



## PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA : SEBUAH UPAYA REFORMASI BIROKRASI

Sri Suwitri

### ABSTRACT

*Indonesia, in all views, have pampered the problem in corruption and it has been internalized among local and national bureaucracy. These preposition is always connected by the lower salary among public servants and public needs a service from government, by supply and demand perspectives, the problem of corruption has been internalized from low level to high level bureaucracy. In order to solve the corruption phenomenon, government set up the bureaucracy reform and corruption should be tackled by not only these strategy but comprehensive policy.*

**Keywords** : abnormal behaviour, bureaucracy reform

### A. PENDAHULUAN

#### Indonesia dan Korupsi

Lembaga pemerhati korupsi global, *Transparency International* (TI), sejak tahun 1999 memberi Indonesia sebuah predikat yaitu 'lima (5) besar negara paling korup' di dunia. Hasil survei TI diulang pada tahun 2004 dan hasil 'masih' menunjukkan Indonesia sebagai peringkat kelima negara paling korup dari 146 negara yang disurvei. Hasil survei juga menunjukkan di tingkat Asia, Indonesia nomor wahid tingkat

korupsinya. Hasil survei TI ini memperkuat pendapat Jon S.T. Quah yaitu di kelima negara pendiri ASEAN (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand), kecuali Singapura, korupsi sudah merupakan endemi. Apa sesungguhnya yang disebut korupsi?

Korupsi adalah perilaku menyimpang para pegawai pamong praja untuk memperoleh beberapa hal yang secara sosial dan atau menurut hukum dilarang. (Quah, dalam Caiden,1982).

Masyarakat Transparansi Indonesia (Media Otonomi, 2005) memberikan suatu penajaman mengenai suatu aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai tindak korupsi, yaitu :

1. Melibatkan lebih dari satu orang.
2. Tidak berlaku hanya di kalangan pegawai negeri atau anggota birokrasi negara, tapi juga terjadi di organisasi usaha swasta.
3. Dapat berbentuk menerima sogok, uang kopi, salam tempel, uang semir, uang pelancar, baik dalam bentuk uang tunai atau benda atau wanita.
4. Umumnya serba rahasia kecuali sudah membudaya.
5. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik yang tidak selalu berupa uang.
6. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau masyarakat umum.
7. Setiap perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.
8. Di bidang swasta, korupsi dapat berbentuk menerima pembayaran uang, dan

sebagainya, untuk membuka rahasia perusahaan tempat orang bekerja, mengambil komisi yang seharusnya hak perusahaan.

Bentuk atau modus korupsi adalah cara-cara bagaimana korupsi itu dilakukan. Dapat berupa : Pemerasan Pajak, Manipulasi Tanah, Jalur Cepat Pembuatan KTP, SIM Jalur Cepat, *Mark up Budget/ Anggaran*, Proses Tender, Penyelewengan dalam penyelesaian.

Pernyataan di atas seirama dengan Quah yang mengungkapkan bentuk aktivitas yang termasuk di dalam tindak korupsi adalah penyuapan, nepotisme, penggunaan dana-dana atau properti publik yang tidak semestinya, ketidakwajaran dalam pemberian lisensi, dan terlalu rendahnya penaksiran pembayaran pajak untuk tujuan-tujuan yang tidak semestinya. Korupsi hanya dapat diatasi dengan reformasi administrasi. Sebagaimana Quah mengatakan, bahwa reformasi administrasi merupakan ukuran terpenting dan paling efektif yang digunakan pemerintah untuk mengatasi masalah korupsi birokrasi. Hal ini perlu dilakukan karena korupsi

birokrasi merupakan hambatan paling serius dan memalukan dalam pembangunan nasional di semua negara berkembang (dalam Caiden,1982),

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Korupsi Dan Reformasi Birokrasi**

Studi tentang reformasi administrasi negara terhambat oleh tiadanya definisi yang dapat diterima secara universal. Konsep reformasi administrasi diartikan berbeda antara sarjana yang satu dengan yang lain.

Caiden menggambarkan reformasi administrasi negara sebagai :

“Istilah yang dipakai untuk menunjuk berbagai macam kegiatan seperti : kegiatan penyempurnaan organisasi, . Pemeriksaan administrative, ... pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan organisasi, ... sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru organisasi.” Yehezkel Dror mengatakan bahwa “reformasi administrasi negara adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama organisasi”. Pemerintah Malaysia dan *EROPA*

(*Eastern Regional Organization for Public Administration*) menyepakati bahwa reformasi administrasi negara adalah bukan hanya perbaikan struktur organisasi, tetapi juga meliputi perbaikan perilaku orang yang terlibat di dalamnya. ”Jose Veloso Abueva, menyatakan bahwa reformasi administrasi negara adalah peneakan perubahan pada aspek kelembagaan dan perilaku”. (Caiden,1991).

