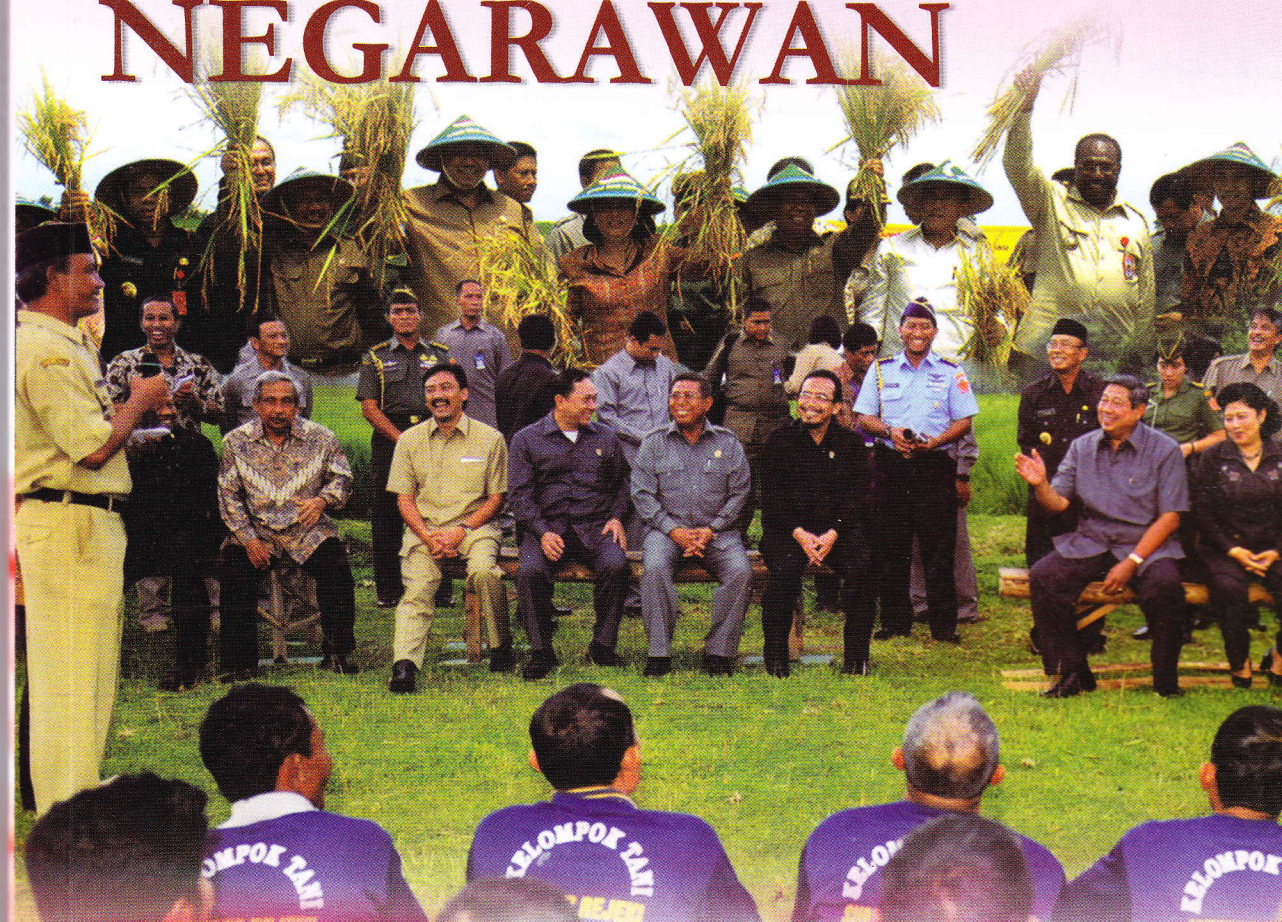


Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI

NEGARAWAN



**Sambutan Presiden RI
Pada Acara Pembukaan Musyawarah
Perencanaan Pembangunan Nasional
di Hotel Bidakara, Jakarta**
H. Susilo Bambang Yudhoyono

**Mengenal Lebih Dekat Proses
Lahirnya Konstitusi dan Ideologi
Negara Republik Indonesia**
Dodik Ariyanto

**Menjadikan Peningkatan Peran Pada Pemeliharaan
Perdamaian Dunia Sebagai Bagian dari
Prestasi Pembangunan**
Sudi Silalahi

