

KEKUASAAN DAN KORUPSI DI INDONESIA

Oleh: Zainal Arifin Hoesein^{*)}

Abstrak

Kekuasaan yang eksklusif, dan sifat diskresi pada pembuat keputusan, serta kurangnya akuntabilitas penyelenggaraan kekuasaan dapat mengakibatkan suburnya perbuatan korupsi, sehingga korupsi selalu terkait dengan sifat monopoli, diskresi, dan akuntabilitas. Semakin tersentralisasi kekuasaan, semakin kuat peluang korupsi di pusat kekuasaan. Demikian pula sebaliknya, jika pusat kekuasaan tersdesentralisasi atau terbagi, seperti otonomi daerah, maka korupsi pun mengikutinya sejajar dengan otonomi tersebut. Hal ini disebabkan kekuasaan berpindah dari satu pusat kekuasaan ke banyak pusat kekuasaan yang otonom, maka virus korupsi pun mengikutinya berpindah dari satu pusat kekuasaan kepada banyak pusat kekuasaan. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi bukanlah sekadar penerapan pasal, legal reasoning sebuah putusan, ataupun perdebatan tafsir antara ahli hukum, tetapi harus pada titik oligarki politik - bisnis.

Kata Kunci: Kekuasaan, oligarki politik, akuntabilitas, korupsi

Abstract

The exclusive power and discretionary nature of the decision makers, as well as the lack of accountability of power could lead to the proliferation of acts korupsi, so corruption is always associated with the nature of monopoly, discretion and accountability. The more centralized power, the stronger the chances of corruption at the center of power. Vice versa, if the power pusat tersdesentralisasi or divided, such as regional autonomy, the corruption was followed parallel to the autonomy. This is due to power moved from one center of power to the many autonomous power centers, the virus of corruption followed him move from one center of power to many centers of power. Therefore, fighting corruption is not just the application of Article, the legal reasoning of a decision, or the interpretation of debate among legal experts, but should be on the point of the political oligarchy - business.

Keywords: Power, political oligarchy, accountability, corruption

I. Pendahuluan

Satu abad yang lalu Emile Durkheim (1858-1917),¹ seorang tokoh sosiologi hukum klasik, dalam bukunya *The Division of Labor and Society* (1893) mengingatkan bahwa ma-

syarakat pada umumnya terbagi dalam dua golongan, yaitu masyarakat solidaritas mekanis (*mechanical solidarity*) dan masyarakat solidaritas organik (*organic solidarity*). Masyarakat solidaritas mekanis adalah masyarakat yang mementingkan kebersamaan dan keseragaman, serta tidak ada ruang untuk berkompetisi secara individual dan kedudukan pemimpin sangat sentral. Selain itu, dalam masyarakat solidaritas mekanis juga tidak ada pembagian kerja (deferensiasi kerja), sehingga seorang pemimpin dapat merangkap juga sebagai panglima perang,

^{*)} Direktur Program Pascasarjana UIA, Dosen Program Magister dan Program Doktor Ilmu Hukum UIA, Wakil Sekjen Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN dan HAN se Indonesia, Pengurus Pusat Asosiasi Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia, dan Pengurus Pusat Asosiasi Profesi Hukum Indonesia.

¹ Dragan Milovanovic, *A Primer in The Sociology of Law*, Edisi ke-2, (Harrow and Heston Publishers, 1994).

dukun, atau hakim yang mengadili jika ada perselisihan. Jika masyarakat demikian kemudian berkembang dan bergaul dengan masyarakat luar, sehingga memengaruhi budaya, politik ataupun ekonomi mereka, maka mereka akan berkembang ke arah masyarakat solidaritas organis. Dalam masyarakat solidaritas organis, individu menonjol dan persaingan menjadi lebih ketat, serta pembagian kerja semakin luas dan terspesialisasi berkat kemajuan ilmu dan teknologi. Masyarakat akan lebih terbuka menerima perbedaan-perbedaan atau kelembagaan masyarakat sebagai *civil society* yang bermunculan dengan aneka ragam visi, misi, dan programnya sebagai saluran keinginan politik masyarakat dalam ikut serta menentukan perkembangan masyarakatnya.

Dalam masyarakat solidaritas organis (*organic solidarity*), maka paradigma perubahan sebagai bagian tujuan dilakukannya pembangunan dapat dijalankan karena pada kelompok masyarakat organis, kekuasaan dan kekuataannya berada pada masyarakat itu sendiri. Dinamika perubahan sosial, lajunya dapat diprediksi tetapi kadangkala sulit diprediksi. Kendali atas setiap dinamika perubahan perlu terus dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat, sehingga masyarakat akan siap secara totalitas atas perubahan yang terjadi. Salah satu faktor terpenting adalah kepercayaan (*trust*) terhadap kekuatan masyarakat dalam mengarahkan dan mengendalikan perubahan.

