

BIROKRASI BERBASIS BEBAS KORUPSI

* Bibit S. Rianto

Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Abstraksi

Birokrasi adalah tatanan yang mengatur apa yang harus dilakukan oleh suatu organisasi agar dapat bekerja mencapai tujuan, yang dalam keseharian dan dikonotasikan sebagai aparat pemerintah. Kondisi birokrasi pada saat ini telah dinilai sebagai suatu organisasi yang sarat dengan tindak korupsi atau kolusi. Aturan yang seharusnya berlaku tidak diberlakukan untuk semua orang, di mana orang-orang tertentu (yang dekat dengan pengambil keputusan atau yang dapat "mendekati" pelaksana) dapat dikecualikan dari keharusan misalnya tidak perlu antri atau tidak melengkapi syarat-syarat yang diperlukan, atau penyelesaian masalahnya dapat diatur atau dialah yang memenangkan suatu kompetisi perebutan suatu proyek. Korupsi dalam birokrasi dapat disoroti sebagai masalah moral, masalah ekonomi, masalah budaya dan masalah politik. Birokrasi yang berbasis bebas korupsi terletak pada seberapa baik sistem birokrasi didesain, seberapa baik kesejahteraan masyarakat dan birokrasi dibangun, seberapa bagus moral birokrasi dibina, seberapa bagus fungsi kontrol dilaksanakan dan seberapa bagus budaya hukum dikembangkan dalam masyarakat.

I. PENGANTAR

- a. Birokrasi yang saat ini sering diartikan sebagai aparat pemerintahan dari suatu negara, padahal setiap organisasi dapat memiliki birokrasi, namun yang secara giat menjalankan birokrasi adalah aparat pemerintah, sehingga konotasi tersebut tidaklah salah. Kondisi birokrasi pada saat ini telah dinilai sebagai suatu organisasi yang sarat dengan tindak korupsi atau kolusi. Aturan yang seharusnya berlaku tidak diberlakukan untuk semua orang, di mana orang-orang tertentu (yang dekat dengan pengambil keputusan atau yang dapat "mendekati" pelaksana) dapat dikecualikan dari keharusan misalnya tidak perlu antri atau tidak melengkapi syarat-syarat yang diperlukan, atau penyelesaian masalahnya dapat diatur atau dialah yang memenangkan suatu kompetisi perebutan suatu proyek dan sebagainya.
- b. Tugas Birokrasi atau aparat pemerintah adalah melakukan pelayanan publik yang berperan memberikan layanan terhadap setiap kepentingan warga

masyarakat yang membutuhkan sesuatu, biasanya berupa pembuatan surat keterangan, perijinan, pemberian rekomendasi, program pengadaan barang-barang atau peralatan yang diperlukan birokrasi serta pemberian konsultasi pemecahan setiap permasalahan yang dihadapi oleh setiap warga masyarakat, yang pelaksanaannya diatur di dalam suatu aturan atau prosedur yang harus dipedomani oleh para birokrat/petugas pemerintah dan dipatuhi oleh setiap warga masyarakat yang berkepentingan.

- c. Apabila suatu aturan/prosedur yang dibuat demikian ketat yang diberlakukan secara lugas oleh petugas, dinilai juga atau dicurigai oleh umum sebagai mempersulit warga masyarakat dalam mengurus kepentingannya, di lain pihak ketatnya prosedur ini dimanfaatkan juga oleh para birokrat tertentu untuk "mengais" "hidden income" dengan menawarkan "jasa percepatan pelayanan" dengan memungut biaya ekstra yang dilakukan secara "sukarela".
- d. Di beberapa kesempatan hal ini telah dipatahkan dengan pelaksanaan *control* dalam bentuk inspeksi mendadak atau pemberantasan calo (misalnya pada Layanan Surat Ijin Mengemudi atau SIM) namun hanya bertahan beberapa saat, tidak lama kemudian penyakitnya kambuh lagi, terjadi pungli atau percaloan lagi, begitu pula dengan layanan pembelian tiket kereta api, tiket pesawat terbang, pembuatan akta tanah, pembuatan surat ijin apapun dari Birokrasi di segenap aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara tidak lekap dari pengeluaran uang pelicin, uang jago, uang operasi, uang hadiah, pemberian dan uang lainnya yang pola dan kadarnya berbeda satu sama lain, ada yang terang-terangan (pasang tarif) ada pula yang seolah-olah tidak memerlukan itu, tetapi apabila tidak ada uang dimaksud masalahnya menjadi rumit bahkan berani mensahkan yang belum tentu benar.
- e. Dari uraian diatas nampaknya Birokrasi kita telah memiliki aturan main pada setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara namun seberapa bagus dan seberapa jauh aturan tersebut telah dipahami dan dilaksanakan di lapangan nampaknya menjadi pertanyaan besar, akibatnya terlihat dalam kondisi birokrasi kita yang diceritakan diatas. Selain itu fungsi *control* pun, utamanya *internal control* atau *institutional control* telah

dilaksanakan juga tetapi kurang efektif karena kurang diimbangi oleh *self control* dari setiap birokrat/petugas dan *social control* dari masyarakat, sementara itu hasil kerja yang seharusnya dijadikan dasar kerja para birokrat tidak atau kurang dirumuskan dengan baik, sehingga tidak ada tolok ukurnya apalagi kualitas hasil kerjanya masih juga belum dirumuskan secara baik.

- f. Masalahnya sekarang mengapa orang-orang utamanya yang berada di dalam Birokrasi dan orang-orang yang berurusan dengan Birokrasi senang melakukan korupsi? Apabila ditelusuri jawabnya dari terjadinya suatu kejahatan ada 4 (empat) unsur terjadinya kejahatan yaitu: (1) adanya niat jahat (*desire to act crime*), (2) kemampuan melakukan kejahatan (*ability to act crime*), (3) kesempatan melakukan kejahatan (*opportunity for committing crime*) dan (4) sasaran yang cocok (*suitable target*). Dalam pelaksanaannya keempat hal ini masih harus dikaji lagi dengan satu unsur lagi yaitu apakah hasil yang didapat (*pay off*) lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan termasuk kemungkinan resiko tertangkap (*cost*). Apabila *pay off* lebih besar daripada *Cost* ($pay\ off > cost$) akan terjadi kejahatan, tetapi apabila ($pay\ off < cost$) tidak akan terjadi kejahatan.
- g. Bagaimana halnya dengan kejahatan korupsi yang telah merasuki birokrasi ini? Kapan atau dalam kondisi yang bagaimana korupsi tersebut akan terjadi? (1) **Unsur niat melakukan kejahatan** menjadi besar pada orang-orang yang memiliki tingkat moral yang rendah atau yang pemahaman serta penerapan kaidah agamanya juga rendah baik pada kalangan birokrat maupun pada kalangan masyarakat yang akan berhubungan dengan birokrat, walaupun kadang-kadang unsur niat tidak ada tetapi karena korupsi yang sudah membiasa (membudaya) sehingga terjadi begitu saja dan sulit dihentikan, disamping itu motivasi melakukan korupsi juga dapat didorong oleh upaya pemenuhan kebutuhan pokok yang tidak tercukupi oleh penghasilan yang didapatnya atau niat korupsi dilatar belakangi oleh kepentingan kelompok dalam mendukung kepentingan politik, (2) **Unsur kemampuan melakukan kejahatan** menjadi besar pada orang-orang yang memahami aturan main dalam birokrasi atau sistem atau prosedur birokrasi dan memiliki pengalaman

dalam memotong aturan main birokrasi, hal ini juga akan menjadi budaya apabila tidak segera ditangani secara proporsional dan profesional, (3) **Unsur peluang melakukan kejahatan** terletak pada: (a) seberapa baik sistem/aturan dibuat sehingga tidak memberi peluang dilakukannya korupsi, (b) seberapa banyak birokrat yang bermoral jelek atau yang memiliki niat korupsi, (c) seberapa baik pengendalian dilakukan baik secara pribadi (*self control*), secara instansional/internal (*internal control*) maupun secara sosial (*social control*), (4) **Unsur sasaran yang cocok** terletak pada seberapa besar kemungkinan adanya proyek-proyek yang dapat dimainkan oleh pihak-pihak yang korupsi baik oleh orang-orang pada lingkungan birokrat maupun warga masyarakat yang bergerak pada aspek kehidupan yang terkait dengan birokrasi.

h. Paling tidak, ada 5 (lima) hal yang harus digarap dalam membuat Birokrasi Bebas Korupsi yaitu : (1) Sistem Birokrasi, (2) Moral Birokrat dan Masyarakat pada umumnya, (3) Efektivitas kontrol (individu, internal dan sosial), (4) Budaya Birokrasi, (5) Tingkat Kesejahteraan Birokrat dan Masyarakat.

2. BIROKRASI & PERMASALAHANNYA

- a. Birokrasi mengatur tata kerja dan tata hubungan yang berlaku dalam suatu organisasi yang oleh umum saat ini, kata birokrasi dikonotasikan sebagai organisasi pemerintahan suatu negara, padahal birokrasi ada pada setiap organisasi sebagai sistem atau mekanisme menggerakkan organisasi. Kondisi Birokrasi saat ini telah mengalami pergeseran atau arti dari ide dasar pada saat dirumuskannya Birokrasi tersebut (sejak Zaman Revolusi Industri).
- b. Birokrasi yang semula dirumuskan untuk mendapatkan sinergi dalam usaha kerja bersama diantara unit-unit dalam suatu organisasi sehingga bernilai positif, saat ini telah berubah menjadi sesuatu yang dinilai negatif terbukti dengan ungkapan seperti “terlalu birokratis”, birokrasi seolah-olah menjadi sesuatu yang menjengkelkan, sesuatu yang rumit, sesuatu yang berbelit-belit dan yang membuat susah banyak orang, dengan kata lain birokrasi di tempat itu sudah tidak sesuai lagi dengan harapan masyarakat di sekitar birokrasi.

