

**PERILAKU KORUPSI DI ERA OTONOMI DAERAH
Fakta Empiris dan Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia**

**CORRUPTION BEHAVIOR IN THE LOCAL AUTONOMOUS ERA
Empirical Facts and Corruption Fighting Strategy in Indonesia**

Argyo Demartoto

Alamat: Jurusan Sosiologi FISIP
Universitas Sebelas Maret Surakarta

gesangsolo@yahoo.com

(Diterima tanggal 8 Maret 2007, disetujui tanggal 11 Juli 2007)

Abstract

Corruption behavior in the local autonomous era is still deeply rooted. The corruption behavior has become a public secret and occurs almost in every regency or municipality governmental level at a various aspects of life: social, economic and politic of the society. It is shown by some empirical facts about Corruption in Indonesia.

The existing tendency of corruption behavior in local autonomous era, besides caused by the society's socio-economic-cultural factor, it also caused by the ineffectiveness of KKN (Corruption, Collusion and Nepotism) fighting strategy. Because of this fact, it is needed a both long-term and short-term set of policies that is holistic in nature, in order to fight the KKN behavior in Indonesia.

Keywords: Corruption, Local Autonomous, KKN Fighting Strategy

Pengantar

Korupsi merupakan benalu sosial yang merusak sendi-sendi struktur pemerintahan dan menjadi hambatan yang paling utama bagi pembangunan nasional. Korupsi sudah merambah kesegala bidang kehidupan kita dan perbuatan korupsi sudah sangat umum ditelinga kita semua. Bahkan ada suatu pendapat yang mengatakan bahwa korupsi merupakan seni hidup dan menjadi salah satu aspek kebudayaan kita yang telah mengakar dengan begitu kuatnya. Dalam prakteknya, korupsi sukar sekali bahkan hampir-hampir tidak mungkin diberantas. Sebab amat sulit memberikan pembuktiannya, lagi pula sulit mengejanya dengan dasar-dasar hukum-nya dan sampai saat ini korupsi merupakan bahaya laten dan ditanggapi secara serius baik oleh pemerintah sendiri, maupun oleh bagian-bagian dari masyarakat kita.

Gebrakan baru era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dilontarkan dengan penancangan tahun 2005 sebagai tahun pemberantasan korupsi. Untuk mendukung gerakan tersebut, Presiden SBY menginstruksikan kepada jajaran Menteri Kabinet Indonesia Bersatu, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, para kepala pemerintahan non departemen, para gubernur dan para bupati/walikota untuk melakukan langkah-langkah yang dianggap perlu demi mempercepat pemberantasan korupsi. Perintah itu secara legal dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Peringkat ke enam sebagai negara terkorup di dunia membuat negara ini harus banyak melakukan kerja keras untuk memperbaiki keterpurukan moral yang signifikan telah menyebabkan berbagai keterpurukan ekonomi, sosial, hukum bahkan budaya.

Isu korupsi tiba-tiba menjadi menu harian berbagai media massa dan tidak tanggung-tanggung lagi berani menampilkan sederetan nama yang selama ini begitu suci dari hukum. Agaknya memang telah menjadi rahasia umum bahwa kecenderungan perilaku korupsi dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kesempatan untuk duduk dalam kekuasaan.

Otonomi daerah yang mulai dilaksanakan serentak di seluruh Indonesia pada Januari 2001 membuat angin segar bagi setiap daerah untuk mandiri dan “merdeka” menata dan membangun daerahnya berdasarkan potensi masing-masing. Kewenangan yang telah diberikan kepada daerah ini membawa dimensi lain ke arah perilaku korupsi yang lebih besar di daerah. Dimanapun adanya, pihak yang harus menanggung dan menderita adalah rakyat.

Korupsi : Pengertian, Ciri-Ciri Dan Faktor Penyebabnya

Definisi korupsi banyak sekali. 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 dari 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 yang sah dan tidak sah. Korupsi dapat terjadi dalam tubuh organisasi (misalnya penggelapan uang) atau diluar organisasi (misalnya pemerasan). Korupsi kadang-kadang dapat membawa dampak positif

di bidang sosial, namun pada umumnya korupsi menimbulkan inefisiensi, ketidakadilan dan ketimpangan. (Klitgaard, Abaroa dan Paris, 2002: 2-3).

Korupsi pada hakekatnya merupakan penyalahgunaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Menurut Juniadi Soewartojo, korupsi merupakan tingkah laku atau tindakan seseorang atau lebih yang melanggar norma-norma yang berlaku dengan menggunakan dan atau menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerima atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan atau pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpangan uang atau kekayaan serta dalam perizinan dan atau jasa lainnya dengan tujuan keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan dan atau keuangan atau kekayaan negara atau masyarakat. (Soewartojo, 1998: 13).

Sedangkan menurut Kartini Kartono, korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeduk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara. Jadi korupsi merupakan gejala salah urus dari kekuasaan, demi keuntungan pribadi. Salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan negara dengan menggunakan wewenang dan kekuatan-kekuatan formal (misalnya dengan alasan hukum dan kekuatan senjata) untuk memperkaya diri sendiri. (Kartono, 2005: 90).