Oleh karena itu, hukum harus dipahami sebagai refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam perspektif ini, maka hukum dapat dijadikan sebagai acuan pembaruan masyarakat sebagaimana konsep Roscoe Pound tentang, *law as a tool of social engineering*.² Materi muatan hukum selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang bukan hanya yang bersifat kekinian, melainkan sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi, budaya dan po-

litik di masa depan. Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar norma statis yang mengutamakan kepastian dan ketertiban, tetapi merupakan norma-norma yang harus mampu mendinamisasi pemikiran dan mereka-yasa perilaku masyarakat dalam mencapai cita-citanya.³ Pandangan ini menunjukkan bahwa norma hukum pada dasarnya inheren dengan nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat, tetapi daya kekuatan keberlakuan hukum, tidak dapat melepaskan diri dari kelembagaan kekuasaan, sehingga hukum, masyarakat dan kekuasaan merupakan unsur dari suatu tatanan masyarakat. Oleh karena itu, Hukum tidak sekedar dipahami sebagai norma yang menjamin kepastian dan keadilan tetapi juga harus dilihat dari perspektif kemanfaatan.⁴

Namun demikian, jika pengendalian yang merupakan bagian dari perencanaan tersebut tidak dilakukan secara ketat, terencana dan berkesinambungan, akan berakibat tumbuh subur nya sikap koruptif terutama pada pusaran pemegang kekuasaan. Tidak berjalannya prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, justru menyuburkan sikap **koruptif pejabat** dan pelaku usaha serta masyarakat yang ingin cepat mendapatkan pelayanan, sehingga system aturan tidak dapat dijalankan sesuai prosedur yang benar, rendahnya etika para penyelenggara Negara karena aparatnya mudah disogok sehingga pelanggaran sangat mudah dilakukan oleh masyarakat. Politik monopoli kekuasaan juga merupakan sumber korupsi, karena tidak adanya kontrol oleh lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat. Demikian pula budaya pertemanan yang tidak proporsional seperti dalam rumusan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang masih sangat tinggi dan

² Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law - with a new introduction by Marshal L. De Rosa*, (New Brunswick (USA) and London (UK), 1999 – Originally published in 1922 by Yale University Press), hal. 4.

³ Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hal. 164 – 165. Lihat pendapat David N. Schiff, *Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial*, dalam Adam Podgorecki dan Christopher J. Welan (editor), *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, terj. dari *Sociological Approaches To Law*, (Jakarta: Bina Aksara, 1999), hal. 252-254

⁴ John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 513-517, terjemahan *A Theory of Justice*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press: 1995)

tidak adanya sistem kontrol yang baik menyebabkan masyarakat menganggap bahwa korupsi merupakan suatu hal yang sudah biasa terjadi. Lingkungan sosial juga dapat mempengaruhi seseorang untuk melakukan korupsi, seperti halnya tradisi memberi yang disalahgunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab.

Dapat dipahami bahwa adagium korupsi dan kekuasaan⁵ ibarat dua sisi dari satu mata uang. Korupsi selalu mengiringi perjalanan kekuasaan dan sebaliknya kekuasaan merupakan -pintu masuk bagi tindak korupsi. Inilah hakikat dari pernyataan **Lord Acton**, guru besar sejarah modern di Universitas Cambridge, Inggris, yang hidup di abad ke-19 dengan *adagium*-nya yang terkenal ia menyatakan: *-Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*" (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut). Terdapat postulat yang mengatakan korupsi mengikuti watak kekuasaan. Jika kekuasaan berwatak sentralistis, korupsi pun mengikutinya berwatak sentralistis. Semakin tersentralisasi kekuasaan, semakin hebat pula korupsi di pusat kekuasaan itu. Jenis ini ditemukan di masa orde baru. Sebaliknya, jika yang terjadi adalah otonomi, seperti otonomi daerah, maka korupsi pun mengikutinya sejajar dengan otonomi tersebut. Karena kekuasaan berpindah dari satu pusat kekuasaan ke banyak pusat kekuasaan yang otonom, korupsi pun mengikutinya berpindah dari satu pusat kekuasaan kepada banyak pusat ke-

kuasaan. Jenis ini dialami sekarang, di zaman pasca orde baru. Bisa dibayangkan jika yang terjadi otonomi yang seluas-luasnya.

II. Korupsi di Indonesia

A. Aspek Historis

Korupsi di Indonesia sudah tergolong *extra-ordinary crimes* karena telah merusak, tidak saja keuangan negara dan potensi ekonomi negara, tetapi juga telah meluluhlantakkan pilar-pilar sosio budaya, moral, politik, dan tatanan hukum dan keamanan nasional.⁶ Oleh karena

itu, pola pemberantasannya tidak bisa hanya oleh instansi tertentu dan tidak bisa juga dengan pendekatan parsial. Ia harus dilakukan secara komprehensif dan bersama-sama, oleh penegak hukum, lembaga masyarakat, dan individu anggota masyarakat. Untuk maksud itu, kita harus mengetahui secara persis peta korupsi di Indonesia dan apa penyebab utamanya. Seperti seorang dokter, sebelum memberi terapi kepada pasiennya, harus mengetahui lebih dahulu apa diagnose penyakitnya. Diagnosa yang tepat membawa terapi yang dilakukan akan berhasil, tetapi jika diagnose salah, terapi yang diberikan tidak saja gagal, malah menambah parah pasien tersebut. Demikian pula dengan masalah korupsi di Indonesia. Adapun penyebab terjadinya korupsi di Indonesia menurut Abdullah Hehama-hua, yang dikutip oleh Ermansyah Jaya⁷, maka berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Penyelenggaraan Negara yang Keliru

Sebagai Negara yang baru merdeka atau Negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi selama puluhan tahun, mulai dari orde lama, orde baru sampai orde reformasi ini, pembangunan difokuskan pada bidang ekonomi. Padahal setiap Negara yang baru merdeka, terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Konsekuensi