Soesilo Zauhar (1996) merangkum berbagai definisi dan menyatakan reformasi administrasi negara adalah “suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah” :

- a. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan);
- b. Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Reformasi administrasi negara, sebagaimana halnya administrasi dan kebijakan publik, penentuan tujuan merupakan hal yang sangat

penting. Program reformasi jarang yang didesain dengan tujuan tunggal. Multisiplitas tujuan reformasi administrasi negara :

- a. Intra-organisasi yaitu yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi organisasi internal, meliputi : Efisiensi administrasi, Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi, Pengenalan dan Penggalakan sistem merit, Transformasi manajemen, Transformasi Paradigma atau hukum atau ketentuan pokok.
- b. Eksternal organisasi meliputi peran masyarakat di dalam sistem organisasi. Meliputi : Menyesuaikan sistem organisasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat; Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem organisasi publik dan sistem politik, seperti meningkatkan otonomi professional dari sistem organisasi publik dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijakan; Mengubah hubungan antara sistem organisasi publik dan penduduk seperti relokasi pusat-pusat kekuasaan

(sentralisasi vs desentralisasi, demokratisasi dll).

Hahn Been Lee (dalam Susilo Zauhar, 1996) mengkategorikan reformasi ke dalam 3 (tiga) agenda yaitu :

- a. Reformasi tatanan-Reformasi Prosedur  
Masyarakat tradisional maupun modern sangat menyukai keteraturan, terlebih lagi pada masyarakat transisional (*prismatic*) yang sedang melakukan reformasi besar-besaran. Pada situasi ini, masyarakat suka bernostalgia pada tatanan lama. Untuk menanggulangi masalah tersebut reformasi perlu diarahkan pada penciptaan prosedur dan membangun rutinitas. Reformasi harus diorientasikan pada penataan prosedur dan kontrol untuk menghadang agen pembaharu agar pembaharuan tidak menimbulkan kekacauan.
- b. Reformasi Metode-Reformasi Teknik  
Penyempurnaan tatanan merupakan produk dari kekacauan, sedangkan dorongan untuk menyempurnakan metode timbul karena adanya stimulan dari masyarakat. Apabila masya-

rakat semakin mendukung adanya administrator teknis daripada status maka administrator harus fanatik pada metode. Administrator publik dalam masyarakat yang sudah maju secara teknologi dituntut semakin fanatik pada perkembangan teknik dan metode.

c. Reformasi Unjuk kerja-Reformasi Program

Penyempurnaan unjuk kerja lebih bernuansa tujuan dalam substansi program kerjanya daripada penyempurnaan keteraturan maupun penyempurnaan metode teknis administrative. Fokus utamanya adalah pergeseran dari bentuk ke substansi, dari efisiensi dan ekonomis ke efektivitas kerja, dari kecakapan birokrasi ke kesejahteraan masyarakat. Bukan hanya bertujuan pada hukum dan ketertiban atau procedural, atau pencarian metode dan teknik baru, tetapi berfokus pada keluaran.

Untuk melaksanakan agenda reformasi, dibutuhkan suatu strategi. Masih terdapat dikotomisasi dalam penetapan strategi reformasi organisasi, yaitu :

a. Pendekatan Makro vs Mikro

Pendekatan makro berdasarkan pada pandangan rasional komprehensif yaitu strategi reformasi harus dilakukan secara menyeluruh dan untuk jangka panjang.

Kompleksitas dan ketergantungan faktor-faktor *administrative* memaksa diperlukannya pembaharuan secara menyeluruh.

Pendekatan mikro lebih bersifat selektif, pencapaian tujuan memerlukan gebrakan (*break-through*) dan pendekatan secara parsial atau *incremental*.

Penggabungan kedua pendekatan tersebut menjadi lebih baik yaitu penyempurnaan menyeluruh menjadi landasan bagi penyempurnaan parsial dan inkremental.

b. Pendekatan Struktural vs Perilaku

Pendekatan pada aspek perilaku muncul sangat kuat sebagai kritik bagi pendekatan struktural yang statis dan fanatik pada dogma organisasi.

