

M e n y i n g k a p



Adnan Buyung Nasution

Abmad Syafti Maarif

Arif Aryman

Darlis Darwis

Edy Suandi Hamid

Fatburrahman Djamil

Mar'ie Mubammad

Mobtar Mas'oad

M. Dawam Rahardjo

Romli Atmasasmita

Sjafri Sairin

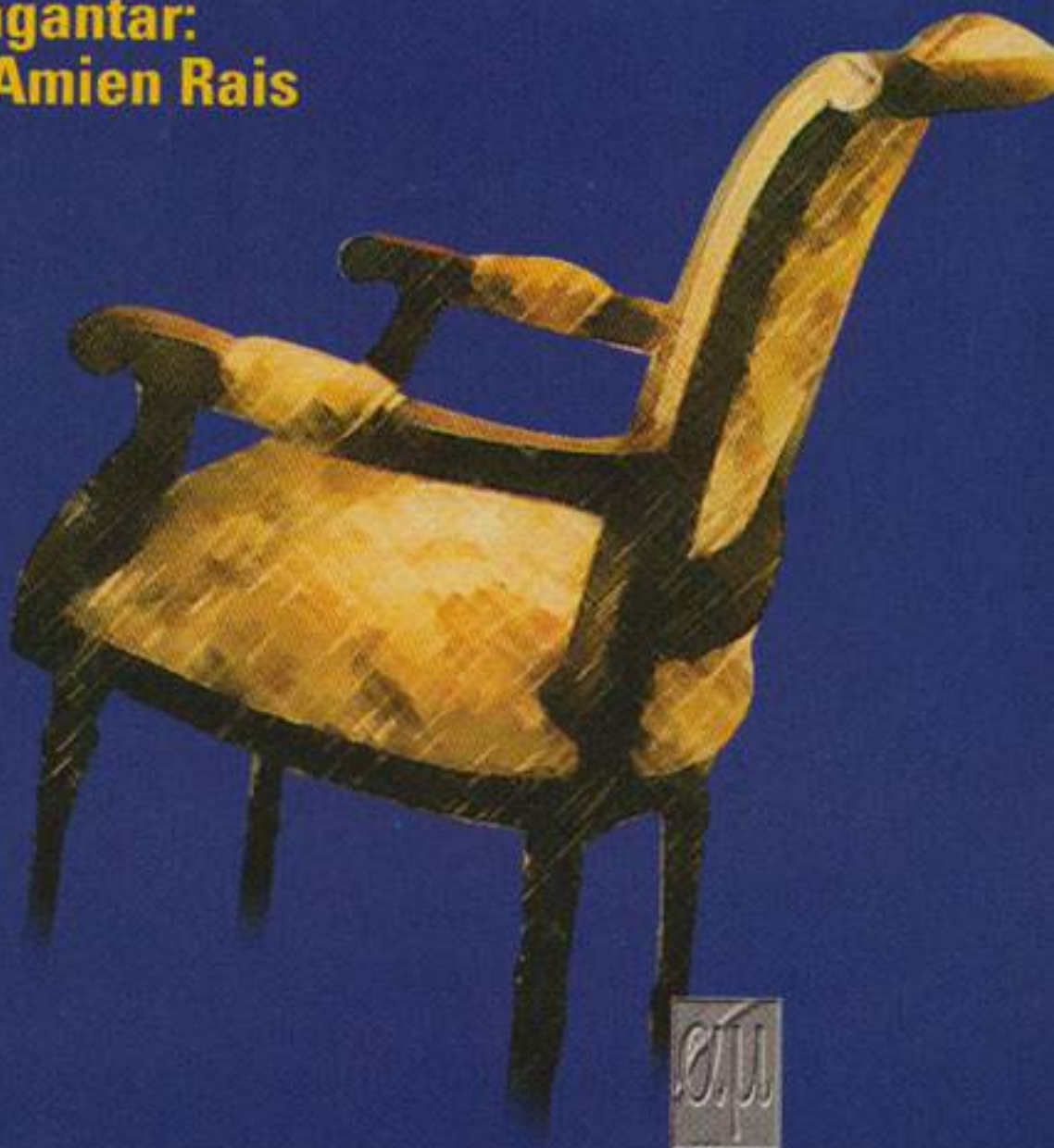
Taufik Abdullah

Tb. Sumartana

Penyunting:
Edy Suandi Hamid
Muhammad Sayuti

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia

Pengantar:
M. Amien Rais



Penerbit AdityaMedia
Diterbitkan untuk
Badan Pengkajian dan Pengembangan (BPP)
Pimpinan Pusat Muhammadiyah

Menyingkap
Korupsi, Kolusi, dan
Nepotisme di Indonesia

Pengantar:

Prof. Dr. H. M. Amien Rais, M.A.

Menyingkap

Korupsi, Kolusi, dan

Nepotisme di Indonesia



Aditya Media

Diterbitkan
untuk



BPP
PP Muhammadiyah

**Menyingkap
Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia**

ISBN

979-539-117-8

Pengantar:

M. Amien Rais

Penulis

Adnan Buyung Nasution, Ahmad Syafii Maarif, Arif Aryman, Darlis
Darwis, Edy Suandi Hamid, Fathurrahman Djamil, Mar'ie
Muhammad, Mohtar Mas' oed, M. Dawam Rahardjo, Romli
Atmasasmita, Sjafri Sairin, Taufik Abdullah, Th. Sumartana

Penyunting

Edy Suandi Hamid

Muhammad Sayuti

Cetakan pertama, Maret 1999

©Hak cipta 1999, ada pada BPP PP Muhammadiyah

Penerbit

Aditya Media

Jl. Bimasakti No. 19 Yogyakarta 55221

Telp./Faks. 520612-520613

Diterbitkan untuk

Badan Pengkajian dan Pengembangan (BPP)
Pimpinan Pusat Muhammadiyah

Desain Cover

Agus Riyanto

DARI PENERBIT

Assalamu'alaikum wr. wb.

Bisakah korupsi dihilangkan? Pertanyaan ini mengusik nurani kemanusiaan terdalam karena telah begitu banyak pengorbanan diberikan anak bangsa terbaik tanpa mengubah keadaan secara berarti. Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) telah membudaya, bahkan menjadi *way of live* di Indonesia. *Na'uzubillah*. Korupsi pada hakekatnya adalah penyakit sosial, penyakit mental, dan sekaligus penyakit birokrasi. M. Amien Rais dalam pengantarnya di buku ini bahkan mengatakan korupsi telah melembaga sehingga tidak satu pun lembaga negara atau pemerintahan yang benar-benar bebas dari penyakit korupsi.

Korupsi memang penyakit lama setua usia peradaban manusia, bahkan mungkin sebelum peradaban awal Asia Tenggara dikenali pada 10.000 tahun sebelum Masehi. Para ahli filsafat sejarah mengatakan, norma hadir bersama dengan pengenalan peradaban, dan sejak itulah pelanggaran terhadap norma terjadi. Pelanggaran terhadap norma merupakan bentuk lain dari *corruption*. Maka, perjalanan peradaban manusia tidak pernah sepi dari pertempuran antara “yang jahat” dan “yang benar”. Dengan demikian *amar makruf nahi mungkar*—perjuangan reformasi—merupakan perjuangan panjang tanpa akhir.

Sebagai sebuah potensi patologis korupsi tidak mungkin sepenuhnya dihilangkan. Manusia pada dasarnya menyandang naluri *corruption*, di samping tentu saja sifat *hanif*. Karena itu, yang terpenting adalah bagaimana mencegah *potensi korupsi* tidak menjadi aktual. Dan, demikian pula, bagaimana menciutkan ruang gerak korupsi secara sistemik. Tetapi, untuk menemukan terapi yang tepat diperlukan diagnosis yang benar. Buku ini mencoba mengupas berbagai dimensi korupsi, kolusi, dan nepotisme dari sudut pandang beragam sebagai upaya diagnosis terhadap penyakit yang paling merusak bangsa ini.

Isi buku ini meliputi kajian bidang sosio-kultural, perilaku birokrasi, norma hukum dan agama, serta peran negara. Para kontributor tulisan pakar-pakar yang sudah amat dikenal: Taufik Abdullah, M.

Dawam Rahardjo, Syafri Sairin, Darlis Darwis, Mar'ie Muhammad, Romli Atmasasmita, Adnan Buyung Nasution, Th. Sumartana, Fathurrahman Djamil dkk., Mohtar Mas'ood, Arif Ariman, dan Edy Suandi Hamid. Ditambah dengan pengantar yang tajam dari tokoh reformasi Indonesia M. Amien Rais, buku ini perlu dibaca oleh siapa pun yang mempunyai kepedulian untuk memangkas praktik-praktik KKN yang telah menggurita di Indonesia.

Setelah membaca buku ini mungkin Anda akan menyimpulkan bahwa KKN di Indonesia merupakan masalah kompleks yang tidak bisa diselesaikan dalam satu generasi. Harus ada upaya yang sungguh-sungguh dan sistemik secara multidimensional untuk memberantasnya. Penguatan sistem-sistem yang menyokong tegaknya negara Republik Indonesia agaknya merupakan suatu keharusan. Kita khawatir, krisis berkepanjangan yang tidak segera dapat diatasi akan menjauhkan pertimbangan akal sehat dan kita memasuki abad gelap tiada bertepi. Adakah kita masih percaya pada datangnya Indonesia Baru yang di dalamnya masyarakat madani menemukan habitatnya?

Marilah kita bangun mimpi-mimpi Indonesia Baru yang menjanjikan masa depan sehingga kita merasa berhak menjadi warga bangsa-bangsa beradab. Semoga penerbitan buku ini ada manfaatnya.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 17 Maret 1999
Penerbit Aditya Media

PRAKATA PENYUNTING

Assalamualaikum wr. wb.

Diakui atau tidak, praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam kehidupan bangsa ini telah menimbulkan banyak kerugian. Tidak saja kerugian dalam bidang ekonomi, melainkan juga dalam bidang politik, sosial-budaya, maupun keamanan. Kerugian secara ekonomi, misalnya, sangat jelas dirasakan, yang tercermin dari tidak optimalnya pembangunan ekonomi yang dijalankan. Hasil yang kita peroleh dari berbagai aktivitas ekonomi bangsa, menjadi jauh lebih kecil dari yang seharusnya bisa kita capai. Muncul pula ketidakadilan ekonomi dalam bentuk perbedaan kesempatan untuk menikmati hasil pembangunan ekonomi, atau perbedaan peluang untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi. Pemberian hak-hak istimewa atau fasilitas kepada pelaku ekonomi tertentu, dengan menutup peluang bagi pelaku ekonomi lainnya, merupakan contoh dampak dari KKN yang membatasi partisipasi masyarakat dalam bidang ekonomi. Pemberian hak istimewa ini justru seringkali menimbulkan ketidakefisienan dalam ekonomi, sebagai akibat dari adanya persaingan yang tidak *fair*.

Dalam bidang politik, praktik KKN menimbulkan diskriminasi pelayanan publik ataupun diskriminasi penghargaan terhadap hak-hak politik masyarakat. Ini dapat terjadi karena adanya upaya memanfaatkan KKN untuk kepentingan politik. Praktik KKN, terutama yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan, lebih mudah dilakukan oleh para penguasa. Terkaitnya mayoritas mesin birokrasi dengan satu kekuatan politik tertentu, telah membuka peluang praktik KKN, yang sebagian digunakan untuk mendukung afiliasi politiknya. Praktik ini seakan menjadi sesuatu yang legal, karena dianggap untuk kepentingan satu "korp".

Dalam bidang sosial-budaya dan moral, praktik KKN ini telah menimbulkan "penyakit" dalam masyarakat. Perbuatan KKN seakan dianggap sebagai sesuatu yang halal dan wajar, padahal berdampak buruk bagi masyarakat luas. Dan satu dari dua tokoh proklamator

kemerdekaan RI, Dr. Mochamad Hatta, bahkan menganggap praktik korupsi sebagai bagian dari kebudayaan Indonesia! Ini merupakan suatu sinisme yang menandakan rusaknya moral bangsa akibat meluasnya praktik korupsi dan sejenisnya. Untuk praktik-praktik yang berkaitan dengan korupsi ini, negara kita memang sering mendapat sorotan lembaga internasional sebagai negara yang korup. Bahkan masuk dalam jajaran negara yang sangat korup di dunia, sebagaimana berkali-kali dikemukakan oleh lembaga riset tentang korupsi, *Transparency International*.

Dengan banyaknya dampak negatif dari adanya KKN tersebut, maka perlu ada upaya untuk mengeliminir, atau paling tidak meminimalkan, praktik yang merusakkan tatanan hidup masyarakat tersebut. Untuk itu, di samping diperlukan adanya ketentuan hukum yang tegas, gerakan moral masyarakat menentang KKN, juga dibutuhkan pemikiran-pemikiran akademik-praktis yang komperhensif, yang meninjau dari berbagai sisi, sehingga dapat diperoleh suatu strategi hingga agenda aksi untuk menghapuskan praktik KKN dalam segala bentuknya. Upaya yang dilakukan Badan Pengkajian dan Pengembangan (BPP) Pimpinan Pusat Muhammadiyah, dengan mengadakan simposium bertajuk “Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme: Tantangan Masa Depan Bangsa”, yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 29-30 Juni 1998, tidak lain dimaksudkan untuk menampung beragam pemikiran tentang KKN ini.

Simposium tersebut menghadirkan pembicara dari berbagai disiplin ilmu, dan sekitar 200 peserta yang berasal dari kalangan akademisi, politisi, bisnis, agamawan, dan sebagainya. Dengan pertimbangan hasil dari simposium ini penting untuk diketahui publik secara luas, kami — penyunting —, yang merupakan anggota BPP-PP Muhammadiyah, melakukan penyuntingan sehingga dapat menghadirkan buku ini. Untuk melengkapi kajian dari simposium, dalam buku ini ditambahkan pula beberapa tulisan dari penulis yang dianggap relevan sehingga bisa menghasilkan pandangan yang lebih komperhensif.

Sebagai suatu “bunga rampai”, tentu sulit diharapkan muncul

suatu alur tulisan yang runtut, dan tidak terjadi pengulangan untuk satu aspek yang sama. Misalnya saja, walaupun sudah diupayakan untuk tidak terjadi *over lapping* antara tulisan satu dengan lainnya, namun sangat mungkin hal itu tetap terjadi. Atas berbagai kekurangan yang masih dijumpai dalam buku ini, kami menantikan kritik dan komentar dari para pembaca, sehingga pada penerbitan yang akan datang bisa dilakukan revisi, ataupun tambahan bilamana diperlukan.

Kami ingin menghaturkan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi secara langsung, maupun tidak langsung sehingga buku ini dapat dipublikasikan, seperti para penyumbang tulisan, amal usaha Muhammadiyah di Jakarta (Universitas Muhammadiyah Jakarta, Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka, STIE Muhammadiyah, STIE Ahmad Dahlan, Rumah Sakit Islam Cempaka Putih Jakarta Pusat, dan Rumah Sakit Islam Pondok Kopi Jakarta Timur), serta pihak lain yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu. Secara khusus kami ingin mengucapkan terima kasih kepada *Prof. Dr. H.M. Amien Rais*, yang di tengah waktunya yang sangat sibuk, masih berkenan untuk memberikan kata pengantarnya; *Prof. Dr. H. Sjafrie Sairin*, Ketua Badan Pengkajian dan Pengembangan PP Muhammadiyah, yang secara moral selalu memberikan “*pressure*” sehingga memaksa kami untuk mempercepat kerja penyuntingan ini; serta Direktur Utama PT Aditya Media, *H. Totok Daryanto, S.E.*, yang memungkinkan buku ini terbit dan beredar pada waktunya.

Wassalamualaikum wr. wb.

Yogyakarta,
Syawal 1419 H/ Pebruari 1999 M

Penyunting
Edy Suandi Hamid
Muhammad Sayuti

PENGANTAR

M. Amien Rais

Kalau kita sekarang tetap bersemangat berbicara mengenai reformasi total, maka reformasi total itu antara lain bermakna bahwa segenap manifestasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) harus dipangkas secara bertahap dan sistematis. Bila kita jujur, maka kita akan segera mengetahui, dan sekaligus mengakui bahwa keterpurukan yang kita alami (sekarang ini dan nampaknya akan berkepanjangan) di bidang sosial, moneter, ekonomi, politik, dan bahkan bidang hukum, asal-usulnya adalah karena penyakit bangsa yang telah sangat dalam mengendap di dalam tubuh bangsa, yaitu penyakit KKN. Kadang-kadang kita merasa malu sebagai bangsa, oleh karena di berbagai media internasional dikatakan bahwa Indonesia merupakan pemegang rekor di dalam skala korupsi yang dideritanya. Ini merupakan suatu sorotan luar negeri yang betul-betul harus menggetarkan dan menyentak kesadaran kita bahwa persoalan KKN memang tidak bisa dianggap *enteng*, karena memang itulah akar permasalahan yang harus kita cabut dengan kearifan dan dengan kesungguhan.