Secara normatif menurut UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dijelaskan sebagai berikut :

a. **Korupsi**, merujuk pada UU No. 31 Tahun 1999 (tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi) pasal 2, terjadi apabila seseorang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

b. **Kolusi** ialah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara.

c. **Nepotisme** adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Pengertian korupsi dipahami sebagai *the misuse of public power for private benefit* (Hustead, 2002), dan juga dalam pengertian *the use of public office for private gain*, baik untuk kepentingan yang bersifat finansial maupun nonfinansial. (Balkaran, 2002). Dalam hal ini, yang termasuk dalam kategori korupsi adalah sogokan (*brivery*), pemerasan (*extortion*), memperjualbelikan pengaruh (*influence peddling*), nepotisme (*nepotism*) dan segala tindakan yang terkait dengannya (Alatas, 1981)

Ada satu benang merah yang menghubungkan pengertian-pengertian di atas, yaitu penempatan kepentingan-kepentingan publik di bawah tujuan-tujuan privat dengan pelanggaran norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dibarengi dengan keserbarahasiaan, penghianatan, penipuan dan pengabaian dengan kejam atas setiap konsekuensi yang diderita publik.

Korupsi bisa dimasukkan kedalam kategori perbuatan kejahatan atau kriminal. Maka praktek-praktek yang dimasukkan dalam perbuatan korup antara lain adalah :

Penggelapan, penyogokan, penyuapan, kecerobohan administrasi dengan intensi mencuri kekayaan negara,

pemerasan, penggunaan kekuatan hukum dan atau kekuatan bersenjata untuk imbalan dan upah materiil, barter kekuasaan politik dengan sejumlah uang, penekanan kontrak-kontrak oleh kawan “sepermainan” untuk mendapatkan komisi besar bagi diri sendiri dan kelompok dalam, penjualan “pengampunan” pada oknum-oknum yang melakukan tindak pidana agar tidak dituntut oleh yang berwajib dengan imbalan uang suap, eksploitasi dan pemerasan formal oleh pegawai dan pejabat resmi, dan lain-lain (Kartono, 2005: 135-136).

Dari segi tipologi, konsep korupsi dapat dibagi dalam tujuh jenis yang berlainan, yakni :

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. **Jenis yang memeras** adalah jenis korupsi dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya. **Korupsi defensif** adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan. Korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri. **Korupsi invensif** adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh dimana yang akan datang. **Korupsi perkerabatan atau nepotisme** adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku. **Korupsi otogenik** merupakan bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang

saja dan korupsi dukungan, dimana korupsi pada jenis ini tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain. Tindakan yang dilakukan adalah untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada. (Alatas, 1987: ix-x).

Menurut tahapannya, Alatas membedakan tiga tahapan korupsi, yaitu :

1. Tahap dimana korupsi relatif terbatas, tanpa mempengaruhi wilayah kehidupan sosial yang luas, dalam tahap ini kita bisa mendapatkan hampir semua urusan kita dengan pemerintah dalam sebagian persoalan rutin tanpa rintangan dan pemerasan.
2. Tahap kedua adalah tahap dimana korupsi telah merajalela dan menembus segala kehidupan, hampir tidak ada yang bisa dilakukan seseorang tanpa suapan.
3. Tahap ketiga adalah tahap dimana korupsi paling menarik dan terkadang sulit dibicarakan, hal ini terjadi karena korupsi menjadi membinasakan diri sendiri menghancurkan bangunan masyarakat. (Alatas, 1981: 31-34).

Lebih lanjut, Alatas menjelaskan ciri-ciri korupsi yang diangkat melalui induksi enumeratif (*enumeratif induction*) sebagai berikut :

- a. Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang, hal ini tidak sama dengan kasus pencurian, misalnya atau penipuan.
- b. Korupsi pada umumnya melibatkan keserbarahasaan, kecuali dimana ia tidak begitu merajalela dan begitu dalam berakar sehingga individu-individu yang berkuasa atau mereka yang berada dalam lingkungannya tidak tergodanya untuk menyembunyikan perbuatan mereka. Namun sekalipun demikian, bahkan disnipun motif korupsi tetap dijaga kerahasiaannya.
- c. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik. Kewajiban atau keuntungan itu tidaklah senantiasa berupa uang.
- d. Mereka yang mempraktekkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyembunyikan perbuatannya dengan berlindung di balik membenaran hukum.

- e. Mereka yang terlibat korupsi adalah mereka yang menginginkan keputusan-keputusan yang tegas dan mereka yang mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.
- f. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau masyarakat umum.
- g. Setiap bentuk korupsi adalah suatu penghianatan kepercayaan.
- h. Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan tindakan itu.
- i. Suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggung-jawaban dalam tatanan masyarakat. Ia didasarkan atas niat kesengajaan untuk menempatkan kepentingan umum di bawah kepentingan khusus. (Alatas, 1981).

