

KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME: KAJIAN KONSEPTUAL DAN SOSIAL- KULTURAL

Prof. Drs. M. Dawam Rahardjo*¹

Korupsi adalah istilah yang sudah lama dikenal dalam masyarakat Indonesia. Tidak demikian halnya istilah kolusi dan nepotisme. Dua istilah terakhir itu baru muncul dan marak dibicarakan pada akhir Orde Baru. Ketiganya berkaitan dan mengandung inti makna yang sama. Sebenarnya implikasi makna kolusi dan nepotisme agak berbeda dengan korupsi. Tetapi dalam konteks pembicaraan sekarang ini, yang tercakup dalam isu "KKN" (korupsi, kolusi dan nepotisme), esensi kolusi dan nepotisme merujuk pada korupsi. Hal ini sebenarnya adalah sebuah salah kaprah. Tetapi, penggunaan istilah kolusi dan nepotisme itu tidak begitu keliru, karena intinya adalah korupsi, baik dalam arti ekonomi maupun politik (*political corruption*).

Istilah "*political corruption*" yang dipergunakan oleh Arnold J. Heidenheimer sebagai judul bukunya (1970), sebenarnya juga mencakup pengertian korupsi dalam kegiatan ekonomi dan bisnis.

Korupsi berasal dari kata *corruption*, artinya kecurangan atau perubahan, penyimpangan. Kata sifat *corrupt*, berarti juga jahat, buruk, rusak, tetapi juga menyuap, sebagai bentuk sesuatu yang buruk. Dalam *Webstees New American Dictionary* (1958), kata *corruption* diartikan sebagai *decay* (lapuk), *contamination* (kemasaan sesuatu yang merusak) dan *impurity* (tidak murni). Sedangkan kata *corrupt* dijelaskan sebagai "*to become rotten or putrid*" (menjadi busuk, lapuk, buruk atau tengik), juga "*to induce decay in something originally clean and sound*" (memasukkan

sesuatu yang lapuk atau busuk dalam sesuatu yang semula bersih dan bagus).

Pengertian korupsi seperti itu terdapat pula dalam al Qur'anul al Karim. Hanna E. Kassis, dalam bukunya *The Concordance of the Qur'an* (1983), menafsirkan pengertian korupsi dalam beberapa kata, yakni *bur*, *dakhal*, *dassa*, *afsada*, *fasad*, *fasada*, *khaba'ith*, *khubuta*, yang cukup banyak disebut. Arti semua kata itu memang berkaitan dengan rusak, kerusakan, merusak. Dalam surat al Baqarah- 205 umpamanya antara lain dikatakan bahwa "Allah tidak menyukai kerusakan (korupsi)". Demikian pula larangan untuk berbuat korupsi, perusakan, pelanggaran (Q.s. al Qashash: 77).

Sebelum ayat ini, disebut nama Qarun, seorang yang kaya, termasuk kaum nabi Musa a.s.

*¹) Prof. Drs. M. Dawam Rahardjo: Anggota Dewan Penasehat CIDES, dan Rektor Universitas Islam '45 (UNISMA) Bekasi, Jawa Barat.

yang korup ketika ia diserahi "perbendaharaan harta yang kunci-kuncinya sungguh berat dipikul" oleh sejumlah orang yang kuat". Dalam surat Al Nahl: 92 disebut istilah *dhahal* yang terdapat dalam anak kalimat "kamu menjadikan sumpah (perjanjian) mu sebagai alat untuk saling menipu di antara kamu". Di sini, pengertian korupsi berkaitan dengan penyalahgunaan kesepakatan (yang mengandung kekuatan hukum) sebagai alat penipuan.