- c. Suatu saat Birokrasi diartikan sebagai banyak meja, banyak ruangan yang harus dilalui seseorang apabila mau mengurus sesuatu dengan birokrasi, sehingga memakan banyak waktu serta biaya yang biasanya tidak tertulis atau "diluar" ketentuan atau ketentuannya sebenarnya tidak harus menggunakan biaya. Mengapa banyak meja/banyak ruangan yang harus dilalui? Untuk menyelesaikan suatu urusan misalnya surat ijin ternyata melibatkan banyak pihak/banyak urusan/unit-unit organisasi yang berwenang atau memiliki tugas yang berkaitan dengan perijinan tersebut, yang biasanya memerlukan suatu sarana koordinasi seperti ijin artis asing untuk bisa melakukan atraksi di Indonesia seseorang atau sekelompok artis asing harus melibatkan paling tidak 6 (enam) instansi birokrasi yaitu pariwisata, kebudayaan, imigrasi, Polisi, Jaksa dan BIN (dulu Bakin), ijin industri, ijin perdagangan, ijin pengolahan hasil hutan, ijin keramaian, ijin memasang spanduk dan sebagainya, apalagi apabila ijin itu dapat menghasilkan uang (*income*) yang relatif besar dalam proses pengurusannya pasti ada harganya, walaupun secara resminya kadang-kadang tidak ada.
- d. David Osborne dan Ted Gaebler (*Reinventing Government, 1992*) yang diterjemahkan oleh Abdul Rosyid (*Mewirusahaakan Birokrasi, 1996*), dalam menyoroiti kondisi birokrasi di Amerika Serikat menyebutkan bahwa yang menjadi masalah adalah bukan manusianya tetapi sistem tempat manusia bekerja (Birokrasi atau Pemerintahan), Birokrasi bangkrut karena tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, karena instrumen Pemerintahan yang ada saat ini telah usang, dan mengusulkan untuk 10 (sepuluh) langkah atau kiat pembaharuan Birokrasi dengan mewirusahaakan Birokrasi yaitu: (1) Pemerintahan Katalis, lebih baik mengarahkan ketimbang mengayuh, (2) Pemerintahan Milik Masyarakat, lebih baik memberi wewenang ketimbang melayani, (3) Pemerintahan Kompetitif, Lebih baik menyuntikkan persaingan ketimbang ke dalam pemberian pelayanan, (4) Pemerintahan yang digerakkan oleh Misi organisasi, mengubah organisasi birokrasi yang digerakkan oleh peraturan, (5) Pemerintahan yang berorientasi hasil, membatasi hasil bukan masukan, (6) Pemerintahan Berorientasi Usaha, memenuhi kebutuhan

pelanggan bukan birokrasi, (7) Pemerintahan Wirausaha, menghasilkan ketimbang membelanjakan, (8) Pemerintahan Antisipatif, lebih baik mencegah daripada mengobati, (9) Pemerintahan Desentralisasi, dan (10) Pemerintahan berorientasi Pasar, dengan mendongkrak perubahan melalui pasar. Kesepuluh kiat ini belum tentu cocok sepenuhnya dengan pembaharuan Birokrasi di Indonesia.

e. Selanjutnya saat ini Birokrasi dituding sebagai biang korupsi, baik yang dilakukan oleh perseorangan maupun yang dilakukan oleh banyak orang secara berjamaah, mulai dari eselon terendah maupun sampai dengan eselon tertinggi, yang dilakukan secara transparan/terus terang dengan alih-alih tingkat kesejahteraan rendah/gaji kecil dan sebagainya. Hal ini oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani pada saat dialog RUU Perpajakan di Hotel Borobudur Jakarta tanggal 4 Juli 2006, dikomentari bahwa alasan tersebut tidak benar, karena birokrat telah ditingkatkan penghasilannya, yang mestinya telah cukup, bahkan mengajak segenap Birokrat terutama yang berada dalam departemennya untuk menjadi teladan dalam berbuat baik, jujur dan mematuhi aturan.

f. Stuart C. Gilman, PhD, Special Assistant to the Director United States Office of Government Ethics Washington, DC 2005 mengutip pendapat Weber (*Politic as a Vacation*) : *Modern bureaucracy in the interest of integrity has developed a high sense of status honour; without this sense the danger of an awful corruption and a vulgar Philistinian threaten fatally. And without such integrity, even the purely technical functions of states apparatus would be endangered. The significance of the state apparatus for the economy has been steadily rising, especially with increasing socialisation, and its significance will be further augmented.* (Birokrasi Modern dalam wacana untuk kepentingan integritas harus dikembangkan suatu rasa kehormatan/kebanggaan atas kedudukan yang tinggi; tanpa rasa itu birokrasi akan terancam oleh bahaya berupa korupsi yang hebat atau Philistinian yang kasar secara fatal. Tanpa integritas, sekalipun hanya pada fungsi-fungsi teknis dari aparat pemerintahan akan membahayakan birokrasi. Arti penting aparat

pemerintah di bidang ekonomi ditingkatkan secara terus menerus, utamanya dengan peningkatan sosialisasi, dan arti pentingnya akan bertambah lagi). Hal ini akan menuju pada rumusan *Ethics System* atau Kode Etik Birokrasi yang menurutnya (Stuart C Gilman) terdiri dari 3 bagian penting yaitu *Legal Structure, implementation and Authority*.

- g. Ayip Rosidi (Korupsi dan Kebudayaan, 2005) menyebutkan bahwa Korupsi sudah terjadi di Indonesia sejak dekade 1950-an yang dikisahkan oleh Paramoedya Ananta Toer tentang korupsi yang dilakukan oleh Mr M (pada zaman Soeharto Mr M diangkat menjadi menteri), pada Era Demokrasi Terpimpin korupsi kian marak, hukum kian tersendat menghadapi korupsi dengan indikasi KUHP sebagai akronim dari Kasih Uang Habis Perkara, namun masih bersifat Individual. Pada zaman Soeharto korupsi dilakukan secara massal (berjamaah), dan Soeharto kurang memperhatikan atau sengaja tidak memperhatikan gaji karyawan sekalipun pada tahun 1970-an harga minyak *booming* yang berarti Indonesia mendapatkan devisa berlimpah dari sektor minyak. Korupsi di Birokrasi di Indonesia belum tersentuh hukum dan orang yang berani melaporkan adanya korupsi di Birokrasi akan berakibat fatal bagi dirinya (Khairiansyah yang melaporkan Mulyana W Kusumah dalam kasus Korupsi di KPU kepada KPK)
- h. Informasi tentang gebrakan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) masih terkesan sebagai bersifat “tebang pilih”, hal ini mungkin karena memang berasal dari kebijakan atau karena pengumpulan alat buktinya tidak mudah.
- i. Pada Era Orde Baru ketika dilancarkannya Operasi Tertib Pusat oleh Kopkamtib tahun 1977, dilakukan Operasi bersih terhadap Jembatan Timbang, hasilnya seluruh jembatan timbang ditutup untuk waktu yang lama, terdapat kolusi antara sopir dengan petugas DLLAJR di Jembatan Timbang, Pola Truk Karya yang merusak jalan dihapuskan, banyak laporan yang melibatkan pejabat pemerintahan yang melakukan korupsi, banyak pejabat yang disidik walaupun banyak yang tidak diajukan ke Pengadilan, hasilnya positif dan menimbulkan *deterrence effect* yang cukup bagus di lapangan bahkan kami berobsesi kapan sebagai anggota Polisi mendapatkan respon

seperti itu, namun operasi tersebut tidak berlanjut pada saat Kopkamtib dibubarkan. Bahkan pada saat itu (tahun 1980-an) Kopkamtib dibubarkan kewenangannya tidak diserahkan kepada Polri (walaupun pada saat itu Pemerintah punya gagasan ke sana) namun yang terjadi adalah dibentuknya Bakorstranas (Badan Koordinasi Strategis Nasional) dengan memasang Irstranas (Inspektur Strategis Nasional) yang ditempatkan di propinsi-propinsi yang bertugas membantu Gubernur dalam menangani masalah-masalah yang dinilai strategis.

- j. Jadi jelas bagaimana kondisi Birokrasi kita dalam keterkaitannya dengan korupsi, sudah cukup memprihatinkan, masalahnya saat ini bagaimana mencari solusi yang tepat guna menyelamatkan eksistensi bangsa melalui reformasi yang setengah matang saat ini.

3. KORUPSI & PEMBERANTASANNYA

- a. Korupsi adalah suatu perbuatan di bidang administratif, yang menguntungkan diri sendiri, melalui kegiatan yang terlarang atau tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dilakukan oleh seseorang (pejabat/petugas/ anggota suatu organisasi) atau sekelompok orang dalam suatu organisasi yang merugikan organisasi atau orang lain yang berurusan dengan organisasi tersebut. Terdapat 5 (lima) unsur dalam korupsi yaitu : (1) perbuatan bersifat administratif (2) perbuatan yang menguntungkan diri sendiri, (3) perbuatan bertentangan/tidak sesuai dengan ketentuan/aturan/hukum, (4) merugikan organisasi/orang lain, (5) dilakukan sendiri atau secara berkelompok.
- b. Masih keluarga dekat dengan korupsi adalah perbuatan kolusi yaitu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang (yang berwenang untuk mengambil keputusan) bekerja sama dengan orang lain (salah satu pihak yang bermasalah atau terlibat dalam suatu kegiatan tertentu), untuk bersama-sama mengambil keuntungan dari proses kegiatan (penyelesaian masalah atau dari proses pengelolaan kegiatan tertentu tersebut) dengan cara-cara yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan merugikan orang lain (pihak lain yang terlibat dalam permasalahan) atau organisasi dari pejabat pengambil keputusan. Kolusi lebih menunjuk kepada cara melakukan korupsi