Tetapi pendekatan perilaku juga mempunyai kelemahan yaitu sulit menjelaskan bagaimana individu harus menyesuaikan perilakunya dalam

organisasi yang sudah mapan. Orientasi pada individu sering membuat pendekatan ini disebut pendekatan mikro dan pendekatan struktural sebagai makro

Menghadapi berbagai tantangan tersebut, reformasi administrasi negara perlu dilakukan dan dapat dimulai pada tingkat *policy*, sebagaimana dinyatakan Nicholas Henry (1989) bahwa dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi negara adalah identik dengan *public policy* yang terjadi dalam era dan suasana *techno bureaucratic big democracy*. Miftah Thoha (1992) juga menyatakan hal serupa bahwa *public policy* yang berupa proses pembentukan masalah pemerintah, pemecahannya, penentuan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan merupakan dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi negara.

Penampilan administrasi negara diwakili penampilan birokrasi. Pada saat sekarang, birokrasi belum mampu merumuskan kebijakan-kebijakan publik yang sepenuhnya berpihak kepada

kepentingan publik. Memberantas korupsi merupakan upaya reformasi birokrasi dengan merubah penampilan birokrasi.

Upaya reformasi birokrasi memberantas korupsi dapat dilakukan melalui penggabungan Reformasi tatanan-Reformasi Prosedur, Reformasi Metode-Reformasi Teknik, Reformasi Unjuk kerja-Reformasi Program, dengan strategi yang digunakan adalah strategi gabungan antara Pendekatan Makro vs Mikro, Pendekatan Struktural vs Perilaku. Korupsi merupakan endemi maka harus diberantas dengan model dan strategi yang menyeluruh.

Quah (1992) mengemukakan tiga (3) model pemberantasan korupsi sebagai upaya reformasi birokrasi yang telah dipraktekkan di beberapa negara dan berhasil mengurangi korupsi di negara-negara tersebut, yaitu :

1. *Anti-Corruption Legislation with no Independent Agency*. Dipraktekkan di Mongolia.
2. *Anti-Corruption Legislation with Several*

*Agencies*. Model ini dipraktekkan di India dan Philipina.

3. *Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency*. Model ini diterapkan di Singapore dan Hongkong.

Ketiga model Quah tersebut dapat membantu pemerintahan tersebut untuk memberantas korupsi. Namun diantara ketiga model, model ketigalah yang paling efektif memberantas korupsi. Keberhasilan Quah dalam membantu pemerintah Singapore dan Hongkong telah diteliti oleh Volg dkk. Volg dan kawan-kawan bahkan merekomendasikan model Hongkong sebagai "*Hongkong SAR as a Model*." (Pope, Jeremy and Frank Volg, 2000).

Keistimewaan Model Hongkong terletak pada prinsip independensi dan profesionalitas lembaga anti korupsi yaitu *Independent Commission Against Corruption* (ICAC). Staff di ICAC cukup banyak dengan gaji yang tinggi untuk menjamin profesionalitas mereka. (Volg, ibid)

Model ini ditiru di Indonesia dengan pembentukan KPK, namun jumlah dan gaji staff tidak sebanyak dan setinggi ICAC sehingga profesionalitas KPK-pun diragukan.

## **2. Korupsi Di Indonesia**

Kekayaan negara yang menguap gara-gara dikorupsi jumlahnya mencapai ratusan triliun rupiah per tahunnya. MA Rahman semasa masih menjabat sebagai Jaksa Agung, September 2004 pada suatu kesempatan di Bandung melansir, dari nilai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar 584 triliun, sedikitya Rp 23 triliun telah dikorupsi. (Media Otonomi, ibid)

Satrio Budiharjo Judono ketika masih Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pernah melaporkan, sepanjang 1999-2003 menemukan 22 kasus yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan nilai nominal Rp 166,5 triliun dan 62,7 juta dolar AS. Menurut laporan BPK itu, indikasi korupsi yang paling besar terjadi tahun 2000. Dari Rp 1.732 triliun data keuangan yang diperiksa, hampir separo atau senilai Rp 448,1 triliun diduga disimpangkan. Alhasil

BPK menyimpulkan setiap tahun rata-rata terjadi penyimpangan anggaran negara sebesar 321,8 triliun atau 17,01%. Korupsi tersebut terjadi pada APBN dan non APBN, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan badan-badan lain. Apabila dilakukan pemeriksaan terhadap APBD Propinsi/Kabupaten/Kota maka angka korupsi pasti akan bertambah. Apalagi bila ditambah dengan korupsi non anggaran seperti pembalakan kayu (*illegal logging*) yang konon nilainya juga mencapai ratusan triliun rupiah per tahunnya.

