi mudah berkembang bila banyak peraturan yang tumpang tindih dan rumit dan bila wewenang pejabat besar dan tidak dapat dikontrol.

Strategi anti korupsi juga jangan dimulai dan diakhiri dengan himbauan-himbauan mengenai etika atau mengenai perlunya mengembangkan suatu sikap baru. Strategi anti korupsi hendaknya menggali cara-cara untuk mengurangi kekuasaan monopoli, menjelaskan dan membatasi wewenang dan meningkatkan keterbukaan, sambil memperhitungkan kerugian langsung dan tidak langsung dari cara-cara itu.

Ada hal penting lagi yang perlu diperhatikan ketika merumuskan strategi anti korupsi. Korupsi adalah kejahatan kalkulasi, bukan kejahatan karena dorongan nafsu. Orang cenderung melakukan korupsi bila resikonya rendah, sanksi ringan dan hasilnya besar. Kesimpulan ini sama dengan rumus Klitgaard, Abaroa dan Parris yang disebut di atas, karena hasil yang diperoleh akan lebih besar lagi bila kekuasaan monopoli bertambah besar. Tetapi, ada tambahan ide dari kesimpulan ini, yaitu insentif marginallah yang menentukan kalkulasi yang dilakukan oleh pejabat korup, pejabat yang berpotensi korup dan warga masyarakat. Ubahlah informasi dan insentif, maka korupsi juga akan berubah.

World Bank merekomendasikan tiga komponen penting dalam strategi pemberantasan korupsi, diantaranya adalah:

1. Membangun birokrasi yang berdasarkan ketentuan hukum dengan struktur penggajian yang menghargai para pegawai negeri atas kejujurannya. Rekrutmen berdasarkan prestasi dan sistem promosi haruslah diberdayakan sehingga dapat mencegah intervensi politik. Kontrol keuangan yang kredibel juga harus diberdayakan untuk mencegah terjadinya penggunaan dana publik secara arbitrase.



2. Menutup kemungkinan bagi para pegawai untuk melakukan tindakan-tindakan koruptif dengan mengurangi otoritas penuh mereka, baik dalam perumusan kebijakan maupun dalam pengelolaan keuangan.
3. Menegakkan akuntabilitas para pegawai pemerintah dengan memperkuat monitoring dan mekanisme hukuman, lembaga-lembaga publik hendaknya juga memberdayakan fungsi kontrol dan pengawasan publik (Ilyas dan Umar, 2004: 98).

Selanjutnya menurut Ilyas dan Umar (2004: 98), pemberdayaan fungsi kontrol dan pengawasan juga memerlukan strategi, sehingga pemberantasan korupsi dapat berlangsung secara komprehensif dan berkelanjutan. Terdapat tiga strategi dalam pemberdayaan fungsi kontrol dan pengawasan ini, diantaranya adalah:

1. Memperkuat kelembagaan mekanisme kontrol resmi untuk memonitor pegawai, pejabat dan politisi
2. Meningkatkan tekanan publik agar lembaga-lembaga mekanisme kontrol tersebut bisa berfungsi dengan baik dan ini memerlukan reformasi struktur politik kenegaraan dan partai politik dan lingkungan sosial yang memungkinkan publik untuk dapat melakukan tekanan.
3. Mendidik publik untuk melakukan tekanan moral dan politik untuk pemberantasan korupsi.

Selanjutnya Kartono (2005: 135) memberikan saran untuk memberantas korupsi diperlukan adanya partisipasi segenap lapisan masyarakat, antara lain:

1. Adanya kesadaran rakyat ikut memikul tanggung jawab guna melakukan partisipasi politik dan kontrol sosial dan tidak bersikap acuh tak acuh. Kontrol sosial baru bisa efektif apabila bisa dilaksanakan oleh dewan-dewan perwakilan yang benar-benar representatif dan otonom, pada taraf desa sampai taraf pusat dan nasional.
2. Memanfaatkan aspirasi nasional yang positif yaitu mengutamakan kepentingan nasional, kejujuran serta pengabdian pada bangsa dan negara, melalui sistem pendidikan formal, non formal dan pendidikan agama.
3. Para pemimpin dan pejabat memberikan teladan, baik dengan mematuhi pola hidup sederhana dan memiliki rasa tanggung jawab susila.