Faktor penyebab suburnya korupsi bukan faktor tunggal dia merupakan multi faktor yang kompleks dan saling bertautan. Alatas mencoba mendeskripsikan faktor-faktor yang menyebabkan suburnya korupsi sebagai berikut :

1. Ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi-posisi kunci yang mampu memberikan ilham dan mempengaruhi tindakan laku yang menjinakkan korupsi.
2. Kelemahan pengajaran-pengajaran agama dan etika.
3. Kolonialisme suatu pemerintahan asing tidaklah menggugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi.
4. Kurangnya pendidikan.
5. Kemiskinan
6. Tiadanya tindak hukuman yang keras.
7. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku anti korupsi.

Soal korupsi di Indonesia, Prof. Satjipto Rahardjo yang menjabat sebagai Guru Besar Sosiologi Hukum UNDIP, menyatakan kekhawatirannya bahwa korupsi di negeri ini sudah mencapai tahap bunuh diri atau self destruction. Mengutip Syed Hussein Alatas,

mengenai tiga tahapan korupsi, dimulai dari korupsi yang terbatas artinya hanya sedikit yang melakukan, korupsi yang meluas (widespread) dan terakhir korupsi yang menimbulkan bunuh diri (self destruction). "Indonesia saat ini sudah mencapai tahap memasuki tahap bunuh diri dimana hampir tidak ada orang yang tidak terjamah korupsi", ujar Satjipto. (www.Hukumonline.Com).

Menurut Suparno ada tiga kemungkinan yang memacu korupsi di Indonesia, yaitu sistem pemerintahan yang memungkinkan, moralitas orang yang rencah dan kontrol masyarakat yang kurang. Berbagai kasus korupsi di lingkaran kekuasaan yang terungkap akhir-akhir ini, kian menegaskan moralitas bangsa yang rapuh, bobrok, korup dan sejenisnya. Orang akan mudah ber-argumentasi bahwa kebobrokan moral bangsa ditentukan oleh moralitas para politisnya. Ternyata, para elit politik kita, dari dulu hingga kini, tak lebih sebagai "pendosa" yang telah memelopori kebobrokan moral bagi masyarakat secara lebih luas dan sistemik. (Rahayu dan Suranto, 2004: 1)

Berdasarkan uraian diatas dalam upaya mengkaji perilaku korupsi dapat dilakukan dengan meneliti fenomena itu, apa latar belakang yang menyebabkan terjadinya korupsi beserta dampaknya. Dalam mempelajari fenomena korupsi juga dilakukan pengungkapan sejarah, kebudayaan dan hal-hal lain yang mendukung terjadinya perilaku korupsi. Sehingga akan diperoleh kecenderungan pola-pola perilaku korupsi misalnya di lingkungan pemerintahan kota, baik kalangan eksekutif maupun legislatif.

Perilaku korupsi merupakan sebuah tindakan sosial. Menurut Max Weber, tindakan sosial dipahami peristiwa-peristiwanya. Bagi Weber, tindakan sosial berarti mencari pengertian

subyektif atau motivasi yang terkait pada tindakan-tindakan sosial. Menurut teori aksi (action theory) yang dikembangkan oleh Max Weber, dimana individu dalam melakukan suatu tindakan berdasarkan atas pengalaman, persepsi, pemahaman dan penafsirannya atas suatu obyek stimulus atau situasi tertentu. Tindakan individu ini merupakan tindakan sosial yang rasional, yaitu mencari tujuan atas sarana dengan sarana-sarana yang paling tepat. (Johnson, 1993).

Teori Weber kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Talcott Parsons, yang mulai mengkritik Weber menyatakan bahwa aksi bukanlah perilaku. Aksi merupakan tanggapan atau respon mekanisme terhadap suatu stimulus sedangkan perilaku adalah suatu proses mental yang aktif dan kreatif. Bagi Parsons yang utama bukanlah tindakan individu melainkan norma-norma dan nilai-nilai sosial yang menuntun dan mengatur perilaku. Kondisi obyektif disatukan dengan komitmen kolektif terhadap suatu nilai akan mengembangkan suatu bentuk tindakan sosial tertentu. Parsons menekankan pentingnya pemahaman orientasi individu yang bersifat subyektif, termasuk definisi situasi serta kebutuhan dan tujuan individu.

Parsons juga menjelaskan bahwa orientasi orang bertindak itu terdiri dari dua elemen dasar yaitu orientasi motivasional dan orientasi nilai. Orientasi motivasional menunjuk pada keinginan untuk memperbesar kepuasan dan menyeimbangkan, sedang orientasi nilai menunjuk pada standar-standar normatif yang mengendalikan pilihan-pilihan individu (alat dan tujuan) dan prioritas sehubungan dengan adanya kebutuhan-kebutuhan dan tujuan-tujuan yang berbeda. Dalam hal ini, ketika seseorang berkeinginan untuk melakukan korupsi mempunyai tujuan dan makna tersendiri yang berbeda antara satu dengan yang lain.