Ada sebuah jurnal asing yang mengatakan bahwa *corruption is way of live in Indonesia*, yang berarti korupsi telah menjadi pandangan dan jalan kehidupan bangsa Indonesia. Mungkin komentar majalah asing tersebut menyakitkan, akan tetapi jauh sebelumnya tidak kurang dari Dr. Moh. Hatta, seorang Wakil Presiden Republik Indonesia, pada akhir tahun enam puluhan atau awal tujuh puluhan pernah mengatakan bahwa korupsi sudah cenderung membudaya di kalangan bangsa Indonesia. Sekarang apa yang dikhawatirkan Hatta tersebut telah menjadi kenyataan, bahwa skala korupsi telah menjadi demikian menggurita dan bisa dikatakan bukan saja korupsi telah membudaya, namun juga telah melembaga. Telah mengalami proses institusionalisasi, sehingga hampir-hampir tidak ada lembaga negara atau pemerintahan yang bebas dari penyakit korupsi.

Kita tentu mengetahui bahwa praktik KKN terkait erat dengan

sikap budaya bangsa Indonesia. Kalau kita tanyakan kepada ahli tentang budaya Indonesia, maka sebagian dari mereka mengatakan memang budaya kita itu menunjukkan adanya kelembekan di dalam mengatasi ketidakbenaran dan berbagai penyelewengan. Barangkali sinyalemen semacam ini sedikit banyak cocok dengan pantauan Gunard Myrrdal yang menyebut Indonesia sebagai *soft nation* atau bangsa yang lembek. Di sinilah kita harus melihat pentingnya membangun budaya baru yang lebih elegan, yang lebih disiplin, dan tidak kenal kompromi dengan penyelewengan-penyelewengan (korupsi) yang jelas-jelas menghancurkan sendi-sendi bangsa dan negara. Kita harus berusaha agar budaya korupsi itu menjadi semakin lemah dan akhirnya bisa dihilangkan sama sekali dari kehidupan nasional.

Memang apabila dilihat dari perjalanan sejarah Bangsa Indonesia, sejak zaman kerajaan-kerajaan masa lalu di Indonesia, apa yang dinamakan upeti, atau dalam Bahasa Jawa dikenal dengan istilah *glondong pengareng-areng*, yaitu hadiah dari rakyat kepada sang raja atau ratu sudah dipraktikkan dalam waktu yang lama. Ada juga yang mengatakan bahwa tradisi upeti itu diperkuat dengan masuknya budaya Cina yang menunjukkan bahwa praktik-praktik KKN di zaman Kerajaan Cina juga dipraktikkan secara luas. Namun masalahnya manusia tidak boleh berserah diri kepada kebudayaan yang sesungguhnya dapat dibangun kembali. Kita tidak boleh pasrah melawan korupsi dengan alasan bahwa budaya korupsi telah merajalela sehingga seolah-olah tidak ada lagi sedikitpun optimisme untuk menanggulangi KKN. Justru kita harus bangkit, harus bangun untuk merekonstruksi budaya kita agar menjadi budaya yang rasional, budaya yang penuh dengan *accountability* atau rasa tanggungjawab kepada Tuhan atau kepada publik atau kepada diri sendiri.

Dalam kenyataan tidak dapat diingkari bahwa mesin birokrasi di Indonesia sesungguhnya juga menjadi mesin KKN yang sangat produktif. Dalam jaringan birokrasi itulah "sel-sel" dan "darah" KKN mengalir deras. Tidak usah dihindari bahwa birokrasi di Indonesia juga birokrasi yang korup, sejak dari mengurus KTP (Kartu Tanda Penduduk), sampai untuk mendapatkan Hak Pengusahaan Hutan

(HPH), tidak pernah terbebaskan dari KKN. Dari skala semut sampai skala gajah, maka KKN akan selalu menyertai proses birokrasi di Indonesia. Kebetulan dengan kuatnya praktik KKN dalam jaringan birokrasi, kita akan terbentur bahwa implementasi hukum menjadi sangat lemah. Seolah-olah hukum itu menjadi tiba-tiba diskriminatif karena hanya berani mengejar mereka yang lemah dan kecil, sementara mereka yang berkuasa dan kuat itu seolah-olah ada di atas hukum. Sehingga *rule of law* tidak dapat diimplementasikan dengan lancar, berhubung *rule of law* itu sekedar menjadi slogan kosong dan penerapannya selalu sesuai dengan aksioma bahwa "yang kuat selalu dimenangkan sementara yang kecil dan lemah selalu dikalahkan". Dalam keadaan seperti inilah berlaku sebuah ungkapan klise *might is right*, kekuatan adalah kebenaran. Harusnya adalah *right is might*, kebenaran adalah kekuatan.

Dalam kaitan *rule of law* kita juga mengenal apa yang disebut dengan mafia peradilan yang terjadi secara mencolok di Indonesia. Para mafioso yang menggerakkan mafia peradilan, yang dapat membolak-balik kebenaran, betul-betul menguasai proses peradilan. Kasus-kasus seperti di atas dapat kita lihat mulai level kejaksaan sampai Kejaksaan Agung. Bahwa sekarang Kejaksaan Agung tidak berkutik sama sekali di dalam usaha memecahkan masalah KKN dari yang kecil sampai yang paling besar, ini menunjukkan bahwa hukum masih merupakan sesuatu yang sangat mewah di Indonesia. Tidak berlebihan juga jika dikatakan justru aparat hukum termasuk Kejaksaan Agung merupakan titik yang paling rawan dan lemah dalam menegakkan hukum. Melihat kenyataan tersebut kadang-kadang muncul pesimisme dengan aparat hukum, kita ingin menegakkan kebenaran dan keadilan tetapi apa lacur jika aparat penegak hukum sendiri sudah membusuk, penuh korupsi dan selalu mengambil jalan kompromi bilamana harus menegakkan keadilan atau ketika menanggulangi KKN..

KKN juga menjadi model interaksi atau *kongkalikong* antara kaum bisnis dengan para birokrat. Pengusaha yang tidak pandai menyogok birokrat hampir-hampir tertutup fasilitasnya untuk menggelar bisnis atau usahanya. Sebaliknya seorang birokrat yang tidak suka meminta

sogokan (berlaku jujur) kadang-kadang malah menjadi musuh bagi kolega-koleganya dan akan menerima resiko dikucilkan oleh dunia bisnis. Demikian eratnya korupsi dan kolusi itu sehingga di Indonesia ada istilah penguasaha, yaitu gabungan antara penguasa yang korup dengan pengusaha yang juga korup, dan itulah orang-orang yang harus diperhitungkan dan dibendung agar tidak merajalela, kalau proses reformasi total ingin mencapai tujuan dan kemenangannya.

Harapan yang masih tersisa dalam pencegahan dan penanggulangan KKN adalah kekuatan moral keagamaan. Begitu terang-benderangnya ajaran agama di dalam membedakan perkara mana yang *haq* dan mana yang *bathil*, mana yang benar mana yang salah, mana yang terpuji mana yang terkutuk. Sehingga dari wacana keagamaan dan dari sudut pandang agama, seseorang yang sampai memberikan toleransi pada perilaku KKN, maka tidak berlebihan jika dikatakan seseorang tersebut harus diragukan keimanannya. Padahal dalam kenyataan memang kadang-kadang resep-resep keagamaan menjadi sangat tumpul kalau sudah berhadapan dengan fenomena KKN. Seperti perkataan seorang ulama, bahwa seseorang yang beriman, tetapi melakukan KKN maka sesungguhnya dia tidak ada bedanya dengan seorang kafir. Al Qur'an banyak menyebut definisi kafir bukan sebagai orang yang menyekutukan Allah maupun alam ghaib, tetapi kafir juga bermakna orang yang menjadikan agama sebagai permainan atau topeng dalam menjalankan tindakan-tindakan yang koruptif. Maka dalam konteks ini kita dapat mengatakan bahwa para agamawan atau mereka yang memegang teguh ajaran-ajaran agama seharusnya memiliki keberanian yang jauh di atas rata-rata, karena memberantas KKN itu merupakan bagian dari keimanan seseorang.

Korupsi selalu dikaitkan dengan kolusi, dalam Bahasa Jawa kolusi diistilahkan dengan *gedhek anthuk*, yaitu yang satu menggeleng dan yang lainnya mengangguk. Yaitu suatu proses tahu sama tahu (tst.) di dalam membela atau melangsungkan sebuah perbuatan yang korup. Sesungguhnya al Qur'an sangat jeli dalam mengingatkan kita bahwa di muka bumi ini, di samping ada orang-orang yang beramar makruf nahi munkar, juga selalu ada kelompok-kelompok yang melakukan amar munkar nahi makruf. Mereka yang membela dan

menyuburkan KKN tentu termasuk golongan yang disebut al Qur'an dengan amar munkar nahi makruf tersebut. Mereka menebarkan kerusakan di muka bumi dan pada saat yang sama mereka mencegah kebenaran jangan sampai menang di bumi –yang selalu memberikan harapan terhadap masa depan ini.

Terus terang KKN pada rezim Orde Baru memang sudah berkembang-biak dan berurat-akar sehingga diperlukan sebuah kepemimpinan nasional yang bertahan kuat dan berdisiplin tinggi untuk menghapus praktik-praktik KKN, dengan program jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Sayang sekali masa pemerintahan peralihan ini kita belum pernah melihat ada koruptor kelas kakap yang dapat dibawa ke pengadilan. Walaupun sering kita lihat sandiwara yang cukup menarik dengan dipanggilnya beberapa oknum yang dicurigai melakukan KKN ke Kejaksaan Agung, namun ternyata sandiwara tersebut betul-betul sebuah sandiwara yang tidak pernah ada *follow up*-nya secara kongkrit. Saya melihat penyakit bangsa yang namanya KKN tidak dapat diatasi dalam masa pemerintahan transisi ini, karena elemen-elemen Orde Baru masih sangat dominan di mesin birokrasi baik sejumlah pimpinan ABRI maupun juga di kalangan dunia pengusaha.

Namun demikian kita tidak boleh putus asa, kita tidak boleh patah semangat oleh karena perjuangan untuk menegakkan reformasi insya Allah akan berakhir dengan kemenangan. Apa yang sekarang ini kita anggap mustahil sehingga kita seolah-olah mendapatkan *mission impossible* untuk menanggulangi KKN itu, namun dalam jangka panjang kalau ada kepemimpinan nasional yang jujur, yang menekankan pada kebenaran dan keadilan, tidak *ewuh pekewuh* untuk mulai memangkas KKN yang bersarang di tubuh berbagai departemen dan di berbagai sel-sel dalam dunia pengusaha, maka KKN tentu akan dapat ditanggulangi. Kita tidak perlu khawatir, karena di dunia banyak contoh yang membuat kita optimis. Lihatlah Negara Italia, negara di benua Eropa ini dulu terkenal sebagai negara yang praktik korupsinya tidak mengenal batas, seolah-olah tanpa tepi. Tetapi ketika aparat kepolisian, kejaksaan dan kehakiman dan didukung kekuatan angkatan bersenjata bersepakat untuk menanggulangi korupsi, maka korupsi

yang tanpa batas di Italia tersebut akhirnya dapat ditekan sampai titik yang paling minimal.

Demikian juga di Indonesia, masalahnya adalah punyakah kita komitmen atau *himmah*, dan niat yang kuat untuk mengatasi KKN atautkah kita hanya akan melakukan politik kosmetik, atau sandiwara bohong-bohongan sekedar untuk membuat hiburan bagi rakyat kita sendiri. Kita tidak dapat banyak berharap dari pemerintahan transisi ini dapat mengurangi korupsi, karena bagian-bagian tubuhnya juga banyak yang korup. Namun kita perlu meyakini pada saatnya bila pemerintahan baru telah terbentuk dengan visi yang jauh ke depan, dengan keberanian moral untuk membasmi KKN, dan dengan melandaskan program-program pada kebersamaan, keterbukaan, dan kejujuran, akhirnya KKN itu bukan sesuatu yang mustahil untuk di tanggulangi. *Wallahu a'lam.*

DAFTAR ISI

Dari Penerbit	iii
Prakata Penyunting	v
Pengantar : <i>M. Amien Rais</i>	ix
Daftar Isi	xv

PROLOG

Indonesia Modern dalam Perspektif Moral-Transendental	3
---	---

BAGIAN PERTAMA

KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME :

KAJIAN KONSEPTUAL DAN SOSIO-KULTURAL

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : Sebuah Pendekatan Kultural	
--	--

<i>Taufik Abdullah</i>	9
------------------------	---

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : Kajian Konseptual dan Sosio-Kultural	
--	--

<i>M. Dewam Rahardjo</i>	19
--------------------------	----

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : Tinjauan Budaya	
---	--

<i>Sjafri Sairin</i>	33
----------------------	----

DIALOG	44
--------	----

**BAGIAN KEDUA
KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME
DALAM BIROKRASI**

Birokrasi di Indonesia
Sangat Rawan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)
Darlis Darwis 57

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam Birokrasi
Mar'ie Muhammad 65

DIALOG 74

**BAGIAN KETIGA
ANTISIPASI HUKUM DAN MORAL KEAGAMAAN
TERHADAP PRAKTIK-PRAKTIK
KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME**

Antisipasi Hukum terhadap Praktik-praktik
Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)
Romli Atmasasmita 85

Advokasi terhadap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)
Adnan Buyung Nasution 91

Etika dan Penanggulangan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
di Era Reformasi
Th. Sumartana 97

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) :
dalam Perspektif Hukum dan Moral Islam
Fathurrahman Djamil, dkk. 103

DIALOG 116

BAGIAN KEEMPAT NEGARA, KKN, DAN REFORMASI EKONOMI

Negara, Bisnis, dan KKN Sebuah Fenomena Perburuan Rente <i>Mohtar Mas' oed</i>	139
Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan Bisnis Internasional <i>Arif Aryman</i>	151
Korupsi dan Reformasi Ekonomi <i>Edy Suandi Hamid</i>	161
DIALOG	176
Tentang Penulis	187
Tentang Penyunting	189
INDEKS	191

PROLOG

Indonesia Modern dalam Perspektif Moral-Transendental

Ahmad Syafii Maarif

Adalah Prof. Chandra Muzaffar dari Malaysia yang mencoba melihat krisis yang sedang menimpa kawasan Asia Tenggara dari perspektif moral-transendental dengan mengembangkan teori tentang kerakusan manusia. Kita baca:

... akar krisis mata uang (yang melanda sekarang ini) adalah kerakusan yang tidak pernah puas yang secara tragis telah menjadi daya dorong di belakang ekonomi global, regional dan nasional di mana-mana. Tentu saja kerakusan sebagai perangai buruk manusia bukanlah suatu yang baru. Sejarah masyarakat-masyarakat agama kita sarat oleh contoh-contoh tentang bagaimana kerakusan pada akhirnya telah menghancurkan si kaya dan si kuat. Tetapi apa yang membuat kerakusan di dunia kontemporer adalah: buat pertama kali dalam sejarah umat manusia kerakusan telah dilembagakan dan disahkan (greed has been institutionalised and legitimised). Manipulasi mata uang, yang dinilai kegiatan sah dalam "pasar bebas" yang mendominasi sistem global, melukiskan butir ini. Pelembagaan dan pengesahan kerakusan menggarisbawahi dikotomi antara peradaban-peradaban agama di masa lampau dan peradaban sekuler sekarang ini. (Lih. Chandra Muzaffar, "The Currency Crisis: 10 Spiritual-Moral Principles" dalam Just Commentary, No. 10, March 1998, hlm. 3).

Tokoh spiritual Hindu Mahatma Gandhi pernah pula berucap: "Bumi cukup untuk melayani keperluan manusia, tetapi tidak cukup untuk memenuhi kerakusan manusia." (Dikutip dari ucapan Ketua Wilayah Muhammadiyah Riau, H. Raja Roesli pada suatu pertemuan di Pekanbaru pada 28 April 1998). Ajaran Buddha tentang konsep hidup

yang benar ditafsirkan sebagai kegiatan ekonomi untuk kebaikan umum dan tidak merusak makhluk hidup di mana pun. (Muzaffar, *op.cit.*, hlm. 1). Kemudian ajaran Islam dan Kristen tentang larangan riba, menurut Muzaffar, adalah bukti bahwa agama-agama ini menentang setiap bentuk kerakusan dan ketidakadilan. (*Ibid.*, hlm. 2).

Strategi pembangunan nasional kita selama Orde Baru yang diarsiteki para ekonom “Mafia Berkeley” dengan bertumpu kepada konsep populer berupa *economic growth* dan peningkatan *per capita income* dalam bingkai kapitalisme semu tanpa fondasi moral yang kokoh tampaknya merupakan di antara sebab mengapa bangsa kita demikian rapuh digoncang krisis. Dalam keadaan yang serba memelas ini IMF (*International Monetary Fund*) kita minta untuk menolong bangsa ini dari kebangkrutan ekonomi sekalipun dengan mengorbankan kedaulatan kita sebagai bangsa. IMF pun telah mempermainkan kita dengan cara mengulur-ulur pengucuran pinjamannya. Kita memang sedang berada pada batas sejarah yang sangat kritis. Sebenarnya yang mengalami kegoncangan tidak saja ekonomi kita, dunia politik pun sudah sejak Dekrit 5 Juli 1959 mengalami kemacetan. Sistem Demokrasi Terpimpin (1959-1966) yang dijalankan Soekarno telah berakhir dengan malapetaka nasional berupa G30S/PKI dengan segala akibat buruk yang mengiringinya. Pada 1966 tingkat inflasi kita telah mencapai angka sekitar 650 persen.