Reformasi Birokrasi Aparatur Negara
Komarudin

Nation and Character Building di Bumi Indonesia
H. Soemarmo Soedarsono

**Gerakan Membangun Desa Sejahtera
Mandiri, Bermartabat (Gema Desa Smart)**
H. Agus Ambo Djiwa

**Mengefektifkan Pemberantasan
Korupsi dengan UU KIP**
Budi Setiyono

**Inggit Garnasih Pendamping Setia Soekarno
di Era Pergerakan Kemerdekaan**
Dadan Wildan

Galeri Kementerian Sekretariat Negara RI

Berpikir, Bertindak untuk Kepentingan Bangsa dan Negara

Daftar Isi

Halaman

- i **Editorial**
- 1 **Sambutan Presiden RI.**
Pada Acara Pembukaan Musyawarah Perencanaan
Pembangunan Nasional di Hotel Bidakara, Jakarta
Oleh H. Susilo Bambang Yudhoyono
- 18 **Menjadikan Peningkatan Peran Pada Pemeliharaan**
Perdamaian Dunia Sebagai Bagian dari Prestasi Pembangunan
Oleh Sudi Silalahi
- 31 ***Nation and Character Building di Bumi Indonesia***
Oleh H. Soemarno Soedarsono
- 70 **Mengefektifkan Pemberantasan Korupsi dengan UU KIP**
Oleh Budi Setiyono
- 81 **Mengenal Lebih Dekat Proses Lahirnya Konstitusi dan**
Ideologi Negara Republik Indonesia
Oleh Dodik Ariyanto
- 115 **Reformasi Birokrasi Aparatur Negara**
Oleh Komarudin
- 164 **Gerakan Membangun Desa Sejahtera, Mandiri, Bermartabat**
(Gema Desa Smart)
Oleh H. Agus Ambo Djiwa
- 176 **Inggit Garnasih Pendamping Setia Soekarno di Era**
Pergerakan Kemerdekaan
Oleh Dadan Wildan
- Galeri Kementerian Sekretariat Negara RI**

Mengefektifkan Pemberantasan Korupsi dengan UU KIP

Budi Setiyono¹

Pengantar

Dalam satu dekade terakhir, banyak hal telah kita lakukan untuk memberantas korupsi. Pada tataran strategis, kita telah menciptakan berbagai produk hukum dan kelembagaan yang kuat. Pada tataran praktis, pemberantasan korupsi yang digelorakan oleh LSM, media massa, dan masyarakat umum telah menyebabkan ribuan koruptor memenuhi ruang-ruang pengap penjara di hampir seluruh pelosok negeri.

Tapi korupsi masih terus terjadi. Ribuan calon koruptor terus mengantri di pojok-pojok kekuasaan. Terpilihnya beberapa keluarga koruptor dalam beberapa pilkada dan keluar-masuknya tahanan (seperti dalam kasus Gayus keluar dari tahanan tempo hari) seolah mengindikasikan bahwa semua jerih payah kita untuk memerangi korupsi tidak memiliki efek apapun.

¹ Dosen Ilmu Pemerintahan dan sekretaris Magister Ilmu Politik FISIP Universitas Diponegoro, alumnus *Flinders University of South Australia* (S2) dan *Curtin University Perth Australia* (S3).

Apakah yang salah dengan kita? Ada tiga hipotesa yang mungkin bisa menjelaskan ironi ini. Pertama, bisa jadi rakyat menilai hingar bingar pemberantasan korupsi selama ini hanyalah drama yang para elite politik yang butuh pencitraan belaka. Isu anti-korupsi dianggap hanya gincu, topeng, mantra retorik dan *'gombal mukio'* yang dieksploitir untuk jualan kecap politisi dan melumpuhkan lawan politik. Pada tetaran empiric nyatanya semua partai bicara anti-korupsi sewaktu kampanye, tapi pada saat yang sama mereka juga tidak melakukan langkah tegas untuk memberantas korupsi. Hasilnya retorika anti-korupsi tak bermakna apa-apa: bagi rakyat memilih siapa saja hasilnya sama.

Kedua, fenomena ini bisa juga menunjukkan rendahnya rasa memiliki rakyat terhadap negara. Di mata mereka, negara hanyalah benalu yang menghisap dan menyengsarakan hidup. Negara tidak pernah hadir manakala dibutuhkan, melainkan hadir hanya manakala memungut pajak dan pungli. Akibatnya, rakyat seakan tidak peduli dengan nasib bangsanya sendiri.