Fakta Empiris Mengenai Korupsi di Indonesia

Sebagai gejala sosial korupsi merupakan masalah yang kompleks yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan manusia, seperti politik, ekonomi dan budaya. Korupsi dipandang sebagai penyakit sosial, mengingat dampak korupsi ini sangat merugikan masyarakat dan negara. Akan tetapi, sebagai penyakit sosial, permasalahannya tidak dapat disejajarkan dengan penyakit sosial lainnya seperti perjudian, prostitusi, narkoba dan kriminalitas. Berbeda halnya dengan penyakit sosial lainnya, korupsi merupakan penyakit sosial yang dengan mudah “menular” sebagai penyakit endemi. Negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya, termasuk Indonesia, korupsi digambarkan seolah-olah sebagai penyakit sosial yang menyebar luas dimana-mana sehingga timbul anggapan telah membudaya.

Negarawan dan bekas Wakil Presiden dan Perdana Menteri, Almarhum Drs. Mohammad Hatta, yang dikenal menentang korupsi menulis pada tahun lima puluhan, bahwa korupsi telah meresap kesegnap lapisan masyarakat Indonesia, menjangkiti berbagai Departemen Pemerintah. Para karyawan dan pegawai pemerintah yang upah dan gajinya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari diperas oleh anasir-anasir yang korup. Para pengusaha yang masih memegang moralitas ekonomi terdesak kebelakang. Penyipuan dan intrik makin lama makin umum dilakukan orang, dengan akibat buruk bagi masyarakat dan negara kita. Setiap tahun pemerintah dirugikan ratusan juta rupiah karena tidak dibayarnya cukai dan pajak sebagai akibat pemalsuan dan

penyelundupan baik yang ilegal maupun yang legal. (Alatas, 1987:117).

Indonesia dari waktu ke waktu terkenal dengan tingkat korupsi yang tinggi. Pada tahun 1998, siaran Pers Transparansi Internasional, sebuah organisasi internasional anti korupsi yang bermarkas di Berlin, melaporkan, Indonesia merupakan negara korup ke enam terbesar didunia setelah lima negara gurem yang lainnya, yakni Kamerun, Paraguay, Honduras, Tanzania dan Nigeria. Tiga tahun kemudian, pada tahun 2001, Transparansi Internasional telah memasukkan Indonesia sebagai bangsa yang terkorup nomor empat di muka bumi. Sebuah identifikasi yang membuat bangsa kita tidak lagi punya hak untuk berjalan tanpa harus menunduk malu. Pada tahun 2002, hasil survey Political And Economic Risk Consultancy (PERC) yang bermarkas di Hongkong, menempatkan Indonesia sebagai negara terkorupsi di Asia, dikuntit oleh India dan Vietnam (www.MajelisMujahidin.Or.Id).

Hasil survey yang dilakukan PERC atas 100 pengusaha ekspatriat yang bekerja di 12 negara di Asia, Indonesia dinyatakan sebagai negara yang paling korup di Asia dengan nilai 9,92 dengan demikian berarti, hanya tinggal menambah nilai 0,08 lagi, maka skor itu akan mencapai tingkat sempurna (10). Padahal pada tahun 1996, Indonesia dinyatakan sebagai negara ketiga terkorup di antara 12 negara di Asia dibawah China dan Vietnam. Menyikapi hasil survey PERC tersebut tak salah jika Sjahrir menganalogkan korupsi di Indonesia saat sekarang ini seperti penyakit kanker pada stadium yang tidak bisa lagi disembuhkan, kanker terminal, sehingga kita tinggal menunggu matinya sang penderita yaitu Republik Indonesia.

Dari laporan Ketua Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat diketahui posisi Indonesia dalam prestasi sebagai negara terkorup memperoleh indeks persepsi 2,0 dari skala 10 dan ini membuktikan betapa memprihatinkannya kondisi Indonesia dalam masalah korupsi.

Survey Nasional Korupsi yang dilakukan oleh *Partnership For Governance reform* melaporkan bahwa hampir setengah (48%) dari pejabat pemerintahan diperkirakan menerima pembayaran tak resmi. Artinya, setengah dari pejabat birokrasi melakukan praktek korupsi (uang). Belum lagi terhitung korupsi dalam bentuk penggunaan waktu kerja yang tidak semestinya, pemanfaatan fasilitas dalam bentuk penggunaan waktu kerja yang tidak semestinya, pemanfaatan fasilitas negara untuk kepentingan selain itu. Maka hanya tinggal segelintir kecil saja aparat birokrasi yang mempertahankan kesucian dirinya, di lingkungan yang demikian kotor. Dengan begitu ketetapan MPR No. IX/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, hanya manis dimulut tanpa polical will yang memadai. (www.MajelisMujahidin.Or.Id).