1994, p. 3-4, yang menjelaskan bahwa *In terms of substantive categorization, however, extreme evil was no ordinary crime. After all, Arendt herself noted that extreme evil "explode[d] the limits of the law."*¹⁸ This did not mean that this evil was incapable of condemnation through law, but that the law had to catch up to it. In this regard, international lawmakers categorized acts of extreme evil as qualitatively different than ordinary common crimes insofar as their nature was much more serious. These acts seeped into the realm of extraordinary international criminality. And the perpetrator of extra-ordinary international crimes has become cast, rhetorically as well as legally, as an enemy of all humankind. I use both of these phrases in this book given that they reflect dominant understandings of the wrongdoing and wrongdoers. Those acts of atrocity characterized as traordinary international crimes include crimes against humanity (an appellation that neatly embodies our shared victimization), genocide, and war crimes.

⁵ Aswab, Mahasin. -*Negara dan Kuasa*, Jurnal Prisma, -Negara atau Masyarakat, Nomor 8, tahun 1984. (Jakarta: LP3ES, 1984), Hlm. 2.

⁶ Mark A. Drumbl, *Extraordinary Crime and Ordinary Punishment An Overview*, Cambridge University Press,

⁷ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 51

- sinya, semuanya didatangkan dari luar negeri yang pada gilirannya, menghasilkan penyebab korupsi;
2. Kompensasi PNS yang Rendah
Wajar apabila Negara yang baru merdeka tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar kompensasi yang tinggi kepada pegawainya, tetapi disebabkan prioritas pembangunan di bidang ekonomi, sehingga secara fisik dan cultural melahirkan pola yang konsumerisme, sehingga 90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, melakukan kegiatan pungli maupun *mark up* kecil-kecilan demi menyeimbangkan pemasukan dan pengeluaran pribadi/keluarga;
 3. Pejabat yang Serakah
Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh sistem pembangunan di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara *instant*. Lahirlah sikap serakah dimana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, melakukan *mark up* proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun menjadi salah seorang *share holder* dari perusahaan tersebut.
 4. *Law Enforcement* Tidak Berjalan
Disebabkan para pejabat serakah dan PNS-nya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka boleh dibilang penegakan hukum tidak berjalan hamper di seluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun di lembaga kemasyarakatan karena segala sesuatu diukur dengan uang. Lahirlah kebiasaan *plesetan* kata-kata seperti KUHP (Kasih Uang Habis Perkara), Tin (Ten persen), Ketuhanan Yang Maha Esa (Keuangan Yang Maha Esa), dan sebagainya;
 5. Disebabkan *law enforcement* tidak berjalan dimana aparat penegak hokum bisa dibayar mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan pengacara, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi koruptor. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan proses KKN;
 6. Pengawasan yang Tidak Efektif
Dalam sistem manajemen yang modern selalu ada instrument yang *internal control* yang bersifat *in build* dalam setiap unit kerja, sehingga sekecil apapun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis pula dilakukan perbaikan. Internal control di setiap unit tidak berfungsi karena pejabat atau pegawai terkait ber-KKN. Beberapa informasi dalam banyak media massa, untuk mengatasinya dibentuklah Irjen dan Bawasda yang bertugas melakukan internal audit;
 7. Tidak ada Keteladanan Pemimpin
Ketika resesi ekonomi (1997), keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari Thailand. Namun pemimpin di thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana dan satunya kata dengan perbuatan, sehingga lahir dukungan moral dan material dari anggota masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu relative singkat, Thailan telah mengalami *recovery* ekonominya. Di Indonesia tidak ada pemimpin yang bias dijadikan teladan, maka bukan saja perekonomian Negara yang belum *recovery* bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran;
 8. Budaya Masyarakat yang Kondusif KKN
Dalam Negara agraris seperti Indonesia, masyarakat cenderung paternalistic. Dengan demikian, mereka turut melakukan KKN dalam urusan sehari-hari seperti mengurus KTP, SIM, STNK, PBB, SPP, pendaftaran anak ke sekolah atau universitas, melamar kerja, dan lain-lain, karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elit politik, tokoh masyarakat, pemuka agama, yang oleh masyarakat diyakini sebagai perbuatan yang tidak salah.
- Secara historis, penanganan masalah korupsi di Indonesia sebenarnya telah berjalan cukup lama, bahkan nyaris setua umur Republik ini berdiri. Berbagai upaya represif dilakukan