Kemudian datanglah sistem Orde Baru (1966-1998) yang secara diam-diam menjadikan ekonomi sebagai panglima, demi mengimbangi Orde Lama dengan politik sebagai panglima. Memang pada dua dekade awal kita selalu dininabobokkan oleh berita tentang keberhasilan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi nasional kabarnya bergerak antara 5 s/d 8 persen dengan pendapatan per kepala sebelum krisis sekitar US\$ 1,185. Tetapi mengapa tiba-tiba terpuruk begitu saja setelah didahului oleh krisis yang dialami *bath* Thailand pada bulan Juni 1997. Sampai hari ini belum ada satu teori ekonomi yang dapat menjelaskan secara memuaskan tentang krisis ini. Sebagai seorang yang bukan ekonom, saya tidak mau berpanjang-panjang berbicara mengenai

masalah ini. Saya lebih baik kemudian beralih kepada masalah tipe kepemimpinan nasional kita sejak 1950 setelah adanya pengakuan kedaulatan oleh Belanda melalui Konferensi Meja Bundar akhir 1949.

Dalam kemasan kategori kasar, selama 48 tahun kita mengenal dua tipe dan dua orientasi kepemimpinan nasional: orientasi kekuasaan dan orientasi moral. Tipe pertama berkerumun di sekitar Bung Karno dan Soeharto. Tipe kedua dapat ditemukan di sekitar Bung Hatta dan A.H. Nasution. Bung Karno dan Bung Hatta mewakili sipil, Nasution dan Soeharto mewakili militer. Dan secara kebetulan bila dilihat dari latar belakang kultural Soekarno dan Soeharto berasal dari Jawa, sedangkan Hatta dan Nasution dari Sumatra. Pada saat Hatta masih setia bersama Bung Karno, moral bangsa masih berada dalam kendali, tidak sampai meluncur ke dalam jurang malapetaka. Tetapi begitu Hatta melepaskan jabatannya sebagai wakil presiden pada Desember 1956, Soekarno mulai "main kayu". UUD dilanggarnya, majelis konstituante dan DPR pilihan rakyat dibubarkannya. Atas nama UUD 1945, Soekarno telah tampil sebagai penguasa tunggal sampai sistem Demokrasi Terpimpin yang diciptakan dengan sepenuh imajinasinya hancur berantakan pada 1965/1966.

Soeharto yang tampil atas nama Demokrasi Pancasila persis mengikuti Bung Karno sebagai penguasa tunggal. Pancasila, UUD 1945, dan segala perundang-undangan umumnya ditafsirkan secara monolitik. Kelebihan Soeharto adalah karena dapat bertahan selama 32 tahun, sementara sistem otoritarian Soekarno hanya mampu hidup sekitar enam tahun. Semula diharapkan Nasution dengan kekuatan moralnya akan dapat mengimbangi Soeharto dengan orientasi kekuasaannya yang luar biasa itu. Tetapi sejak 1968 bekas Ketua MPRS ini disingkirkan secara sistematis oleh mesin kekuasaan yang dibangun Soeharto-Ali Murtopo dengan para oportunist politik lainnya. Suatu kali Nasution pernah mengatakan bahwa teman-temannya telah mengidap penyakit rakus, baik dalam politik maupun dalam ekonomi.

Yang ironis adalah bahwa tokoh-tokoh moralis Hatta-Nasution dan para pendukungnya tidak berdaya menghadapi mesin kekuasaan yang dibangun oleh Soekarno-Soeharto dengan para pendukungnya pula di atas kultur setengah feodal yang menyesak nafas itu.

Kini kedua mesin kekuasaan itu telah berantakan dengan mengantarkan bangsa ke tubir jurang kehancuran total: politik dan ekonomi. Mesin kekuasaan Soeharto dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme-nya kini telah dan sedang dihujat di mana-mana, dari pucuk sampai ke akar rambut. Pertanyaan yang mendesak kemudian adalah: *how to save the future of this nation politically, economic, and morally?* Jawaban sederhana yang dapat saya kemukakan adalah bahwa sistem kekuasaan wajib ditegakkan di atas landasan moral yang kokoh. Tanpa moral kekuasaan pasti akan bersifat destruktif. Dalam perspektif ini, kekuatan moral bangsa tidak boleh menyerah kepada mesin kekuasaan yang amoral. Sikap Hatta-Nasution yang mem *free chance* kepada mesin kekuasaan tanpa moral tidak boleh terulang lagi buat selama-lamanya di masa depan, jika memang kita tidak ingin melihat bangsa ini semakin terpuruk dan kemudian tergeletak di pinggir jalan raya peradaban global yang semakin sekuler. Untuk menguatkan fondasi moral ini agama dan Pancasila wajib difungsikan secara nyata dalam membentuk perangai penguasa dan masyarakat. Yang berlaku selama ini adalah: agama dan Pancasila diagungkan dalam kata dan tulisan, tetapi dalam perangai keduanya dilecehkan dan dikhianati! Maka kemudian berlakulah palugodam sejarah atas bangsa kita yang membuat kita tertatih-tatih, hampir tak berdaya, namun kita tidak pernah putus asa dalam menatap masa depan yang kelabu sekalipun. Agama melarang kita untuk putus asa!

BAGIAN PERTAMA

**KORUPSI, KOLUSI, DAN
NEPOTISME:
KAJIAN KONSEPTUAL
DAN SOSIO-KULTURAL**

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : Sebuah Pendekatan Kultural

Taufik Abdullah

Kalau benar bahwa pelacuran adalah “*the oldest profession*”, maka korupsi dan kolusi barangkali boleh juga dikatakan sebagai “*as old as the organization of powers*”. Kalau dilupakan saja teori Plato dan Aristoteles atau kisah-kisah para khalifah terkemuka untuk menghalangi jangan sampai korupsi, kolusi, dan nepotisme (dalam arti yang sederhana, yaitu kecurangan, persekongkolan, dan ketidakadilan) terjadi, maka boleh dikatakan sudah sejak masa awal revolusi nasional kita, ejekan terhadap korupsi dan nepotisme telah terdengar. Kolusi adalah “istilah” yang baru dikenal, meskipun telah lama dijalankan. Tst (tahu sama tahu) adalah ejekan akan terjadinya KKN.



Korupsi, kolusi, dan nepotisme adalah konsep-konsep yang hanya bisa dikenakan dalam konteks organisasi, apakah berupa perusahaan, partai politik, persatuan olah raga, dan sebagainya, atau, tentu saja dan lebih penting, negara. Dalam konteks masyarakat umum ketiga konsep itu tak berfungsi. Mengambil sesuatu yang bukan hak dalam konteks masyarakat umum disebut *pencurian*, *pencopetan*, atau yang lebih seram, *perampokan*, bukan korupsi. Juga mendapatkan imbalan atas jasa baik yang diberikan atau akan diberikan adalah yang wajar saja. Hal ini tidak disebut sogok atau *graft*, yang secara teoretis termasuk kategori korupsi, tetapi oleh masyarakat disebut balas jasa. Sedangkan kolusi dan nepotisme adalah praktik sosial yang dianggap mempunyai nilai yang baik. Apa salahnya menjalin kerjasama dengan teman sendiri untuk mendapatkan keuntungan bersama? Bukankah para pedagang dan pengusaha kecil lebih mungkin bertahan dengan mengadakan “kolusi” sesama mereka? Mengapa tidak memberikan kesempatan pada anak atau

sanak keluarga yang lain? Tetapi memang seandainya ketiganya telah bergabung menjadi satu maka kita akan berhadapan dengan mafia atau *organized crime*.

Jadi, bisalah dibayangkan kalau sekiranya batas-batas *wilayah masyarakat*, yang dibimbing oleh nilai-nilai moral, kepatutan dan kepantasan sosial-kultural dikaburkan atau terkabur dengan *wilayah organisasi*, khususnya *negara*, yang diatur oleh kaidah hukum dan alat kekuasaan yang sah, KKN bukanlah sesuatu yang dimasalahkan, meskipun, bisa saja meresahkan karena akibat yang ditimbulkannya. Bukankah "kolusi" antara wedana atau bupati dengan tuan perkebunan adalah kisah yang biasa saja di masa awal kapitalisme perkebunan, meskipun akibatnya rakyat menderita? Dan kalau mereka berontak, yang menjadi masalah bukanlah ketidakwajaran tindakan itu, tetapi tekanan eksplotasi yang dirasakan. KKN dianggap sebagai penyimpangan atau *deviation* yang tak bisa dibiarkan kalau tekanan yang disebabkan telah melampaui batas. Ketika "wilayah privat" (*private sphere*) telah berhimpitan dengan "wilayah publik" (*public sphere*), KKN tidak dianggap sebagai sebuah masalah, namun seketika himpitan dipisahkan, maka KKN pun menjadi problematik yang serius.

Sebenarnya KKN adalah konsep baru. Sebagai konsep KKN hanya dikenal dalam konteks negara modern, ketika rasionalisasi dalam sistem kenegaraan telah terjadi. Konsep KKN, semakin jelas ketika teori kenegaraan modern yang menekankan pembagian kekuasaan telah semakin diterapkan dalam sistem kenegaraan. Boleh juga sebenarnya dikatakan bahwa konsep KKN, yang mengingkari *fair play* dalam kompetisi, seumur dengan kapitalisme, yang memang menekankan rasionalitas, kepastian hukum dan aturan, serta profesionalisme. Maka jangan heran kalau oposisi terhadap kapitalisme kadang-kadang juga menimbulkan ekse yang menampilkan diri anti-rasional, yang merelatifkan kepastian hukum serta mementingkan kesetiaan ideologis daripada kemampuan profesional. Di jaman Mao Zedong, *better red than expert* (lebih bagus Merah daripada ahli) adalah slogan di masa Revolusi Kebudayaan RRC (Republik Rakyat Cina) di tahun 1960an. Nah di jaman Orde Baru yang dipentingkan adalah kesetiaan pada Pancasila,

walaupun pintar dan hebat, tapi kalau nilai Pancasila empat, maka dia tidak akan naik pangkat. Dalam hal ini kita sama dengan RRC.



KKN terutama melibatkan *public servant* (apakah birokrat, hakim, atau wakil rakyat) dan terjadi dalam *public sphere*. Korupsi terjadi karena *public servant* menyalahgunakan kedudukannya untuk mendapatkan keuntungan pribadi dengan merugikan negara dan masyarakat. Dalam konteks ini kolusi dan nepotisme hanyalah dua corak dari perilaku yang sama. Kolusi berarti mengikat kerjasama dengan pihak luar— swasta — untuk mendapatkan keuntungan yang tak sah dari milik publik atau negara. Sedangkan nepotisme memberikan kedudukan publik berdasarkan ikatan keluarga atau kekerabatan darah atau ideologis, bukan berdasarkan pertimbangan *merit*.

Kejujuran, iman serta itikad baik adalah nilai abadi dan universal. Tetapi kalau KKN dilihat dalam konteks “negara modern”, terjadinya gejala penyimpangan itu bisa dikembalikan pada lemahnya sistem pengawasan birokratis, jadi jangan hanya dilihat imannya yang kurang, kejujurannya yang kurang, dalam konteks negara modern, kita harus melihat pada struktur yang dapat membendung kelemahan manusia ini. Kurang berfungsinya aparat hukum dan lembaga peradilan. Tak adanya kejelasan hukum tentang definisi korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apakah definisi hukum —bukan sosiologis dan politik— yang jelas dari ketiga hal itu? Tidak berdayanya pers, sebagai pembawa berita dan penyalur kontrol sosial, dalam berhadapan dengan segala macam rambu-rambu politik dan hukum, yang didukung oleh ajaran yang sangat “fleksibel” tentang pers yang “bebas dan bertanggung jawab”. Berbagai hal lain bisa juga diajukan, tetapi akhirnya kita sampai juga pada sistem politik. Lemahnya peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai saluran dari aspirasi sosial dan pelaksana kontrol sosial terhadap lembaga pemerintahan. Apalagi kalau kelemahan itu juga didampingi oleh sistem politik yang otoriter, yang bukan saja menguasai alat pemaksa (*apparatus of coercion*, baca : tentara) yang sah, tetapi juga *patronage* ekonomi yang tanpa batas. Ditambah dengan monopoli pemahaman terhadap

ideologi negara maka sempurnalah lapangan yang memberi kebebasan pada KKN. Dalam suasana ini KKN semakin diperlakukan sebagai hal yang lumrah saja. Bahkan DPR, *sang penyambung lidah rakyat*, adalah bagian yang tak terpisahkan dari sistem KKN itu. Berapa banyakkah dana khusus yang harus disediakan sang menteri kalau ingin rancangan peraturan yang dibuatnya segera disahkan sebagai undang-undang? Dalam konteks “kebiasaan” seperti ini KKN bukanlah skandal.

Korupsi baru menjadi skandal kalau keserakahan telah melampaui batas, sehingga sempat menginjak rezeki orang lain dan jika saja prinsip yang dipegang teguh oleh *the three musketeers* (satu untuk semua, semua untuk satu) telah dilanggar secara eksekutif. Kolusi baru menjadi masalah kalau telah tergelincir menjadi “kredit bermasalah”. Nepotisme menjadi pembicaraan umum kalau pegawai yang baru diangkat langsung mendapat pangkat IV/c. Atau Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dipenuhi oleh isteri, anak, ipar, keponakan dan mertua. Jadi KKN baru dirasakan ada, karena eksekutif telah terjadi. Tanpa eksekutif, KKN tidak dianggap “ada”. Tetapi bukankah kebebasan mempunyai kecenderungan untuk mengingkari batas? Eksekutif pun menjadi kebiasaan. Akibatnya sendi-sendi negara bahkan masyarakat, pun mengalami proses disintegrasi.



Tentu saja masalah KKN tidak bisa hanya diterangkan dari sudut sistem politik yang otoriter yang berdampingan dengan sistem ekonomi yang kapitalistik belaka. Sebab bukankah secara ideologis otoritarianisme maupun kapitalisme adalah tidak diakui (sah)? Tetapi mengapa hal ini di masa Orde Baru hanya bisa menjadi bahan gunjingan, yang umumnya juga tak terlalu terbuka, tetapi bukan, atau jarang, merupakan persoalan hukum? Berapa orang yang pernah ditangkap karena kasus korupsi di Indonesia?

Mungkinkah hal ini disebabkan karena terlalu panjangnya proses transisi yang harus kita lalui dari —apa yang lebih dari tiga puluh tahun yang lalu disebut Clifford Geertz—yaitu peralihan dari *old society* menuju *new state*? “Masyarakat lama” yang bercorak *primordial*, yang

bertolak dari nilai-nilai tentang keserasian dan keharmonisan, terlalu lama bertahan pada hal usaha ke arah pembentukan “negara baru”, yang bertolak dari ketentuan konstitusional tentang hak dan kewajiban dan warga negara, sehingga berbagai kekikukan dalam kehidupan kenegaraan terjadi.



“Primordialisme” sebagai sebuah konsep analisis adalah situasi kultural yang bersifat lokal dan cenderung ahistoris, *inward looking* dan statis. Tetapi menjadi riil dirasakan ketika berhadapan dengan dunia luar yang “asing”. Dalam penghadapan inilah primordialisme menjanjikan perlindungan dan rasa “*at home*”. Ikatan “orang sekampung” adalah primordialisme yang paling biasa dan paling awal. Sebagai sebuah konsep primordialisme bisa juga dikenakan kepada ikatan primer yang lain. Kesatuan etnis yang kecil dan aliran keagamaan yang minoritas bisa juga menjadi landasan primordialisme. Karena itulah komunitas-nasional, yang terdiri dari sekian banyak ikatan primordial, berusaha sejauh mungkin meniadakan atau memperkecil pengaruh primordialisme. Jadi, meskipun membosankan karena seringnya, slogan TVRI “menjalin persatuan dan kesatuan”, bisa jugalah dipahami.

Landasan dari ikatan sosial primordialisme lama kini telah mengalami perubahan. Hal ini antara lain ditandai oleh perubahan konsep keluarga dan “orang sekampung” sebagai akibat dari berdirinya negara nasional, mobilitas geografis dan sosial, dan sekian banyak peristiwa sosial-kultural yang lain, namun primordialisme sebagai gaya kehidupan masih bertalian. KKN adalah wujud yang otentik dari keberlanjutan primordialisme dalam konteks negara modern.