Wacana yang muncul dengan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten dan Kota di era otonomi daerah diwarnai dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di hampir setiap bidang dan tingkat pemerintahan. Perilaku korupsi telah menjadi rahasia umum setiap bidang dan tingkat pemerintahan. Perilaku korupsi telah menjadi rahasia umum dan terjadi hampir pada setiap jenjang pemerintahan kabupaten atau kota pada berbagai aspek kehidupan sosial, ekonomi, dan politik warga masyarakat. Fenomena meningkatnya kasus korupsi misalnya :

- Kasus korupsi di lembaga legislatif Jawa Barat ditambah kasus yang sama di lingkungan eksekutif.
- Hampir seluruh anggota DRPR di kota Padang telah divonis pengadilan karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi dengan menyalahgunakan uang APBN (2004).
- Kasus korupsi Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (2005).
- Kasus korupsi di Banyumas (2005).
- Kasus korupsi anggota DPRD kota Surakarta (2005).
- Beberapa kasus korupsi yang hingga kini perkembangannya tidak jelas dan telah melalui penyelidikan dan penyidikan lebih dari dua tahun seperti :
 - a. Kasus dugaan korupsi buku ajar Kabupaten Pemalang senilai Rp. 26 milyar
 - b. Kasus renovasi rumah Dinas Bupati Kudus Rp. 1.9 milyar.
 - c. Kasus pengadaan buku di Kabupaten Wonosobo Rp. 5,7 milyar.
- Kasus korupsi Bupati Kendal (2007)
- Kasus dugaan korupsi beasiswa Walikota Semarang 2003 oleh anggota DPRD Kota Semarang (2007)
- Kasus Korupsi APBD sebesar Rp 5.6 milyar yang dilakukan oleh tujuh anggota.
- DPRD Kabupaten Rembang periode 1999-2004 (2007)
- Kejadian serupa dengan mudah dijumpai di banyak kabupaten dan kota lainnya.

Sejak konsep otonomi daerah (otda) yang diarsiteki oleh Prof. Dr. Ryaas Rasyid digulirkan, kemudian muncul semacam euforia pada orang daerah. Para pemimpin kabupaten dan

kota ibaratnya seperti kuda lepas kandang. Mereka pun diibaratkan sebagai “raja-raja kecil” yang tak lagi tunduk kepada gubernur atau bahkan pemerintah pusat seperti pada masa-masa sebelumnya. Sedangkan apra anggota legislatif yang tak lagi sekadar stempel legalitas pemilikan pimpinan daerah, taringnya menjadi begitu tajam mengontrol eksekutif sekaligus tajam juga menggerogoti anggarannya.

Perilaku korupsi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintah cukup mudah ditemukan di berbagai kegiatan pemerintahan, seperti dalam rekrutmen pegawai, tender proyek, penyusunan perda dan penyusunan APBD. Dalam era otonomi daerah, aparat pemerintah kabupaten atau kota cenderung mendominasi sumber-sumber kekuasaan sehingga masyarakat sipil tidak mampu mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya, keempat kegiatan pemerintahan tersebut cenderung menjadi arena KKN dan bagi-bagi rezeki antara DPRD dan pejabat eksekutif. Tidak dapat dipungkiri jika kemudian muncul penilaian bahwa instansi pemerintah merupakan sarang KKN karena di dalamnya terdapat tarik menarik berbagai kepentingan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif. Dalam kasus tender proyek, terkenal ungkapan bahwa proses tender telah selesai sebelum tender dimulai.

Temuan Governance and Decentralization Survey (GDS) 2002 yang telah melakukan survei di 150 kabupaten dan kota di Indonesia yang dipilih secara random menunjukkan bahwa tender proyek menempati posisi tertinggi dalam penilaian LSM dan media massa, yang terkait dengan perilaku KKN. Pada hampir semua kabupaten atau kota berdasarkan berbagai pola pembagian wilayah analisis, KKN pada tender proyek menempati posisi tertinggi (lebih 60 persen) kemudian menyusul pada

rekrutmen pegawai (pada kisaran 50 persen), penyusunan APBD (pada kisaran 40 persen) dan penyusunan perda (pada kisaran 30 persen). Seperti halnya pada perilaku KKN di instansi pemerintah. Perilaku KKN dalam penyelenggaraan khususnya tender proyek, juga lebih banyak terjadi di wilayah kota dan barat Indonesia.

Sementara itu perilaku “politik uang” terjadi hampir di semua kegiatan politik, utamanya dalam pemilihan pejabat publik. “Politik Uang” juga sering terjadi dalam penilaian laporan pertanggungjawaban (LPJ) bupati atau walikota, pembuatan perda, dan penyusunan APBD.

GDS 2002 juga menemukan bahwa pelaku KKN cenderung semakin meluas dan melibatkan pelaku yang dulu diharapkan menjadi agen reformasi, seperti aktivitas partai politik, wartawan atau aktivitas LSM (Dwiyanto dkk, 2003). Dalam praktik suap, muncullah pelaku baru menunjukkan bahwa reformasi politik yang selama ini dilakukan belum mampu menghasilkan tata pemerintah yang baik. Pelaksanaan otonomi daerah yang berhasil mendekatkan praktik pemerintahan dengan warganya juga gagal membuat warga mampu mengontrol secara efektif jalannya pemerintahan. Perilaku KKN masih terus terjadi, bahkan berhasil merekrut pelaku-pelaku di luar pemerintah. Temuan ini tentu sangat memprihatinkan dan menunjukkan terjadinya langkah mundur dalam pemberantasan KKN.