Dengan demikian, korupsi itu adalah perbuatan yang melanggar hukum yang berakibat merusak tatanan yang sudah disepakati. Tatanan itu bisa berujud pemerintahan, administrasi atau manajemen. Imam Khumaini suka mengutip surat al Nami: 34 yang artinya: "Sesungguhnya, tiran-tiran itu, jika menjajah suatu negara, ruscaya mereka berbuat korup (merusak tatanan) dan menjadikan penduduk yang mulia menjadi hina". Sebenarnya kata-kata itu diucapkan oleh Ratu Balqis (Queen Sheba) yang ditujukan sebagai Raja Sulaiman. Padahal, untuk mencegah masuknya Raja Sulaiman ke negerinya, ia memberikan suatu hadiah yang sebenarnya dapat dikategorikan sebagai suap yang merupakan sebuah perbuatan korupsi. Sebagaimana diketahui kemudian dalam kisah al Qur'an, Raja Sulaiman yang juga nabi itu tidak bisa disuap, karena hadiah yang walaupun merupakan karya seni yang indah itu ditolak. Dalam

kisah al Qur'an pengertian korupsi berkaitan dengan kekuasaan. Di situ dikisahkan bahwa kekuasaan itu mungkin bisa ditaklukkan dengan pemberian materi kepada seseorang yang memegang suatu kekuasaan. Seorang yang tersangkut korupsi adalah seseorang yang berbuat sesuatu yang melanggar hukum, kesepakatan atau perjanjian yang bernilai sosial. Melanggar hukum berarti merusak ikatan seseorang dengan kekuasaan yang diamanatkan kepadanya.

Berdasar sejarah penggunaannya, korupsi adalah istilah politik dan termasuk ke dalam perbendaharaan ilmu politik, walaupun banyak kamus politik (misalnya *A Dictionary of Political Thought*, karya Roger Scruton, 1982) atau bahkan ensiklopedi politik (misalnya *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, 1987, 1993) dan beberapa lainnya, tidak memasukkan istilah itu sebagai entri. Walaupun demikian, ia dimasukkan dalam *Encyclopaedia of Social Science* (Edwin R.A. Seligman & Alvin Johnson, 1968), dalam entri yang berjudul "political corruption". Dengan demikian maka korupsi memang dimengerti sebagai istilah korupsi. Karena walaupun bisa sering berkaitan dengan sesuatu yang bersifat ekonomi atau uang, namun tidak selalu, sebagaimana kata David H. Bayley: "Korupsi, sementara berkaitan terutama dengan perbuatan suap, dalam arti murni mencakup se-

buah penyalahgunaan wewenang sebagai hasil pertimbangan untuk mendapatkan manfaat pribadi, yang tidak selalu bersifat moneter".

Dalam ensiklopedi ilmu-ilmu sosial di atas, korupsi politik didefinisikan oleh Joseph J. Senteria sebagai "penyalahgunaan kekuasaan publik bagi keuntungan pribadi". Tidak semua perbuatan yang menarik keuntungan oleh pejabat, dengan merugikan rakyat dapat disebut korupsi. Karena korupsi adalah sebuah tindakan di luar atau melanggar hukum (illegal). Walaupun begitu, bukan aspek formalitas legal maupun penanggungan kerugian oleh rakyat yang merupakan inti korupsi. Hal itu sangat tergantung dari pandangan dan moral politik. Timbulnya perbuatan korupsi dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, apakah kelembagaan pemerintahan itu memberi kesempatan kepada perbuatan korupsi. *Kedua*, lingkungan budaya yang mempengaruhi psikologi orang-seorang. *Ketiga*, pengaturan ekonomi yang mungkin memberikan tekanan-tekanan tertentu.

Dalam teori sosial, korupsi mengandaikan adanya pejabat umum dengan kekuasaan untuk memilih alternatif tindakan yang berkaitan dengan penggunaan kekayaan dan kekuasaan pemerintahan yang bisa diambil dan dipergunakan untuk keuntungan pribadi. Meskipun begitu, akhir-akhir ini mulai berkembang persepsi,

Korupsi memang berkaitan dengan institusi sebagai cara menyelenggarakan kehidupan sehari-hari dengan hukum dan peraturan. Makin tinggi perkembangan institusi, makin nampak gejala korupsi, sekalipun gejala korupsi dapat pula dikurangi, dicegah atau dihapus dengan organisasi, pemerintahan dan manajemen. Sehingga dalam kasus tingkat korupsi di 12 negara Asia, kita melihat korelasi negatif antara gejala korupsi dengan tingkat perkembangan ekonomi dan modernisasi

bahwa korupsi tidak hanya terjadi di pemerintahan, tetapi juga di perusahaan, yayasan, partai politik, rumah sakit, bahkan juga lembaga keagamaan. Korupsi bisa terjadi di mana saja, sehingga korupsi tidak semata-mata dipahami sebagai gejala politik, melainkan juga gejala sosial dan gejala budaya.