Sebagai landasan ikatan sosial yang memberikan rasa aman dalam berhadapan kekuatan luar yang “mengancam”, primordialisme ditopang oleh dua corak etik kemiskinan yang bercorak horizontal, yaitu etik “kemiskinan yang ditanggung bersama” dan “etik subsisten”, serta patrimonialisme yang vertikal. “*Shared poverty*”, sebuah konsep yang

diperkenalkan Clifford Geertz, sebagai mekanisme sosial masyarakat petani Jawa untuk mempertahankan kehidupan yang pahit, telah banyak mendapat bantahan, terutama dari kalangan ahli sosiologi pedesaan. Mereka mengatakan bahwa proses pemiskinan Jawa bukan melahirkan tradisi “membagi kemiskinan”, seperti membagi-bagi kerja agar semua mendapat serba sedikit, tetapi malah menimbulkan kelas dan pertentangan sosial. Geertz membela pendapatnya dengan mengatakan bahwa baginya konsep ini bukanlah semata-mata bersifat sosial ekonomi, tetapi lebih merupakan sebuah konsep kultural. Dalam konteks ini maka perbedaan sosial-ekonomis yang mencolok dianggap sebagai sebuah ketidakwajaran sosial-kultural.

Kalau begitu soalnya maka kita bisa memahami juga akan berlanjutnya pengaruh mitos tentang *tuyul* —itu makhluk aneh yang bisa memperkaya orang di luar kewajaran logika. Mitos, kata Levi-Strauss, lahir ketika rasionalitas yang berlaku telah gagal menjelaskan realitas yang terjadi. Mengapa ada di antara kita orang yang sedemikian kaya? Dengan landasan pikiran ini maka bisa jugalah dimengerti berlanjutnya tradisi akan impian datangnya Ratu Adil —sebuah impian yang di saat-saat tertentu, seperti studi Sartono Kartodirjo memperlihatkan, menjadi pendorong munculnya *social movement* yang ingin mempercepat datangnya kebahagiaan, entah yang telah hilang, entah yang kini masih dinantikan.

Shared poverty adalah budaya kemiskinan (*culture of poverty*). Sebagai sebuah konsep *shared poverty* merumuskan tradisi yang ingin membagi bersama sumber ekonomi yang terbatas dan menetap agar ancaman dari luar, apakah kekuatan alam, atau bisa juga dunia yang serba asing, bisa dielakkan. *Shared poverty* adalah landasan etik dan kultural dari ikatan solidaritas dalam kalangan yang akrab dan saling memerlukan.



Budaya kemiskinan bukan saja mengharuskan adanya etik hidup bersama dalam berhadapan dengan kekuatan luar, tetapi juga etik *subsisten*. Sebuah corak dari *moral economy* diperlukan karena masa depan adalah wilayah asing yang menjanjikan serba ketidakpastian. Dengan

begini, seperti kata James Scott, bukan saja sikap hemat perlu dipelihara, percobaan yang belum tentu mendatangkan hasil yang lebih baik harus dihindarkan. Bagaimana kalau sekiranya percobaan itu gagal, sedangkan *margin* kemiskinan telah berada di ambang batas. Maka *moral economy* bukanlah semata-mata mengajarkan sikap hati-hati dan hemat, tetapi juga meletakkan dasar yang kuat bagi sikap konservatisme —yaitu ketakutan dan keengganan mengubah sesuatu yang dirasakan telah memadai. Hari depan terlalu mengancam untuk dijadikan sebagai taruhan.



“Kemiskinan yang ditanggung bersama” (sebagai alat perlindungan terhadap kekuatan luar) dan “etik subsisten” (yang konservatif) adalah ciri masyarakat agraris atau, bisa juga, pantulan dari tradisi agraris. Dalam sejarah masyarakat agraris ini terikat dalam hubungan yang bercorak patrimonialistik dengan bangsawan, para penguasa. Mereka mendapatkan perlindungan dari para penguasa dalam berhadapan dengan dunia luar yang asing atau masa depan yang mengerikan, tetapi mereka mempunyai kewajiban untuk memberikan sebagian hasil mereka kepada para pelindung tersebut.

Hubungan yang harmonis antarkedua lapisan sosial ini selalu dipelihara, dengan berbagai simbol dan ajaran moral. Maka berbagai corak upacara serta ragam bahasa pun diperkenalkan agar hubungan keduanya tetap terjaga dan batas dari kedua dunia yang berbeda itu tetap terpelihara. Kegagalan dalam harmoni adalah sebuah nista yang harus dihindarkan. Kekaburan batas dari keduanya adalah sebuah aib yang tak bisa dengan begitu saja dimaafkan. Kalau saja terjadi *asimetri* dalam hubungan maka berbagai cara protes pun dilembagakan.

Sejarah zaman kolonial dari negeri kita memperlihatkan bahwa proses birokratisasi dan rasionalisasi yang dijalankan oleh negara kolonial bertengger dengan kukuh di atas corak hubungan patrimonialistik itu. Bahkan lebih daripada itu gaya hidup yang feodalistik pun dipupuk pula. Dalam suasana seperti ini kaburlah batas-batas antara wilayah “pribadi”, sebagai bagian dari anggota masyarakat tradisional yang

patrimonialistik, dengan wilayah “publik”, yang rasional dan tergantung pada ketetapan hukum. Keterkaburan inilah yang dirasakan menjadi sumber berbagai dilema kultural.



Maka, mestikah diherankan kalau bagi para pemimpin pergerakan kebangsaan nasionalisme bukan saja berarti “hasrat ingin bersatu”, tetapi juga pengingkaran terhadap kolonialisme, primordialisme, dan tradisionalisme (yang diwakili oleh sistem patrimonial dengan gaya feodalistik). Mestikah pula diherankan kalau mereka hanya memperlakukan tradisi dan peninggalan masa lalu, yang masih sangat riil itu, sebagai bahan yang harus dipertimbangkan, tetapi bukan orientasi, dalam usaha membentuk negara nasional yang modern, rasional, demokratis, dan progresif. Tetapi memang kekuatan masa lalu sangat kuat dan pengaburan wilayah publik dan privat tak mudah hilang begitu saja. Primordialisme yang disalin ke dalam percaturan politik nasional bukan saja mengancam integrasi bangsa dan teritorial tetapi juga kestabilan politik. Apakah yang salah? Jawaban yang diberikan Presiden Soekarno ialah ketimpangan antara sistem politik, yang bercorak demokrasi liberal Barat, dengan kepribadian bangsa. Maka pemecahannya ialah kembali kepada “kepribadian bangsa”. Artinya tak lain pengaburan pembagian kekuasaan dan pengaburan “wilayah publik” dengan “masyarakat umum”. Konstitusionalisme, yang menekankan kepastian hukum, menjadi momok dan diganti oleh primordialisme baru, yang bertolak dari nilai-nilai solidaritas (dalam berhadapan dengan dunia luar yang dianggap “musuh”), konservatisme (yang bertolak dari etik subsisten yang enggan berubah) dan patrimonialisme (yang feodalistik dan otoriter). Kesemuanya dibungkus oleh retorika revolusioner dan kerakyatan. Demokrasi terpimpin adalah *house of dreams* yang mengaburkan batas-batas ideologi dan konstitusi, relativisme nilai kultural dan kepastian hukum, dan sebagainya, tetapi melihat dunia dengan kaca mata serba konflik.

Tragis memang, kalau diingat bahwa cita-cita mendirikan *nation state*, yang modern, adalah sesungguhnya sebuah usaha untuk mengatasi

berbagai dilema kultural, yang dihadapi berbagai kesatuan etnis kita dalam proses perubahan sosial, kini, setelah negara nasional telah berdiri, kita kembali ke suasana yang melahirkan dilema kultural itu.



Orde Baru yang meletakkan legitimasi sebagai pelaksana UUD 1945 yang konsisten tetapi sesungguhnya melanjutkan tradisi pengaburan ini. Dengan landasan “negara ini kekeluargaan” dan “jati diri bangsa” bukan saja orientasi ke belakang dan primordialistik (dalam pengertian di atas) dan paternalistik diperteguh, sistem hegemoni pun diletakkan. Pemegang kekuasaan pun menjadi pemegang monopoli tunggal dari ideologi negara. “Pendekatan kultural terhadap politik” adalah pusaka “Orde Lama” yang diwarisi dan dijaga dengan penuh rasa hormat oleh “Orde Baru”. Dalam suasana ini “nilai masyarakat” (yang berciri-ciri primordialistik) pun bercampur aduk dengan kaidah hukum (yang konstitusional). Di saat negara adalah pemegang yang sah dari alat kekerasan dan pemaksa (*coercion*) dan pemberi *patronage* ekonomi serta pemegang monopoli ideologi maka pencampuran ini tidak lain dari sistem otoritarianisme yang sempurna. Dan sempurna pulalah lahan yang menyuburkan KKN.

Begitulah Indonesia mungkin adalah sebuah bangsa yang paling sadar akan ideologi, tetapi sebuah negara yang mempunyai masyarakat madani (*civil society*) yang teramat lemah. Tetapi personifikasi nilai kultural ideologis dan sentralisasi kekuasaan bukan saja menumbuhkan dan memupuk situasi anti-dialog dan konservatisme serta mengaburkan batas *private* dengan *public sphere* tetapi juga memandulkan pemikiran kreatif. Maka ketika ujian besar tanpa diduga datang dan sebuah penyelesaian politik sementara didapatkan, maka yang menonjol ialah *euphoria* dan kecenderungan memonopoli kebenaran. Demi “demokrasi” sikap otoriter yang tanpa kompromi seakan-akan tampil sebagai pahlawan.



Maka dalam kaitan kecenderungan ideologi Orde Baru ini arti dari “trilogi pembangunan” (stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan) hanyalah peneguhan sistem kekuasaan yang hegemonik dan paternalistik, konservatif, dan yang sibuk —tanpa sengaja —memperabadikan berbagai dilema kultural yang hanya diselesaikan dengan pemakaian *coercion*.

Berbagai keharusan politik, ekonomi, dan hukum yang harus mengalami reformasi —mulai dari sistem pemilihan umum, kepartaian, monopoli, kredit pengusaha kecil sampai pada undang-undang pers dan kejelasan kaidah KKN namun pengabdian pendekatan kultural terhadap negara hanyalah akan melanjutkan proses retardasi ke arah kematangan politik.

KKN adalah hal yang paling primitif dalam diri manusia dan akan selalu ada dan riil. Kelemahan iman dan mudahnya tergoda untuk melakukan hal-hal yang dalam hati nurani dirasakan tidak benar adalah masalah abadi. Salah satu sebab dari berdirinya negara modern adalah untuk menjaga agar “keganasan” KKN bisa dijinakkan. Tetapi bila saja keharusan hukum dan rasionalitas dari negara modern dikaburkan dengan nilai-nilai yang kemasyarakatan, yang primordial, maka KKN pun tanpa segan-segan akan mengisap segala sumber yang dipunyai negara. Kini kita harus berpikir mungkin sudah waktunya kita lebih memperhatikan pembentukan masyarakat madani, masyarakat kewargaan, yang terkait dengan kenegaraan, dan meninggalkan kesibukan pada “nilai-nilai” luhur yang merelatifkan semua. Tugas negara adalah pemeliharaan kehidupan demokratis yang berdasarkan hukum, bukan menciptakan “nabi-nabi”, yang hafal nilai-nilai, tetapi merelatifkan batas masyarakat, sebagai “wilayah nilai”, dengan negara, sebagai “wilayah kekuasaan dan hukum”.

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : Kajian Konseptual dan Sosio-Kultural

M. Dawam Rahardjo

Korupsi adalah istilah yang sudah lama dikenal dalam masyarakat Indonesia. Tidak demikian halnya istilah kolusi dan nepotisme. Dua istilah terakhir itu baru muncul dan marak dibicarakan pada akhir Orde Baru. Ketiganya berkaitan dan mengandung makna inti yang sama. Sebenarnya implikasi makna kolusi dan nepotisme agak berbeda dengan korupsi. Tetapi dalam konteks pembicaraan sekarang ini, yang tercakup dalam isu "KKN" (korupsi, kolusi, dan nepotisme), esensi kolusi dan nepotisme merujuk pada korupsi. Hal ini sebenarnya adalah sebuah salah kaprah. Tetapi penggunaan istilah kolusi dan nepotisme itu tidak begitu keliru, karena intinya adalah korupsi, baik dalam arti ekonomi maupun politik (*political corruption*). Istilah "*political corruption*" yang dipergunakan oleh Arnold J. Heidenheimer sebagai judul bukunya (1970), sebenarnya juga mencakup pengertian korupsi dalam kegiatan ekonomi bisnis.

Korupsi berasal dari kata *corruption*, artinya kecurangan atau perubahan, dan penyimpangan. Kata sifat *corrupt*, berarti juga buruk, rusak, tetapi juga menyuap, sebagai bentuk sesuatu yang buruk. Dalam *Webster's New American Dictionary* (1985), kata *corruption* diartikan sebagai *decay* (lapuk), *contamination* (kemasukan sesuatu yang merusak) dan *impurity* (tidak murni). Sedangkan kata *corrupt* dijelaskan sebagai "*to become rotten or putrid*" (menjadi busuk, lapuk, buruk atau tengik), juga "*to induce decay in something originally clean and sound*" (memasukkan sesuatu yang lapuk atau busuk dalam sesuatu yang semula berisi bersih dan bagus).

Pengertian korupsi seperti itu terdapat pula dalam al Qur'an al Karim. Hanna E. Kassis, dalam bukunya *The Concordance of the Qur'an* (1983), menafsirkan pengertian korupsi dalam beberapa kata, yakni *bur*, *dakhal*, *dassa*, *afsada*, *fasad*, *fasada*, *khaba'ith*, *khubutta*, yang cukup banyak

disebut. Arti semua kata itu memang berkaitan dengan rusak, kerusakan, merusak. Dalam surat al Baqarah : 205 umpamanya antara lain dikatakan bahwa “Allah tidak menyukai kerusakan (korupsi)”. Demikian pula larangan untuk berbuat korupsi, pengrusakan, pelanggaran (Q.s. al Qashash : 77).

Sebelum ayat ini, disebut nama Qarun —seorang kaum nabi Musa a.s. yang kaya-raya dan korup ketika itu— yang disertai “perbendaharaan harta yang kunci-kuncinya sungguh berat dipikul oleh sejumlah orang yang kuat”. Dalam surat al Nahl : 92 disebut istilah *dhahal* yang terdapat dalam anak kalimat “kamu menjadikan sumpah (perjanjian) mu sebagai alat untuk saling menipu di antara kamu”. Di sini, pengertian korupsi berkaitan dengan penyalahgunaan kesepakatan (yang mengandung kekuatan hukum) sebagai alat penipuan.

Dengan demikian, korup itu berarti perbuatan yang melanggar hukum yang berakibat merusak tatanan yang sudah disepakati. Tatanan itu bisa berujud pemerintahan, administrasi atau manajemen. Imam Khomainsi suka mengutip surat al Namal : 34 yang artinya: “Sesungguhnya tiran-tiran itu, jikalau menjajah suatu negara, niscaya mereka berbuat korup (merusak tatanan) dan menjadikan penduduk yang mulia menjadi hina”. Sebenarnya kata-kata itu diucapkan oleh Ratu Balqis (*Queen Sheba*) yang ditujukan kepada Raja Sulaiman. Padahal, untuk mencegah masuknya Raja Sulaiman ke negerinya, ia memberikan suatu hadiah yang sebenarnya dapat dikategorikan sebagai suap yang merupakan suatu perbuatan korupsi. Sebagaimana diketahui kemudian dalam kisah al Qur’an, Raja Sulaiman yang juga nabi itu tidak bisa disuap, karena hadiah walaupun merupakan karya seni yang indah itu ditolak. Dalam kisah al Qur’an pengertian korupsi berkaitan dengan kekuasaan. Di situ dikisahkan bahwa kekuasaan itu mungkin bisa ditaklukkan dengan pemberian materi kepada seseorang yang memegang suatu kekuasaan. Seseorang yang tersangkut korupsi adalah seseorang yang berbuat sesuatu yang melanggar hukum, kesepakatan atau perjanjian yang bernilai sosial. Melanggar hukum berarti merusak ikatan seseorang dengan kekuasaan yang diamanatkan kepadanya.

Berdasar sejarah penggunaannya, korupsi adalah istilah politik dan termasuk ke dalam perbendaharaan ilmu politik, walaupun banyak

kamus politik (misalnya *A Dictionary of Political Thought*, karya Roger Scruton, 1982) atau bahkan ensiklopedi politik (misalnya *the Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, 1987, 1993) dan beberapa lainnya, tidak memasukkan istilah itu sebagai entri. Walaupun demikian, istilah itu dimasukkan dalam *Encyclopaedia of Social Science* (Edwin R.A. Seligman & Alvin Johnson, 1968), dalam entri yang berjudul "*political corruption*". Dengan demikian maka korupsi memang dimengerti sebagai istilah politik. Karena walaupun sering berkaitan dengan sesuatu yang bersifat ekonomi atau uang, namun tidak selalu, sebagaimana kata David H. Bayley : "Korupsi, sementara berkaitan terutama dengan perbuatan suap, dalam arti umum mencakup semua penyalahgunaan wewenang sebagai hasil pertimbangan untuk mendapatkan manfaat pribadi, yang tidak selalu bersifat moneter".