Survei GDS 2002 menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya perilaku KKN pada dasarnya dikarenakan tidak adanya penegakan hukum yang jelas serta rendahnya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penegakan hukum yang setengah hati

menyebabkan perangkat hukum ibarat “macan kertas”, sedangkan tidak adanya transparansi membuat masyarakat sipil gagal menjalankan peran kontrolnya secara efektif. Banyak kasus KKN yang tidak diselesaikan di pengadilan dan masyarakat sipil tidak mampu menciptakan tekanan agar kasus KKN dibawa ke pengadilan dan pelakunya diadili secara terbuka, jujur dan adil.

Pada hakim dan jaksa, bahkan mengakui mereka mengalami kesulitan dalam menciptakan kebersamaan di muka hukum. Status sosial ekonomi dari mereka yang terlibat dalam kasus KKN menjadi pertimbangan penting dalam penyelesaian kasus KKN. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika mereka mengalami kesulitan dalam membawa kasus KKN ke pengadilan. Dengan kondisi tersebut, dapat dimengerti apabila kemudian praktik KKN cenderung meluas.

Strategi Memberantas Korupsi

Upaya memberantas praktek korupsi di Indonesia, sebenarnya telah diingatkan oleh Mohammad Hatta (mantan Wakil Presiden pertama Republik Indonesia), yang mengatakan bahwa korupsi telah membudaya di Indonesia. Korupsi telah terjadi dalam berbagai bentuk, dalam berbagai situasi, dan de-ngan berbagai cara. Akibat gawat korupsi yang besar-besaran terhadap moral anggota birokrasi yang berkuasa, terhadap moral anggota Dewan Perwakilan Rakyat, pe-jabat pengadilan, jaksa dan hakim, pengacara dan moral para penguasa, serta anggota masyarakat lain umumnya, pada akhirnya korupsi yang tanpa batas secara besar-besaran akan meruntuhkan ke-kuasaan itu sendiri. Di Indonesia, korupsi sejak Indonesia

merdeka (1945) hingga kini dari tahun ke tahun bertambah dahsyat semakin menghantui masyarakat kita.

Amir Santoso menjelaskan mengapa korupsi sulit untuk diberantas, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Tidak terlihat adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari pemerintah dan DPR untuk memberantasnya.
2. Masalah budaya.
3. Akibat tidak mencukupinya gaji pegawai negeri, padahal pengeluaran mereka lebih besar dari pendapatan yang mereka dapatkan.
4. Sejak reformasi bergulir tahun 1998, korupsi bukannya berkurang tetapi makin meningkat dari segi jumlah pelaku dan jumlah uang yang dikorupsi. Apabila dimasa lampau korupsi dilakukan oleh lingkungan eksekutif sekarang korupsi dilakukan oleh sebagian anggota legislatif pusat dan daerah.

(Ilyas dan Umar, 2004:77 -78)

World Bank merekomendasikan tentang strategi pemberantasan korupsi secara komprehensif. Dimana terdapat tiga komponen penting yang tercakup 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)

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 para pegawai, pejabat dan politisi.
2. Meningkatkan tekanan publik agar lembaga-lembaga mekanisme kontrol tersebut bisa berfungsi 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.

(Ilyas dan Umar, 2004:98-100)

Di era otonomi daerah kecenderungan KKN tetap menggurita, bahkan cenderung meluas dalam setiap kegiatan pemerintahan dan politik. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang selama ini dilakukan untuk memberantas KKN belum efektif. Kenyataan ini tidak boleh mengecilkan hati dan menumbuhkan pesimisme bahwa KKN tidak bisa diberantas dari muka bumi Indonesia. Sebaliknya, kenyataan ini harus menjadi tantangan bagi semua pihak yang peduli terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Pemberantasan KKN bukan perkara yang sederhana dan mudah. Oleh karena itu, diperlukan **partisipasi dan koalisi luas dari pembuat kebijakan, pejabat birokrasi, dan masyarakat sipil untuk melaksanakan strategi kebijakan yang lebih efektif.**

Kartini Kartono memberikan saran untuk memberantas korupsi yang sudah berurat akar dalam sendi-sendi masyarakat kita, diperlukan adanya **partisipasi segenap lapisan masyarakat.** Tanpa partisipasi dan dukungan mereka, segala usaha, undang-undang dan komisi-komisi akan terbentur pada kegagalan. Beberapa saran dikemukakan disini, antara lain sebagai berikut :

1. Adanya kesadaran rakyat ikut memikul tanggung jawab guna melakukan partisipasi politik dan kontrol sosial dan tidak bersikap apatis dan 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 atau nasional.
2. Menanamkan 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 (force) untuk menindak, memberantas, dan menghukum tindak 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 sebahwanya. Adanya koordinasi antar departemen yang lebih baik disertai sistem kontrol yang teratur terhadap administrasi pemerintah, baik dipusat maupun di daerah.
6. Adanya sistem penerimaan pegawai berdasarkan prinsip *achievement* atau ketrampilan 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 berkurangnya kecenderungan untuk melakukan korupsi.