- secara bersama diantara pengambil keputusan dengan pihak yang bermasalah atau yang melakukan kegiatan yang memerlukan ijin Birokrasi, sedangkan korupsi lebih menunjuk pada jenis perbuatan yang merugikan orang lain atau organisasi.
- c. Perbuatan Korupsi dan Kolusi pada saat ini makin transparan dalam arti makin berani secara terang-terangan dilakukan, karena mereka menganggap bahwa perbuatan semacam itu adalah “**benar**” adanya, atau “**dibenarkan**” keberadaannya oleh umum termasuk oleh aparat Penegak Hukum yang **tidak bisa berbuat banyak** untuk memberantasnya, kendati para pelaku dan aparat penegak hukum tahu bahwa perbuatan tersebut melawan hukum. Hal tersebut kemungkinan juga disebabkan oleh karena pelaku adalah pejabat pengambil keputusan dalam suatu organisasi atau paling tidak “**tangan kanan**” pengambil keputusan, baik karena malu ketahuan atau memang untuk “**pengamanan**” bagi pejabat pengambil keputusan apabila suatu saat terbongkar kejahatannya (**lempar batu sembunyi tangan**), sehingga perbuatan tersebut dianggap sah karena secara teknis berada di areal penugasannya (pejabat tersebut dianggap paling tahu di bidang itu). Apabila ada aparat penegak hukum atau aparat keamanan yang mempersoalkan, dilakukan pendekatan atau “**koordinasi teknis**” sehingga masalahnya tidak dipersoalkan lagi, yang sebetulnya hal ini sudah termasuk di dalam pengertian kolusi. Keadaan demikian hampir terjadi di segenap Departemen Teknis termasuk Departemen Agama (yang seharusnya lebih bersih) maupun aparat penegak hukum (yang seharusnya menegakkan aturan yang ada di negeri ini).
- d. Kolusi dan korupsi yang dihebohkan di lingkungan Kepolisian yang dijuluki “**prit jigo**” pada tahun 1960-an (sekarang lebih besar lagi), atau salam tempel, lempar korek api, “**kencing di semak-semak**” dsb. yang dilakukan oleh petugas jalanan utamanya Polantas dan Sabhara, walaupun tidak membuat mereka kaya (mencari tambahan dengan mengais “**hidden income**”) ibarat penyakit kudis tetapi cukup mengganggu penampilan (*appearance*) Kesatuan bahkan Kinerja (*performance*) Kepolisian. Untuk mengantisipasi hal tersebut oleh Kapolri Kunarto telah dibuat kebijakan pemberian insentif tilang (Bukti

Pelanggaran) bagi polisi yang menangkap tangan pelanggaran di jalan raya. Namun karena proses pemberian insentif dilakukan tidak langsung sehingga pola ini tidak ada artinya tidak menyentuh langsung pelaksana lapangan, karena harus diprogramkan untuk diberikan pada tahun depan, akhirnya setelah diprogramkan, pada tahun berikutnya pada saat turun anggaran insentif tilang tersebut yang menerima insentif tersebut bukan hanya petugas yang menilang tetapi semua petugas bahkan termasuk pejabat pimpinan yang melihat blangko tilangpun belum pernah.

e. Kondisi demikian berlangsung di hampir seluruh instansi hanya wujud dan kadarnya berbeda, akibatnya sudah jelas akan membuat bangsa ini makin terpuruk, ironisnya pada era Reformasi inipun hal tersebut masih terus terjadi. Padahal kita ingat bahwa reformasi dimaksudkan sebagai suatu gerakan koreksi terhadap perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme di era Orde Baru. Apabila kondisi demikian dibiarkan berlarut akan mengakibatkan kondisi bangsa akan makin sulit untuk bangkit dari keterpurukan saat ini, sementara itu ancaman disintegrasi bangsa makin lebar menganga di hadapan kita, manakala kita tidak cepat sadar dan banting stir dari perilaku korupsi yang melanda di hampir seluruh aspek kehidupan bangsa maka integritas bangsa menjadi taruhannya.

f. Robert Klitgard (*Controlling Corruption, 1988*) yang diterjemahkan oleh Hermoyo (*Membasmi Korupsi, 2001*) menyebutkan bahwa Korupsi tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi menurut catatan sejarah 2300 tahun yang lalu Perdana Menteri Brahma dari Chandragupta mendaftar sekurang-kurangnya terdapat “empat puluh cara” menggelapkan uang dari pemerintah. Di Cina kuno pegawai-pegawai mendapatkan uang ekstra yang disebut *Yang Lien* yang berarti “membina sifat tak dapat korupsi”, bonus semacam ini sering gagal mencapai maksudnya seperti insentif tilang di Indonesia, Pada abad ke-14 Abdul Rakhman Ibn Khaldun mengatakan bahwa akar penyebab korupsi adalah nafsu untuk hidup bermewah-mewah di kalangan kelompok yang berkuasa, untuk menutup pengeluaran mewah tersebut maka mereka melakukan korupsi. Plato dalam buku *Perihal Hukum* mengatakan bahwa

para abdi bangsa harus memberikan jasanya tanpa menerima hadiah, untuk berpegang teguh padanya adalah tidak gampang, jangan melayani karena suatu hadiah, merupakan pegangan hidup yang pasti. Korupsi ibarat suatu penyakit selalu berada di sekitar kita dan hal tersebut tidak boleh melumpuhkan usaha kita dalam membasmi korupsi. Korupsi merupakan tingkah laku yang tidak halal dan sangat merugikan, diharapkan kita dapat berbuat sesuatu yang lebih baik dalam mengendalikan korupsi.

- g. Suyatno (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, 2005), menyebutkan bahwa korupsi merupakan salah satu dari penyakit birokrasi yang mengganggu sistem pembangunan, keberadaannya tidak bisa dipungkiri, namun sulit untuk dibuktikan atau diberantas, korupsi bisa berkaitan dengan norma hukum, sosial, ekonomi, psikologi bahkan spiritual. Dikatakan lebih lanjut bahwa korupsi hampir identik dengan gejala masyarakat serba “instant”, yaitu mencapai keinginan secara cepat tanpa biaya, tenaga dan keahlian. Korupsi juga tidak memiliki hubungan dengan produktivitas, tetapi pengalihan tanpa hak atas segala sesuatu. Korupsi juga dapat dimaknai sebagai penggunaan kekuasaan dan atau kewenangan yang melebihi batas yang diijinkan dengan melanggar hak orang lain. Secara sosiologis korupsi merupakan tindakan desosialisasi, yaitu tindakan yang tidak mempedulikan hubungan-hubungan dalam sistem sosial, yang penting bagaimana memenuhi hak individunya meskipun harus mengorbankan kepentingan orang lain. Suyatno mengutip pendapat Benveniste (“Birokrasi”, 1991) yang membedakan Korupsi ke dalam 4 (empat) jenis yaitu: (1) *Discretionary Corruption* yaitu korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah bukanlah praktek-praktek yang dapat diterima oleh anggota organisasi, dicontohkan layanan kepada “calo” yang membayar lebih sebagai “tanda ucapan terima kasih” dan sebangsanya, (2) *Illegal Corruption*, yaitu suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu, dicontohkan lelang tidak diadakan karena waktu mendesak karena turunnya anggaran terlambat dengan menggunakan ketentuan “lelang dalam keadaan

darurat atas ijin pejabat yang berkompeten” dan dalam beberapa hal tergantung opada kecanggihan mempermainkan kata-kata bukan substansinya, (3) *Mercenary Corruption*, yaitu jenis tindak korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, dicontohkan pemenangan peserta tender yang memberikan “sogokan” atau “semiran” kepada panitia tender, (4) *Ideological Coorruption*, yaitu jenis korupsi *illegal* maupun *discretionery* yang dimaksudkan untuk mengejar kebutuhan kelompok, dicontohkan Skandal watergate, penjualan BUMN untuk biaya pemenangan pemilu suatu partai tertentu.

h. Susan Rose dan Ackerman (*Corruption and Government Causes, Consequences, And Reform, 2000*) diterjemahkan oleh Toenggoel P. Siagian, MS.Med, 2006) menyebutkan betapa sulitnya memilih pejabat yang baik dalam memberantas korupsi digambarkan dalam ungkapan sebagai berikut : “jika sekelompok orang yang curang disingkirkan dengan serta merta akan timbul kelompok baru yang terdiri dari pegawai negeri yang korup serta perseorangan yang mau membayar suap”. Selanjutnya dikatakan bahwa Korupsi merupakan masalah ekonomi, masalah budaya dan masalah politik di mana untuk memperbaikinya diperlukan upaya menuju reformasi yang dilaksanakan oleh pihak domestik yang didukung oleh masyarakat internasional.

1) Kajian tentang korupsi sebagai masalah ekonomi meliputi: (1) Dampak ekonomis korupsi yang tentang pembayaran yang mempersamakan penawaran dan permintaan, suap sebagai insentif pembayaran untuk pejabat dan mengurangi biaya serta kejahatan dan korupsi yang terorganisasi, (2) Korupsi Pejabat Tinggi, yang membahas pembayaran untuk memperoleh kontrak dan Konsesi Besar dan Swastanisasi, (3) Mengurangi Insentif dan Meningkatkan Biaya, yang membahas tentang eliminasi program, membentuk proses swastanisasi yang dapat dipercaya, reformasi program publik, tekanan kompetitif dalam administrasi, Efek Penangkal Undang-undang Anti Korupsi dan Reformasi di Amerika Serikat, (4) Reformasi Kepegawaian Pemerintah, yang

membahas tentang Reformasi Penggajian, Konflik Kepentingan, Penghargaan dan Ancaman, Korupsi dalam Hierarki dan kembali ke Sistem Kontrak.

2) **Korupsi sebagai masalah Budaya** dikaji masalah-masalah suap pemberian dan tip; kesamaan suap dan pemberian; patronase, pemberian dan kemajuan ekonomi.

3) Kemudian **Korupsi sebagai masalah Politik** dikaji: (1) **Korupsi dan Politik**, membahas Kleptokrasi, Monopoliti bilateral dan negara-negara yang didominasi Mafia dan suap kompetitif, (2) **Demokrasi dan Korupsi, Insentif dan Reformasi**, membahas Sistem Pemilihan serta Perwakilan dan korupsi dalam masyarakat yang terpecah, (3) **Mengawasi kekuatan politik**, membahas pengawasan dan perimbangan dalam proses legislatif, implementasi bertanggung jawab, *federalisme exit* dan suara, lembaga peradilan dan kejaksaan independen, badan anti korupsi yang independen, keterbukaan dan akuntabilitas, informasi dan auditing, media dan opini masyarakat, asosiasi swasta dan organisasi nirlaba sebagai prakarsa perubahan dan menyalurkan keluhan perorangan.