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

Dalam teori sosial, korupsi mengandaikan adanya pejabat umum dengan kekuasaan untuk memilih alternatif tindakan yang berkaitan dengan penggunaan kekayaan dan kekuasaan pemerintahan yang bisa diambil dan dipergunakan untuk keuntungan pribadi. Meskipun begitu, akhir-akhir ini mulai berkembang persepsi, bahwa korupsi tidak hanya terjadi di pemerintahan, tetapi juga di perusahaan, yayasan, partai politik, rumah sakit, bahkan juga lembaga keagamaan. Korupsi bisa terjadi di mana saja, sehingga korupsi tidak semata-mata dipahami sebagai gejala politik, melainkan juga sebagai gejala sosial dan gejala budaya.

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

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

Korupsi memang bukan gejala baru. Pada zaman Mesir Kuno, Yunani Kuno, Babilonia dan masyarakat Yahudi Kuno, sudah dikenal tindak korupsi. Al Qur'an, sebagai kitab suci yang turun 15 abad yang lalu, juga sudah mengidentifikasi gejala korupsi. Ada kisah umat nabi Ayub a.s. yang sistem perdagangannya dijangkiti korupsi yang sangat parah, sehingga Allah mengirimkan seorang nabi dan rasul. Namun, korupsi dalam pengertian sekarang, yakni penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan secara canggih, adalah sebuah gejala Barat yang mengalami industrialisasi dan perkembangan ekonomi yang tinggi. Korupsi modern memang terkait dengan gejala ekonomi. Di negara-negara yang belum berkembang, korupsi kurang dikenal. Namun, begitu mulai berkembang, gejala korupsi mulai nampak. Persepsi mengenai korupsi mulai timbul dengan berkembangnya organisasi, pemerintahan dan manajemen. Korupsi memang berkaitan dengan institusi sebagai cara

menyelenggarakan kehidupan sehari-hari dengan hukum dan peraturan. Makin tinggi perkembangan institusi, makin nampak gejala korupsi, sekalipun gejala korupsi dapat pula dikurangi, dicegah atau dihapus dengan organisasi, pemerintahan dan manajemen. Sehingga dalam kasus tingkat korupsi di 12 negara Asia, kita melihat korelasi negatif antara gejala korupsi dengan tingkat perkembangan ekonomi dan modernisasi. Korupsi berkorelasi terbalik dengan tingkat pendapatan masyarakat yang merupakan simbol dari perkembangan ekonomi.

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

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

....perilaku yang menyimpang dari tugas yang normal dalam pemerintahan karena pertimbangan pribadi (keluarga, sahabat pribadi dekat), kebutuhan uang atau pencapaian status; atau melanggar peraturan dengan melakukan tindakan yang memanfaatkan pengaruh pribadi. Tindakan ini termasuk perilaku pernyuapan (penggunaan hadiah untuk menyimpangkan keputusan seseorang dalam posisi mengemban amanah); nepotisme (mengggunakan perlindungan oleh seseorang yang punya hubungan darah atau keturunan daripada berdasar kinerja); dan pernyalahgunaan (penggunaan secara tidak sah sumberdaya milik umum untuk manfaat pribadi).

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

Di samping itu terdapat pula pengertian tentang korupsi yang tidak bertolak dari ukuran jabatan dalam pemerintahan atau pelayanan umum, melainkan dari sudut kepentingan umum (*public interest*). Dalam pengertian ini Carl Friedrich dalam artikelnya "*Political Pathology*" (1996) umpamanya, melukiskan korupsi sebagai berikut :

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

Intisari dari pengertian ini adalah bahwa tindakan tersebut merusak kepentingan masyarakat luas, hanya karena pemberian secara tidak sah yang hanya menguntungkan seseorang secara pribadi saja.

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

Seorang pegawai yang korup memandang kantor umum sebagai sebuah bisnis dari mana ia berusaha mendapatkan pendapatan sebanyak-banyaknya. Dengan demikian kantor itu menjadi

“unit maksimisasi”. Besarnya pendapatannya tergantung pada keadaan pasar dan bakatnya untuk menemukan keuntungan yang sebesar-besarnya dalam kurva permintaan masyarakat.

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

Karena itu maka birokrasi yang berbelit-belit dan banyaknya peraturan akan menciptakan “pasar” bagi koruptor, karena ia bisa menarik keuntungan yang sebesar-besarnya dari belantara peraturan itu. Sebagai contoh, dulu, adanya ketentuan untuk mendapatkan *exit-permit* (izin keluar) atau adanya lembaga Opstib merupakan peluang bagi pelayanan jasa cepat yang melanggar prosedur dengan pembayaran di luar ongkos resmi.

Dalam definisi Nye di atas, nepotisme termasuk dalam kategori atau bentuk korupsi. Lebih sulit mencari definisi nepotisme daripada korupsi, karena kata ini pun tidak dimasukkan sebagai entri dari kebanyakan kamus atau ensiklopedi politik. Tetapi dalam ensiklopedi ilmu-ilmu sosial Seligman dan Johnson di atas, keterangan mengenai nepotisme terdapat dalam entri “*Spoils System*” (sistem yang rusak).

Dalam entri tersebut di atas Leonard D White menjelaskan secara singkat arti nepotisme sebagai “sistem penunjukan sanak saudara ke jabatan publik”. Contohnya adalah penunjukan Siti Hardiyanti Rukmana, putri tertua Presiden Soeharto, sebagai menteri sosial (pada Kabinet Pembangunan VII yang lalu) atau penunjukan isteri dan anak Jenderal Wiranto sebagai anggota MPR (sebelum reformasi). Sebenarnya nepotisme tidak hanya menyangkut jabatan dan kedudukan politik, melainkan pula berlaku dalam birokrasi perusahaan, misalnya menjadikan anak pemilik yang masih muda ke posisi puncak yang tidak mungkin dicapai oleh orang yang bukan anggota keluarga. Itu semua menyalahi prinsip *merit-system* atau sistem pengangkatan berdasarkan pendidikan, keahlian, pengalaman dan prestasi. Tentu saja menjadi persoalan apakah penunjukan Caecar Maldini selaku pelatih kesebelasan Italia dalam Piala Dunia 1998 di Paris kepada anaknya Paulo Maldini sebagai kapten kesebelasan adalah nepotisme. Yang jelas, tidak ada

pemain, ofisial maupun masyarakat Italia yang memprotesnya. Tetapi jika masyarakat memprotesnya, maka tindakan tersebut akan disebut nepotisme, jika posisi itu dianggap tidak layak.

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

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

Perjanjian antar perusahaan untuk bekerja sama, guna menghindari persaingan yang saling merusak. Cara untuk mencapai kerjasama itu sejak dari perjanjian yang sifatnya informal hingga yang rahasia atau sembunyi-sembunyi, mulai dari penggabungan informasi umpamanya, hingga pengaturan resmi dalam suatu organisasi kartel, dimana sanksi dikenakan bagi yang melanggar.

Definisi di atas memang sama dengan yang dikemukakan Samuelson hingga menjadi jelas bahwa kolusi adalah istilah ekonomi. Maka untuk melarang kolusi harus dibuat undang-undang atau peraturan seperti yang terdapat di negara-negara maju.

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

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



Kolusi dan nepotisme merupakan gejala amat mutakhir yang muncul di akhir Orde Baru, sebagai bentuk baru korupsi yang dikenali masyarakat. Kolusi sebagai gejala dikenali karena beberapa faktor. *Pertama*, peranan pemerintah yang sangat kuat dalam pembangunan ekonomi maupun dalam mendorong perkembangan bisnis. *Kedua*, tumbuhnya korporasi dan konglomerasi yang perkembangannya dan besarnya sangat mengesankan. *Ketiga*, sedikitnya orang yang memperoleh kesempatan dan mampu mengembangkan usaha besar. *Keempat*, nampaknya kerjasama antara pengusaha-pengusaha tertentu dengan penguasa. Dan *kelima*, berkembangnya politik sebagai sumberdaya baru atau faktor produksi baru yang menentukan keberhasilan perusahaan. Gejala itu lebih nampak daripada gejala persekongkolan di antara pengusaha sendiri dalam menentukan harga yang tinggi atau kenaikan harga dan pembagian wilayah pasar.

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

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

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

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

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

Tetapi pada waktu itu bukan hanya korupsi kecil-kecilan yang terjadi, melainkan juga korupsi secara spektakuler yang disimbolkan dengan pembelian bungalo di Puncak oleh pegawai tinggi. Gejala itu dilukiskan dalam bentuk satir dalam cerpen-cerpen Achdiat K. Miharja

dalam bukunya "Keretakan dan Ketegangan" (1956) dan drama "Krisis", karya Usmar Ismail. Walaupun korupsi tingkat bungalo mendapat kritik tajam tetapi korupsi kecil, atau *petty coorruption* menjadi semakin merupakan gejala umum dan diterima dengan maaf. Dalam konteks teori ilmu sosial, mula-mula timbul *petty corruption*, kemudian berkembang menjadi *routine corruption* dan akhirnya menjadi *aggravated corruption*, meminjam istilah Heidenheimer (dalam "*political corruption*", 1970).

Kabinet Burhanudin (Agustus 1955-Maret 1966) di bawah pimpinan tokoh Masyumi, Burhanudin Harahap, mulai melakukan gerakan pemberantasan korupsi dengan menahan mantan menteri kehakiman dalam kabinet Ali I (atau Ali-Wongso), Mr. Djody Gondokusumo (Partai Rakyat Nasional) karena dicurigai melakukan korupsi. Di samping menyelenggarakan pemilu yang sukses, Kabinet Burhanudin telah pula menyusun Rancangan Undang-undang Anti Korupsi. Pada masa itu pula banyak pejabat di lingkungan kabinet itu yang ditangkap, umumnya dari kalangan PNI. Tidak ada orang-orang Masyumi, PSI, dan PKI yang kena tangkap.

Pada masa kabinet Ali II (disebut juga Kabinet Ali-Roem-Idham) telah pula terjadi peristiwa korupsi yang menyangkut anggota kabinet. Tetapi, Menteri Kehakiman Prof. Mulyatno, melanjutkan upaya untuk menyusun Undang-undang Anti Korupsi yang telah dirintis oleh Menteri Kehakiman sebelumnya, Mr. Lukman Wiriadinata (PSI). Beberapa orang yang dituduh korupsi, yaitu Ir. Han Swie Tik dan temannya Lie Hok Thay, wakil Direktur Perusahaan Uang Negara, Menteri Luar Negeri, Roeslan Abdul Ghani, juga dituduh terlibat dalam korupsi, sehingga di subuh pagi sebelum berangkat ke London untuk menghadiri suatu konperensi tentang Terusan Zues, ditangkap atas perintah Letkol. Kawilarang, Panglima Divisi Siliwangi. Di balik perintah itu berperan Wakil KSAD, Kol Zulkifli Lubis. Langkah-langkah pemberantasan korupsi itu didukung oleh dua koran terkemuka yaitu *Indonesia Raya* pimpinan Mochtar Lubis dan *Pedoman* pimpinan Rosihan Anwar. Dalam kampanye anti-korupsi itu terjalin kerjasama antara angkatan bersenjata dan pers, walaupun terdapat pertentangan antara kelompok Nasution yang melindungi Roeslan dan Lubis Simbolon yang anti-korupsi.

Pada zaman Demokrasi Terpimpin hampir tidak pernah terdengar isu korupsi. Bukannya pada waktu itu tidak ada korupsi, melainkan korupsi telah menjadi gejala rutin. Inflasi sangat tinggi pada waktu itu. Dan banyak perusahaan dipimpin oleh militer. Peranan pemerintah dalam mencampuri urusan ekonomi sangat tinggi. Karena itu gejala kolusi yang kita kenal sekarang merupakan pemandangan sehari-hari. Hanya saja tidak ada yang berani protes, karena pers dikontrol ketat dan para pejabat dan pegawai berlindung di balik kekuasaan dan pengaruh Presiden Soekarno. Namun perlu dicatat, bahwa korupsi besar-besaran yang memungkinkan orang menumpuk-numpuk kekayaan tidak merupakan gejala umum, karena pertumbuhan ekonomi tidak tinggi dan pembangunan tidak menciptakan kekayaan yang besar, bahkan kekayaan yang tumbuh sedikit itu saja digerogeti inflasi. Namun pungutan dan pemerasan baik oleh pegawai maupun tentara merupakan hal rutin. Sasarannya adalah pegawai kecil dan menengah. BUMN juga menjadi sapi perah oleh pegawai dan pimpinannya. Kolusi antara pengusaha non-pri, disebut kerjasama Ali-Baba, yang sudah terjadi sejak tahun 1950-an itu berlanjut terus.

Pada masa Orde Baru, telah terjadi pembangunan yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi tidak saja bersumber dari APBN yang berasal dari minyak bumi dan gas alam, penanaman modal asing dan modal luar negeri, tetapi juga modal domestik yang dikuasai oleh kaum non-pri. Selanjutnya, kaum non-pri banyak memanfaatkan kredit perbankan dengan bunga subsidi. Pada saat itu sudah mulai timbul korupsi dan kolusi. Namun di pihak lain mulai pula tumbuh tertib administrasi dan akuntansi. Dalam proses itu, gaji karyawan swasta berkembang lebih cepat dari gaji pegawai negeri. Perbedaan gaji inilah yang mendorong timbulnya korupsi yang ditutup dengan administrasi. Lembaga swasta lebih bersih korupsi daripada pemerintahan.

Kita bisa membedakan antara korupsi dan kolusi di masa Orde Baru. Pada umumnya di lingkungan pegawai negeri lapisan bawah terjadi *routine corruption*. Ahli administrasi pembangunan, Bintoro Tjokromidjojo pada akhir 80-an mengeluarkan suatu istilah dan pengertian baru tentang "korupsi yang telah membudaya", yang sebenarnya

merupakan terjemahan dari *routine corruption* tersebut Sedangkan kolusi lebih tepat disebut sebagai *aggravated corruption* atau korupsi yang telah menghebat. Walaupun kolusi ini sulit dibuktikan. Pada akhir 80-an, Prof. Soemitro Djojohadikusumo membuat statemen bahwa kebocoran anggaran pembangunan mencapai sekitar 30% yang membuat geger dan selalu dikutip. Angka ini diperkuat oleh Jefry Hunters, pengamat Bank Dunia. Tetapi ini hanyalah *aggravated corruption*. Sedangkan kolusi lebih besar lagi yang menghasilkan konglomerasi dan penguasa-pengusaha. Selanjutnya dari kolusi ini berkembang bisnis keluarga pejabat yang dapat dikategorikan sebagai nepotisme ekonomi. Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI) dapat disebut sebagai himpunan pengusaha putra-putri pejabat.

Gambaran korupsi yang terjadi pada masa Orde Baru dilukiskan dalam rumusan yang dilakukan oleh pemerintahan Kabinet Reformasi Pembangunan sebagai berikut;

1. Secara operasional, suatu kegiatan mengandung unsur KKN apabila memenuhi kriteria sebagai berikut, yaitu keterlibatan pejabat terkait, kerabat, teman di dalam suatu badan usaha, dan syarat berikutnya adalah pemberian fasilitas istimewa kepada badan usaha tersebut.
2. Fasilitas istimewa tersebut antara lain dalam pemberian fasilitas kredit, pajak, monopoli, pembelian atau tukar guling harta kekayaan negara atau izin usaha secara tidak taat asas, penetapan biaya, harga maupun kegiatan atau syarat kerjasama yang tidak wajar, adanya imbalan atau *fee* dari kegiatan yang sebetulnya tidak perlu ada, pelaksanaan pelelangan yang tidak taat asas dan kemungkinan lain yang belum bisa ditemui sampai hari ini.
3. Batasan KKN tersebut sebenarnya telah menggambarkan secara garis besar, bentuk-bentuk koperasi yang lebih mencerminkan praktik KKN di masa lalu. Namun hal itu perlu dirumuskan secara lebih operasional dalam suatu undang-undang anti-korupsi.

Korupsi dalam pembangunan yang kini disebut KKN itu dapat disebut sebagai penyakit dalam pembangunan yang dampak negatifnya sangat besar. *Pertama*, merusak moral, dalam arti menimbulkan pembenaran terhadap kejahatan. Suatu pencurian besar lebih-lebih kecil

dapat ditutupi, tetapi bahkan telah menjadi aturan main. KKN ini tidak saja merusak moral pegawai, penguasa (yang sebenarnya harus anti korupsi, karena banyak dirugikan dan menjadi sumber pemerasan) tetapi bahkan juga cendekiawan dan rohaniawan. KKN telah menjadi gejala "anti-budaya". *Kedua*, KKN telah merusak mutu pembangunan dan hasil pembangunan. Prosedur rasional dilanggar dan dikelabui. Ketentuan hukum dimanfaatkan untuk menutupi bahkan sebagai alat tindak kejahatan. Moral dan etika dipermainkan. Dan mutu hasil pembangunan sendiri sangat berkurang, misalnya mutu bangunan fisik seperti gedung dan jalan menjadi berkurang.