Dalam persepsi kita di Indonesia, korupsi sering dipahami sebagai gejala moral. Orang melakukan korupsi karena moralnya rusak. Pandangan ini sulit dipakai untuk memahami, mengapa korupsi justru terjadi dalam derajat yang lebih tinggi di Departemen Agama. Indonesia adalah negara dengan penduduk 87% muslim dan sisanya memeluk agama Kristen, Katholik, Hindu atau Budha. Tapi mengapa Indonesia adalah negara yang dinilai oleh lembaga penelitian internasional (misalnya PERC di Hongkong dan Transparency di Jerman) sebagai negara yang paling korup di antara 12 negara terpenting di Asia? Apakah terdapat korelasi positif yang tinggi, antara korupsi dan agama?

Pertanyaan di atas bisa dijawab bahwa tindak korupsi itu sangat dipengaruhi oleh lingkungan dan sistem di mana suatu masyarakat hidup. Korupsi adalah gejala kejiwaan kelompok (*group psychology*). Tingkat perkembangan dan kondisi moralitas orang seorang juga penting. Tetapi yang lebih penting adalah setting sosial budaya yang mengkondisikan kelompok. Di masa Orde Baru, korupsi memang merajalela. Tetapi masyarakat pada umumnya lebih merupakan korban daripada pelaku. Dan jika mereka terlibat, mereka terlibat karena terpaksa, tetapi mereka berontak. Karena itulah maka dewasa ini timbul gerakan reformasi besar-besaran yang sasaran utamanya adalah KKN.

Korupsi memang bukan gejala baru. Pada zaman Mesir Kuno, Yunani Kuno, Babilonia dan masya. Rakyat Yahudi Kuno, sudah dikenal tindak korupsi. Al Qur'an, sebagai kitab suci yang turun 15 abad yang lalu, juga sudah mengidentifikasi gejala korupsi. Ada kisah umat Nabi Ayub as. yang sistem per-

dagangannya dijangkiti korupsi yang sangat parah, sehingga Allah mengiriskan seorang nabi dan rasul. Namun, korupsi dalam pengertian sekarang, yakni penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan secara canggih, adalah sebuah gejala Barat yang mengalami industrialisasi dan perkembangan ekonomi yang tinggi. Korupsi modern memang terkait dengan gejala ekonomi. Di negara-negara yang belum berkembang, korupsi kurang dikenal. Namun, begitu mulai berkembang, gejala korupsi mulai nampak. Persepsi mengenai korupsi mulai timbul dengan berkembangnya organisasi, pemerintahan, dan manajemen. Korupsi memang berkaitan dengan institusi sebagai cara menyelenggarakan kehidupan sehari-hari dengan hukum dan peraturan. Makin tinggi perkembangan institusi, makin nampak gejala korupsi, sekalipun gejala korupsi dapat pula dikurangi, dicegah atau dihapus dengan organisasi, pemerintahan dan manajemen. Sehingga dalam kasus tingkat korupsi di 12 negara Asia, kita melihat korelasi negatif antara gejala korupsi dengan tingkat perkembangan ekonomi dan modernisasi. Korupsi berkorelasi terbalik dengan tingkat pendapatan masyarakat yang merupakan simbol dari perkembangan ekonomi.

Dengan demikian, maka korupsi berkaitan dengan jabatan pemerintahan negara (*public office*). Dilihat dari sudut ini,

korupsi adalah penyimpangan dan norma-norma yang berlaku bagi seorang yang menjabat pemerintahan negara. Esensi korupsi terletak di satu pihak pada penggunaan kekuasaan atau wewenang yang terkandung dalam suatu jabatan, dan di lain pihak terdapatnya unsur perolehan (*gain*) atau keuntungan, baik yang berupa uang atau bukan. Dalam tindakan korupsi tersebut, memperoleh uang atau manfaat lain untuk melakukan sesuatu yang memang sudah merupakan kewajibannya atau tidak melakukan kewajibannya bagi keuntungan seseorang yang sebaliknya memberikan sesuatu kepada pejabat tersebut.