4. PUASA SEBAGAI KIAT MEMBERSIHKAN MORAL BIROKRASI DARI KORUPSI.

- a. Puasa dalam arti menahan diri dari keinginan bertindak diluar ketentuan yang berlaku, dengan pengertian apabila di hadapan anda ada aspal jangan dimakan aspal, ada kerikil jangan dimakan kerikil, tetapi anda tetaplah makan nasi sebagaimana lazimnya manusia makan, Insya Allah anda akan berhasil, bangsa ini sangat mendambakan keberhasilan penegak hukum yang berani, bersih dan jujur serta konsisten. Tujuan berpuasa untuk dapat menegakkan hukum. Satu tantangan yang berat bagi seorang penegak hukum dalam keadaan seperti Indonesia ini, berbeda bagi Polisi Inggris yang gajinya sekitar 12 x lipat dibandingkan dengan gaji Polisi Indonesia (data tahun 1985).
- b. Proses peradilan di negeri ini masih "dikuasai" mafia peradilan, dengan mengakali hukum berusaha memaksakan kebenaran sepihak, yang dengan mudahnya "penegak kebenaran" dikendalikan oleh uang dalam mencari

"*hidden income*". Hal ini tidak aneh sampai di Mahkamah Agung pun masih demikian keadaannya. Bisnis yang dijalankan dengan tidak mengikuti aturan yang benar akan menuai masalah demi masalah yang akhirnya akan membawa upaya bisnis tersebut ke arah keterpurukan yang makin dalam.

- c. Basuki Subianto (Mengubah Tidak Mungkin Menjadi Mungkin, 2004), bercerita tentang pengalaman berbisnis dengan sandaran Al Qur'an telah banyak melakukan perbaikan dari perusahaan yang terpuruk menjadi hidup lagi dan berkembang atas bimbingan seorang Kiai dengan menganalisis pola bisnisnya dan pola kehidupan pribadinya dalam menjalani syariat agama Islam yang dianutnya. Lima komponen Tamba Ati dapat dimaknai sebagai:
- (1) Membaca Al Qur'an dengan maknanya, dimaknai sebagai memahami aturan main yang berlaku dan melaksanakannya dengan benar,
 - (2) Dzikir malam yang lama yang berarti selalu mengingat Allah dimaknai sebagai selalu melakukan introspeksi terhadap apa yang telah dilakukan di masa lalu atau hari itu untuk dilakukan perbaikan sesuai ketentuan yang berlaku di hari esok.
 - (3) Sholat sunnah malam hari sebanyak-banyaknya dimaknai sebagai gemar melakukan kebaikan-kebaikan untuk sesama.
 - (4) Memperbanyak puasa sunnah, dimaknai sebagai selalu melatih diri untuk tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak halal termasuk mencari keuntungan secara tidak wajar termasuk tidak memakan barang yang haram,
 - (5) Berkumpul dengan orang Sholeh dimaknai sebagai pandai-pandai memilih kawan dalam berbisnis, jangan memilih kawan bisnis yang jahat, karena dipahami bahwa lingkungan pergaulan kita akan dapat mempengaruhi kehidupan kita. Sebelum itu dilakukan pelaksanaan kelima Rukun Islam (utamanya Sholat, Puasa dan Zakat diaudit seberapa baik telah dilakukan oleh orang yang berkonsultasi). Setelah berhasil membantu 240 (dua ratus empat puluh) perusahaan yang terpuruk, maka kelompok ini mendirikan PT Tamba Ati yang bergerak di bidang konsultasi bisnis secara Islami, banyak yang datang untuk berkonsultasi, bahkan Forum Silaturahmi Tamba Ati hampir setiap minggu mengadakan kegiatan dzikir bersama fakir miskin di banyak tempat di Indonesia dengan menyampaikan zakat dari pebisnis yang berkonsultasi,

dengan tujuan untuk menegakkan Syariat Islam secara benar di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

d. Suyatno (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, 2005), menyebutkan bahwa dimensi spiritual menjadi bagian sangat mendasar dalam pembentukan perilaku manusia, dogma sebagai ajaran yang mutlak merupakan Hukum Tuhan yang tidak terbantahkan oleh siapapun. Apabila dogma itu dapat dijalankan dengan benar, akan mampu membentuk pribadi manusia yang amanah. Meskipun tokoh agama banyak yang berbicara tentang ajaran menuju jalan “lurus”, namun tidak semua orang menapaki jalan ke sana, bukan pesan moralnya yang salah tetapi lebih disebabkan oleh sikap resistensi terhadap ajaran kebenaran yang disampaikan. Manusia diberi hak untuk memilih jalan yang “haq” atau yang “bathil”, dikutip juga tulisan Purwadi tentang ramalan zaman Edan dari Ronggowarsito yang menyatakan: “seuntung-untungnya yang lupa masih untung yang ingat dan waspada”. Beberapa rambu-rambu perilaku baik dalam kehidupan (pengendalian diri) di dalam Al Qur’an:

- 1) Allah telah memberi peringatan bahwa terhadap orang-orang yang melampaui batas akan memperoleh azhab dariNya. (QS Al Fajr (89) : 11-16).
- 2) Allah tidak akan membiarkan umat-Nya sengsara, kecuali karena ulah mereka sendiri yang menyebabkan sengsara. Mengapa manusia serakah dan berjalan diatas liku-liku kedustaan? (QS Al Mukmin (40) : 64 & QS Al Dzariyat : 22).
- 3) Korupsi merupakan salah satu bentuk rasa tidak syukur manusia atas nikmat pemberian Allah, terutama ketika sedang menjalankan kekuasaan, yang membuat manusia membabi buta melawan hak orang lain dan hukum untuk memenuhi kepuasan sendiri.
- 4) Adzab Allah bisa datang kapan saja, di mana saja dan menimpa siapa saja, pada saat yang sama Allah memberikan pertolongan kepada yang dikehendaki-Nya karena kasih sayang-Nya.
- 5) Yang menjadikan hamba itu sengsara, kakinya tergelincir dan wibawanya jatuh adalah kezhalimannya terhadap sesama hamba Allah, hak-hak mereka dirampasnya dan penindasannya terhadap yang lemah.

- 6) Allah menyeimbangkan kehidupan manusia melalui amalan manusia yang dibalas dengan ganjaran atau hukuman. Hukum Allah pasti tidak terbantahkan oleh siapapun.
- 7) Tidak ada raja yang abadi, tidak ada kekuasaan yang abadi kecuali kekuasaan Allah.
- 8) Korupsi uang negara oleh aparat pemerintah berakibat gagalnya pembangunan yang merugikan kepentingan rakyat yang tetap miskin dan menderita sebagai konsekuensi dari pendustaan amanah yang diberikan Allah kepada manusia sebagai khalifah di muka bumi.

c. Dari uraian diatas menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara korupsi dengan moral, masalahnya bagaimana membentuk moral yang baik itu agar tidak terjadi korupsi? Beberapa pendekatan dapat dilakukan seperti : (1) Pendekatan pendidikan baik di rumah, sekolah maupun di dalam masyarakat (baik melalui jalur agama, pendidikan non formal, media massa dll) yang bermuatan moral, (2) Pendekatan keteladanan dari para pemimpin bangsa di segenap level baik pimpinan pemerintahan, para guru dan tokoh-tokoh masyarakat, (3) Pendekatan pembentukan Hukum yang berkedaulatan Rakyat dan Penegakan Hukum yang tegas, lugas dan tuntas tanpa pandang bulu untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum, (4) Peningkatan kesejahteraan pegawai dan masyarakat agar tidak perlu mencari *hidden income* lagi.

5. PERUMUSAN ATURAN DAN PENGELOLAAN BIROKRASI DARI ASPEK EKONOMI YANG MAMPU MELINDUNGI DIRI TERHADAP KORUPSI

- a. Korupsi dalam khasanah ekonomi dapat dirumuskan sebagai perbuatan untuk mendapatkan keuntungan secara tidak wajar dengan melawan hukum dan dapat merugikan orang atau pihak lain pada setiap kegiatan ekonomi. Ketidakwaiban dalam perbuatan tersebut dapat terjadi pada: (1) proses pembuatan ketentuan/aturan (yang menguntungkan pihak yang berwenang membuat ketentuan), (2) Ketentuannya sudah dibuat dengan baik tetapi pelaksanaan dari ketentuan tersebut oleh birokrasi dilakukan secara menyimpang baik oleh birokrasi itu sendiri maupun dilakukan secara

bersama-sama dengan pihak lain yang bersangkutan, (3) Adanya kebijaksanaan yang tidak konsisten dengan filosofi pembuatan aturan/ketentuan yang saat itu berlaku sehingga menguntungkan salah satu pihak atau kelompok tertentu.

b. Wujud dari korupsi dalam bentuk tindak pidana dapat bermacam-macam, Susan Rose-Ackerman (*Corruption and Government Causes, Consequences and Reform*, 2000) yang diterjemahkan oleh Toenggol P Siagian (Korupsi, Pemerintahan, Sebab, Akibat dan Reformasi, 2006) mengemukakan :

1) Dampak ekonomis Korupsi menyebutkan antara lain : (1) Birokrat mengawasi distribusi keuntungan dan pembebanan biaya-biaya yang berat, apabila individu-individu dan perusahaan swasta membayar birokrat agar mendapatkan perlakuan yang baik dan mendapatkan keuntungan atau menghindari biaya-biaya, maka pembayaran tersebut termasuk korupsi, (2) Korupsi menunjukkan gejala telah terjadi sesuatu yang salah dalam manajemen negara, (3) Institusi yang dirancang untuk mengatur hubungan antara negara dengan penduduk malahan digunakan untuk memperkaya diri sendiri dan mendapatkan tambahan keuntungan, (4) Mekanisme harga sering menjadi sumber efisiensi ekonomi dan penyumbang pertumbuhan dapat dijadikan arena korupsi melalui perbuatan suap menyuap yang dapat mengurangi legitimasi dan efektivitas birokrasi, dengan kemungkinan: (a) **penyuapan dapat meniadakan pasar** dengan mengalokasikan sumber daya yang langka, (b) **penyuapan sebagai bonus insentif** dengan menghambat pembayaran secara resmi atau penundaan, (c) **penyuapan menurunkan ongkos** dengan mengurangi biaya-biaya yang seharusnya dibayar berupa pajak, bea cukai serta regulasi, (d) **korupsi memungkinkan kegiatan kriminal** dengan melakukan bisnis-bisnis ilegal dengan mendominasi polisi, petugas keamanan dan bagian-bagian lain melalui korupsi dan intimidasi.