Ketiga, walaupun aktifitas pemberantasan korupsi mungkin merupakan sesuatu yang genuine, tapi bisa jadi perang itu dilakukan tanpa konsep dan strategi yang jitu dan terukur. Strategi pemberantasan korupsi masih bersifat reaktif dan terjebak pada formalitas, seremoni dan protokoler.

Tujuan Perang Melawan Korupsi

Tujuan utama gerakan anti-korupsi, secara sederhana, adalah pengurangan yang signifikan dalam prevalensi korupsi di sektor publik. Hal ini diperlukan untuk membedakan dengan jelas dari tindakan seperti membuat peraturan, mendirikan lembaga melawan korupsi baru (seperti Kantor Ombudsman dan Komisi Pemberantasan Korupsi), dan membawa individu korup ke pengadilan. Kedua jenis tindakan itu harus direkognisi hanya sebagai instrumen untuk mencapai hasil yang diinginkan, dan bukan tujuan atau hasil itu sendiri. Dengan tetap tingginya prevalensi korupsi, justru kita perlu khawatir akan kebenaran ungkapan **Tacitus** *"the more corrupt the state, the more*

numerous the laws. When the state is most corrupt, then the laws are most multiplied”.

Secara analogis, kita bisa mengambil pengalaman negara-negara maju untuk memberantas penggunaan narkoba seperti ganja, kokain dan heroin dengan membuat pasokan mereka ilegal. Institusi khusus seperti *Drug Enforcement Agency* di Amerika Serikat misalnya, dibentuk dan sering melakukan penangkapan pelaku ilegal obat-obat terlarang. Tetapi kenyataannya adalah bahwa pasokan obat-obatan tidak pernah berhenti karena insentif untuk terlibat dalam kegiatan ini tetap ada, sehingga manakala ada pelaku dipenjara, ada orang lain yang siap untuk menggantikannya. Patah tumbuh hilang berganti. Banyak hal yang sama berlaku korupsi di Indonesia. KPK dibentuk, dan mereka telah berhasil memenjarakan banyak pejabat korup.

Namun prevelensi korupsi tetap tinggi dan, meskipun ada sedikit penurunan, hal ini tidak sepenuhnya persuasive bagi jangka panjang. Gambar 1, yang menyajikan peringkat dengan skor Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perception Index—CPI) masih menempatkan Indonesia di peringkat bawah dengan skor yang sedikit lebih baik dari Vietnam dan Filipina, namun di bawah sebagian besar negara berperekonomian penting lain di Asia. Skor dan posisi yang sama masih tidak terlalu jauh dengan masa orde baru di tahun 1997.

	Masa Orba				Masa Demokrasi											
	'95	'96	'97	'98	'99	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
Score*	1.9	2.6	2.7	2.0	1.7	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.3	2.6	2.8	2.8	3.0
Ranking	41/ 41	45/ 54	46/ 52	80/ 85	96/ 99	88/ 91	96/ 102	122/ 133	133/ 146	150/ 156	130/ 163	143/ 179	126/ 180	111/ 180	110/ 176	100/ 183

Sumber: TII

Indonesia juga berbanding buruk dengan sebagian besar negara-negara Asia pada salah satu aspek kunci dari Transparency International Barometer Korupsi Global. Terhadap pertanyaan survei ‘Dalam 12 bulan terakhir, apakah anda atau orang yang hidup di rumah tangga Anda membayar

suap dalam bentuk apapun?', sebanyak 29% menjawab dalam afirmatif - proporsi yang jauh lebih tinggi dibandingkan negara di kawasan Asia Pasifik selain Kamboja. Selain itu, proporsi pelaporan telah melakukan suap telah meningkat dari hanya 13% dan 18% pada tahun masing-masing di tahun 2004 dan 2006.

Pada bukti ini, prevalensi korupsi dari apa yang merupakan indikator langsung tidak hanya tinggi tapi meningkat, tidak menurun. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah hasil survei tentang persepsi korupsi Indonesia yang tahun belakangan menurun telah terdistorsi oleh retorika anti-korupsi pemerintah, dan oleh pemenjaraan para pejabat bejad. Dengan kata lain, nampaknya persepsi itu hanya merupakan sinyal keyakinan publik bahwa "sesuatu sedang dilakukan untuk menangani korupsi", tapi sama sekali tidak menunjukkan bahwa sebenarnya kasus korupsi menurun.