Berdasarkan banyaknya surat pengaduan kasus korupsi yang masuk, KPK telah menyusun peringkat sepuluh (10) propinsi terkorup di Indonesia. Propinsi yang paling banyak diadukan oleh masyarakat, tentu saja memperoleh predikat propinsi terkorup.

Sampai dengan Maret 2005, terdapat 3.992 surat pengaduan korupsi. Dari jumlah tersebut, 844 surat muncul di Jakarta (21,52%), dan 4 besar propinsi terkorup secara berurutan adalah Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Jawa Barat. (Lihat Tabel 1). Dari 32 propinsi di seluruh Indonesia, Maluku Utara paling sedikit jumlah surat pengaduan (15), diikuti Gorontalo (18), Maluku (33), Daerah Istimewa Yogyakarta (34) dan Sulawesi Tenggara (39).

Metode yang digunakan KPK ini memiliki kelemahan, yaitu daerah-daerah yang bermasyarakat pasif dan apatis atau dibawah ancaman dan ketakutan, maka tidak mau mengirim surat pengaduan. Kondisi dengan sedikitnya surat pengaduan tidak selalu berarti disebabkan sedikitnya kasus korupsi.

Tabel 1.

Sepuluh (10) Provinsi Terkorup di Indonesia  
versi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

No.	Propinsi	Pengaduan	Persen
1	DKI Jakarta	844	21,52%
2	Jawa Timur	387	9,87%
3	Sumatera Utara	329	8,39%
4	Sumatera Selatan	262	6,68%
5	Jawa Barat	245	6,25%
6	Jawa Tengah	238	6,07%
7	Kalimantan Timur	146	3,72%
8	Sulawesi Selatan	136	3,47%
9	Riau	123	3,14%
10	Lampung	102	2,60%

Sumber : berdasarkan pengaduan masyarakat ke KPK s/d 23  
Maret 2005

Berbeda dengan KPK yang menyusun peringkat korupsi berdasarkan jumlah surat pengaduan yang masuk, TI menggunakan metode survei dengan mewawancarai pelaku bisnis di kota-kota besar di Indonesia. Hasil wawancara dipergunakan menyusun Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Indonesia tahun 2004, dan hasil tersebut terinci pada tabel 2.

*CPI : Corruption Perception Index*, disusun dengan skala skor terendah 0 berarti terkorup sampai skor tertinggi 10 artinya kota terbersih dari korupsi. Hasil survei antara KPK dan TI menunjukkan tiga (3) lokasi terkorup yang sama di

Indonesia. Artinya di ketiga propinsi dan ketiga kota tersebut yang paling banyak pengaduan korupsi dan paling tinggi korupsinya di persepsi para pelaku bisnis. Ketiga lokasi tersebut, yaitu :

- a. Propinsi DKI Jaya-Kota DKI Jaya
- b. Propinsi Jawa Timur-Kota Surabaya
- c. Propinsi Sumatera Utara-Kota Medan

Hasil mengejutkan bagi propinsi Jawa Tengah, yaitu berdasarkan KPK sebagai ke 6 propinsi terkorup di Indonesia, dan hasil TI dan ICW menyebutkan kota Semarang dan propinsi Jawa Tengah

sebagai kota ke empat (4) besar ketiga (3) besar terkorup di Indonesia. Nampaknya di bawah kepemimpinan Sukawi Sutarip, korupsi menjadi sangat masif di ibukota propinsi Jawa Tengah ini.

Selain TI dan KPK, hasil survei Indonesia *Corruption Watch* (ICW) tahun 2004 juga menempatkan propinsi DKI Jaya sebagai propinsi terkorup, diikuti Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Sumatera Selatan. Indikator yang digunakan ICW adalah banyaknya kasus korupsi yang terjadi.

Berbeda dengan KPK dan TI, ICW mendasarkan laporannya pada pemberitaan media massa dan pengaduan langsung masyarakat sepanjang tahun. Memang jumlah kasusnya lebih kecil dibandingkan KPK, yaitu tahun 2004 tercatat 432 kasus korupsi yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia dengan kerugian negara sekitar Rp 5,3 triliun.

Dari 432 kasus korupsi yang masuk tahun 2004, 124 kasus terjadi di kalangan anggota DPRD di berbagai daerah. Sebanyak 84 kasus korupsi melibatkan kepala daerah baik gubernur atau

bupati/walikota. Dari 84 kasus yang melibatkan kepala daerah, sebanyak 22 kepala daerah telah dijadikan tersangka, termasuk diantaranya Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Abdullah Puteh yang melakukan penyimpangan pembelian helikopter.