2) Korupsi para pegawai tinggi (birokrat tingkat tinggi) disebutkan dengan:

(1) "Korupsi Akbar" yang dilakukan melalui pelaksanaan proyek-proyek dan program pokok birokrasi melalui kewenangan seleksi proyek dan

kegiatan pembelian yang kurang atau sama sekali tidak didasarkan pemikiran rasional ekonomis, (2) Birokrasi sering mentransfer keuntungan finansial ke perusahaan swasta (ke BUMN juga) melalui kontrak pasokan perbekalan dan kontrak karya melalui: (a) pembayaran agar terdaftar sebagai peserta kualifikasi tender, (b) membayar untuk mendapatkan informasi dari dalam, (c) suap untuk mengatur spesifikasi tender agar jatuh kepada penyuap, (d) membayar untuk menjadi kontraktor pemenang (3) Penyuapan mentransfer keuntungan tanpa dasar yang datang dari monopoli ke investor swasta dan sebagainya kembali ke birokrat yang korup melalui (a) pemberian konsesi pengelolaan sumber daya alam (mineral, migas, kayu) dengan imbalan keuntungan yang seharusnya masuk ke perbendaharaan negara menjadi keuntungan pribadi birokrat, (b) dukungan finansial kepada proyek-proyek padat modal yang kurang dapat memberikan keuntungan karena dikelola oleh orang yang tidak profesional, (c) penarikan uang suap untuk proyek-proyek besar berakibat mutu pekerjaan rendah atau hutang perusahaan berlebihan sehingga pekerjaan terbengkelai, (4) Proses swastanisasi sangat rentan terhadap transaksi korupsi dengan orang dalam, berupa: (a) Ketidakpastian proses swastanisasi dapat menciptakan peluang memihak orang dalam yang korup dengan memberikan informasi yang tidak tersedia bagi publik, berikan informasi dini dengan imbalan suap, berikan perlakuan istimewa dalam proses penawaran kepada perusahaan dengan imbalan suap, penaksiran nilai oleh orang dalam atau pihak luar yang berhubungan dekat dengan perusahaan penawar, tidak ada penilaian dan tidak ada lelang perusahaan diberikan kepada perusahaan melalui koneksi politik terbaik, klemahan undang-undang membuat *insider dealing* menjadi mudah, (b) Birokrasi memberikan informasi salah tentang perusahaan negara yang akan diswastanisasi ke publik seolah-olah lemah, dilain pihak membuka rahasia kepada orang dalam yang disukai bahwa perusahaan negara itu baik-baik saja, kemudian orang dalam memberikan penawaran tertinggi, sehingga seolah-olah tender dilakukan secara terbuka dan jujur, (c)

Perusahaan yang diswastanisasi akan tinggi nilainya apabila tetap mempertahankan monopoli, menimbulkan konflik antara maksimalisasi kepentingan dengan persaingan pasar dalam semua proses swastanisasi.

- 3) Reformasi di bidang ekonomi yang mungkin dapat dilakukan dengan mengatur lebih jelas tentang alokasi sarana langka oleh Birokrat agar tidak menimpakan biaya tinggi, melalui reformasi berbasis insentif yang dapat mengurangi keuntungan dan meningkatkan biaya bagi pelanggar aturan dengan mempertimbangkan: (1) **eliminasi program** melalui : (a) menghapus program-program yang terbebani korupsi seperti pembatasan ekspor atau lisensi bisnis, eliminasi program subsidi, menghapus kontrol harga, jadi persaingan ekonomi akan mengurangi insentif korupsi, (b) melegalisasi aktivitas-aktivitas illegal, seperti perjudian, minuman keras bahkan narkoba, namun masalahnya harus dikaji apakah keuntungan pelarangan itu melebihi biaya pelarangannya. sedangkan untuk narkoba apakah mungkin mengontrol industri ini melalui undang-undang pidana selagi penegak hukum masih begitu mudah termakan oleh korupsi, (c) meregulasi suatu bidang/tempat dapat meningkatkan peluang korupsi di bidang/tempat lain apalagi apabila terdapat serangkaian titik kontrol, (d) Eliminasi program umum tidak dengan sendirinya mengurangi korupsi, karena kelangkaan melahirkan dorongan untuk melakukan korupsi, (e) pemotongan anggaran tanpa merubah peraturan akan meningkatkan korupsi, (2) swastanisasi, yang diyakini sebagai salah satu bentuk reformasi antikorupsi yang sekaligus sebagai sumber potensi baru tindak korupsi, karenanya perlu kejelian dalam perencanaan proses untuk mengurangi pencarian keuntungan tanpa dasar, melalui: (a) menjamin keikutsertaan secara meluas, (b) mencegah hubungan khusus konsorsium dengan elite lokal guna mendapat perlakuan khusus, (c) transparansi terutama terhadap nilai asset yang akan dilepas dan pelaksanaan tender, (d) bila perusahaan yang akan dilepas tetap pegang monopoli maka perlu dibentuk badan pengawas independen yang bebas dari pengaruh politik, (e) sebelum tender dimulai harus ada kerangka kerja pengaturan yang

dapat dipercaya, dimana hak pengambil keputusan dibatasi oleh prosedur tersebut, (f) adanya lingkungan hukum yang stabil dan penegak hukum yang terpercaya, lembaga peradilan yang independen, (g) adanya kepastian komitmen dari birokrasi dan perlunya perlindungan bagi para petugas pengawasan dari campur tangan pihak luar dengan pengangkatan proses yang transparan, pembatasan konflik kepentingan serta jaminan masa jabatan yang melindungi mereka dari tekanan politik yang tak patut,

(3) **reformasi program publik**, program regulasi dan perbelanjaan dapat dibenarkan dengan kuat bukan dihapus, korupsi dalam pengumpulan pajak tidak dapat diselesaikan dengan mengabaikan pengumpulan pendapatan, dan banyak program lain merupakan reaksi terhadap kegagalan pasar dan permintaan pelayanan birokrasi dan keadilan sosial, salah satu jalan keluarnya adalah menjelaskan dan membentuk undang-undang yang diperlukan untuk mengurangi kesewenangan resmi birokrasi dan membuat program pemantauan yang sederhana, lebih mengikuti peraturan, (4) **reformasi administratif**, menyebutkan: (a) reformasi regulasi yang membatasi wewenang pengambilan keputusan dari para regulator memiliki keuntungan tambahan mengurangi insentif untuk korupsi, dengan menggantikan suap dengan pembayaran resmi, (b) peraturan berbasis pasar seperti biaya pembuangan limbah dan ijin yang dapat diperjual belikan, adanya biaya untuk pemakaian pelayanan birokrasi yang langka, hak penjualan air, pemakaian padang penggembalaan, hak melakukan polusi, ijin ekspor impor yang dapat diperdagangkan dapat memperbaiki efisiensi birokrasi dan mengurangi korupsi, (c) pemberian tarif berbeda atas dasar waktu pengeluaran perijinan akan mengurangi antrean pemohon perizinan, pelayanan diberikan lebih baik kepada mereka yang lebih menghargai, (d) sistem insentif bila dirancang dengan baik untuk menata kembali peraturan agar lebih efektif, yang memungkinkan tingkat pembersihan yang lebih tinggi daripada yang dapat dicapai melalui sistem komando dan peraturan-peraturan, (e) dalam sistem yang korup reformasi berbasis pasar dapat menggantikan suap dengan

pembayaran resmi, sebaliknya perusahaan yang korup berpendapat bahwa lebih murah menyuap seorang birokrat ketimbang memperbaiki, (f) jasa pelayanan dapat diberikan kepada fakir miskin yang dapat dijualnya bila mereka mau, disamping penyederhanaan rencana kerja berupa undian atau dengan pembayaran tunai (tidak berbentuk barang), atau menentukan kriteria sederhana yang sulit disalah gunakan, (g) korupsi sering melekat dalam struktur hierarkhis dari birokrasi, bawahan mengumpulkan suap sebagian untuk atasan, atasan mengatur pola korupsi, bekerja sama dengan bawahan yang bisa disuruh-suruh untuk transfer dana dan pekerjaan beresiko lainnya yang dapat membuat mereka ditangkap, (h) pembagian rayon pekerjaan per daerah membuat monopoli melakukan korupsi di kawasan itu, sistem *overlapping* dapat membuat situasi persaingan menjadi strategi reformasi yang realistis (contoh penjualan prangko), (i) birokrasi kompetitif akan membuat para penyuap birokrasi enggan menyuap lagi karena terlalu banyak yang harus diberi uang suap, (5) efek penangkal Undang-undang Anti Korupsi, semua negara menarik garis pemisah antara suap illegal dengan "hadiah pengertian" yang dapat ditolerir, namun bagaimana strategi penangkal yang jitu perlu dicari dengan memperkuat efek penangkal seperti takut ditangkap dan hukuman atau memberi imbalan kepada pelapor korupsi, atau beban yang lebih halus seperti kehilangan reputasi atau "kehilangan muka", (6) sistem mendapatkan perolehan atau pendapatan, mengemukakan: (a) refo.masi pajak sering menggunakan penyederhanaan pajak dan menarik pajak menggunakan perhitungan yang sulit disembunyikan atau dikurangi-kurangi, (b) pajak perusahaan dapat dipastikan tidak sesuai dengan keuntungan perusahaan yang sebenarnya, (c) pengurangan korupsi dan pengelakan pajak dipertukarkan dengan pengurangan keadilan, (d) semua reformasi meningkatkan pendapatan melalui pengurangan pengelakan pajak dan korupsi, (e) pengumpulan pajak tidak akan berhasil apabila insentif pekerja pajak tidak bagus dan jika pembayaran pajak yang kurang dari yang seharusnya tidak dihukum, (f) reformasi sistem perpajakan yang

berhasil memungkinkan diadakannya pengurangan tingkat nominal dari bea tarif dan beban pajak, karena tingkat perpajakan yang tinggi menimbulkan pengelakan pembayaran, pajak dinaikkan akan menimbulkan lagi pengelakan pembayaran pajak.