terhadap para pejabat publik atau penyelenggara negara yang terbukti melakukan korupsi. Sudah tidak terhitung telah berapa banyak pejabat negara yang merasakan getirnya hidup di hotel prodeo. Berdasarkan sejarah, selain KPK yang terbentuk di tahun 2003, terdapat 6 lembaga pemberantasan korupsi yang sudah dibentuk di negara ini yakni; (i) Operasi Militer di tahun 1957, (ii) Tim Pemberantasan Korupsi di tahun 1967, (iii) Operasi Tertib pada tahun 1977, (iv) tahun 1987 dengan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara dari sektor pajak, (v) dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TKPTPK) pada tahun 1999, dan (vi) tahun 2005 dibentuk Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor). Kebijakan pencegahan juga telah diupayakan oleh pemerintah. Peningkatan transparansi dari penyelenggara negara telah menjadi perhatian pemerintah bahkan sejak tahun 1957. Pemerintah Indonesia sejak tahun 1957 melalui Kepres No. 48/1957 Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Abdul Harris Nasution selaku penguasa militer menetapkan Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Salah satu aspek penting dalam peraturan tersebut adalah membentuk suatu unit kerja yang bertugas menilik harta benda setiap orang yang disangka, didakwa atau sepatutnya disangka melakukan korupsi, termasuk harta benda suami, istri, anak atau badan/institusi yang diurus oleh orang tersebut. Pada masa orde baru, lahir Keppres No. 52/1970 tentang Pendaftaran Kekayaan Pribadi Pejabat Negara/Pegawai Negeri/ABRI. Di orde reformasi dengan adanya UU no. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih KKN dibentuklah Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Dalam tugasnya KPKPN berhasil meletakkan landasan yang baik bagi mekanisme pelaporan kekayaan penyelenggara negara secara komprehensif. Berbagai kebijakan dan lembaga pemberantasan yang telah ada tersebut ternyata tidak cukup membawa Indonesia menjadi negara yang bersih dari korupsi. Berdasarkan kondisi dimana Indonesia tetap dicap sebagai salah satu negara terkorup di dunia tentunya ada beberapa hal yang kurang tepat dalam pelaksanaan kebijakan atau pun kinerja dari lembaga pemberantasan korupsi tersebut. Tidak berjalannya program-program pemberan-

antasan korupsi di Indonesia selama ini lebih banyak dikarenakan; (i) dasar hukum untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam pemberantasan korupsi tidak kuat, (ii) program pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara sistematis dan terintegrasi, (iii) sebagian lembaga yang dibentuk tidak punya mandat atau tidak melakukan program pencegahan, sementara penindakan tindak pidana korupsi dilaksanakan secara sporadis, sehingga tidak menyurutkan pelaku korupsi lain dalam melakukan pelanggaran yang sama, (iv) masyarakat mempunyai persepsi bahwa lembaga anti korupsi yang dibentuk berafiliasi kepada golongan/partai tertentu sehingga masyarakat tidak mempercayai keberhasilan lembaga tersebut dalam memberantas korupsi, (v) tidak mempunyai sistem sumber daya manusia yang baik, sistem rekrutmennya tidak transparan, program pendidikan dan pelatihan tidak dirancang untuk meningkatkan profesionalisme pegawai dalam bekerja, sehingga SDM yang ada pada lembaga tersebut tidak memiliki kompetensi yang cukup dalam melaksanakan tugas dalam pemberantasan korupsi, (vi) tidak didukung oleh sistem manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel. Sistem penggajian pegawai yang tidak memadai, mekanisme pengeluaran anggaran yang tidak efisien dan pengawasan penggunaan anggaran yang lemah, (vii) lembaga dimaksud menjalankan tugas dengan benar hanya pada tahun pertama dan kedua, maka setelah itu menjadi lembaga pemberantas korupsi yang korup dan akhirnya dibubarkan. Dibentuknya *Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*, tahun 2003 dengan lingkup tugas dan fungsi meliputi koordinasi, supervisi, penindakan, pencegahan, *monitoring*, berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002, berusaha untuk *tidak mengulang* kegagalan lembaga-lembaga sebelumnya.

B. Makna dan Jenis Korupsi

Banyak ragam definisi tentang korupsi. Dari beragam definisi korupsi didefinisikan sebagai perilaku yang menyimpang dari aturan etis formal yang menyangkut tindakan seseorang dalam posisi otoritas publik yang disebabkan oleh motif pertimbangan pribadi, seperti

kekayaan, kekuasaan dan status.⁸ Korupsi juga sering dimengerti sebagai penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Namun, korupsi juga bisa dimengerti sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip –mempertahankan jarak. Artinya, dalam pengambilan kebijakan di bidang ekonomi, apakah itu dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau oleh pejabat publik, hubungan pribadi atau keluarga tidak memainkan peranan. Sekali prinsip –mempertahankan jarak ini dilanggar dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga maka korupsi akan timbul. Contohnya, konflik kepentingan dan nepotisme. Prinsip mempertahankan jarak ini adalah landasan untuk organisasi apa pun untuk mencapai efisiensi. Sementara dari ragamnya, korupsi dapat dilihat dari empat macam jenis yaitu, *Pertama*, korupsi jalan pintas. Banyak dipraktekkan dalam kasus penggelapan uang negara, perantara ekonomi dan politik, dimana sektor ekonomi membayar untuk keuntungan politik. Contoh dari kategori ini adalah kasus para pengusaha yang menginginkan agar UU tertentu diberlakukan; atau peraturan-peraturan yang menguntungkan usaha tertentu untuk tidak direvisi. Lalu partai-partai politik mayoritas memperoleh uang sebagai balas jasa. *Kedua*, korupsi-upeti. Bentuk korupsi yang dimungkinkan karena jabatan strategis. Berkat jabatan tersebut seseorang mendapatkan persentase dari berbagai kegiatan, baik dalam bidang ekonomi, politik, budaya, bahkan upeti dari bawahan, kegiatan lain atau jasa dalam suatu perkara, termasuk di dalamnya adalah upaya *mark up*. Jenis korupsi yang pertama dibedakan dari yang kedua karena sifat institutional politiknya lebih menonjol. *Money politics* masuk dalam kategori yang pertama meski pertukarannya bukan langsung dari sektor ekonomi. *Ketiga*, korupsi-kontrak. Korupsi ini tidak bisa dilepaskan dari upaya mendapatkan proyek atau pasar; masuk dalam kategori ini adalah usaha untuk mendapatkan fasilitas pemerintah. *Keempat*, korupsi-pemerasan. Korupsi ini sangat terkait dengan jaminan keamanan dan urusan-urusan gejolak intern maupun dari luar; perekrutan perwira menengah Tentara Nasional