Bermacam-macam cara yang dilakukan para koruptor dalam menggerogoti uang negara. Modus yang biasa dilakukan adalah praktek penggelapan (104 kasus), praktek penggelapan pembuatan aturan yang menguntungkan pihak tertentu (84 kasus), *mark-up* proyek (69 kasus). Ketiga kasus tersebut yang paling banyak terjadi diikuti kasus-kasus lain yaitu : penyunatan, penyuapan, manipulasi data/dokumen, pelanggaran prosedur, penunjukkan langsung tanpa melalui tender atau lelang, lain-lain bentuk termasuk kolusi antara eksekutif dan legislatif, serta mengubah spesifikasi barang.

Modus kedua korupsi adalah pembuatan aturan. Modus ini terjadi dengan melibatkan DPRD dengan sub modus yang digunakan adalah:

- a. Penggelembungan (*mark-up*) batas alokasi penerimaan anggota Dewan.
- b. Penggandaan (*redundant*) pos penerimaan seperti item tunjangan kesehatan padahal sudah terdapat pos asuransi kesehatan, tetapi di pos lain muncul item tunjangan kesehatan.
- c. Pos penerimaan yang dititipkan pada anggaran eksekutif seperti kasus bantuan dana kapling di Jawa Barat,
- d. Pos anggaran aneh-aneh yang tidak ada dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 110 Tahun 2000 seperti dana purnabakti yang menjadi kasus korupsi paling ramai di seluruh Indonesia.

Modus korupsi di kalangan Dewan terhadap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang marak terjadi di berbagai daerah di Indonesia, merupakan modus korupsi yang *dilegalisasi*.

Disebut dilegalisasi karena penilepan uang negara tersebut disahkan melalui mekanisme pengambilan keputusan di DPRD yang seharusnya menjadi lembaga pengawas penggunaan dana APBD. ICW menemukan sepanjang 2004 kasus korupsi terhadap APBD

atau korupsi yang dilegalisasi sedikitnya 102 kasus dan merugikan negara Rp 700 miliar lebih. Dari 102 kasus, sebagian sedang diproses di pengadilan dan sebagian lagi sudah divonis.

Modus korupsi dilegalisasi juga ditemukan oleh Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GeRak), yaitu selama tahun 1999-2004 terjadi korupsi APBD di 18 daerah dengan nilai kerugian Rp 454 miliar. Hal serupa diungkapkan oleh Kejaksaan Agung yaitu tahun 2004 kejaksaan agung telah memeriksa sedikitnya 243 anggota DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia akibat modus korupsi APBD dilegalisasi.

*Transparency International* (TI) bekerjasama dengan *Corruption Perception Index* (CPI) pada tahun 2004 telah menyusun Indeks Pembayar Suap (*Bribe Payers Index*) yaitu interaksi langsung paling banyak yang berhubungan dengan tindak korupsi. Survei dilakukan di 21 wilayah/kota dengan mewawancarai 1.305 pelaku bisnis baik lokal naupun multinasional di sektor formal. Responden direkrut dengan metode kuota, tetapi jenis dan ukuran usaha dikontrol berdasarkan data BPS. Sampel

terdiri dari 1.117 perusahaan lokal dan 188 multinasional. Wawancara dilakukan secara tatap muka dengan memakai kuesioner terstruktur.

Survei menemukan interaksi langsung antara pejabat publik dengan pelaku bisnis untuk terjadinya di korupsi tertinggi di kantor bea dan cukai hingga mencapai hampir 23 milyar dan pelayanan pajak sebesar 12,7 milyar. 90% responden mengakui bahwa lebih dari 90% pejabat publik yang berinteraksi dengan responden mengharapkan adanya uang suap atau sogokan. Jika prosentase suap di kedua kantor tersebut mencapai 90% artinya setiap hari selalu ada suap dan sogok.

Banyaknya hasil temuan lembaga independen yang membeberkan kasus korupsi tidak menyurutkan jumlah koruptor dan kasus korupsi, terbukti laporan triwulan pertama (Januari-Maret 2005) korupsi justru meningkat. Hanya dalam kurun waktu tiga (3) bulan telah terjadi 81 kasus korupsi dengan jumlah kerugian negara sekitar 1,26 triliun. Terbanyak terjadi di DKI Jaya dengan 22 kasus, Jawa Tengah 10 kasus, Jawa

Timur 8 kasus, Sumatera Utara 7 kasus dan Jawa Barat 6 kasus.