8. Menciptakan aparatur pemerintahan yang jujur. Kompleksitas hierarki administrasi harus disertai disiplin kerja 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. Herregistrasi (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.

(Kartono, 2005: 135-136)

Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch, Teten Masduki, menyatakan bahwa partisipasi masyarakat harus diberikan peran yang lebih besar dalam pemberantasan korupsi. Dalam pandangan Teten, pemberantasan korupsi melalui perbaikan institusional terbukti telah gagal. Ia mencontohkan berbagai program perbaikan institusi, seperti cetak biru MA ataupun *Governance Audit* Kejaksaan, yang ternyata isinya tidak dilaksanakan oleh institusi tersebut. Pendekatan berupa perbaikan institusi, menurutnya baru bisa berhasil bila ada *political will* yang kuat dari pemimpin institusi tersebut. Di Korea Selatan atau Thailand, program IMF

yang melakukan pendekatan perbaikan insitusi, relatif lebih berhasil ketimbang Indonesia karena ada *political will*.

“Apabila *political will* tidak ada, maka sesuai dengan teori Michael Johnson, masyarakatlah yang harus diberdayakan. Harus ada *pressure*, pengawasan dan partisipasi masyarakat. Karena kemauan politik tidak akan datang dari langit, harus didesakkan,” tandas Teten. Apalagi, selama ini, hampir 90% kasus yang ada di kejaksaan maupun kepolisian bukan berasal dari inisiatif lembaga tersebut, melainkan berasal dari laporan masyarakat atau media massa. (www.Hukumonline.Com)

Serangkaian kebijakan yang menyeluruh (*holistic*), baik jangka panjang maupun pendek, perlu dilakukan untuk memberantas perilaku KKN di Indonesia. Dalam Policy Brief No. 10/PB/2003 terdapat beberapa pilihan kebijakan yang perlu dipertimbangkan untuk memberantas perilaku KKN dijelaskan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Perlindungan Hukum terhadap *Whistle Blowers*.

Permasalahan krusial dalam pemberantasan KKN adalah lemahnya penegakan hukum. Tidak dipungkiri bahwa banyak kasus KKN tidak pernah dibawa ke pengadilan karena kekurangan bukti, di samping karena adanya kolusi antara pihak penegak hukum dengan pelaku korupsi. Lebih dari itu, pembuktian kasus KKN di pengadilan sering kali sangat sulit dilakukan sehingga banyak koruptor yang diseret ke pengadilan akhirnya bisa menghirup udara bebas.

Untuk itu, diperlukan suatu UU yang memberikan perlindungan hukum yang kuat terhadap saksi dan pelapor berbagai kasus KKN. Selama ini, kedudukan pelapor

sebagai sumber informasi perilaku KKN sangat lemah, bahkan banyak di antara mereka yang kemudian justru mengalami nasib buruk. Perlindungan hukum terhadap pelapor amat diperlukan, bahkan tidak perlu, mereka harus diberikan penghargaan atas jasanya menyampaikan informasi pada publik seandainya informasi yang disampaikan kepada publik bisa dipertanggungjawabkan. Pasal 31 (1) UU No. 31 Tahun 1999 mewajibkan pemberian kewajiban kepada mereka yang terkait dengan tindak pidana korupsi untuk merahasiakan identitas pelapor. Akan tetapi hal ini tentu saja tidak cukup.

2. Sistem Insentif dalam Penegakan Hukum

GDS 2002 menunjukkan bahwa pada dasarnya hakim dan jaksa memiliki kapasitas yang memadai untuk memberantas KKN. Yang kurang dari mereka adalah kepeduliannya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sebuah sistem insentif yang efektif untuk mendorong hakim dan jaksa lebih serius dalam menegakkan hukum harus dikembangkan. Insentif tersebut bisa dalam bentuk kejiwaan dan finansial. Misalnya, para hakim dan jaksa yang gagal menyeret pelaku KKN ke pengadilan dan penjara karena terindikasi suap harus segera dipecat. Kalau mereka gagal menjalankan peran dengan baik karena alasan profesional, maka mereka untuk sementara dibebaskan dari tugasnya dan diminta mengikuti program pelatihan dalam rangka meningkatkan kemampuannya sebagai hakim atau jaksa. Untuk dapat menjadi jaksa dan hakim, mereka harus lulus dari ujian yang secara khusus dirancang untuk menilai kelayakannya sebagai hakim atau jaksa.