man resources departement atau pencantuman nama perwira tinggi dalam dewan komisaris perusahaan. Penggunaan jasa keamanan seperti di Exxon Mobil di Aceh atau Freeport di Papua adalah contoh yang mencolok. Termasuk dalam kategori ini juga adalah membuka kesempatan pemilikan saham kepada –orang kuat tertentu.

Dengan penyebutan ragam yang hampir sama, Amien Rais,⁹ membagi jenis korupsi yang harus diwaspadai dan dinilainya telah merajalela di Indonesia ke dalam empat tipe. *Pertama*, **korupsi ekstortif** (*extortive corruption*). Korupsi ini merujuk pada situasi di mana seseorang terpaksa menyogok agar dapat memperoleh sesuatu atau mendapatkan proteksi atas hak dan kebutuhannya. Sebagai misal, seorang pengusaha terpaksa memberikan sogokan (*bribery*) pada pejabat tertentu agar bisa mendapat ijin usaha, perlindungan terhadap usaha sang penyogok, yang bisa bergerak dari ribuan sampai miliaran rupiah. *Kedua*, **korupsi manipulatif** (*manipulative corruption*). Jenis korupsi ini merujuk pada usaha kotor seseorang untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan pemerintah dalam rangka memperoleh keuntungan tertinggi-tingginya. Sebagai misal, seorang atau sekelompok konglomerat memberi uang pada bupati, gubernur, menteri dan sebagainya agar peraturan yang dibuat dapat menguntungkan mereka. Bahwa kemudian peraturan-peraturan yang keluar akan merugikan rakyat banyak, tentu bukan urusan para koruptor tersebut. *Ketiga*, **korupsi nepotistik** (*nepotistic corruption*). Korupsi jenis ini merujuk pada perlakuan istimewa yang diberikan pada anak-anak, keponakan atau saudara dekat para pejabat dalam setiap eselon. Dengan *preferential treatment* itu para anak, menantu, keponakan dan istri sang pejabat dapat menanggung untung yang sebanyak-banyaknya. Korupsi nepotistik pada umumnya berjalan dengan melanggar aturan main yang sudah ada. Namun pelanggaran-pelanggaran itu tidak dapat dihentikan karena di belakang korupsi nepotistik itu berdiri seorang pejabat yang biasanya merasa kebal hukum. *Keempat*, **korupsi subversif**. Korupsi ini berbentuk pencurian terhadap kekayaan negara yang dilakukan oleh para pejabat

Indonesia (TNI) atau polisi menjadi manajer hu-

⁸ Vito Tanzi, "Corruption, Governmental Activities and Markets", *IMF Working Paper*, Agustus 1994.

⁹ Amien Rais, —Suksesi Sebagai Suatu Keharusan, *Ma-kalah*, disampaikan dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah, Yogyakarta, 1993

negara. Dengan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya, mereka dapat membobol kekayaan negara yang seharusnya diselamatkan. Korupsi ini bersifat subversif atau destruktif terhadap negara karena negara telah dirugikan secara besar-besaran dan dalam jangka panjang dapat membahayakan ek-sistensi negara.

C. Hubungan Korupsi dengan Kekuasaan

1. Akar Korupsi

Korupsi sebagai kebusukan ekonomi, kegagalan politik kolektif dan kejahatan luar biasa tidak mungkin dapat dilihat secara mikro dan sektoral dengan pengamatan yang melompat-lompat. Ia bukan kejahatan yang putus dan sekali selesai. Tetapi merupakan satu noktah hitam yang dibangun oleh sistem politik, kekuasaan yang terpusat pada segelintir orang, dan imperium bisnis yang menggunakan fasilitas kekuasaan untuk meraup keuntungan, baik di birokrasi, lembaga negara ataupun institusi politik diluar parlemen, sehingga, rakyat menjadi korban. Pada akhirnya publik percaya, pembedaan korupsi bukanlah sekadar penerapan pasal, *legal reasoning* sebuah putusan, ataupun perdebatan tafsir antara ahli hukum, tetapi jauh lebih besar yaitu pada titik **oligarki politik-bisnis**. Oligarki itu sendiri merupakan istilah yang awalnya digunakan Plato untuk menjelaskan sebuah sistem pemerintahan pra-demokrasi. Dalam arti netral, oligarki dipahami sebagai pemerintahan yang dipimpin oleh beberapa orang. Tetapi, dalam makna realis, oligarki politik digunakan untuk membaca fenomena korupsi yang menggambarkan sistem pemerintahan yang dikuasai bukan saja oleh segelintir orang-orang kaya, namun juga kelompok kepentingan yang menguasai pusat kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif dengan kebijakan dan keputusan yang berkiblat pada kepentingan kelas atas. Kacamata oligarki inilah yang dapat diterapkan untuk melihat gambaran lebih besar dari serpihan *puzzle* korupsi yang ditemui langsung sehari-hari. Karena sifat korupsi yang tidak mungkin lepas dari unsur -penyalahgunaan kewenangan/posisi, merugikan rakyat, keuangan negara dan perekonomian negara, maka korupsi itu-pun sesungguhnya berpusat pada bangunan kekuasaan. Selain akibat, sifatnya yang kriminogen

dengan kejahatan turunan yang dipicunya, mungkin karena itu juga ia diklasifikasikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).