- 4) Reformasi struktural harus menjadi ujung tombak kampanye anti korupsi, melalui perancangan kembali program yang melayani kebutuhan penting, membatasi kesemena-menaan birokrat, sistem pengaturan ditinjau kembali untuk kurangi keuntungan pribadi; mengisolasi sistem-sistem yang korup yang paling merusak masyarakat untuk mengorganisir usaha penangkal yang membuat perbuatan korupsi itu sangat mahal serta memberi insentif agar pelaku mau melaporkan korupsi; reformasi cara pengadaan dengan mengkaji ulang apa yang dibeli dan bagaimana cara pembelian yang dilakukan birokrasi.
- c. Pada saat ini sedang digulirkan RUU Perpajakan yang nampaknya penuh dengan perbedaan kepentingan antara pembayar pajak dengan birokrasi yang bertugas mengumpulkan dana dari pajak untuk kepentingan pembangunan. Waktu masih panjang paling tidak masih enam bulan apabila rencananya mau diundangkan pada bulan Januari 2007, pengumpulan pendapat atau tanggapan masyarakat masih digulirkan. Pendapat Trepp salah satu LSM di bidang Perpajakan dan Kepabeanan berpendapat bahwa terdapat 5 (lima) permasalahan perpajakan sebagaimana masalah birokrasi lainnya yang perlu dituntaskan perbaikannya yaitu: (1) Kesisteman perpajakan dan kepabeanan, (2) Tingkat Kesejahteraan Birokrat dan Masyarakat pada umumnya yang masih rendah, (3) Tingkat Moral Birokrat dan Masyarakat yang masih rendah, (4) Tingkat pengendalian/control yang masih rendah, dan (5) Budaya hukum yang rendah.

6. PERUMUSAN ATURAN DAN PENGELOLAAN BIRO KRASI DARI ASPEK BUDAYA YANG MAMPU MELINDUNGI DIRI TERHADAP KORUPSI

- a. Budaya Organisasi merupakan alat perekat organisasi yang berisi nilai-nilai yang dianuti oleh segenap anggota organisasi, yang terdiri dari : (1) nilai-nilai

inti (*core values*) atau nilai-nilai dasar, untuk bangsa Indonesia tentunya Pancasila yang dijadikan pegangan pokok pengelolaan organisasi, bersifat relatif tetap, (2) Nilai-nilai Strategis (*Exposed values*) merupakan nilai-nilai yang dijadikan arah pengelolaan organisasi ke depan berupa visi, misi, tujuan serta kebijakan dan strategi pencapaian sasaran yang relatif berubah disesuaikan dengan perkembangan lingkungan organisasi, (3) Nilai-nilai Ritual (*Artif fact*) yang merupakan aturan-aturan yang sehari-hari mengatur kehidupan organisasi yang setiap saat dapat diatur ulang sesuai dengan kebutuhan organisasi agar dapat secara fleksibel menyesuaikan diri dengan perkembangan lingkungan strategik yang melingkupinya. Budaya Organisasi harus mampu menyesuaikan dirinya secara otomatis karena kelenturan dari nilai-nilai strategis dan artifaknya. Sedangkan nilai-nilai intinya merupakan ciri khas suatu organisasi yang membedakan dengan organisasi lainnya.

- b. Masalahnya sekarang apakah korupsi telah menjadi budaya kita, budaya bangsa Indonesia? Kita tidak perlu terlalu sentimental, korupsi ada dimanamana termasuk di negara-negara maju sekalipun. Korupsi merupakan “penyakit organisasi” dimana kalau hal tersebut dibiarkan secara berlarut-larut akan menghancurkan organisasi itu sendiri. Oleh karena itu harus dicari obatnya agar dapat disembuhkan.
- c. Susan Rose – Ackerman (*Corruption and Government Causes, Consequences and Reform*, 2000) yang diterjemahkan oleh Toenggoel P Siagian (*Korupsi, Pemerintahan, Sebab, Akibat dan Reformasi*, 2006) mengemukakan :
 - 1) Korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Hubungan pemberi-penerima jasa di sektor publik membuka peluang untuk berkorupsi, tanpa membedakan peran umum dan peran pribadi seorang pelaku. Di sektor swasta kebiasaan memberi hadiah berlaku umum dan sangat dihargai, tidak ada yang merasa aneh untuk berlaku serupa di muka umum. Di negara berkembang membuat perbedaan yang jelas antara tingkah laku apa yang diterima dan ditolak berdasarkan norma budaya mereka sendiri. Toleransi terhadap korupsi sebenarnya hanya mencerminkan sikap pasrah atau takut terhadap pembalasan jika mereka

mengadu. Jika pemberian hadiah dan patronage diterima dengan baik, ada beban yang tidak kelihatan dan tidak begitu dihayati oleh umum. Ilmu ekonomi tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan budaya tetapi dapat membantu memahami implikasi dari pilihan-pilihan masyarakat. Masyarakat dapat bertanya apakah kebiasaan budaya telah menjadi beban bagi pertumbuhan ekonomi dan menghambat efisiensi birokrasi.

- 2) Dijelaskan perbedaan antara suap, harga, hadiah/kado dan pemberian. Kesulitan yang membedakan antara pemberian dan suap berakar pada kesamaan dasarnya, dimana hukum tidak menuntut adanya manfaat timbal balik (*quid pro quo*). Pembayaran dapat dibedakan dalam dua ciri : (1) apakah secara eksplisit terdapat *quid pro quo*? Jika ada transaksi tersebut adalah penjualan. Penjualan maupun suap menimbulkan kewajiban timbal balik. Pemberian kepada Badan Amal tidak melibatkan kegunaan timbal balik, (2) Kedudukan kelembagaan pemberi dan penerima bayaran apakah mereka bawahan-atasan atau tidak, seperti bon restoran dibayarkan kepada pemilik, tip kepada pelayan, tilang kepada negara, suap kepada polisi. Para atasan membayar hadiah natal/lebaran kepada bawahan, pedagang memberikan tip kepada penjual untuk jasa pelayanan yang menyenangkan. Namun ada juga yang tidak jelas bentuknya kewajiban terhadap masyarakat, seperti politisi kepada pemilihnya, mempunyai keleluasaan yang besar, keinginan untuk terpilih kembali merupakan hambatan bukan penghalang untuk melakukan kerja sampingan yang menguntungkan. *Quid Pro Quo* sering tidak jelas, dimana donor sering mengatakan hanya sekedar memberi sumbangan, orang lain mungkin tidak setuju.
- 3) Memusatkan perhatian hanya kepada dua dimensi ini – eksistensi *quid pro quo* dan kehadiran atau ketidakhadiran bawahan–menghasilkan 4 katagori yang disebut suap, tip, pemberian dan harga pasar.

	<i>Quid pro quo</i> tidak eksplisit	<i>Quid pro quo</i>
Pembayaran ke pemilik	Harga	Pemberian
Pembayaran ke bawahan	Suap	Tip

- (1) Suap dan pemberian yang termuat dalam moral, mengidentifikasi pembayaran hanya dalam bentuk hubungan kelembagaan dan eksistensi *quid pro quo*, walaupun tidak ada imbal balik yang eksplisit, mungkin saja ada harapan balas jasa yang tersirat.
- (2) Pemberian berbeda dari harga karena ketiadaan *quid pro quo* secara eksplisit, namun mungkin terdapat hubungan yang lebih halus antara pemberian dengan tingkah laku si penerima pemberian.
- (3) Dari analisis ekonomi baku, pemberian makin lama makin mengarah ke harga dalam pergerakan dari sumbangan dari organisasi dengan tujuan amal ke sumbangan kepada oknum miskin dan tidak dikenal, sumbangan kepada teman dan kerabat sampai ke sumbangan kepada oknum yang berada pada kedudukan yang dapat membantu si pemberi, hubungan pribadi antara pembeli dan penerima, antara pembeli dengan penjual merupakan dimensi paling penting dari transaksi yang mempunyai nilai intrinsik terlepas perannya dalam mengatur transaksi.
- (4) Suap kepada petugas menyebabkan serentetan distorsi pada kegiatan birokrasi dan swasta. Suap yang merajalela menunjukkan bahwa masyarakat jaringan kelembagaan secara efisien. Jika banyak pelanggan terbiasa menyuap petugas mungkin lebih berguna jika pelanggan menyewa si petugas untuk berurusan dengan atasannya.
- (5) Mana lebih efisien menyewa tenaga ahli langsung atau membayar tenaga ahli melalui organisasi besar yang menggaji tenaga ahli tersebut. Para pihak yang berperkara membayar pengacara gratis yang disediakan pemerintah, lebih baik diswastakan dengan menyisakan subsidi kepada mereka yang tidak mampu.
- (6) Jika ada bukti bahwa para pihak yang berperkara membayar hakim untuk memperoleh keputusan yang menguntungkan, maka hal ini tidak dapat dibenarkan, justru merongrong penegakan hukum, hakim telah mengangkat sumpah mempertahankan kaidah-kaidah umum hukum.
- (7) Pemegang lisensi wiralaba (penjual) memperoleh keuntungan melalui pelayanan yang baik bukan dari menerima suap untuk hal yang sama.

Pilihan seperti ini tidak selalu tersedia bagi birokrasi yang memiliki keluwesan terbatas sehingga sukar mereorganisasi hubungan kedinasan. Jika birokrasi memakai jasa yang dikontrak, pihak swasta mengadakan integrasi vertikal untuk mengatasi kesukaran pengawasan. Fungsi-fungsi birokrasi tidak mungkin dapat diatur seperti suatu pasar swasta, sehingga tidak semua insentif korupsi dalam birokrasi dapat dihapus.

- (8) Tip adalah sesuatu yang secara hukum tidak diharuskan, diberikan secara informal dengan jumlah tidak ditentukan terserah pada pemberi. Tip membuka kesempatan pelanggan untuk menilai mutu pelayanan dan masuk akal bila pelanggan merupakan pengamat yang lebih baik dibanding manajer. Kalau tidak lebih baik manajer yang memberikan penghargaan sendiri kepada karyawannya berupa nilai jumlah penjualan, namun masih lebih ampuh Tip. Hal ini juga berakibat berkurangnya pemasukan apabila tip mengakibatkan diskriminasi pelayanan, seperti petugas bea cukai memberikan pelayanan khusus kepada mereka yang mampu memberikan sogokan.
- (9) Pemberian dan suap memiliki kesamaan penting yaitu pihak yang kecewa tidak dapat pergi ke pengadilan untuk menuntut pembayaran atau menuntut pelaksanaan kontrak yang tersirat. Cara-cara di luar hukum seperti kepercayaan, reputasi penyanderaan dan kewajiban timbal balik banyak dibutuhkan dalam kaitan kontrak biasa, namun mengandung kerawanan dapat melancarkan kesepakatan korupsi maupun pemindahan kekayaan demi amal. Kelakuan yang umumnya terpuji dari penataan suap dan pemberian dalam beberapa hal dapat merongrong efisiensi dan pembangunan ekonomi.
- (10) Mafia Sisilia eksis di Italia karena kelemahan birokrasi dalam menangani transaksi properti dalam masyarakat, birokrasi gagal dalam menyediakan cara yang dipercaya untuk menengahi perselisihan dan untuk mengatur pemindahan kepemilikan kekayaan sehingga

menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada birokrasi, muncullah mafia, begitu pula yang terjadi di Rusia.