Pejabat-pejabat di daerah yang merupakan daerah korupsi terbesar seperti DKI Jaya, menanggapi dengan enteng hasil temuan lembaga-lembaga independen tersebut. Gubernur DKI Jaya, Sutiyoso bahkan menyanggah dengan ungkapan sengit “Dasarnya disebut terkorup itu apa? Saya kira, kalau soal korupsi, itu kan terjadi di seluruh Indonesia....” (Media Otonomi, *ibid*). Pernyataan Sutiyoso ini sangat memprihatinkan, artinya apabila seluruh daerah di Indonesia melakukan korupsi, maka daerah lain juga tak apa-apa jika ikut-ikutan *latah* berkorupsi. Dan jika korupsi sudah mewabah di seluruh Indonesia, maka suatu daerah melakukan korupsi tak apa-apa, jika tidak korupsi barulah luar biasa.

### **3. Pemberantasan Korupsi Di Indonesia Dari Masa Ke Masa Sebagai Upaya Reformasi Birokrasi**

Korupsi di Indonesia tersebar dari Sabang sampai Merauke, sedangkan pulau-pulau di Indonesia justru berkurang yang dimulai dari Timor Leste, Simpadan dan Lipidan, sehingga lagu “Dari

Sabang sampai Merauke berjajar pulau-pulau” akan lebih cocok dipelesetkan menjadi “Dari Sabang sampai Merauke berjejer para koruptor”.

Pemberantasan korupsi di Indonesia sangatlah penting karena sejak masa pemerintahan Sukarno hingga Megawati, korupsi terus terjadi dan Indonesia selalu menempati peringkat pertama di Asia sebagai negara paling korup.

Cukup banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia dibuat sebagai upaya memberantas korupsi. Hal tersebut merupakan wujud keinginan pemerintah Indonesia untuk memberantas korupsi, namun masih terdapat celah-celah hukum yang dapat disalahgunakan koruptor untuk dapat lolos dari jerat hukum.

Ber macam upaya telah dilakukan di Indonesia untuk memberantas korupsi, yang apabila disusun secara kronologis dari masa Sukarno hingga SBY, upaya-upaya tersebut adalah sebagai berikut :

a. Pemberantasan korupsi di Indonesia sudah dimulai sejak masa pemerintahan orde lama (1945-1965), masa pemerintahan orde baru (1966-1998) sampai dengan

orde reformasi (1998-sekarang). Cara pemberantasan korupsi yang dilakukan ke tiga (3) masa pemerintahan tersebut adalah membentuk Badan Anti Korupsi (*Anti Corruption Agencies*).

b. Masa Pemerintahan Sukarno tahun 1960-an diterbitkan Undang-Undang Keadaan Bahaya dan membentuk Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) untuk memberantas korupsi, diketuai oleh A.H.Nasution dengan beranggotakan Prof.M. Yamin dan Roeslan Abdulgani. Upaya ini gagal karena koruptor berlindung di bawah kekuasaan Sukarno. Upaya lain dilakukan dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 275 Tahun 1963 yaitu pembentukan Operasi BUDHI diketuai kembali oleh A.H.Nasution dan dibantu Wiryono Prodjodikusumo. Tugas mereka membat korupsi di BUMN terutama Pertamina. Tidak seorang koruptorpun dapat diseret ke pengadilan, namun berhasil menyelamatkan uang negara sebesar Rp. 11 milyar selama 3 bulan, sebelum akhirnya dibubarkan

Presiden karena dianggap mengganggu *prestise* Presiden.

- c. Masa pemerintahan Orde Baru, Suharto mengumumkan pemberantasan korupsi sampai ke akar-akarnya melalui pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967. Statemennya ditindaklanjuti dengan pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) dengan Jaksa Agung sebagai Ketua. Pelajar dan mahasiswa berdemo besar-besaran tahun 1970 karena TPK dianggap gagal bekerja. Suharto kemudian membentuk KOMITE EMPAT yang beranggotakan antara lain H. A. Tjokoaminoto, namun gagal juga dan dibentuklah Operasi Tertib (OPSTIB) dipimpin langsung oleh Pangkopkamtib Laksamana Sudomo. OPSTIB banyak menemukan kasus korupsi dan berusaha menangkap para koruptor, namun akan terhenti ketika terbentur pada korupsi yang dilakukan kroni-kroni Suharto.
- d. Pada masa Orde Reformasi tercatat fenomena menarik yaitu masa B.J. Habibie, tercatat paling banyak

membentuk badan anti korupsi melalui UNDANG-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Badan yang dibentuk adalah KPKPN, KPPU dan Komisi Ombudsman, namun ironisnya Jaksa Agung Andi Ghalib dikirim ayam jago oleh para mahasiswa karena takutnya memberantas korupsi Suharto dan kroni-kroninya. Tatkala pembicaraan Andi Ghalib dan B.J. Habibie tentang pemberantasan korupsi terekam oleh ICW dalam hal ini Teten Masduki, Andi Ghalib sangat marah dan berjanji akan mengejanya sampai ke liang kubur.