Dalam artikelnya "*Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*", J. S. Nye mendeskripsikan perikulu korupsi sebagai berikut:

... perilaku yang menyimpang dari yang normal dalam pemerintahan negara karena pertimbangan-pribadi (keluarga, sahabat pribadi dekat), kebutuhan uang atau pencapaian status; atau melanggar peraturan dengan melakukan tindakan yang memanfaatkan pengaruh pribadi. Tindakan ini termasuk perilaku seperti penyuaipan (penggunaan hadiah untuk menyimpangkan keputusan seseorang yang dalam posisi mengemban amanah); nepotisme (menggunakan perlindungan oleh seseorang yang punya hubungan darah atau keturunan dari pada berdasarkan kinerja); dan penyalahgunaan (penggu-

naan secara tidak sah sumber daya milik umum untuk manfaat pribadi).

Dalam pengertian itu, yang merupakan tolok ukur adalah kekuasaan atau wewenang dalam pemerintahan atau pelayanan umum yang sudah ditentukan dalam peraturan. Korupsi adalah penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan dan otoritas tersebut. Gejala konkret korupsi adalah penyogokan, nepotisme dan penyalahgunaan milik umum. Dari pendekatan itu kita memperoleh keterangan bahwa nepotisme adalah salah satu bentuk korupsi.

Di samping itu terdapat pula pengertian tentang korupsi yang tidak bertolak dari ukuran jabatan dalam pemerintahan atau pelayanan umum, melainkan dari sudut kepentingan umum (*public interest*). Dalam pengertian ini, Carl Friedrich dalam artikelnya "*Political Pathology*" (1966) umpamanya, melukiskan korupsi sebagai berikut;

Pola korupsi dapat disebut terjadi apabila seorang pemegang kekuasaan yang ditugaskan untuk mengerjakan sesuatu, yaitu seorang petugas (*fungsionalis*) dan penguasa kantor telah diberi hadiah uang atau yang lain secara melanggar hukum guna mengambil tindakan yang menguntungkan pemberi hadiah dan dengan demikian merugikan kepentingan umum.

Intisari dari pengertian ini adalah bahwa tindakan tersebut merusak kepentingan masyarakat luas, hanya karena pemberi-

an secara tidak sah yang hanya menguntungkan seseorang secara pribadi saja.

Definisi lain melihat korupsi dalam model pasar. Model ini berlawanan dengan model alokasi birokratis, atau model pasar yang diatur (*mandatory market model*) di mana seseorang menjalankan pelayanan berdasarkan standar yang ditentukan. Tapi korupsi menyimpang dari ketentuan ini dan memberikan pelayanan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Jacob van Klaveren, dalam artikelnya "*The Concept of Corruption*" (1956) mendefinisikan korupsi sebagai berikut:

Seorang pegawai yang korup memandang kantor umum sebagai sebuah bisnis dari mana ia berusaha mendapatkan pendapatan sebanyak-banyaknya. Dengan demikian kantor itu menjadi "unit maksimum". Besarnya pendapatannya tergantung pada keadaan pasar dan bakatnya untuk menemukan keuntungan yang sebesar-besarnya dalam kurva permintaan masyarakat.

Seorang koruptor menjadikan kantor pelayanan menjadi sebuah pasar. Makin besar kebutuhan masyarakat akan pelayanan, makin besar pula keuntungan yang diperoleh seorang koruptor.

Karena itu maka birokrasi yang berbelit-belit dan banyaknya peraturan akan menciptakan "pasar" bagi koruptor, karena ia bisa menarik keuntungan yang sebesar-besarnya dari belantara peraturan itu. Sebagai contoh, dulu, adanya ketentuan

untuk mendapatkan *exit-permit* (izin keluar) atau adanya lembaga Opstib merupakan peluang bagi pelayanan jasa cepat yang melanggar prosedur dengan pembayaran di luar ongkos resmi.