3. Pembentukan Komite Antikorupsi di

Indonesia

Undang-Undang Antikorupsi yang mengamanatkan pembentukan Komite Antikorupsi perlu segera dilaksanakan. Melihat semakin meluasnya praktik KKN di daerah, pemerintah pusat perlu mewajibkan semua pemerintah provinsi dan kabupaten atau kota untuk membentuk komite antikorupsi di daerahnya masing-masing. Di dalam membentuk Komite Antikorupsi, pemerintah perlu memperhatikan kelemahan-kelemahan yang selama ini terdapat pada Komite Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) sehingga keberadaan lembaga baru dalam memberantas KKN ini benar-benar bisa menjadi lokomotif gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia.

4. Akuntabilitas DPRD kepada Rakyat dan Pemilihnya

Transparansi dalam lembaga legislatif segera dilakukan. Semua rapat dan sidang harus terbuka pada publik. Kecuali hal-hal yang menyangkut keamanan nasional dan hal-hal lain yang karena sifatnya menjadi rahasia negara. Di luar hal-hal ini, semua pembicaraan dan pembahasan yang dilakukan di semua persidangan harus dibuat transkrip dan transkrip tersebut harus bisa diakses oleh masyarakat secara mudah, misalnya dengan menaruhnya dalam *website* di internet. Dengan demikian, masyarakat luas dan *stakeholder* mengetahui apa yang dipikirkan dan dilakukan oleh setiap wakil rakyat dan bisa menilai dengan mudah apakah mereka memikirkan dan berbuat untuk kepentingan rakyat atau kepentingan partai dan dirinya sendiri.

5. Pemberian Sanksi Moral

Seseorang yang telah ditetapkan sebagai pelaku KKN dan telah memiliki

kekuatan hukum tetap diberikan sanksi moral dan politik yang tegas. Para pejabat publik yang terbukti melakukan praktik korupsi, misalnya harus dilarang menduduki jabatan publik, baik di birokrasi maupun di lembaga politik. Pemerintah perlu memberdayakan lembaga keagamaan dan adat yang memiliki kekuatan normatif di dalam masyarakat untuk memberikan sanksi moral kepada para pelaku KKN.

6. Mereformulasikan Konsep Civic Education

Reformulasi konsep *civic education* bisa menjadi strategi jangka panjang yang penting, mengingat praktek KKN sudah membudaya di masyarakat. Melihat sejarah perkembangan bangsa, praktik KKN juga cenderung melembaga dalam kehidupan antar generasi sejak era kemerdekaan sampai dengan era pascareformasi. Melalui serangkaian program *new civic education*, pelembagaan sikap dan nilai-nilai anti KKN dapat dilakukan dalam berbagai elemen kehidupan masyarakat.

Penutup

Perilaku korupsi di era otonomi daerah tetap menggurita. Perilaku korupsi telah menjadi rahasia umum dan terjadi hampir di setiap jenjang pemerintahan kabupaten atau kota pada berbagai aspek kehidupan sosial, ekonomi dan politik warga masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan fakta-fakta empiris mengenai korupsi di Indonesia. Adanya kecenderungan perilaku korupsi di era otonomi daerah selain disebabkan karena faktor sosial, ekonomi, budaya

masyarakat juga karena strategi pemberantasan KKN belum efektif. Oleh karena itu diperlukan serangkaian kebijakan yang menyeluruh (holistik) baik jangka panjang maupun pendek untuk memberantas perilaku KKN di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Hussein, 1981. *Sosiologi Korupsi Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer*, Jakarta, LP3ES
- _____, 1987. *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi*. Jakarta : LP3ES.
- Balkaran, Lal. 2002. *Curbing Corruption : The Internal Auditor*. Altamonte Spring Feb., Vol 59 (1) : 40-47
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- _____. 2003. *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Hustead, Bryan W. 2002. "Culture and International Anti corruption Agreements in Latin America", *Journal Of Business Ethics*, 37 (4) : 413-422
- Johnson, Doyle Paul. 1993. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern* Jilid I, Jakarta : Gramedia.
- Kartono, Kartini. 2005. *Patologi Sosial Jilid I*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Klitgaard, Robert; Abaroa, Ronald Maclean dan Paris, H. Lindsey. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Yayasan Obor.
- Policy Brief No. 10/PB/2003. *Melawan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada
- _____. *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*
- Rahayu, Indah Budi dan Suranto, Anto, 2004. *Laporan Penelitian : Peranan Surat Kabar dalam Pemberantasan Tindak Korupsi di Indonesia*. Surakarta : FISIP UNS
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*.
- Soewartojo, Juniadi. 1998. *Korupsi (Pola Kegiatan Dan Penindakannya Serta Peran*

Pengawasannya *Dalam*
Penanggulangannya). Jakarta : Balai
Pustaka.
Umar, Musni dan Ilyas, Sukri. 2004. *Korupsi Usaha*
Bersama. Jakarta : Lembaga Pencegah
Korupsi.
[www.Hukum](http://www.HukumOnline.Com) Online.Com
www. Majelis Mujahidin. Or.Id.