Ketiga, KKN telah menjadi sumber krisis ekonomi. Sebenarnya, pembangunan ekonomi itu adalah sebuah rekayasa yang sifatnya rasional dan terus-menerus bersifat memperbaiki dan memperbaharui (*reform*). Dengan tumbuhnya KKN, proses tersebut bertentangan dengan rasionalitas dan reformasi. Tindakan *mark-up* dalam usulan proyek misalnya, telah membuat sistem menjadi kropos dan menjadi sebab dari keruntuhan sistem. Sebab yang paling mendasar dari krisis ekonomi di Thailand, Indonesia, Korea Selatan, bahkan akhir-akhir ini disinyalir juga terjadi di Malaysia adalah KKN yang merusak rasionalitas, moralitas, dan reformasi.

Dewasa ini kita menjadi lebih paham, mengapa Orde Baru jatuh karena tuntutan reformasi. Dan kemudian sasaran reformasi adalah penghapusan KKN. Pembangunan di masa datang tidak mungkin dapat dilakukan tanpa penghapusan KKN. Jika pemerintahan sekarang ini lemah dan kekurangan legitimasi masyarakat, sebabnya adalah kekurangtegasan pemerintah dalam memberantas KKN.

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN): Tinjauan Budaya

Sjafri Sairin

Pendahuluan

Dunia sempat percaya bahwa upaya pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru selama 30 tahun telah berhasil dengan sukses, bahkan Indonesia sempat dijuluki sebagai salah satu macan Asia. Kesuksesan ini antara lain dibuktikan dari semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat, yang tercermin dari membaiknya tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk, meningkatnya *income per kapita* dan sebagainya.

Namun rasa percaya dunia itu tiba-tiba menjadi sirna. Sejak pertengahan 1997 salah satu macan Asia ini kehilangan taringnya karena dilanda badai krisis moneter. Apa yang telah dihasilkan selama sekitar 30 tahun itu seakan tidak mampu menjadi perisai untuk mengatasi bencana krisis ekonomi yang melanda itu. Fundamental ekonomi Indonesia yang selama ini dipercayai sangat kuat dan kukuh, ternyata demikian rentan dan lemahnya. Berbagai teori ekonomi yang diajukan oleh para pakar untuk mengendalikan gejolak krisis moneter itu ternyata tidak begitu mangkus. Oleh karena itu, banyak yang berpendapat bahwa krisis ekonomi yang sedang melanda bangsa Indonesia itu tidak hanya berkaitan dengan masalah ekonomi semata, tetapi berhimpitan dengan berbagai dimensi kehidupan seperti politik, sosial dan budaya bangsa yang bibitnya telah berkembang semenjak pemerintahan Orde Baru. Salah satu penyebab ambruknya ekonomi Indonesia itu ditengarai berkaitan dengan praktik korupsi yang dilakukan melalui kolusi secara meluas di berbagai kalangan, dengan memanfaatkan sistem nepotisme yang sudah berakar dalam kebudayaan Indonesia. Tulisan berikut ini akan mengulas pengaruh timbal balik perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme itu dari perspektif kebudayaan, karena salah satu akar dari

praktik yang memporakporandakan kehidupan ekonomi masyarakat itu berakar dari dinamika budaya masyarakat Indonesia itu sendiri.

Orientasi Nilai dan Budaya *Nrabas*

Dalam sebuah tulisannya yang berjudul *Kinship and Marriage*, Robin Fox (1973) mengatakan bahwa salah satu ciri dari negara-negara yang sedang berkembang adalah meluasnya praktik nepotisme di kalangan masyarakat. Hal ini berbeda dengan masyarakat negara-negara maju yang dapat menutup peluang nepotisme itu dengan melaksanakan berbagai peraturan secara ketat dalam kehidupan masyarakat.

Nepotisme itu pada hakekatnya adalah mendahulukan dan membuka peluang bagi kerabat atau teman-teman dekat untuk mendapatkan fasilitas dan kedudukan pada posisi-posisi yang berkaitan dengan birokrasi pemerintahan, tanpa mengindahkan peraturan yang berlaku, sehingga menutup peluang bagi orang lain. Dalam rekrutmen tenaga kerja misalnya, penguasa mendahulukan pengisian lowongan itu kepada kerabat atau teman-teman sendiri lebih dahulu, tanpa mengikuti prosedur yang ada. Kalaupun diikuti juga hanyalah untuk proforma saja. Rekrutmen tenaga kerja tidak didasarkan kepada kriteria kualitas individual, tetapi lebih dilihat dari hubungannya dengan orang yang berkuasa. Seorang pelamar bisa saja memiliki kualifikasi sesuai dengan jenis pekerjaan yang dibutuhkan, tetapi untuk diterima menjadi pekerja, seringkali dia masih membutuhkan persyaratan lain yang umumnya tidak tertulis, seperti melampirkan "surat sakti" dari kerabat atau kenalan yang mempunyai kekuasaan di tempat itu. Praktik nepotisme tidak dapat dikaitkan kepada pihak swasta yang memberikan kedudukan kepada anak dan keluarganya. Istilah ini hanya digunakan kepada birokrasi pemerintahan.

Nepotisme dapat muncul karena berbagai alasan, antara lain berkaitan dengan nilai-nilai budaya masyarakat yang begitu kuat menuntut anggota kerabat yang sukses untuk membantu kerabat lain yang membutuhkan pertolongan. Dalam persaingan yang tajam dalam masyarakat seperti yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia akhir-akhir ini, kecenderungan untuk melakukan nepotisme menjadi praktik

keseharian masyarakat. Kecenderungan itu akan semakin mejadi-jadi jika kesempatan yang ditawarkan dalam institusi pemerintahan tidak terbuka kepada publik. Ketertutupan itu telah menyebabkan peluang orang untuk melakukan nepotisme semakin terbuka. Bagi pelamar yang tidak punya kerabat atau konco yang dapat menolong, akan berusaha mencari "keluarga" yang kira-kira dapat membantu, dan yang sering bertindak sebagai "keluarga" ini adalah calo-calo yang mendapatkan keuntungan materi dari bantuan yang diberikannya. Oleh karena itu dalam praktik yang lebih luas nepotisme berkembang menjadi percaloan tenaga kerja. Kalau sudah sampai di sini kemungkinan praktik kolusi akan memunculkan dirinya pula. Praktik kolusi seperti itu sudah meluas di berbagai kalangan, baik dalam kerangka untuk mendapat proyek penelitian atau proyek yang berhubungan dengan pembangunan. Para calo, yang umumnya juga kaki tangan pihak yang menawarkan proyek, biasanya berusaha mencari mereka yang diajak berkolusi, dengan imbalan pemotongan atau upah yang telah disepakati. Di sini kualitas dan kapabilitas rekanan untuk menjalankan proyek itu tidak lagi menjadi bahan pertimbangan yang utama. Asalkan dapat diajak berkolusi dan mampu melakukan pekerjaan sesuai dengan target waktu, semuanya akan menjadi beres.

Praktik kehidupan seperti itu sering dikeluhkan, tetapi sukar untuk dibasmi. Banyak yang menyadari bahwa praktik seperti itu tidak sesuai dengan tuntutan keadilan dan kehidupan "modern", tetapi mereka tetap tidak mampu untuk mengubahnya. Di sini ada semacam kewajiban yang harus dipenuhi oleh mereka yang sukses itu untuk membantu kerabatnya, karena kalau tidak ia akan mendapat sanksi sosial dari komunitasnya. Dalam beberapa hal, tuntutan semacam ini sebenarnya adalah ekspresi dari budaya gotong royong dan tolong menolong yang dimiliki oleh berbagai suku bangsa di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Melihat akan hal itu sebenarnya praktik nepotisme dan kolusi tidak berdiri sendiri. Praktik itu sebenarnya berkaitan pula dengan orientasi nilai budaya masyarakat, yaitu suatu yang berkaitan dengan sistem gagasan atau ide tentang hal-hal apa yang bernilai dan tidak bernilai dalam kehidupan. Dalam kaitannya dengan waktu misalnya, ada

masyarakat yang berorientasi kepada kehidupan masa lalu, karena kehidupan masa lalu itu lebih lebih bernilai daripada yang sekarang. Ada yang memandang kehidupan sekarang ini yang lebih bernilai, tetapi ada pula yang menilai bahwa kehidupan masa depanlah yang paling penting. Dalam kaitannya dengan hubungan antar sesama manusia, ada masyarakat yang menilai yang bersifat horizontal yang lebih penting, ada yang mementingkan hubungan yang bersifat vertikal, namun ada pula yang mementingkan paham individualistik. Dalam hubungannya dengan karya, ada yang memandang karya hanya sebagai alat untuk mencari nafkah, ada pula yang memandang karya itu sebagai alat untuk mencapai kedudukan, tetapi tidak kurang pula yang memandang karya yang dilakukannya itu sebagai peningkatan kualitas (lihat lebih jauh Strodbeck dan Kluckhon, 1961).

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia sekarang ini, terdapat kesan yang kuat bahwa porsi terbesar masyarakat cenderung berorientasi kepada kehidupan kekinian dan kurang memikirkan kehidupan masa depan. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam hubungan sesama manusia. Dalam hubungan itu terkesan kuat bahwa orientasi nilai masyarakat Indonesia masih menonjolkan akan pentingnya rasa saling tergantung antara satu dengan lainnya. Ikatan-ikatan kekerabatan dan perkoncoan menjadi kunci dari kesuksesan seseorang. Keunggulan individual belum dapat dijadikan senjata untuk mendapatkan kesuksesan hidup dalam masyarakat sesuai dengan kualitas yang dimilikinya. Setiap individu seolah-olah dipaksa oleh sistem nilai budaya masyarakat untuk tunduk pada hubungan yang dalam ikatan kekerabatan atau kelompok sosial lainnya itu.

Dalam hubungannya dengan karya, terdapat pula kesan yang kuat bahwa dalam berkarya masyarakat Indonesia cenderung hanya untuk kepentingan kedudukan dan status sosial semata dan kurang pada orientasi untuk mengembangkan kualitas karya itu sendiri. Selama ini terkesan tidak banyak inovasi yang muncul dari karya manusia Indonesia; yang banyak adalah "menukangi" hasil karya bangsa lain.

Dorongan pada praktik nepotisme itu menjadi semakin kuat dengan semakin menebalnya paham materialisme dalam kehidupan masyarakat akhir-akhir ini. Orang selalu berpikir dan bermimpi untuk

memperoleh sesuatu yang bersifat kebendaan, terutama produk teknologi baru yang diimpor dari negara-negara maju, yang sudah begitu jauh merambah ke jantung kehidupan masyarakat. Tidak mengherankan jika akhir-akhir ini muncul berbagai bentuk kehidupan yang mengarah kepada *instant culture* dan *hedonism*. Secara simbolik model kehidupan seperti itu telah memberikan isyarat akan rasa haus masyarakat yang tidak kunjung terpuaskan untuk memiliki benda-benda teknologi yang tidak putus-putusnya mengintervensi kehidupan masyarakat.

Mengiringi meningkatnya paham materialisme itu, masyarakat menemukan jalan untuk memuaskan dahaganya itu melalui mentalitas *nrabas* yang telah berakar lama dalam jantung kehidupan masyarakat Indonesia. Pada awal pemerintahan Orde Baru, Koentjaraningrat telah mengingatkan tentang bahaya dari mentalitas *nrabas* yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia itu, karena mentalitas seperti itu mempunyai potensi kuat untuk merintangai usaha pembangunan yang sedang dilakukan (Koenjaraningrat, 1969). Hal ini terutama karena mereka yang mempunyai mentalitas *nrabas* akan selalu menghindari kerja keras, disiplin tinggi dan rasa tanggungjawab. Mereka lebih suka mencari jalan pintas walaupun harus melakukannya dengan cara melanggar etika dan aturan daripada bekerja keras. Untuk memudahkan untuk mendapat kedudukan, lalu orang membentuk organisasi anak-anak pejabat. Dengan itu mereka mempunyai akses dengan mudah untuk mencapai tujuannya. Praktik dari mentalitas inilah yang antara lain menyeret banyak orang kepada perilaku korupsi, kolusi, nepotisme itu.

Mentalitas *nrabas* secara perlahan-lahan akan menyeret orang kepada hilangnya rasa malu (*shameless*). Rasa malu yang sering dicerminkan dalam bentuk kata "tidak enak", *ewuh pekewuh* dan lain sebagainya itu, dari waktu ke waktu menjadi semakin menipis. Orang tidak perlu merasa malu lagi untuk melanggar norma dan peraturan yang ada. Orang seakan tidak punya malu untuk melakukan sesuatu hal yang seharusnya dihindarinya, seperti melakukan korupsi, pungutan liar (*pungli*) dan sebagainya. Padahal rasa malu adalah bagian yang terpenting dalam nilai budaya masyarakat Indonesia dan merupakan mentalitas yang diperlukan dalam menyongsong kehidupan modern.

Akhir-akhir ini muncul pula fenomena budaya yang cukup menarik perhatian, tetapi sekaligus mengundang keprihatinan, yaitu semakin berkembangnya gejala budaya *tegel* (*Heartless*) di tengah masyarakat. Perilaku yang berhubungan dengan budaya itu bahkan telah mengarah kepada bentuk kekerasan dan bahkan kekejaman. Rasa kemanusiaan yang dulunya diagungkan dalam budaya Indonesia secara perlahan menjadi menyusut dan bahkan menghilang. Berbagai kasus menunjukkan bahwa orang semakin *tegel* memperlakukan orang lain demi untuk mencapai sesuatu keinginannya. Ada buruh yang diculik dan bahkan dibunuh karena melakukan pemogokan, ada pengusaha yang *tegel* menggali parit di sekeliling perkampungan penduduk yang tidak rela menjual tanahnya dengan harga murah, ada pula petugas negara yang *tegel* menjobloskan seorang anak di bawah umur ke penjara karena orangtuanya tidak mampu memberi uang kepada petugas. Berbagai bentuk tindakan *tegel* ini muncul setiap hari dalam media massa; tidak hanya terbatas pada kehidupan ekonomi saja tetapi telah merambah sampai kepada kehidupan sosial dan politik.

Nampaknya bentuk-bentuk kekerasan yang muncul dalam berbagai bentuk kehidupan bangsa Indonesia sekarang ini berkaitan erat dengan gejala budaya *tegel* itu.

Konsumerisme

Meningkatnya paham dan perilaku materialisme dalam masyarakat tidak lepas kaitannya dengan budaya konsumerisme yang semakin merebak akhir-akhir ini. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang merambah ke jantung kehidupan masyarakat telah membuat kehidupan masyarakat industri secara perlahan telah hadir dalam nafas kehidupan masyarakat. Tanpa menjadi negara industri pun sebenarnya masyarakat Indonesia telah mencicipi model kehidupan masyarakat industrial. Barang-barang industri yang dipasarkan ke tengah masyarakat itu umumnya bukanlah produksi bangsa sendiri. Sebagian besar adalah barang-barang import. Walaupun ada yang diproduksi di dalam negeri, barang-barang itu tetap saja diberi citra sebagai barang import. Akibatnya, secara tidak terasa masyarakat Indonesia telah menjadi objek

pasar bagi produk industri itu. Telah terjadi semacam bentuk penjajahan baru dari negara-negara maju (Said, 1993).

Kegandrungan masyarakat untuk mengkonsumsi produk yang berlabel "luar negeri" secara pasti telah menjerat mereka kepada satu bentuk budaya yang disebut dengan *consumer culture* (Featherstone, 1991). Memang masyarakat tidak mungkin begitu saja menolak berbagai produk negara-negara maju itu. Selain produk yang ditawarkan itu memang produk yang dibutuhkan oleh masyarakat karena memiliki nilai guna yang cukup tinggi, juga karena kualitas barang yang ditawarkan itu cukup tinggi.

Budaya konsumsi itu muncul begitu arus produk industri yang sifat massa itu dilemparkan ke tengah masyarakat (Bodley, 1975). Dengan bantuan teknologi informasi yang semakin canggih, produk industri yang umumnya datang dari negara-negara maju itu tidak henti-hentinya menyerang masyarakat, baik produk yang nyata (materialistik) maupun yang bersifat simbolik. Di luar sadar masyarakat menjadi semakin terjajah oleh negara-negara maju itu dalam bentuk penjajahan produk industri. Dalam beberapa hal bukan nilai guna barang itu yang kemudian menjadi penting bagi masyarakat, tetapi makna simbolik yang melekat pada produk itu. Inilah yang menyebabkan masyarakat menjadi terjerat kepada bentuk budaya konsumtif. Salah satu ciri dari budaya konsumtif ini adalah orang mengkonsumsi suatu hasil produk bukan karena produk itu memang betul-betul dibutuhkannya, tetapi lebih banyak karena "merasa" membutuhkannya. Produk itu bukan lagi dinilai dari fungsi substansialnya, tetapi lebih dinilai dari makna simbolis yang melekat pada benda itu. Di sini fungsi benda itu telah berubah menjadi sesuatu yang mempunyai makna simbolis. *Image* yang melekat pada produk itu, yang mungkin berkaitan dengan *prestige*, perasaan lebih berharga dan sebagainya itu, lebih dipentingkan. Semakin langka dan terbatas jumlah produksi yang dikonsumsi, semakin tinggi pula makna simbolis yang melekat pada benda itu. Jika dicermati secara lebih mendalam, sebenarnya budaya konsumtif itu berkaitan pula dengan tingginya hasrat untuk "pamer". Apakah ini menunjukkan rendahnya rasa percaya diri dan tingginya egoisme di kalangan masyarakat kita? Diperlukan penelitian yang lebih mendalam untuk menjawab pertanyaan ini.