Dalam definisi Nye di atas, nepotisme termasuk ke dalam kategori atau bentuk korupsi. Lebih sulit mencari definisi nepotisme daripada korupsi, karena kata inipun tidak dimasukkan sebagai entri dari kebanyakan kamus atau ensiklopedi politik. Tapi dalam ensiklopedi ilmu-ilmu sosial Seligman dan Johnson di atas, keterangan mengenai nepotisme terdapat dalam entri "*Spoils System*" (sistem yang rusak). Dalam entri tersebut di atas Leonard D. White menjelaskan secara singkat arti nepotisme sebagai "sistem penunjukan sanak saudara ke jabatan publik". Contohnya adalah penunjukan Siti Hardiyati Rukmana, putri tertua Presiden Soeharto, sebagai Menteri Sosial atau penunjukan istri dan anak Jenderal Wiranto sebagai anggota MPR. Sebagainya nepotisme tidak hanya menyangkut jabatan dan kedudukan politik, melainkan pula berlaku dalam birokrasi perusahaan, misalnya menjadikan anak pemilik yang masih muda ke posisi puncak yang tidak mungkin dicapai oleh orang yang bukan anggota keluarga. Itu semua menyalahi prinsip *merit-system* atau sistem pengangkatan berdasarkan pendidikan, keahlian, pengalaman dan

prestasi.

Tentu saja menjadi persoalan apakah penunjukan Caecar Maldini selaku pelatih kesebelasan Itali dalam Piala Dunia 1998 di Paris kepada anaknya Paulo Mandini sebagai Kapten kesebelasan adalah nepotisme. Yang jelas, tidak ada pemain, ofisial maupun masyarakat Itali yang memprotesnya. Tetapi jika masyarakat memprotesnya, maka tindakan tersebut akan disebut sebagai nepotisme, jika posisi itu dianggap tidak layak.

Istilah kolusi lebih sulit lagi ditemukan dalam kamus politik, karena ia lebih merupakan istilah makro ekonomi atau ekonomi politik. Secara singkat Paul A. Samuelson, dalam bukunya yang kondang "*Economics*" mendefinisikannya sebagai "perjanjian di antara beberapa perusahaan untuk bekerjasama dalam menaikkan harga, membatasi persaingan bebas". Tindakan ini tidak melanggar hukum jika belum ada UU yang mengaturnya, seperti di Indonesia. Namun jelas perjanjian ini merugikan perusahaan lain dan konsumen.

Dalam "*Dictionary of Modern Economics*" (David W. Pearce, 1983) mendefinisikan kata ini sebagai berikut:

Perjanjian antar perusahaan untuk bekerja sama, guna menghindari persaingan yang saling merusak. Cara untuk mencapai kerjasama itu sejak dari perjanjian yang sifatnya informal hingga yang rahasia atau sembunyi-

sembunyi, mulai dari penggabungan informasi umpamanya, hingga pengaturan resmi dalam suatu organisasi kartel, di mana sanksi dikenakan bagi yang melanggar.

Definisi di atas memang sama dengan yang dikeluarkan Samuelson hingga menjadi jelas bahwa kolusi adalah istilah ekonomi. Di sini yang melakukan kerjasama adalah perusahaan-perusahaan sendiri. Jika terdapat peraturan yang melarang kolusi, maka kolusi diperbolehkan, kecuali jika ada larangan seperti yang terdapat di negara-negara maju.

Namun di Indonesia, pengertian kolusi yang hidup di masyarakat sangat lain. Kolusi diterjemahkan sebagai "persekongkolan" yang sebenarnya tidak salah. Kolusi adalah kerjasama dalam kejelekan yang dilarang dalam al Qur'an. Tapi kolusi yang kita mengerti adalah antara pemegang kekuasaan atau jabatan, misalnya di pemerintahan, pengadilan atau perbankan, dengan pengusaha atau manajer perusahaan. Pemberian kredit yang cukup besar kepada Bank Danamon beberapa waktu yang lalu, dianggap mengandung unsur kolusi. Demikian pula pemberian proyek-proyek raksasa kepada anak-anak pejabat. Dengan demikian, kolusi adalah salah satu bentuk dari korupsi.

Sekalipun sudah merupakan salah kaprah, tetapi pengertian ini bersifat empiris dan bisa diterima, karena kita tidak mene-

Sedangkan isu nepotisme paling akhir muncul, karena isu tersebut bersumber pada keluarga Presiden Soeharto yang ditakuti. Pada waktu itu suara-suara kritis mulai muncul.