Penguasa yang memegang kewenangan, sangat mungkin merupakan induk sebuah *organized crime*, sehingga jika dikaitkan dengan korupsi, maka akar korupsi itu justru bersarang di tempat legitimasi kekuasaan formal negara dipertahankan. Secara kelembagaan dapat berwujud pada lembaga politik dan pemerintahan yang dibungkus melalui regulasi, aturan kebijakan, diskresi kewenangan, bahkan instansi penegak hukum. Dalam kondisi korupsi yang sangat akut, hampir setiap sudut dan setiap regulasi sulit terbebas dari virus korupsi. Ada banyak sebab yang mengakibatkan -prestasi Indonesia dalam soal korupsi begitu hebat, diantaranya adalah korporatisme (tepatnya *state corporatisme*). Dalam khasanah literatur ekonomipolitik, korporatisme sering disepadankan dengan praktik politik dimana pemerintah (*regimes*) berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta besar. Dalam ketertutupan tersebut, transaksi ekonomi maupun politik terjadi hanya untuk kepentingan segelintir kelompok kepentingan (*interest group*) yang terlibat di dalamnya. Biasanya transaksi politik maupun ekonomi yang seperti ini terjadi secara informal dalam tatanan hukum yang kabur atau tatanan hukum yang memihak kepentingan kelompok kecil tersebut. Berlakunya korporatisme bukan hanya menjadi gejala tidak bekerjanya mekanisme politik dan ekonomi yang partisipatif, tapi juga merupakan bukti distorsi dari sistem ekonomi dan politik yang demokratis. Di mana pun sistem korporatisme akan menimbulkan ketidakstabilan yang akhirnya akan ambruk dengan sendirinya karena kekuatan rakyat (yang selama ini dirugikan) terpaksa dan harus menyingkirkan sistem seperti ini. Dalam praktiknya, korporatisme biasanya -berselingkuh dengan praktik -haram lainnya yang disebut dengan *rent seeking* (memburu rente) yang dilakukan oleh para elite penguasa atau pun keluarga di lingkup elite. *Rent seeking* dalam praktiknya adalah menjualbelikan jabatan publik yang dimiliki oleh pejabat publik guna memperoleh keuntungan ekonomi, yang praktiknya berwatak -koruptif. Praktek korporatisme dan *rent seeking* ini tampak begitu selama

berkuasanya rezim orde baru, dan kemungkinan pada masa reformasi ini. Akumulasi dan distribusi modal hanya dinikmati oleh segelintir orang (sekitar 10%) dengan cakupan modal cukup berlimpah (sekitar 90%). Sementara kebanyakan orang (90% lainnya) sangat kesulitan untuk mengakses mendapatkan modal yang hanya sedikit (hanya sekitar 10%). Kenyataan pahit ini ditambah dengan perubahan paradigma pembangunan nasional dari yang sebelumnya lebih berorientasi pada politik menjadi lebih berorientasi pada ekonomi. Kebanyakan negara yang mengedepankan aspek ekonomi, maka konsekuensinya, arah pembangunan lebih dititikberatkan pada aspek pertumbuhan ketimbang pemerataan. Negara yang berorientasi pada pertumbuhan biasanya akan menjadikan makro ekonomi sebagai alat ukur.

2. Kekuasaan dan Korupsi

Analisis lain dikemukakan oleh Robert Klitgaard yang berhasil mengembangkan sebuah formula dengan mengidentifikasi 3 (tiga) faktor penyebab terjadinya korupsi, yaitu:¹⁰ *Kekuasaan eksklusif pada pembuat keputusan; Diskresi pada pembuat keputusan; dan Kurang/tidak adanya akuntabilitas atas penyalahgunaan kekuasaan dan diskresi tersebut*. Apabila disusun dalam bentuk rumus, maka formula Klitgaard di atas akan menjadi sebagai berikut: **Korupsi = Monopoli + Diskresi – Akuntabilitas**. Khusus apabila diterapkan pada hakim dan pengadilan, rumus Klitgaard tersebut bermakna bahwa hakim akan menjadi jauh lebih cenderung untuk korupsi apabila mereka: memonopoli upaya penyelesaian sengketa hukum, misalnya (1) apabila tidak ada upaya-upaya penyelesaian sengketa alternatif, seperti arbitrase atau mediasi; memiliki diskresi yang luas; (2) mekanisme review terhadap putusan hakim; dan, (3) kurang memiliki akuntabilitas. Apabila dicermati, teori Klitgaard di atas hanya memfokuskan perhatian pada faktor kekuasaan dan dalam kondisi-kondisi apakah kekuasaan tersebut cenderung untuk diselewengkan, baik dalam konteks umum maupun dalam konteks proses peradilan. Klitgaard sama sekali tidak menyinggung faktor