Ada orang-orang yang naif percaya bahwa Soeharto adalah penyebab korupsi, dan mengeluarkan dia dari kekuasaan akan dengan sendirinya menyebabkan korupsi berakhir. Hal ini sama naifnya untuk membayangkan bahwa pembentukan KPK dan memenjarakan ratusan pejabat bisa menghentikan korupsi. Nyatanya tidak! Para koruptor tetap menjadi penguasa, dan calon-calon koruptor baru siap mengantri di sudut-sudut pintu kekuasaan. Hal ini menjadikan prestasi yang besar dari gerakan anti-korupsi yang digelorakan masyarakat sipil tampak agak sia-sia. Terlepas dari kemenangan berbagai pertempuran, tampaknya telah sedikit atau tidak ada kemajuan dalam perang itu sendiri.

Apakah perang melawan korupsi telah kehilangan intinya? Saya kira jawabannya YA apabila program pemberantasan korupsi gagal membuat analisis yang fundamental terhadap penyebab korupsi. Mereka mengatributkan perilaku korup tersebut, secara implisit, dengan kelemahan moral pada bagian individu yang bersangkutan, dan solusi untuk masalah ini adalah diformulasikan dalam bentuk menghukum perilaku korup. Alasan yang mendasari adalah bahwa jika sejumlah pejabat yang

korup cukup bisa dipenjara, korupsi akan mulai menghilang. Argumen ini sesungguhnya memiliki beberapa masalah. Ketika perilaku korup telah menjadi endemic dan mengakar, pendekatan ini hanya seperti orang tebang pohon: semakin ditebang, tunas akan semakin tumbuh rimbun. Pendekatan ini tentu hanya mengancam kepentingan para pejabat, sehingga semakin digencarkan upaya menghukum pejabat yang korup, semakin kuat pula serangan balasan dari lembaga yang anggotanya menghadapi kemungkinan kehilangan pendapatan keseluruhan dan penjara. Upaya perubahan undang-undang yang berkaitan dengan pengurangan kewenangan KPK oleh DPR (Patunru dan von Luebke 2010: 9-10), dan upaya para pejabat polisi untuk mengebiri KPK, harus dilihat dalam ini konteks ini (Baird dan Wihardja 2010: 145). Oleh karena itu, pemberantasan korupsi yang efektif harus menyentuk akar-akar korupsi dan membongkarnya secara tuntas, serta menghilangkan ground (tempat) korupsi tumbuh dan berkembang.

Penyebab Korupsi

Korupsi yang endemic sesungguhnya adalah produk dari tatanan sosial politik yang amburadul.

Perilaku korup sesungguhnya merupakan konsekuensi tak terelakkan dari buruknya praktek manajemen dalam sektor publik. Pertama, hampir tidak ada kompetisi untuk posisi dalam pekerjaan pemerintahan (berbeda dengan dengan sektor swasta, di mana keberhasilan perusahaan tergantung pada penunjukan orang terbaik untuk pekerjaan itu). Praktis siapa saja boleh menduduki jabatan apa saja. Tidak hanya itu, tidak ada pula rekrutmen dari luar untuk menduduki pos di dalam - bahkan ketika ketrampilan tertentu (dalam bidang-bidang seperti akuntansi, hukum dan teknologi informasi) dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas kunci. Dengan kata lain, hampir setiap posisi harus diisi dari jajaran instansi yang lebih rendah dalam - dan bahkan kemudian ada semacam penekanan pada senioritas belaka. Terlebih lagi dalam jabatan politik, rekrutmen seringkali didasari oleh persekongkolan elit tertentu.