Masih masa Orde Reformasi, saat Gus Dur menjadi Presiden, ia membentuk Tim Gabungan Pembentasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) diketuai oleh Hakim Agung Andi Andojo. Belum lagi terlihat hasil kerjanya, tim ini dibubarkan oleh Mahkamah Agung karena keberadaan dan struktur lembaga tersebut dinilai tidak sesuai peraturan yang berlaku. Pada masa Gus Dur justru terjadi

banyak skandal seperti BULOGATE dan BALIGATE sehingga Kraar (2000) menyebut Gus Dur sebagai “ *was implicated in several corruption scandals, which has tainted his credibility as a reformer.*”

a. Masa Megawati :

- 1) Diselenggarakan Rapat Koordinasi Pengawasan Tingkat Nasional di Bali bulan Desember 2002.
- 2) Dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan perangkat pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).
- 3) Mengikuti Konvensi Per-serikatan Bangsa Bangsa (PBB) Menentang Korupsi Tahun 2003 (*United Nation Convention Against Corruption*) dan Konvensi PBB tentang Kejahatan Lintas Batas Negara (*United Nation on Transnational Organized Crime*) untuk memajukan kerjasama internasional pemberantasan korupsi yang ditandatangani pada tanggal 18 Desember 2003.

b. Masa Susilo Bambang Yudhoyono :

- 1) Diterbitkannya Inpres No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,
- 2) Pembentukan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN-PK) Tahun 2004-2009 sesuai Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono nampak ingin berupaya memberantas korupsi, setelah beberapa pemerintahan sebelumnya mengalami kegagalan. Akan tetapi dengan hanya bantuan kejaksaan dan aparat kepolisian, SBY merasa tak cukup kuat. Seperti kata pameo, “maling selalu lebih pintar ketimbang polisinya”. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pun merasa tidak cukup mampu menangani korupsi di Indonesia yang telah menggurita.

SBY-pun menambah upaya dengan diterbitkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pada tanggal 4 Mei 2005. Tim ini beranggotakan 51 orang, dan

yang ditunjuk sebagai ketuanya adalah Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Hendarman Supanji.

Upaya lain yang ditempuh adalah dengan pemberian contoh yang dimulai lingkungan terdekat SBY yaitu melakukan audit di Sekretariat Negara, sejumlah yayasan yang dinaunginya, lingkungan Kantor Presiden, Kantor Wakil Presiden dan Sekretariat Kabinet. Perintah ini diambil beberapa waktu sebelum melantik Timtas Tipikor.

“Pembersihan rumah sendiri”, istilah yang digunakan SBY dalam memulai pemberantasan korupsi, diikuti dengan lima (5) aturan pemberantasan korupsi SBY dan delapan (8) jurus SBY melawan korupsi.

Lima (5) aturan SBY memberantas korupsi adalah (Media Otonomi, ibid)

1. Proses hukum yang adil.
2. Berpegang teguh pada asas praduga tak bersalah.
3. Mencegah rumor yang justru akan menimbulkan hal-hal yang tidak dikehendaki.
4. Masyarakat luas yang ingin memberi informasi tentang korupsi, tidak dikaitkan dengan masalah politik atau dipolitisasi.

5. Untuk kepentingan penyelidikan, tidak semua kasus korupsi dibuka ke publik.

Delapan (8) jurus SBY melawan korupsi adalah sebagai berikut : (ibid)

1. Audit lembaga kepresidenan.
2. Pemeriksaan dalam pengadaan.
3. Mencegah penyimpangan proyek rekonstruksi Aceh.
4. Pencegahan penyimpangan pembangunan infrastruktur lima tahun kedepan.
5. Menyelidiki bukti-bukti penyimpangan di lembaga negara seperti departemen, BUMN, dan swasta yang terkait dengan aset negara.
6. Mencari mereka yang telah divonis oleh pengadilan dan masih dalam proses hukum, namun lari ke luar negeri.
7. Meningkatkan intensitas pemberantasan penebangan liar.
8. Meneliti pembayar pajak dan cukai sepanjang 2004.