motivasi dan dorongan yang membuat seseorang melakukan tindakan koruptif. Padahal dalam analisis perilaku koruptif, terdapat beberapa faktor yang memengaruhinya yaitu antara lain, *besarnya keuntungan yang tersedia; tingkat resiko dari suatu perbuatan koruptif; kekuatan tawar-menawar relatif antara penyuaap dan yang disuap*. Faktor-faktor tersebut dapat terjadi pada para pemangku jabatan publik yang pada umumnya memiliki gaji/pendapatan rendah, kondisi kerja yang buruk dan minimnya sumber daya. Mereka mungkin akan menyalahgunakan kekuasaan yang mereka miliki apabila resiko untuk ketahuan rendah, atau sekalipun ketahuan tetapi tidak mengarah pada dijatuhkannya sanksi. Faktor lain yang dapat mempengaruhi tingkat resiko adalah efektivitas organisasi, yaitu apabila informasi tentang cara kerja organisasi tidak tersedia atau samar-samar, maka hal tersebut akan dapat memfasilitasi perilaku koruptif, karena resiko untuk ketahuan menjadi lebih rendah. Kekuatan tawar-menawar dalam pemberian pelayanan terutama perijinan ditentukan oleh tingkat kebutuhan finansial, sumberdaya yang tersedia dan kompetisi. Keseluruhan faktor tersebut mempengaruhi tingkat praktik korupsi yang terjadi. Sedangkan, kekuatan tawar-menawar relatif yang dimiliki oleh pejabat public akan dipengaruhi oleh ada atau tidak adanya monopoli, besar atau kecilnya diskresi, dan tingkat akuntabilitas yang dimiliki. Dengan demikian, terlihat bahwa dengan memperhitungkan faktor motivasi dan kondisi-kondisi yang dapat memunculkan motivasi atau dorongan untuk korupsi merupakan bagian dari rapuhnya kekuasaan yang menimbulkan perilaku koruptif.

III. Membangun Paradigma Kekuasaan yang Amanah sebagai Jalan Keluar

Gambaran buram tentang kekuasaan dikarenakan kita sering merujuk praktik kekuasaan yang digenggam oleh politisi busuk. Akan tetapi, adagium -kekuasaan itu cenderung korup|| sebenarnya bisa ditepis ketika hadir kekuasaan yang amanah, adil dan demokratis serta memiliki visi dan komitmen yang jelas tentang *clean government* dan *good governance*. Kepemimpinan yang amanah adalah kepemimpinan yang mengedepankan keteladanan, transparansi dan akuntabilitas dalam memegang kekuasaan. Ke-

¹⁰ JMT Simatupang, *Penegakan Kode Perilaku Hakim: Perspektif Filosofis & Religius*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2009).

pemimpinan yang adil adalah kepemimpinan yang mengedepankan supremasi hukum dan memberlakukan hukum bagi semua pihak atas dasar rasa keadilan masyarakat tanpa sikap diskriminatif. Kepemimpinan yang demokratis adalah kepemimpinan yang partisipatif dan dalam konstelasi *checks and balances* antar unit-unit suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Di sinilah urgensi diperlukannya kepemimpinan baru yang memenuhi kriteria itu. Tanpa kepemimpinan baru yang kredibel, kapabel dan akseptabel, korupsi akan sulit untuk dibasmi. Ketidakberdayaan hukum di hadapan orang kuat, ditambah minimnya komitmen dari elite pemerintahan menjadi faktor penyebab mengapa KKN masih tumbuh subur di Indonesia. Perubahan dalam memilih pemimpin dari sistem perwakilan kepada system pemilihan langsung merupakan salah satu jalan untuk menghasilkan pemimpin yang *legitimate* dan *competence* atau pemimpin *capable* dan *acceptable* yaitu pemimpin yang diterima oleh rakyat dan memiliki kompetensi, sehingga dengan model tersebut pemerintahan dapat menghasilkan produk kebijakan yang memiliki kaulitas tinggi dan pemihakan yang jelas terhadap kesejahteraan bersama. Dengan demikian prinsip demokrasi tercermin dalam aspek '*legitimasi*' dan prinsip teknokrasi tercermin dalam aspek '*kompetensi*'. Keseimbangan antara prinsip '*legitimasi*' dan prinsip '*kompetensi*' akan menghasilkan kebijakan publik yang diterima oleh masyarakat dan sekaligus mempercepat terhadap perwujudan indikator kesejahteraan bersama. Dengan demikian, dalam menata ulang kebijakan publik diperlukan keseimbangan antara demokrasi dan teknokrasi.¹¹ Wujud demokrasi terlihat di lembaga perwakilan dan proses politiknya, dan wujud teknokrasi adalah lebih ditekankan pada lembaga eksekutif. Dalam perspektif demokrasi, pemilu memiliki dua fungsi pokok. *Pertama*, sebagai sarana memperbarui dan memperkuat legitimasi politik penguasa yang sedang berjalan. Jika pemerintah dan partai yang berkuasa aspiratif bagi kepentingan rakyat, melaksanakan agenda reformasi, menegakkan keadilan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka fungsi pemilu adalah memperbarui legitimasi politik. Para pe-