- (a) Kepercayaan dapat berkurang karena tidak adanya legitimasi dan kesanggupan birokrasi, masyarakat tidak percaya birokrasi dapat menengahi konflik dengan adil dan efisien sehingga mencari pihak lain, tidak ada kaitannya dengan hubungan pribadi yang erat, pada hakekatnya kepercayaan akan timbul manakala birokrat bertindak obyektif dan tanpa perasaan.
 - (b) Orang bisa saling mempercayai karena ada hubungan pribadi yang dekat yang terbina oleh kaitan kekeluargaan, bisnis ataupun persahabatan. Hal ini dapat mempengaruhi perpindahan kekayaan baik secara korupsi maupun secara amal.
 - (c) Pemberian dan suap akan menjadi lebih umum apabila penyelesaian sengketa hukum mahal dan memakan waktu lama. Sejalan dengan lemahnya hukum maka saling percaya menjadi penting. Kedua belah pihak dalam persekongkolan sama-sama memiliki kepentingan untuk mengkaburkan masalahnya terhadap dunia luar sesuai kepentingan masing-masing. Suap sering dimaknai sebagai pemberian untuk menghindari konsekuensi hukum, di lain pihak sikap bermuka dua ini sulit untuk menuntut pelaksanaan janji dari sang birokrat.
 - (d) Kepercayaan memiliki arti penting dalam persekongkolan korupsi dimana hubungan pribadi yang berat dapat menjamin kewajiban *quid pro quo* dipenuhi, namun keluarga yang kecewa menjadi sangat berbahaya, karena anggota keluarga yang sakit hati akan merasa nikmat untuk mempermalukan saudaranya yang korup.
- (11) Reputasi di pasar resmi tumbuh dari perilaku yang berulang kali secara konsisten yang dapat menggantikan hukum atau hubungan saling mempercayai,
- (a) Reputasi memberi imbalan yang lumayan mendorong orang mau menolong anda, sebaliknya reputasi mencederai orang yang tidak

- menepati janji menjamin terlaksananya kesepakatan korup tetapi juga membuat orang segan untuk berurusan dengan anda.
- (b) Reputasi memainkan peranan pada kedua sisi dari transaksi pemberian dan suap.
 - (c) Sisi ilegal dari suap dan sisi legal pemberian membuat pembentukan reputasi dalam suap lebih sukar daripada pemberian.
 - (d) Persenan atau tip untuk pemberi jasa memiliki dinamika reputasi yang berbeda. Hal ini mendorong pada pemberi agar tidak dicap pelit tetapi juga untuk menjamin pelayanan bermutu. Pemilik jasa layanan dapat memasang tarif untuk jasa pelayanan yang berbeda.
 - (e) Suap tidak dapat diumumkan, hal ini merupakan kelebihan dari pemberian yang dapat diumumkan. Sumbangan kampanye politik yang berada di dekat garis batas suap dengan pemberian tergantung aturan dalam undang-undang kampanye.
 - (f) Makin tegas aturan UU tentang sumbangan pribadi dan pendefinisian suap makin sulitlah untuk membangun reputasi. Membentuk reputasi diantara pelanggaran hukum hanya mungkin dilakukan diantara orang-orang yang dikenal, resikonya pihak pertama yang menyatakan mau menerima suap akan menjadi bulan-bulanan dari pihak yang mau melaporkannya. Peran pihak ketiga menjadi penting dengan bahasa tawar menawar terselubung dan mengandung arti ganda kecuali bagi orang dalam.
 - (g) Sistem korupsi yang stabil lebih mudah dikendalikan pada pasar lokal ketimbang nasional dan internasional, karena yang berkomunikasi terbatas dan dapat dilaksanakan secara mudah.
 - (h) Biaya membentuk reputasi tidak begitu berat bila suap diterima secara umum dan penegakan hukum yang dipercaya tidak terdapat.
 - (i) Reputasi sebagai sandera adalah merupakan jaminan bagi pihak pertama untuk memaksa pihak kedua melaksanakan komitmennya, yang dapat terjadi juga dalam soal amal.

- (12) Banyak pengusaha mengembangkan kewajiban timbal balik jangka panjang, setiap orang punya kepentingan pribadi dalam bertindak secara bertanggung jawab agar di kemudian hari mendapatkan imbalan kebalikannya dari pihak lain. Dalam dunia yang korup, politisi A memberikan proyek politisi B dengan harapan dikemudian hari politisi B mendukung proyek politisi A. Disini sukar dibedakan antara pemberian dan suap. Hadiah dan bantuan mungkin dapat dianggap sebagai sesuatu yang tidak patut.
- (13) Ekonomi pasar membuat pemisah yang formal dan informal antara hubungan dagang yang impersonal dengan jabatan resmi di satu pihak dengan ikatan pribadi di lain pihak. Pemisah antara pasar dan keluarga, antara sektor umum dan pribadi maupun swasta biasanya kabur dan terus berubah.
- 4) Definisi Suap dan pemberian adalah masalah budaya, tetapi "budaya" merupakan sesuatu yang dinamis dan selalu berubah, jika perilaku yang dicap "korup" tetap dianggap sebagai kebiasaan pemberian hadiah atau persenan yang wajar dalam suatu negara maka kebiasaan ini hendaknya dibuat menjadi legal dan dilaporkan. Tetapi apabila dianggap membebani seluruh penduduk perlu diadakan penelitian, definisi ini akan selalu berubah tergantung seberapa besar beban yang timbul bagi warga masyarakat dengan membiarkan suap yang dilakukan oleh politisi dan birokrasi
- d. Dari uraian diatas dari segi budaya yang merupakan perekat suatu organisasi diperlukan nilai-nilai yang mengikat diantara warga organisasi dan dipatuhi bersama, terdapat keselarasan antara norma-norma hukum dan norma-norma sosial yang menjadi artifak bagi pelaksanaan tata hubungan antara anggota satu dengan lainnya, antara anggota dengan pimpinan dan dengan pihak luar organisasi, begitu pula yang berlaku untuk birokrasi. Nilai-nilai tersebut dipatuhi dan dilaksanakan di dalam kehidupan sehari-hari, selanjutnya harus dapat ditegakkan oleh aparat kontrol secara efektif, yang akan lebih berhasil guna apabila terdapat keseimbangan antara *self control*, *internal control* dan

social control. Dibedakan antara suap, pemberian, harga dan tip yang merupakan keempat masalah yang saling terkait dalam permasalahan korupsi di Birokrasi. Dengan demikian “Budaya Korupsi” yang katanya melekat pada bangsa ini dapat diatasi dengan pembuatan aturan-aturan yang dapat dibentuk dengan memperhatikan segi yuridis (sesuai ketentuan), sosiologis (dapat diterima masyarakat) dan filosofis (tujuan pembuatan peraturan bukan untuk menjustifikasi kemauan pengambil keputusan tetapi benar-benar didasarkan pada rasa keadilan hukum dan kepastian hukum masyarakat).

7. PERUMUSAN ATURAN DAN PENGELOLAAN BIROKRASI DARI ASPEK POLITIK YANG MAMPU MELINDUNGI DIRI TERHADAP KORUPSI

- a. Pameo adanya Politik adalah Panglima kiranya tidak tepat lagi di dalam suatu negara yang demokratis, karena di dalam negara demokratis penyaluran kehendak rakyat sebagai pemegang kekuasaan harus diatur dalam suatu kerangka hukum. Kita tahu bahwa pembuatan hukum merupakan keputusan politik, tetapi keputusan politik juga harus yang berkedaulatan rakyat, artinya dibuat untuk mewujudkan aspirasi rakyat bukan kemauan birokrat maupun pribadi wakil rakyat. Dengan demikian perilaku politik harus tetap dalam kerangka hukum, apalagi di negara yang memiliki prinsip Supremasi Hukum seperti negeri tercinta ini. Jangan lagi masalah hukum diselesaikan melalui konsensus politik, seperti kejadian-kejadian di masa lalu sekalipun sudah berada di dalam era reformasi.
- b. Susan Rose – Ackerman (*Corruption and Government Causes, Consequences and Reform*, 2000) yang diterjemahkan oleh Toenggoel P Siagian (Korupsi, Pemerintahan, Sebab, Akibat dan Reformasi, 2006) mengemukakan :
 - 1) Korupsi merupakan gambaran hubungan antara negara dengan sektor swasta, kadang-kadang birokrat menjadi pelaku dominan, kadang-kadang swasta yang dominan/paling berkuasa, Kekuasaan tawar menawar relatif antara kelompok ini menentukan dampak keseluruhan korupsi terhadap masyarakat dan pembagian keuntungan antar penyuap dan yang disuap.

2) Demokrasi merupakan ungkapan yang telalu umum untuk dapat menggambarkan rangkaian bentuk pemerintahan pada suatu negara, yang bisa macet sama sekali dalam konteks lain, namun korupsi merupakan salah satu bentuk kemacetan pemerintahan. Mungkinkah demokrasi menjadi strategi anti korupsi? Yang jelas keinginan untuk terpilih kembali biasanya mengesampingkan kerakusan seorang politisi, sementara itu perlindungan hak-hak madani dan kebebasan berbicara menjadi bagian proses pemilihan demokratis memungkinkan terbentuknya pemerintahan yang terbuka dan transparan, dan didalam negara yang non demokratis sangat rentan terhadap insentif korupsi karena pemerintahan tidak perlu dibentuk berdasarkan pertimbangan kekuatan.

3) Sifat korupsi bukan saja tergantung pada birokrasi tetapi juga dari swasta utamanya kekuatan yang memiliki monopoli dalam berhadapan dengan yang lain. Demokrasi yang berhasil perlu mendorong tumbuhnya pasar swasta yang saling bersaing dan membangun sistem politik yang menghidupkan persaingan. Dibedakan kleptokrasi di kalangan puncak dengan kalangan birokrat bawahan, juga dibedakan antara swasta yang korupsi ukuran kakap atau pembayaran suap terdesentralisasi antara sejumlah besar oknum dan perusahaan. Keempat kasus pokok dalam korupsi di bidang politik adalah : Kleptokrasi, monopoli bilateral, negara didominasi mafia dan suap yang bersaing :

	Banyak Penyuaap	Sedikit Penyuaap
Suap terpusat di puncak pemerintahan	Kleptokrasi (a) negara pemeras atau (b) negara yang lemah	Monopoli Bilateral
Banyak penerima suap di jajaran rendahan pemerintah	Suap kompetitif dengan adanya kemungkinan spiral	Negara yang didominasi Mafia.