Kritik pers makin berkembang sehingga siapa saja bisa menjadi sasaran kritik. Dalam Kabinet Pembangunan VI umpamanya, Menteri Tenaga Kerja, Abdul Latief menjadi sasaran kritik karena kasus Jamsostek yang berkaitan dengan korupsi. Namun ketika itu siapapun bisa menjadi sasaran kritik, kecuali Presiden dan keluarganya

mukan istilah yang tepat untuk melukiskan persekongkolan antara penguasa dan pengusaha. Kolusi ini merupakan gejala yang sangat mencolok selama Orde Baru dan gejala khas Indonesia yang berpangkal pada kekuasaan dan pengaruh kharismatis mantan Presiden Soeharto. Kolusi inilah yang memungkinkan terjadinya konglomerasi. Hanya melalui cara kolusi saja, sebuah keluarga bisa mendirikan ratusan perusahaan, seperti Liem Sioe Liong. Banyak menteri, gubernur, walikota dan bupati bisa mempunyai jaringan perusahaan keluarga. Dalam sistem ini perusahaan yang besar yang berlandaskan kekuasaan akan menjadi semakin besar. Sedangkan perusahaan kecil dan menengah kesulitan untuk berkembang.

Kolusi dan nepotisme merupakan gejala amat mutakhir yang muncul di akhir Orde Baru, sebagai bentuk baru korupsi yang dikenali masyarakat. Kolusi sebagai gejala dikenali karena beberapa faktor. *Pertama*, peranan pemerintah yang sangat kuat dalam pembangunan

ekonomi maupun dalam mendorong perkembangan bisnis. *Kedua*, tumbuhnya korporasi dan konglomerasi yang perkembangannya dan besarnya sangat mengesankan. *Ketiga*, sedikitnya orang yang memperoleh kesempatan dan mampu mengembangkan usaha besar. *Keempat*, nampaknya kerjasama antara pengusaha-pengusaha tertentu dengan penguasa. Dan *kelima*, berkembangnya politik sebagai sumber daya baru atau faktor produksi baru yang menentukan keberhasilan perusahaan. Gejala itu lebih nampak dari pada gejala persekongkolan di antara pengusaha sendiri dalam menentukan harga yang tinggi atau kenaikan harga dan pembagian wilayah pasar.

Sedangkan isu nepotisme paling akhir muncul, karena isu tersebut bersumber pada keluarga Presiden Soeharto yang ditakuti. Pada waktu itu suara-suara kritis mulai muncul. Kritik pers makin berkembang sehingga siapa saja bisa menjadi sasaran kritik. Dalam Kabinet Pembangunan VI umpamanya, Menteri Tenaga Kerja, Abdul

Latief menjadi sasaran kritik karena kasus Jamsostek yang berkaitan dengan korupsi. Namun ketika itu siapapun bisa menjadi sasaran kritik, kecuali Presiden dan keluarganya. Padahal telah banyak diungkap dalam pers Indonesia perihal bisnis keluarga Cendana. Isu nepotisme, mula-mula secara samar-samar mengenai pengangkatan anggota MPR yang mempunyai hubungan darah dengan pejabat atau anggota MPR terpilih. Tapi, kritik secara terbuka baru muncul ketika terbentuk Kabinet Pembangunan VII.

Isu korupsi sendiri sudah ada sejak lama, dan mula-mula muncul pada tahun 1955-an di masa Kabinet Ali I, yang dipimpin oleh tokoh PNI, Ali Sastroamidjojo. Dalam buku "The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia" (1962), Herbert Feith mengungkap surat seorang mantan Perdana Menteri RI tahun 1950 yang dibahas oleh Boyd R. Compton dalam artikelnya "Dr. Halim's Open Letter" (1955) mengenai soal korupsi. Diuraikan di situ surat terbuka Dr. A. Halim kepada Presiden Soekarno mengenai gejala korupsi:

Secara umum gaji pegawai pemerintah hanya cukup untuk bertahan hidup selama dua minggu, atau paling lama, dua puluh hari Mayoritas pegawai ...akhirnya akan jatuh ke dalam jurang kehinaan dan mulai menu-ruti kehendak untuk melakukan korupsi kecil-kecilan.