milih datang ke bilik suara untuk mengamanahkan kembali kedaulatan politik yang berada di tangannya. Pemerintahan dan partai itu layak mendapat kepercayaan kembali untuk mengelola negara dan mewakili kepentingan rakyat banyak. Keberadaan partai-partai lain dalam pemilu dimaksudkan untuk melahirkan kekuatan *checks and balances* sehingga pemerintah tidak melakukan *abuse of power* yang menyimpang dari agenda reformasi. *Kedua*, sebagai sarana mendelegitimasi pemerintahan lama dan membentuk pemerintahan baru. Jika pemerintah dan partai yang berkuasa tidak aspiratif, mengabaikan amanah reformasi, dikendalikan oleh politisi busuk dan tidak kapabel menjalankan roda pemerintahan, maka pemilu menjadi momentum untuk melakukan suksesi kepemimpinan nasional, baik pada level eksekutif maupun legislatif, dari pusat hingga ke daerah. Pemilihan umum seharusnya menjadi mimpi buruk bagi rezim yang korup, politisi busuk, partai yang gemar obral janji pembela *wong cilik* dan siapa saja yang mendukung mereka. Para pemilih akan -mengeksesuil mereka di bilik-bilik suara dan mengalihkan legitimasinya pada pemimpin baru dan partai alternatif yang aspiratif dengan kepentingan mereka. Persoalannya adalah apakah para pemilih memiliki tingkat budaya politik yang tinggi sehingga memahami makna pemilu itu dan mampu mengevaluasi secara kritis rezim yang berkuasa? Ataukah mereka justru tidak memiliki memori kolektif yang agak panjang dan mampu mengingat perilaku penguasa yang tidak amanah, tidak adil dan korup selama mereka berkuasa? Jika kesadaran politik rakyat rendah dan memori politiknya pendek, maka mereka dengan mudah dihibur dan diberi -gula-gula politikl oleh penguasa sehingga pemilu ha- nya akan berfungsi sebagai momentum memperbarui kontrak politik dan peneguh kekuasaan, meskipun kinerja mereka mengecewakan. Oleh karena itu, sudah saatnya dilakukan gerakan untuk mendorong dan memperkuat kekuasaan yang amanah yaitu kokohnya struktur organ penggeraknya, pemimpin yang memiliki kriteria sifat Siddiq, Tabligh, Amanah dan Fathanah (STAF), dan arah kebijakan, tujuan dan sasaran serta strategi yang terukur dan manageable, dan kultur gerakan yang amanah, sehingga setiap program dan kegiatan memiliki

¹¹ Zainal Arifin Hoesein, *Hukum dan Dinamika Sosial*, Jakarta: Ramzi Putra Pratama, 2014, hal. 112

effort yang besar bagi kemanfaatan dan kemajuan bersama dalam kerangka memperkuat barisan dalam mencegah dan memberantas korupsi di Indonesia. *Wallahu a'lam bi shawab.....*

IV. Penutup

Korupsi dan kekuasaan, ibarat dua sisi dari satu mata uang. Korupsi selalu mengiringi perjalanan kekuasaan dan sebaliknya kekuasaan merupakan -pintu masukl bagi tindak korupsi. Kekuasaan yang absolute melahirkan pemimpin yang tiran dan korup yang jauh dari impian rak-

yatnya, seperti pidato Socrates di muka pengadilan: *-Tuan-tuan, kekuasaan tuan-tuan dapat membuat hukum semau-maunya. Tetapi kekuasaan tuan-tuan pada akhirnya akan dapat dikalahkan perasaan keadilan dari rakyat yang tidak dapat dimatikan atau ditindas. Lama setelah saya mati nanti, tuan-tuan sebagai hakim akan dikenal sebagai contoh-contoh, di mana hukum tidak sama dengan keadilan. Hukum datang dari otak manusia, sedangkan keadilan datang dari hati sanubari rakyat. l.*

Daftar Pustaka

- Djaja, Ermansjah, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- Hoesein, Zainal Arifin, *Hukum dan Dinamika Sosial*, Jakarta: Ramzi Putra Pratama, 2014
- Mahasin, Aswab, *-Negara dan Kuasall*, *Jurnal Prisma*, -Negara atau Masyarakatll, Nomor 8, tahun 1984. (Jakarta: LP3ES, 1984), hlm. 2.
- Manan, Bagir, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Cetakan Pertama, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009.
- Milovanovic, Dragan, *A Primer in The Sociology of Law*, Edisi ke-2, Harrow and Heston Publishers, 1994.
- Pound, Roscoe, *An Introduction to the Philosophy of Law - with a new introduction by Marshal L. De Rosa*, (New Brunswick (USA) and London (UK), 1999 - Originally published in 1922 by Yale University Press.
- Rais, Amien -Suksesi Sebagai Suatu Keharusan, ll *Makalah*, disampaikan dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah, Yogyakarta, 1993
- Rawal, John, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 513-517, terjemahan *A Theory of Justice*, (Cumbride, Massachuset: Harvard University Press: 1995)
- Simatupang, JMT, *Penegakan Kode Perilaku Hakim: Perspektif Filosofis & Religius*, (Jakarta, Konstitusipress, 2009.
- Schiff, David N., *Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial*, dalam Adam Podgorecki dan Christopher J. Welan(editor), *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, terj. dari *Sociological Approaches To Law*, (Jakarta: Bina Aksara, 1999), hal. 252-254
- Tanzi, Vito, *"Corruption, Governmental Activities and Marketsll*, *IMF Working Paper*, Agustus 1994.