Tawaran bertubi-tubi yang masuk ke tengah kehidupan membuat orang menjadi rentan dan mudah tergoda untuk memiliki komoditas yang ditawarkan itu. Dengan berbagai strategi, produsen berupaya agar produknya dapat menjangkau masyarakat pengguna secara luas. Tidak sedikit masyarakat yang terbujuk, lalu merasa membutuhkan benda itu, dan akhirnya berusaha untuk memilikinya. Untuk itu peran media massa dengan berbagai sistem periklanannya menjadi alat yang ampuh untuk menyebarluaskan produk itu ke tengah masyarakat. Keadaan transisional yang menghinggapinya masyarakat menjadikan budaya konsumtif itu semakin subur tumbuhnya dalam masyarakat.

Semisal saja tingkat penghasilan atau *income* masyarakat cukup untuk memenuhi godaan untuk mengkonsumsi komoditas industri yang ditawarkan itu, tentu tidak menjadi persoalan. Akan tetapi, jika *income* mereka terbatas sedangkan godaan untuk membeli dalam rangka budaya konsumtif itu tidak mampu untuk diredam, maka sudah dapat dibayangkan apa yang akan dilakukan orang. Di sinilah sebenarnya akar munculnya budaya *nrabas*, hilangnya rasa malu dan perilaku *tegel* itu, dan di sini pulalah akarnya mengapa kolusi, nepotisme dan korupsi itu menjadi tumbuh dengan subur. Kecenderungan yang materialistik itu akhirnya menjerat orang kepada sikap-sikap dan perilaku yang egoistik, seperti yang terlihat berkembang dalam praktik kehidupan kita sehari-hari. Kuatnya paham itu menyebabkan pertimbangan moralitas dan spritualitas yang menjadi dasar dari kebudayaan masyarakat Indonesia menjadi semakin terabaikan.

Penutup

Ada kerisauan yang mendalam dengan mentalitas budaya bangsa Indonesia akhir-akhir ini, terutama yang berkaitan dengan praktik KKN yang telah begitu meluas dalam kehidupan masyarakat. Kerisauan itu menjadi bertambah jika dilihat tantangan bangsa dalam menghadapi dunia mendatang yang berbeda dengan apa yang hadir saat ini. Dengan mentalitas yang seperti digambarkan di atas akan dapatkah bangsa Indonesia *survive* sebagai bangsa yang mempunyai kedaulatan dan

kemandirian? Ini adalah pertanyaan yang perlu direnungkan dengan mendalam.

Wajah masyarakat industrial yang akan kita jejak, sangat berbeda dengan corak masyarakat yang kita hadapi sekarang ini. Pertama, masyarakat industrial yang sedang kita jejak adalah masyarakat informasi yang padat teknologi (Tofler, 1989). Artinya hampir semua aspek kehidupan tergantung pada informasi dan teknologi. Informasi dan teknologi akan menyatu dalam setiap tarikan nafas manusia. Akibatnya tingkat ketergantungan manusia terhadap berbagai produk teknologi menjadi semakin tinggi, baik yang berhubungan dengan kegiatan sosial, ekonomi maupun lainnya. Namun, ketergantungan ini akan menghanyutkan manusia kepada paham materialisme (kebendaan). Status seseorang diukur dari pandangan kebendaan ini. Hal ini pulalah yang menyebabkan sekularisme akan menjadi model kehidupan masyarakat.

Seiring dengan itu tingkat ketergantungan manusia terhadap sesamanya menjadi semakin berkurang. Ikatan-ikatan sosial tradisional akan menjadi semakin meluntur dan akan beralih kepada ikatan kepentingan. Kalaupun ada upaya memanfaatkan ikatan-ikatan tradisional, tetapi tidak lebih dari upaya untuk menunjang tercapainya tujuan dari kelompok kepentingan. Masyarakat akhirnya akan terbawa ke arah kehidupan yang lebih berwajah individualistik. Wajah budaya masyarakat mendatang adalah wajah yang individualistik dan materialistik.

Pola kehidupan yang menyatu dalam masyarakat industrial akan menggiring kepada tingkat persaingan antarindividu, antarkelompok masyarakat dan bangsa yang akan menjadi semakin tajam. Kehidupan yang semakin terbuka dengan dunia luar dari waktu ke waktu akan menumbuhkan tingkat persaingan yang semakin tinggi pula. Oleh karena itu hanya mereka yang mempunyai keunggulan prima yang akan memenangkan persaingan itu.

Mengingat akan tantangan itu, praktik yang mengenyampingkan keunggulan individu pada sistem perekrutan tenaga kerja misalnya harus mulai dihindari. Teknologi yang menjadi bagian dalam kehidupan masa depan hanya dapat dikendalikan oleh mereka yang mempunyai

keahlian secara individual, bukan oleh mereka yang direkrut karena hubungan darah dan perkoncoan (nepotisme). Oleh karena itu, budaya lama yang menekankan rasa ketergantungan pada orang lain harus dihapus, sehingga orientasi nilai budaya yang mengarah kepada penghargaan pada keunggulan individual dapat berkembang.

Selain itu, sangat diperlukan dorongan untuk meningkatkan keterbukaan dan demokratisasi segala aspek kehidupan. Rasa kebersamaan dengan menekankan prinsip-prinsip keadilan dalam kehidupan masyarakat merupakan tema-tema yang harus tetap menjadi bagian yang terpenting dalam usaha memupuk rasa percaya diri dan kemandirian masyarakat agar mampu menghadapi tantangan masa depan itu. Yang dibutuhkan bukanlah keseragaman (*uniformity*) atau (*sameness*) seperti yang tergambar dalam praktik kehidupan selama ini, tetapi adalah kesatuan dan kesamaan gagasan (*unity and oneness*), dan terwujudnya saling ketergantungan dalam perbedaan yang ada (Covey, 1998).

Kebudayaan Indonesia yang berakar pada prinsip kebersamaan (kolektifitas), yang diikat oleh bingkai spiritual moralitas, seharusnya menjadi filter yang ampuh bagi membiaknya paham materialisme yang terbawa oleh proses globalisasi yang telah dirasakan sekarang ini. Adalah menjadi sangat *urgent* untuk kembali dan berupaya mengembangkan nilai-nilai budaya tradisional itu secara kritis. Dengan modal itu masyarakat Indonesia memiliki kesempatan untuk menentukan pilihan terbaik bagi kehidupannya di masa depan, tanpa harus larut terbawa oleh gelombang arus deras globalisasi yang tidak henti-hentinya menawarkan berbagai produk industri yang menggoda itu. Selain usaha yang telah dirintis oleh pemerintah, diyakini bahwa peranan keluarga menduduki tempat yang paling strategis dalam upaya itu.

Referensi

- Abraham, M. Francis, 1991, *Modernisasi di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Bodley H. John, 1975, *Victims of Progress*. Menlo Park, California: Cummings Publishing Company.
- Covey, Stephen R., 1998, "The Ideal Community" dalam Hasselbein et al (ed) *Community of the Future*. New York: Drucker Foundation, Future Series, hal.49-58.
- Featherstone, Mike, 1991, *Consumer Culture and Postmodernism*. London: Sage Publications.
- Fox, Robin, 1973, *Kinship and Marriage*. Baltimore: Penguin Books.
- Kluckhohn, F.R. dan Fred L. Strodbeck, 1961, *Variations in Value Orientations*. Evanston, Ill.: Row, Peterson and Company.
- Koentjaraningrat, 1969, *Rintangan-Rintangan Mental dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Bhratara.
- Said, Edward, W., 1993, *Culture and Imperialism*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sairin, Sjafrin, 1995, "Industrialization, Consumer Culture and the Heartless Society". Makalah untuk Seminar *Expanding Market and Culture* di Labuan, Sabah, Malaysia, 17-19 Oktober 1995, diselenggarakan oleh Goethe Institute.
- Tofler, Alvin, 1989, *The Third Wave*. New York: William Morrow and Company, Inc.

DIALOG :

Ahmad Mursyidi

Definisi nepotisme yang diterangkan kedua pembicara masih kurang jelas, tampaknya hanya kriteria keluarga atau sanak-famili, tanpa catatan tambahan, sebab apakah tidak mungkin seseorang yang masih famili akan tetapi memenuhi persyaratan yang ditentukan dapat menerima order atau jabatan yang diberikan. Kalau tadi digambarkan pada jaman Khalifah Utsman nampaknya terjadi demikian, tapi rasanya masih dalam batas-batas kesewajaran dalam arti memenuhi kriteria. Sebab Rasulullah pernah menyatakan “kalau suatu urusan kamu serahkan kepada orang yang bukan ahlinya, maka tunggulah saat kehancurannya”. Sekarang masalahnya kalau seorang famili tetapi memang ahli betul apakah tidak dimungkinkan? Ini kekhawatiran saya. Sebab sampai sekarang kriteria nepotisme adalah asal ada hubungan famili, maka langsung “diganyang”, istilah Orde Lama-nya. Tapi kalau menurut saya jika memang orang itu *qualified* di bidangnya apakah tidak dimungkinkan? Kalau tadi tentang empat sahabat Rasulullah yang dua dijadikan mertua dan yang dua lagi dijadikan menantu itu semata untuk memperkuat misi Rasulullah sendiri. Jadi kalau misalnya yang satu diberi kesempatan menjadi imam, Rasulullah sudah menentukan sejak awal bahwa syarat untuk menjadi imam ada kualifikasinya. Jadi siapa pun yang memenuhi syarat itulah yang mendapat kesempatan. Kalau kebetulan mertuanya, menantunya yang memang memenuhi kualifikasi, apa salahnya?

Pertanyaan untuk Pak Taufik Abdullah. Yaitu tentang ketidaksetujuan terhadap penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila). Kalau seandainya penataran semacam P4, yang di dalam perkaderan Muhammadiyah disebut training Darul Arqam itu dimaksudkan agar para aktivis nanti tidak sekedar hafal konsep tetapi pelaksana konsep, maka penataran demikian tentu perlu dipertahankan. Sebab menurut saya kelemahan kita adalah kita hafal konsep tetapi tidak melaksanakannya, ini yang perlu ditindaklanjuti. Kalau Nabi dulu hafal konsep dan bisa melaksanakannya sehingga disebut *uswah hasanah*, saya

kira dalam hal penataran-penataran itu diharapkan mereka memahami konsep yang benar dan dilaksanakan dengan benar.

Zakir

Pertanyaan untuk Pak Taufik Abdullah. Pak Taufik menyatakan KKN dapat terjadi akibat lemahnya sistem politik di negara kita. Menurut saya pernyataan tersebut memang betul dalam satu sisi, tetapi di sini lain saya melihat perilaku-perilaku politik setiap individu juga sangat menentukan. Dalam kaitan ini saya akan bicara tentang moral. Kenapa kemudian Aristoteles dan Plato, misalnya, menolak sistem demokrasi, dan lebih senang pada sistem *monarchi* yang dipimpin oleh seorang bijak. Artinya selalu terjadi tarik-menarik antara sistem politik dan sistem perilaku yang mungkin akan selalu menjadi diskursus.

Kedua, tentang pemisahan antara wilayah agama dan masyarakat, menurut saya pada tingkat praktik pemisahan itu betul, tapi pada tingkat nilai-nilai saya pikir tetap tidak dapat dipisahkan. Nilai adalah sesuatu yang luhur baik dalam konteks kenegaraan maupun masyarakat.

Tentang dilema kultural yang terjadi, salah satunya adalah KKN sebagai gejala anti-budaya. Bagaimana dengan solusi gerakan yang disebut orang semacam revolusi kebudayaan. Bagaimana solusi Bapak melihat dilema kultural ini dan strategi kebudayaan apa yang harus dibangun dalam menghadapi KKN?

Eko

Pertama, saya akan mensikapi apa yang tertera di depan, yaitu : KKN dan Tantangan Masa Depan bangsa. Kalau saya lihat KKN merupakan anak turun dari kekuasaan, di mana kita mengenal istilah bahwa kekuasaan akan cenderung korups (*power tends to corrupt*). Sehingga saya melihat bahwa korupsi bisa muncul karena adanya usaha untuk mempertahankan kekuasaan, sehingga fenomena KKN ini akan turun-menurun menjadi adanya manipulasi, *cronisme*, dan segala macam. Saya melihat KKN sebagai anak turun kekuasaan di Indonesia merupakan efek dari sistem, nah sistem itu dibentuk oleh UUD 1945. Sehingga

menurut saya, yang perlu direformasi pertama adalah sistem itu, dan itu adalah UUD 1945.

JAWABAN PEMBICARA

M. Dawam Rahardjo

Kolusi itu bukan hanya penunjukan berdasar hubungan darah saja, itu merupakan salah satu ciri. Itu hanya salah satu bentuk korupsi. Harus ada unsur-unsur lain, seperti yang saya sebut tadi ada tiga, yaitu: pelanggaran tugas jabatan, menyimpang dari hukum publik, dan menyelewengkan konsep birokrasi menjadi konsep pasar. Jika ketiga pelanggaran tersebut terjadi, tanpa memakai keluarga pun sudah terjadi korupsi. Apalagi dengan adanya unsur hubungan keluarga, jelas itu merupakan korupsi.

Memang ada beberapa kasus, misalnya Pak Habibie, dia menunjuk anaknya untuk memegang salah satu jabatan tinggi di IPTN. Dia pernah memberikan pembelaan, bahwa anaknya memang ahli dan orang lain juga bilang yang sama. Cuma dalam hal ini orang melihat mengapa anaknya Habibie kenaikan karirnya begitu cepat, yang lain-lain yang sudah lebih senior dan juga pintar-pintar, mengapa kenaikan karirnya lama sekali? Apakah itu tidak ada kaitannya karena dia anaknya Pak Habibie sebagai direktur IPTN. Kalau kita bilang tidak ada hubungan, itu bohong, pasti ada hubungannya. Apakah itu tidak termasuk nepotisme? Jawabnya jelas termasuk nepotisme.

Mungkin juga pengangkatan Fanni Habibie sebagai pemegang otorita pulau Batam, Habibie juga membela bahwa dia adalah ahli pelabuhan. Akan tetapi apakah ahli pelabuhan yang ada di Indonesia cuma Fanni? Apakah itu cuma kebetulan bahwa Batam yang merupakan proyek Habibie yang tadinya dia ketuai kemudian diserahkan pada adiknya. Sementara di sana banyak sekali interes dari Pak Habibie yang dihubungkan dengan bisnis keluarganya. Apa itu bukan nepotisme. Menurut saya ya nepotisme. Intinya nepotisme selalu berlawanan dengan *meritokrasi*. *Merit* itu berdasarkan kesesuaian dengan jabatan, kepandaian,

pengalaman, lamanya bekerja, dan berbagai ukuran obyektif lainnya. Kalau pada Nabi tadi kita bisa menunjukkan banyak sekali contoh yang tidak nepotis. Tetapi barangkali di masa Khalifah Utsman itu banyak nepotisme. Karena itu timbul pergolakan yang luar biasa yang merupakan sumber perpecahan Islam, runtuhnya kekhalifahan Islam. Khalifah itu kan dipilih rakyat, tapi karena ada nepotisme timbullah perang, Ali yang pertama menentang hal semacam itu. Cuma yang melaksanakan pada waktu itu saya kira bukan Utsman, sebab waktu itu umurnya sudah 80 tahun, sudah tua sekali. Yang menjadi tangan-kanannya adalah Muawiyah yang memang orang pintar dan diakui sendiri oleh Nabi.

Tentang korupsi yang sumbernya berasal dari kekuasaan. Pernyataan itu memang betul, sehingga penghilangan korupsi harus dilakukan dengan pengaturan kekuasaan yang sebesar-besarnya. Dari situ akan bisa dicegah korupsi. Kemudian tentang UUD 45, memang betul banyak penyelewengan karena UUD 45 banyak yang kabur, tidak jelas, yang memudahkan penyelewengan. Sebagai contoh, istilah golongan dalam UUD 1945, sebetulnya yang dimaksud adalah golongan minoritas, kalau tak salah. Tapi kemudian golongan tersebut diklaim misalnya golongan ABRI, itu kan nggak benar, bukan demikian maksud Soepomo waktu itu. Perlu juga diingat bahwa selama tiga kali UUD 45 itu diberlakukan, selalu timbul kekuasaan otoriter. Pada awal kemerdekaan timbul partai otoriter (PNI), pada waktu dekrit presiden (ketika kembali ke UUD 1945) timbul demokrasi terpimpin, juga pada zaman Orde Baru yang membuat slogan "Kembali ke UUD 1945 secara murni dan konsekuen", muncul juga otoritarianisme. Sehingga sumber otoritarianisme adalah UUD 1945 itu. Jadi kita harus meninjau UUD 45. Tentang hal ini Bung Karno sebagai Ketua BPUPKI (yang menyusun UUD), sebelum UUD 45 diberlakukan berkata, "Harap saudara-saudara maklum bahwa UUD kita ini tidak sempurna karena dibuat dalam waktu tergesa-gesa dan disahkan oleh orang-orang yang tidak bisa disebut wakil rakyat, apalagi kemudian disahkan dalam tempo satu hari. Sehingga karena itu UUD 45 ini tidak sempurna ya memang begitu. Nanti kalau sudah tenang, kita adakan pemilu, kemudian kita buat UUD yang sempurna".