4. Adanya sanksi dan kekuatan untuk menindak, memberantas dan menghukum tindak pidana korupsi, tanpa kekayaan riil dan berani bertindak tegas, semua undang-undang, tim, komisi dan operasi menjadi mubazir, menjadi penakut burung belaka.
5. Reorganisasi dan rasionalisasi dari organisasi pemerintahan melalui penyederhanaan jumlah departemen beserta jawatan-jawatan dibawahnya. Adanya koordinasi antar departemen yang lebih baik disertai sistem kontrol yang teratur terhadap administrasi pemerintah, baik dipusat maupun daerah.
6. Adanya sistem penerimaan pegawai berdasarkan prinsip *achievement* atau keterampilan teknis dan bukan berdasarkan norma *ascription*, sehingga memberikan keleluasaan bagi berkembangnya nepotisme. Hendaknya dilakukan pemecatan terhadap pegawai-pegawai yang jelas melakukan korupsi dan bukan hanya memindahkan atau mempromosikan mereka ke tempat lain.
7. Adanya kebutuhan pada pegawai-pegawai negeri yang non politik, demi kelancaran administrasi pemerintah. Ditunjang oleh gaji yang memadai bagi para pegawai dan ada jaminan masa tua sehingga berkurang kecenderungan melakukan korupsi.
8. Menciptakan aparatur pemerinthan yang jujur. Kompleksitas hierarkhi administrasi harus disertai disiplin keras yang tinggi, sedang jabatan dan kekuasaan didistribusikan melalui norma-norma teknis.
9. Sistem *budget* dikelola oleh pejabat-pejabat yang mempunyai tanggung jawab etis tinggi dibarengi sistem kontrol yang efisien. Menyelenggarakan sistem pemungutan pajak dan bea cukai yang efektif dan supervisi yang ketat, baik di pusat maupun di daerah.
10. Heregistrasi (pencatatan ulang) terhadap kekayaan perorangan yang menyolok dengan pengenaan pajak yang tinggi. Kekayaan yang statusnya tidak jelas dan diduga menjadi hasil korupsi, disita oleh negara.

### **III. Penutup**

Ibarat mengobati penyakit kanker, proses terapi tak kunjung memberikan harapan kesembuhan. Bertahan dari kematian saja sudah luar biasa. Barangkali analogi semacam inilah yang sedang dialami oleh bangsa ini dalam hal pemberantasan korupsi,

perlu pengobatan komprehensif yang mencakup seluruh level, level moral psikologis dan level fisik biologis.

Berdasarkan pengalaman di beberapa negara seperti Hongkong, Singapura, Malaysia, Thailand dan Australia (*New South Wales*) dalam memberantas korupsi perlu diperhatikan, bahwa bukan ancaman pidana yang luar biasa beratnya yang diutamakan, tetapi sistem manajemen negara yang rawan korupsi harus ditanggulangi terlebih dahulu sebelum mengambil tindakan represif. Umumnya hukum pidana materiil yang diterapkan di negara-negara itu adalah delik-delik korupsi yang tersedia dalam KUHP tanpa mengubah ancaman pidananya menjadi lebih berat sebagaimana dilakukan di Indonesia.

### **Daftar Pustaka**

- Albrecht, W. Steve and Chad O. Albrecht, *Fraud Examination*, Thomson South Westrn, 2003.
- Andi Hamzah, Jur. 2005. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Demartoto, Argyo. 2007. *Perilaku Korupsi Di Era Otonomi daerah, Fakta Empiris dan Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Spirit Publik, Volume 3, Nomor 2, Halaman 89-102.
- Hilmy, Masdar, “*Peta Jalan Menuju Bebas Korupsi*”, Kompas tanggal 23 Desember 2011.
- Klitgaard, Robert. 1998. *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintahan Daerah, Yayasan Obor Indonesia dan Parthnership for Governance Reform in Indonesia*, Jakarta.
- Kartono, Kartini. 2005. *Patologi Sosial Jilid I*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kompas, “*Pemberantasan Korupsi Efek Jera Saja Tak Kompak...*”, 19 Desember 2011.
- \_\_\_\_\_, “*Korupsi Perlu Dipetakan*”, 11 November 2011.
- \_\_\_\_\_, “*Disiplin Penegakan Hukum, Jaksa Diadukan Memeras Saksi Rp 500 Juta*”, 22 Desember 2011.

- Mas'ood, Mohtar. 2008. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rosyadi, Slamet, Paulus Israwan dan Ali Rokhman. 2008. *Pelayanan Publik di Tingkat Lokal Kajian Teori dan Empirik*, Laboratorium Kajian Manajemen dan kebijakan Pembangunan, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Jenderal Soedirman.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Suradi. 2006. *Korupsi Dalam Sektor Pemerintahan dan Swasta mengurai Pengertian Korupsi, Pendeteksian, Pencegahannya dan Etika Bisnis*, Gava Media, Yogyakarta.
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4.
- Umar, Musni dan Ilyas, Sukri. 2004. *Korupsi Usaha Bersama*, Lembaga Pencegah Korupsi, Jakarta.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 Tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- [www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com) diakses tanggal 7 Januari 2012, "*Jumlah Perkara Korupsi 2011 Naik Dua Kali Lipat*".