## **C. PENUTUP**

### **1. Simpulan**

Reformasi administrasi negara adalah perubahan dalam administrasi negara yang menunjuk berbagai macam kegiatan seperti : kegiatan penyempurnaan organisasi, ....

pemeriksaan administratif,.... pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan organisasi,.... sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru organisasi, bukan hanya perbaikan struktur organisasi dan kelembagaan, tetapi juga meliputi perbaikan perilaku orang yang terlibat di dalamnya.

Penampilan administrasi negara berada pada birokrasi, karena itu mereformasi administrasi negara adalah mereformasi birokrasi.

Korupsi merupakan penyakit birokrasi yang penyembuhannya hanya dapat dilakukan melalui reformasi birokrasi.

Pekerjaan administrasi negara dimulai dari *policy*. Mereformasi birokrasi untuk memberantas korupsi juga melalui penyusunan *public policy*.

Sejak masa pemerintahan Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono, berbagai kebijakan publik untuk membentuk badan anti korupsi telah diterbitkan, namun sejauh ini masih belum efektif dan korupsi masih terus meningkat.

## 2. SARAN

- a. Indonesia perlu melakukan kajian komparasi lebih mendalam ke negara-negara yang berhasil memberantas korupsi seperti Hongkong.
- b. Perlu kajian komparatif antara ICAC di Hongkong dengan KPK di Indonesia untuk meningkatkan profesionalitas KPK.
- c. Perlu *reward and punishment* bagi daerah terendah dan tertinggi angka korupsinya. Ini mengingatkan kita saat sistim ini diterapkan untuk memberi sebutan suatu desa melalui skore UDKP. Cara seperti ini ternyata efektif dilaksanakan di Indonesia. Adipura bukan hanya untuk kebersihan tetapi juga untuk korupsi.
- d. Perlu menerapkan *shame culture* atau budaya malu kepada pejabat dan rakyat suatu daerah yang dinyatakan daerah terkorup di Indonesia. Lihat keefektifan budaya malu di Indonesia untuk program Keluarga Berencana yang sangat berhasil di Indonesia. Jika dianggap korupsi telah membudaya, maka hanya akan dapat diatasi melalui budaya pula.

- e. Menegakkan hukum tanpa ada perkecualian. Dibutuhkan *political will* untuk dapat mencapai hal ini.
- f. Kerjasama internasional dalam menerapkan hukum pemberantasan korupsi seperti pelarian koruptor ke luar negeri, penyimpanan uang hasil korupsi di luar negeri dan pengadilan internasional bagi penjahat koruptor internasional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2004. *Statistik Kesejahteraan Rakyat 2004. Survey Sosial Ekonomi Nasional*. Jakarta : Badan Pusat Statistik.
- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York : Walter de Gruyter.
- Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi, Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta : PEG-USAID Bank Dunia.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs*. Georgia Southern University, Pearson Prentice Hall.
- Muhammad, Ismail, dkk. 2004. *Budaya Kerja Aparatur Pemerintah*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Osborne. David. & Peter Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta : CV. Teruna Grafica, PPM.
- Otonomi, Media. 2005. *Korupsi Di Daerah*, Edisi Nomor 8 Tahun I. Jakarta : PT. Visi Gagas Komunika.
- Pope, Jeremy, Frank Volg. 2000. *Making Anti-corruption Agencies More Effective*, Finance and Development Journal, June, Vol. 37, No. 2.
- Quah, John S.T. 1994. *Controlling Corruption in City-States : A Comparative Study of Hongkong and Singapore*, Crime, Law and Social Change Journal, Vol.22 No. 4, December.
- Sanim, Bunasor. 1999. *Transformasi Manajemen*, Bahan Pelatihan Penyusunan Statuta Bagi Perguruan Tinggi Negeri. Dirjen Dikti.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer Dalam Administrasi*

*Publik*. Yogyakarta : Universitas Gajahmada.

Warella, Yacob. 2006. *Materi Kuliah Reformasi Administrasi*. Program Doktor Ilmu Administrasi. Malang : Universitas Brawijaya.

Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi, Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta : Bumi Aksara.

-----. Heinrich Siedentopf. 1982. *Strategies for Administrative Reform*. USA : Lexington Books.

-----. & Ted Gaebler. 1995. *Mewirusahaakan Birokrasi, Reinventing Government, Mestranformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta : PT Pustaka Binaman Pressindo.

-----. 2005. *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal*. Yogyakarta : Universitas Gajahmada.