Surat itu menunjukkan bahwa korupsi kecil-kecilan yang mulai dilakukan oleh pegawai rendah disebabkan karena kecilnya gaji pegawai negeri. Diceritakan oleh Feith bahwa selama dua tahun Kabinet Ali volume korupsi di antara pegawai dan politis meningkat secara mencolok. Sebab korupsi tersebut adalah inflasi tinggi yang tidak diimbangi dengan kenaikan gaji, sehingga karenanya pendapatan riil mereka sangat menjadi berkurang. Praktik politik dari mesin partai pemerintah telah mengabaikan standar moral dan norma kepegawaian.

Tapi pada waktu itu bukan hanya korupsi kecil-kecilan yang terjadi, melainkan juga korupsi secara spektakular yang disimbolkan dengan pembelian bungalow di Puncak oleh pegawai tinggi. Gejala itu dilukiskan dalam bentuk satir dalam cerpen-cerpen Achdiat K. Miharja dalam bukunya "Keretakan dan Ketegangan" (1956) dan drama "Krisis", karya Usmar Ismail. Walaupun korupsi tingkat bungalow mendapat kritik tajam tetapi korupsi kecil, atau *petty corruption* menjadi makin merupakan gejala umum dan diterima dengan maaf. Dalam konteks teori ilmu sosial, mula-mula timbul *petty corruption*, kemudian berkembang menjadi *routine corruption* dan akhirnya menjadi *aggravated corruption*, meminjam istilah Heidenheimer (dalam "Political Corruption", 1970).

Pada zaman Demokrasi Terpimpin hampir tidak terdengar isu korupsi. Bukannya pada waktu tidak ada korupsi; melainkan korupsi telah menjadi gejala rutin. Inflasi sangat tinggi pada waktu itu. Dan banyak perusahaan dipimpin oleh militer.

Peranan pemerintah dalam mencampuri urusan ekonomi sangat tinggi. Karena itu, gejala kolusi yang kita kenal sekarang merupakan pemandangan sehari-hari. Hanya saja tidak ada yang berani protes, karena pers dikontrol ketat dan para pejabat dan pegawai berlindung di balik kekuasaan dan pengaruh Presiden Soekarno

Kabinet Burhanuddin (Agustus 1955-Mai 1966) di bawah pimpinan tokoh Masyumi, Burhanuddin Harahap, mulai melakukan gerakan pemberantasan korupsi dengan menahan mantan Menteri Kehakiman dalam Kabinet Ali I (atau Ali-Wongso), Mr. Djody Gondokusumo (Partai Rakyat nasional), karena dicurigai melakukan korupsi. Disamping menyelenggarakan Pemilu yang sukses itu, Kabinet Burhanuddin telah pula menyusun rancangan UU-Anti Korupsi. Pada masa itu pula banyak pula pejabat di lingkungan kabinet itu yang ditangkap, umumnya dari kalangan PNI. Tidak ada orang-orang Masyumi, PSI dan PKI yang kena tangkap.

Pada masa Kabinet Ali II (disebut juga Kabinet Ali-Roem Idham) telah pula terjadi sejumlah peristiwa korupsi yang menyangkut anggota kabinet. Tetapi, Menteri Kehakiman Prof Mulyatno, melanjutkan upaya untuk menyusun UU-Anti Korupsi yang telah dirintis oleh Menteri Kehakiman sebelum-

nya, Mr. Lukman Witiadinata (PSI). Berapa orang dituduh korupsi, yaitu Ir. Han Swie Tik dan temannya Lie Hok Thay, Wakil Direktur Perusahaan Uang Negara. Menteri Luar Negeri, Roeslan Abdulgani, juga dituduh terlibat dalam korupsi, sehingga, di subuh pagi sebelum berangkat ke London untuk menghadiri suatu konferensi tentang Terusan Zues, ditangkap atas perintah Letkol. Kawilarang, Panglima Divisi Siliwangi. Di balik perintah itu berperan Wakil KSAD, Kol. Zulkifli Lubis. Langkah-langkah pemberantasan korupsi itu didukung oleh dua koran terkemuka, yaitu Indonesia Raya, pimpinan Mochtar Lubis dan Pedoman, pimpinan Rosihan Anwar. Dalam kampanye anti-korupsi itu terjalin kerjasama antara angkatan bersenjata dan pers, walaupun terdapat pertentangan antara kelompok Nasution yang melindungi Roeslan dan Lubis Simbolon yang anti-korupsi.

Pada zaman Demokrasi Terpimpin hampir tidak terdengar isu korupsi. Bukannya pada