Kedua, hanya ada sedikit upaya untuk memastikan bahwa jumlah remunerasi pejabat sektor publik secara umum sebanding dengan dengan rekan mereka di sektor swasta. Remunerasi formal (gaji pokok ditambah tunjangan) pada umumnya jauh lebih kecil dari tarif remunerasi pegawai swasta. Dalam konteks ini, mencari pekerjaan di sektor publik sesungguhnya *irrational* secara ekonomi. Namun dalam kenyataannya, jumlah lulusan baru yang mencari pekerjaan ke sektor publik jauh melebihi jumlah posisi yang tersedia, sehingga banyak yang menggunakan suap, hubungan keluarga, dan atau koneksi golongan untuk mendapatkan pekerjaan. Satu-satunya penjelasan yang jelas untuk fenomena ini adalah bahwa pelamar berharap bahwa pendapatan karir mereka akan secara signifikan melebihi hak formal mereka. Sementara banyak dari mereka mungkin tidak membayangkan keterlibatan langsung dalam interaksi korup di masa depan. Se jauh penerimaan dari berbagai jenis penghasilan tambahan hanya dalam jumlah remunerasi yang sebanding dengan rekan-rekan mereka di sektor swasta, hal ini biasanya tidak dianggap sebagai perilaku korup. Hal itu cukup disebut sebagai “*economic self-defence*”, mengingat kegagalan pemerintah untuk memenuhi kewajiban untuk menggaji karyawan mereka dengan gaji yang adil dan wajar sepadan dengan pekerjaan dan tanggung jawab ‘ (sepaimana diatur dalam UU 43/1999 pasal 7). Jika anggaran operasional instansi pemerintah tidak memadai cukup untuk memberikan gaji yang adil dan wajar, satu-satunya cara untuk mengatasi hal ini adalah melalui korupsi. Dan adalah jelas bahwa bila pejabat mampu menemukan cara-cara illegal untuk menghasilkan dana tambahan, mereka akan tetap korupsi walaupun telah melampaui titik di mana jumlah pendapatan formal dan informal mereka sesuai dengan tingkat sektor swasta. Dengan demikian, secara luas diketahui bahwa banyak pejabat tinggi telah menjadi sangat kaya selama karir mereka (Synnerstrom 2007: 169). Merekalah yang selama ini terancam oleh pendekatan anti-korupsi yang berfokus hampir secara eksklusif pada tindakan punitive terhadap mereka yang bersalah karena pelanggaran aturan.

Ketiga, kita juga masih menutup mata bahwa korupsi di ranah politik adalah disebabkan oleh biaya politik tinggi dalam proses pilpres, pemilu dan pilkada. Biaya itu sama sekali tidak sebanding dengan jumlah penghasilan yang mungkin diterima para pejabat public secara legal. Sehingga, seberapapun jumlah anggota DPR/D, gubernur, dan bupati yang dipenjara, selama biaya pemilu dan pilkada masih melebihi biaya investasi para politisi, korupsi akan terus berjalan.

Keempat, korupsi yang endemik adalah buah dari pola redistribusi kekayaan nasional yang tidak adil dan transparan. Hal ini bisa diibaratkan seperti kebiasaan orang Indonesia yang membuat tendon air di setiap rumah karena ketidakpastian dan pemerataan yang adil dalam pelayanan air. Mereka terpaksa menumpuk harta melalui korupsi sebagai cara untuk membuat 'social security' karena negara lalai menanggung beban rakyat ketika berhadapan dengan kondisi-kondisi *emergency*.

Kelima, korupsi hampir dipastikan selalu terjadi di ruang gelap. Seseorang berani bertindak secara tidak jujur dan korup karena dia yakin bahwa tidak ada orang lain yang melihat perbuatan mereka. Informasi yang tidak terbuka bisa memudahkan para pejabat melakukan manipulasi dan perselingkuhan kebijakan yang merugikan kepentingan rakyat. Sampai awal 2010, negara kita tidak memiliki dasar konstitusional untuk menjamin keterbukaan informasi publik sehingga para pejabat memiliki keleluasaan untuk bertindak menyimpang. Publik tidak memiliki instrumen dan jaminan hukum untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan sumber daya publik.

Berbagai faktor diatas itu tentu saja diperkuat oleh masih bercokolnya budaya patrimonial yang kuat dalam masyarakat kita. Budaya ini pada intinya selalu menempatkan para pemimpin (baca: pejabat) sebagai patron yang dianggap selalu baik dan benar sehingga control sosial sangat lemah. Akibatnya, kesalahan dan penyimpangan jarang yang terkoreksi.

Pentingnya Keterbukaan Informasi

Hak atas informasi adalah suatu hal yang sangat penting dalam demokrasi. Dengan makin terbukanya penyelenggaraan negara, maka semakin mudah bagi publik untuk mengawasi pemerintah dan berpartisipasi dalam kebijakan publik, serta mendorong berjalannya proses penyelenggaraan negara yang akuntable.

Hak rakyat untuk mendapatkan informasi publik telah mendapatkan legitimasi secara konstitusional, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang mulai berlaku sejak 1 Januari 2010. Dalam Undang-Undang ini, setiap warga negara telah dijamin haknya untuk mengakses informasi tentang rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan suatu keputusan publik.