- 4) Kleptokrasi, adalah orang yang mendapatkan kekuasaan yang dijalankan untuk menguntungkan diri sendiri secara tanpa dasar yang dalam kenyataannya dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:
- (1) Dua contoh ekstrim berupa di satu sisi seorang kepala negara yang kuat dapat mengorga nisir sistem politik untuk memaksimalkan kesanggupannya menarik keuntungan tanpa dasar, seperti penguasaan transportasi kereta api dan pelistrikan, dengan menentukan harga tanpa dasar, dilain pihak "Bandit Tak Bergerak" yaitu seorang swasta yang memegang monopoli mengejar efisiensi produksi tetapi membatasi hasil ekonomi untuk memaksimalkan keuntungan dengan membatasi produksi karena keuntungan diperoleh dari selisih harga jual dengan harga pokok.
 - (2) Kleptokrat akan condong memindahkan sebagian besar keuntungan ke kantong pribadinya dan menentang kebijakan membagikan kekayaan secara luas tanpa ada kesempatan menarik upeti di tingkat pusat. Penguasa yang korup akan menyokong kebijakan yang mempertinggi keuntungan pribadi walaupun hasilnya berupa kemakmuran umum yang lebih rendah.
 - (3) Kleptokrat sebagai penguasa menguasai negara tidak secara keseluruhan di bidang ekonomi, memaksimalkan kekayaan pribadi, tidak didukung sumber daya yang bagus dan kerangka hukumnya tidak jelas. Akhirnya yang dihadapi adalah ketidak efisienan, tidak menambah penghasilan nasional,
 - (4) Kleptokrat yang lemah cenderung mempertahankan negara yang gembung dan tidak efisien untuk memaksimalkan peluang korupsi. Sektor negara dianggap sebagai sektor pribadi, pengendalian kekayaan negara tidak ada pembatasan mana milik pribadi dan mana milik negara. Masalahnya bukan pada pucuk pimpinannya tetapi pada kroninya yang berusaha memperkaya diri mereka sendiri.
 - (5) Sistem regulasi dianggap sebagai sumber keuntungan pribadi, regulasi dan persyaratan lisensi diadakan untuk untuk menciptakan

rintangan dan perusahaan yang menghindar harus membayar, untuk menaat ini perlu dilegalkan.

(6) Kleptokrat cenderung menswastakan monopoli dan yang tidak efisien sehingga dia mendapatkan keuntungan besar sementara itu swasta akan tertarik membeli apabila birokrat akan tetap membuat kebijakan yang wajar sehingga akan menguntungkan apabila diswastakan, kleptokrat yang kuat menjalankan negara yang kejam dan efisien hanya dibatasi oleh ketidak sanggupannya membuat komitmen yang dapat dipercaya.

(7) Pegawai bawahan yang korup dapat menumbuhkan kelambanan dan ketidak efisienan dan birokrasi berlebihan serta campur tangan antar jawatan, hasilnya penghasilan nasional bersih turun dan bagian penguasapun ikut turun

5) Monopoli Bilateral dan negara-negara yang didominasi Mafia :

(1) Seorang penguasa korup berhadapan dengan satu lawan saja, sama dengan monopoli bilateral, kemungkinan menarik keuntungan tanpa dasar dibagi antara yang menyogok dan disogok, cara pembagiannya menentukan pembagian kue.

(2) Kalau keuntungan tanpa dasar hanya dapat diciptakan atas bantuan negara dan penguasa takut hasilnya jatuh kepada lawan, maka penguasa tidak berbuat apa2, setiap pihak berusaha membuat kondisi lebih buruk, dan berusaha menyita harta pihak lain dengan kekerasan.

(3) Negara yang tergantung pada ekspor, biasanya mengadakan hubungan jangka panjang dengan perusahaan multinasional.

(4) Monopoli bilateral dapat timbul dalam beberapa kasus perjanjian khusus, ada insentif kleptokrat untuk menciptakan iklim sedemikian dengan memilik proyek mana yang perlu ditopang dan perusahaan mana yang perlu diayomi, tidak menyukai kontrak di pasar kompetitif.

6) Suap Kompetitif

- (1) Korupsi kompetitif tidak dapat dibandingkan dengan pasar kompetitif yang efektif. Persoalan pokok disini adalah adanya kemungkinan timbulnya korupsi yang bertambah parah karena semua ikut korupsi kecuali moralis yang berkepal batu.
 - (2) Apabila semula penyuap sulit memilih birokrat mana yang mau disuap, maka dengan maraknya birokrat yang mau korupsi penyuap tidak sulit memilih, ongkos korupsi yang ditawarkanpun akan makin rendah, menambah orang yang mau menawarkan korupsi, sehingga tercapai *equilibrium* kedua yang lebih rendah.
 - (3) Apabila tingkat moral merosot sejalan dengan bertambahnya kasus korupsi membantu terjadinya lingkaran yang menaik dan lingkaran yang menurun.
 - (4) Hal serupa juga terjadi pada probabilitas tertangkap menurun ketika kasus korupsi meningkat. Ini bisa terjadi bila anggaran pemberantasan korupsi terbatas dan hanya tergantung kepada petugas yang jujur. Sebaliknya kalau makin sedikit petugas yang korup maka anggaran anti korupsi dapat dimanfaatkan secara efektif, tetapi apabila banyak petugas yang tidak jujur maka pemberantasan korupsi akan makin sulit dilaksanakan.
 - (5) Kesenambungan reformasi menuntut pergerseran keseimbangan korupsi dari titik tertinggi ke titik terendah.
- 7) Dari uraian diatas dterlihat bahwa :
- (1) Kleptokrasi jarang dapat dipersamakan dengan monopoli swasta, tidak ada hubungan langsung antara tingkat dan dampak korupsi dengan organisasi birokrasi.
 - (2) Dampak korupsi tergantung pada kuat lemahnya moral perusahaan dan oknum yang membayar suap. Pada monopoli bilateral pelaku kuat di bidang pemerintahan dan swasta berbagi keuntungan ekonomi

- (3) Seorang kleptokrat yang kuat menghadapi pengusaha swasta yang lemah akan dapat mengorganisir negara untuk menarik keuntungan tanpa dasar. Sebaliknya swasta yang kuat dengan birokrasi lemah dapat menarik keuntungan tinggi tanpa banyak membayar uang suap.
 - (4) Jika jumlah yang disogok dan yang menyogok banyak timbullah pasar yang rumit, dalam lingkaran suap kompetitif, suap menimbulkan lebih banyak suap sehingga seluruh sistem penuh dengan suap, sebaliknya kejujuran dapat menimbulkan kejujuran lainnya.
 - (5) Pemimpin reformasi menghadapi tugas yang sukar untuk memperjuangkan lingkaran yang berguna dan menghalangi lingkaran yang rusak.
 - (6) Demokrasi dapat membantu mengurangi korupsi apabila masyarakat diberi pilihan melontarkan keluhan dan memberi pemegang jabatan suatu insentif untuk bertindak jujur, walaupun demokrasi bukan merupakan hal yang mujarab.
- c. Korupsi sebagai masalah politik terletak pada pola hubungan antara pemegang birokrasi dan pimpinan perusahaan swasta yang bersama-sama mengelola peluang dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. Masalah aturan main pegang peran penting serta sikap kejujuran birokrat menjadi kunci seberapa jauh korupsi berkembang di bidang politik dan seberapa baik korupsi dapat dikendalikan atau dikurangi bahkan dihilangkan.

8. PENUTUP

- a. Korupsi adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk menguntungkan diri sendiri dengan melawan hukum yang merugikan orang lain/negara.
- b. Birokrasi adalah tatanan yang mengatur apa yang harus dilakukan oleh suatu organisasi agar dapat bekerja mencapai tujuan, yang dalam keseharian dan dikonotasikan sebagai aparat pemerintah.
- c. Korupsi dalam birokrasi dapat disoroti sebagai masalah moral, masalah ekonomi, masalah budaya dan masalah politik.

- d. Birokrasi yang berbasis bebas korupsi terletak pada seberapa baik sistem birokrasi didesain, seberapa baik kesejahteraan masyarakat dan birokrasi dibangun, seberapa bagus moral birokrasi dibina, seberapa bagus fungsi kontrol dilaksanakan dan seberapa bagus budaya hukum dikembangkan dalam masyarakat.

REFERENSI :

1. Klitgaard, Robert, diterjemahkan oleh Hermoyo, Membasmi Korupsi. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001
2. Kuntowijoyo, Demokrasi dan Budaya Birokrasi. Yayasan Bintang Budaya, Yogyakarta, 1994.
3. Lab, Steven P, Crime Prevention, Approaches, practices and Evaluations. Anderson Publishing Co., Cincinnati, OH, 1992.
4. Leonard, VA, Police Crime Prevention. Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois, 1972.
5. Osborne, David dan Ted Gaebler, diterjemahkan oleh Abdul Rosyidi, Mewirauahakan Birokrasi. PT Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996.
6. Rose, Susan dan Ackerman, diterjemahkan oleh Toenggoel P. Siagian. Korupsi Dan Pemerintahan. Sebab, Akibat dan Reformasi. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.
7. Rosidi, Ayip, Korupsi dan Kebudayaan. PT Dunia Pustaka Jaya. Jakarta. .2006.
8. Subianto, Basuki, Mengubah Tidak Mungkin Menjadi Mungkin. Penerbit Al bayan PT Miszan Pustaka, Bandung, 2004.
9. Suyatno, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. CV Muliasari, Jakarta, 2005.
10. Tjokroamidjojo, Bintoro, Pembangunan Indonesia Tantangan-Tantangan Dalam Tataran Nasional dan Global. Sekretariat Badan Pelaksana Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik, Jakarta, 1999.
11. ---, Undang-undang Republik Indonesia, Nomor 30 tahun 2002 tentang komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Citra Umbara, Bandung, 2003.