Penerapan UU KIP memberikan angin segar terhadap usaha pemberantasan korupsi. Selama ini, para penggiat antikorupsi mampu membongkar kasus korupsi dengan melakukan bermacam manuver untuk mendapatkan dokumen yang diperlukan dalam membongkar berbagai kasus. Keberanian itu muncul tanpa ada jaminan UU untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan. Dengan UU yang mewajibkan pejabat publik untuk memberikan informasi secara jujur kepada setiap pertanyaan warga negara, maka para pegiat anti-korupsi akan semakin memiliki kesempatan untuk mendapatkan bukti-bukti otentik terhadap kemungkinan-kemungkinan tindak kriminal dari para pejabat. Sesuai dengan amanat Pasal 7 ayat 1, UU ini mengatur bahwa “setiap Badan Publik (BP) wajib menyediakan, memberikan dan atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan”. Serta pada ayat 2 dikatakan: “Badan Publik wajib menyediakan informasi publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan”. UU KIP juga mewajibkan BP untuk memberikan jawaban

terhadap suatu permintaan informasi harus diberikan paling lambat 10 hari.

Kesimpulan

Korupsi di sektor publik merupakan konsekuensi dari lemahnya manajemen dalam sektor pemerintah dan tingginya biaya politik yang tak sebanding dengan remunerasi. Sehingga walaupun mekanisme untuk menyelidiki tuduhan korupsi dan menghukum mereka yang terbukti terlibat di dalamnya adalah penting, mekanisme ini tidak mampu memberantas korupsi yang endemik.

Oleh karenanya, untuk membawa penurunan yang signifikan dalam prevalensi korupsi, kita perlu mengalihkan penekanan kepada persoalan-persoalan yang lebih mendasar. Salah satunya adalah dengan menciptakan landasan konstitusional bagi hak publik memperoleh keterbukaan informasi adalah salah satu cara yang dipandang penting untuk mengawasi perilaku menyimpang para penyelenggara negara.

Akan tetapi, produk hukum seperti UU KIP adalah alat yang bersifat *passive*. Fungsi dan daya gunanya terletak pada masyarakat sebagai pengguna UU itu. Oleh karena itu, kita perlu terus mendorong dan mendukung masyarakat agar mereka memiliki semangat dan *energy* yang cukup untuk memanfaatkan dan mengawal implementasi UU ini dengan baik.

Referensi

Aspinall, E. (2005) *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*, Stanford University Press, Stanford CA.

Baird, Mark and Wihardja, Maria Monica (2010) 'Survey of recent developments', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 46 (2): 143–70.

Hamzah, J.A. (2005) *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

ICW (Indonesia Corruption Watch) (2008) *Corruption Assessment and Compliance [with the] United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)-2003 in Indonesian Law*, (ICW), Jakarta, available at <<http://www.antikorupsi.org/docs/independentreport-uncac-eng.pdf>>.

Kingsbury, D. (2005) *The Politics of Indonesia*, 3rd ed., Oxford University Press, Melbourne.

Landell-Mills, P. (2006) Towards a fairer world: Why is corruption still blocking the way? Goals, themes and outcomes, Paper presented at the 12th International Anti-corruption Conference, Guatemala City and Antigua, Guatemala, 15–18 November.

McLeod, Ross H. (forthcoming) 'Institutionalized public sector corruption: a legacy of the Soeharto franchise', in *The State and Illegality in Indonesia*, eds Edward Aspinall and Gerry van Klinken, KITLV, Leiden.

Patunru, Arianto A., and Von Luebke, Christian (2010): 'Survey of recent developments', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 46 (1): 7–31.

PGRI (Partnership for Governance Reform in Indonesia) (2006) *Fighting Corruption from Aceh to Papua: 10 Stories on Corruption Eradication in Indonesia*, PGRI, Jakarta.

Stephens, Matt, Farouk, Peri Umar and Rinaldi, Taufik (eds) (2006) *Keadilan Tak Bisa Menunggu: Studi Kasus Masyarakat*

Desa Mendorong Tegaknya Keadilan, World Bank Justice for the Poor Project, Jakarta.

Synnerstrom, Staffan (2007) 'The civil service: towards efficiency, effectiveness and honesty', in *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, eds Ross H. McLeod and Andrew MacIntyre, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore: 159–77.

UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).