Jadi sebetulnya UUD 45 sudah harus dirubah. Dan kita sudah pernah merubah dengan UUD RIS (Republik Indonesia Serikat) yang penuh dengan ketentuan tentang HAM. Juga UUDS (sementara) yang merupakan perubahan dari UUD RIS, di mana UUDS itu merubah konsep negara federal menjadi negara kesatuan. Demikian juga Konstituante yang dipilih oleh rakyat secara jujur, didiskusikan secara mendalam, 95 % sudah jadi, tahu-tahu didekrit (tidak berlaku). Ini satu penyimpangan yang kemudian melahirkan kekuasaan otoriter.

Jadi UUD 45 harus dirombak, diganti, dan jangan dimitoskan. Nanti kalau kita pemilu, kita pilih wakil rakyat dan kita buat konstitusi yang baru. Sekarang jaman reformasi, kita harus berpikir rasional, dulu memang penuh mitos. Seperti yang saya katakan memang kecenderungan UUD 45 adalah memberi kesempatan kepada munculnya otoritarianisme. Dan otoritarianisme sebetulnya adalah sumber korupsi.

JAWABAN PEMBICARA

Taufik Abdullah

Nepotisme itu memang selalu bisa diperdebatkan, apalagi kalau rumusannya tidak jelas. Nepotisme adalah hal yang paling prinsip dalam pikiran setiap orang. Siapa yang tidak sayang kepada anaknya? Siapa yang tidak ingin adiknya mendapat kedudukan baik? Kecuali kalau kakak dan adik bersaing mendapatkan pacar, itu lain ceritanya. Sekali lagi nepotisme adalah hal yang sangat manusiawi. Kita bisa melihat kenapa nepotisme menjadi masalah? Yaitu karena ada organisasi yang disebut negara yang harus diikuti aturan-aturan tertentu. Pada waktu itu timbullah masalah. Apakah mungkin hal yang sangat manusiawi ini kita terapkan dalam konteks ini (negara).

Ada satu kasus menarik sewaktu Presiden Kennedy terpilih sebagai presiden, dia membentuk kabinet dan menetapkan adiknya, Robert Kennedy sebagai jaksa agung. Penetapan itu menimbulkan pergumulan

hebat. Robert Kennedy sendiri tidak mau, yang lain juga tidak. Akan tetapi presiden bersikukuh bagaimana pun harus dia, sebab ini menyangkut organisasi kriminal yang hebat, *organized crime*, mafia-mafia. Akibatnya apa, si Robert Kennedy ini yang sebenarnya juga anti nepotisme, ingin membuktikan bahwa dia diangkat bukan karena nepotisme, tetapi karena kemampuannya, hal itulah yang membuat dia bekerja sangat keras.

Nepotisme tetap merupakan hal yang rawan secara politis. Ada konsep antara umat dan negara dimana umat melebur dengan negara, itu biasa saja. Tapi ketika Muawiyah main, dia sudah membuat batas, lalu problem nepotisme muncul. Itu perlu diingatkan benar.

Perihal nabi. Bagi saya nabi itu adalah manusia yang sempurna. Jadi saya ejek, penataran P4 itu ingin menciptakan manusia yang sempurna, tidak mungkin itu, kita ini manusia daif. Jadi bukan P4 itu penyelesaian masalahnya. Tetapi pada sistem politik kita, pada struktur politik kita, bukan dengan menciptakan nabi-nabi, itu cukup diciptakan oleh pesantren-pesantren, muballig-muballig. Itu bukan tugas negara, negara membuat aturan-aturan, dan membuat sanksi-sanksi. Pembagian itu harus diperjelas. Secara konseptual itu harus diperjelas. Sebab kalau kita lebur itu, ya apa salahnya saya kasih uang untuk anak saya. Hal yang sama juga dilakukan Pak Harto, apa salah jika saya mempersiapkan anak cucu saya. Kalau begitu nggak usah jadi presiden saja kalau anak cucu saya tidak boleh berbisnis. Pernyataan itu mengaburkan konsep itu. Jangan lupa dengan kedudukan presiden itu sebagai kedudukan politik, kedudukan kekuasaan. Dia pakai kekuasaan itu sebagai ayah. Harusnya dipisahkan, kapan dia tampil sebagai presiden kapan dia tampil sebagai ayah, kepala keluarga.

Oleh karena itu saya katakan negara Indonesia harus dipersiapkan sebagai negara moderen. Bukan negara kekuasaan atau negara kekeluargaan yang mengaburkan batas-batas. Perlunya pembatasan itulah yang membuat Bung Hatta mengistilahkan sebagai "negara pengurus". Yang menjadi masalah sesungguhnya adalah sikap kita menjadikan negara sebagai keluarga. Filsafat P4 itu adalah serasi, selaras, seimbang. Itu kan suatu nonsen, yang nggak mungkin. Ini ada dinamika, dengan menghadapi masa depan saja kita agak terguncang. Serasi itu suatu

suasana konsensus yang dipaksakan. Nah suasana konsensus yang dipaksakan itu sangat tergantung dari sistem hegemoni yang diterapkan kepada kita. Jadi kita selaras, serasi, seimbang itu sesuai dengan “formula yang telah ditentukan”.

Kalau zaman Bung Karno dulu, kita menciptakan suatu paradigma yang sifatnya konflik, segala hal bersifat antagonistik : revolusioner kontra revolusioner, *OLDEF0* lawan *NEFO*. Kata-kata yang diperkenalkan adalah kata-kata serba keras seperti “ganyang”, pokoknya serba *violent word* yang dipakai. Nah, jaman Orde Baru kita ciptakan suasana serba konsensus. Payah kita berdebat tentang jalur pemerataan, trilogi pembangunan, setuju saja kita. Pancasila, setuju aja kita. Tapi apa arti sesungguhnya semua ditentukan oleh pemegang monopoli interpretasi. Nah itu sangat merepotkan. Jadi sistem kita itu paling sempurna untuk terjadinya KKN. Sistem kekuasaan dikuasai, legitimasi dipunyai, patronis ekonomi dipunyai karena semua milik negara, monopoli ideologi dipunyai, apalagi yang tersisa? Bahkan manakah lagu yang cengeng dan tidak cengeng menteri penerangan yang mengatakan. Manakah sastra yang boleh dibaca dan tidak boleh dibaca itu kekuasaan lagi yang menentukan. Mana tarian yang boleh dilihat dan tidak boleh dilihat kekuasaan lagi yang menentukan, apalagi yang tersisa? Yang diberikan tidak lepas dari kekuasaan negara, apalagi yang tertinggal? Yang bebas pada kita hanya bermimpi. Kemudian cara lain kalau orang seperti saya membuat kata-kata yang abstrak, teori-teori yang abstrak tidak ada yang mengerti, saya bisa bebas dengan kata-kata abstrak saya. Itu kan proses pembebasan yang dilakukan. Jadi kita menemukan berbagai macam corak pembebasan lain dengan gaya *plesetan*, atau membuat *joke-joke* politik yang tidak boleh didengar orang. Itu cara pembebasan. Jadi kita kembali ke masyarakat Mataram yang sangat keras juga tapi tidak sekeras sekarang. Masyarakat Mataram itu keras tapi kan di atas saja, sebab kontrolnya kurang. Karena itu di daerah Mataram itu muncul ketoprak Mataram, itu kan cara pembebasan juga. Jadi orang Jawa itu banyak yang lucu dibanding “orang *sebrang*”. “Orang *sebrang*” itu nggak lucu, bikin tertawa bisa karena tekanan kekuasaan yang sangat represif. Nah itu dikembalikan ke dalam konteks Republik Indonesia.

Tentang UUD 45, kita harus bedakan secara benar, saya juga sering menyebut UUD 45 tapi jarang saya sebut batang tubuhnya. Yang selalu saya perhatikan adalah pembukaan UUD 1945. Itu saya kira dokumen politik yang sangat penting, nomor satu atau nomor dua bagi saya. Yang pertama adalah sumpah pemuda, pengakuan atau ikrar itu. Yang kedua, adalah ini apa yang diberikan oleh Bung Karno dalam pembukaan UUD. Ada empat hal yang saya lihat, pertama adalah statemen keyakinan bahwa kemerdekaan adalah hak semua bangsa. Yang kedua bahwa kemerdekaan adalah atas Rahmat Allah Yang Maha Kuasa, jadi pengakuan bahwa ada kekuasaan di atas kita ini. Yang ketiga, adalah visi sejarah dengan kata-kata "Sampailah perjuangan pada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan kita pada pintu gerbang kemerdekaan". Ini adalah proses sejarah, dan kalau begitu kita melihat sesuatu dengan kaca mata sejarah. Ada proses, ada dinamikanya.

Nah yang ketiga apa yang diberikan mengapa negara ini didirikan, pertama menjaga dan mempertahankan tanah air, kedua meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan ketiga mencerdaskan kehidupan bangsa, artinya tidak dikatakan "mencerdaskan bangsa" saja, kalau itu cukup dengan mengajar saja membaca dan menulis. Tetapi kata yang dipilih adalah mencerdaskan kehidupan bangsa yang berarti *high level of civilization*. Keseluruhan itu, adalah visi kontrol yang tertinggi. Makin lama itu akan sama dengan yang dikatakan oleh Islam "mencapai tingkat fitrah kemanusiaan yang tertinggi", yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Dan terakhir dikatakan ikut serta menjamin perdamaian dunia yang adil. Nah yang keempat barulah mengenai apa landasan ini semua: ketuhanan YME, dan seterusnya yang disebut Pancasila itu.

Visi sejarah itulah yang penting dalam Pembukaan UUD 1945, sebagai contoh kalau waktu itu yang dimaksud dengan meningkatkan kesejahteraan barangkali orang cukup makan sekali dua kali sehari, sekarang barang kali kesejahteraan itu berarti masing-masing punya *Mercy*, punya BMW, itu tergantung dari perkembangan sejarah. Kalau dulu barangkali orang harus sekolah, sekarang barangkali berarti semua orang harus doktor, karena kita melihat kaca mata sejarah.

Pembukaan UUD itu sama halnya dengan rumput yang diletakkan di mulut kuda, kuda akan selalu mengejar rumput itu, tapi rumputnya

ikut lari. Ketika rumput itu telah bisa dimakan kuda, ketika itulah kita sudah sampai *the end of vision* (surga). Jadi ketegangan antara idealisme itu dengan kenyataan selalu ada. Akan tetapi susahnyanya, kita banyak melihat isi UUD adalah sumber otoritarian. Berapa banyak dalam pasal-pasal UUD 45 itu mengatakan ini akan diatur selanjutnya dalam undang-undang. Itu artinya hanya legitimasi yang penting. Misalnya, kedaulatan rakyat diselenggarakan dengan pemilu, pemilu diselenggarakan menurut undang-undang, kemudian undang-undang-nya dibuat sekenanya dan dianggap sudah sah.

Jadi bagaimanapun kita harus berpikir bahwa dalam negara modern perlu pendekatan terhadap negara yang bersifat *Aristotelian* yang membedakan secara konseptual wilayah masyarakat dengan wilayah negara. Kalau tidak, kita akan selalu tergelincir pada hal-hal yang sepele. Dalam wilayah negara dan wilayah masyarakat kita hidup dalam segala macam nilai, aspirasi, asumsi. Dalam wilayah negara kita sudah bertolak pada satu konsensus dasar, ada satu kekuasaan yang sah yang mempunyai alat pemaksa, aturan, aparatur, sistem hukum, melalui konstitusi yang telah kita bentuk bersama. Masalah kita sesungguhnya adalah kalau kita gabung kedua wilayah ini segala hal menjadi kabur. Anggota DPR bisa jadi anak saya kalau saya presiden. Kalau kita pisahkan, masalahnya adalah bagaimanakah kita menciptakan suatu jembatan yang kreatif antara dua wilayah yang konseptual ini, inilah inti masalahnya. Karena itulah pemilu yang jujur dan adil itu diperlukan. Karena itulah jembatannya, supaya aspirasi, asumsi, sentimen, segala macamnya diperdebatkan di wilayah negara ini, di DPR. DPR itu adalah perantara, perantara antara rakyat dengan kekuasaan. Nah repotnya dengan dicampur itu DPR menjadi bagian dari negara. DPRD itu kan hanya kepanjangan tangan gubernur, tidak merupakan lembaga yang mengevaluasi apakah gubernur berlaku baik atau tidak.

Seluruh sistem kita adalah sistem kekuasaan. Sistem kekuasaan yang katanya berlandaskan kekeluargaan. Ya kaburlah semua. Apa kata Bapak itulah yang benar. Inilah yang kita alami, di samping masalah ekonomi dan segala macam, tapi saya akan melihat dari kaca mata kultural. Jadi kesadaran wilayah masyarakat dengan wilayah negara ini yang diperlukan. Seperti juga kesadaran wilayah saya dalam diri saya

sendiri dengan saya sebagai *public face*. Akan tetapi jalur-jalur seperti itu ada batasnya. Kan tidak semua diri saya yang bisa tampil saya tampilkan di sini. Konsep manusia utuh itu konsep konyol. Ada pembagian kerja, wilayah itu. Jadi melihat permasalahan negara ini jangan sampai tidak dengan kaca mata kultural. Ini adalah suatu *political institution*. Jangan dijadikan sebagai *company institution*. Hanya hidup dengan segala asumsi dan keyakinan hidup yang ada.

Usulan penghapusan UUD 45 itu tidak benar. Tanpa UUD tidak ada negara, yang bisa adalah UUD kita ganti, kita rubah, dan sebagainya. Seperti Saudara Dawam, saya juga sudah membaca UUD yang tiga itu, UUD RIS itu bagus juga. Cuma keberatan saya bukan keberatan yang fundamental, tetapi soal selera, yaitu bahasanya jelek.

Sekali lagi saya ingatkan jangan sampai kita mencampuradukkan berbagai kategori, kalau itu kita lakukan tidak ada masalah yang akan terselesaikan. Hal ini sangat berbahaya. Realitas memang tidak bisa mengenal, tidak membedakan. Akan tetapi kalau kita ingin menyelesaikan suatu masalah, kejelasan dalam kategori-kategori realitas yang diperlukan. Karena itulah ada ilmu. Unsur pertama mengapa ilmu itu ada, adalah untuk membedakan, antara yang bernyawa dengan yang tidak bernyawa. Ini bisa tumbuh, ini tidak.

BAGIAN KEDUA

**KORUPSI, KOLUSI, DAN
NEPOTISME
DALAM BIROKRASI**

Birokrasi di Indonesia Sangat Rawan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Darlis Darwis

Sebetulnya sasaran utama reformasi adalah memberantas korupsi dan kolusi. Menurut Sosiolog Robert Klitgaard, dua suku kata itulah penyebab utama kebangkrutan Indonesia. Lebih lanjut dikatakan bahwa kebangkrutan itu disebabkan oleh kebodohan, bukan karena rendahnya moral dan akhlak, bahkan bukan lantaran *nepotisme* —yang masih diperdebatkan batasannya, serta bukan pula karena arah pembangunan atau konsep pembangunan yang salah. Selain membuat kebangkrutan negara, korupsi dan kolusi boleh jadi juga menjadi penyebab utama *disintegrasi* bangsa dan kemerosotan moral ke tingkat yang paling rendah dalam sejarah bangsa, di mana tatanan dan sendi-sendi sosial menjadi rusak.

Korupsi di Indonesia telah memasuki tahap yang sangat kompleks, ia telah melanda seluruh lapisan pemerintahan, mulai dari tingkat yang paling rendah hingga tingkat yang paling tinggi, yaitu sampai pada presiden. Demikian pula halnya pada semua lapisan masyarakat. Pendek kata korupsi telah “mensistem” di negeri ini, telah mengakar, bahkan dengan meminjam istilah Bill Dalton pengarang buku *Indonesia Hand Book* yang dilarang beredar di Indonesia — telah menjadi cara hidup kita sehari-hari. Semua institusi, termasuk yang dibentuk untuk menghambat korupsi-kolusi itu, juga melakukan praktik KKN. Bahkan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) juga telah terkotori oleh praktik korupsi dan kolusi, termasuk juga Inspektorat Jenderal (Irjend) yang sebenarnya didirikan untuk menghambat KKN. Sungguh sangat sulit menemukan anggota pemerintahan yang terbebas dari cengkeraman KKN itu. KKN itu seperti candu yang memabukkan, tidak saja bagi para birokrat di pemerintahan tetapi juga di semua Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pemerintah malah mengakui bahwa setidaknya 50 persen dari GNP (*Gross National Product*) tiap tahun

lenyap akibat pungutan oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Kemudian sekitar 30 persen dana pembangunan baik yang dibiayai oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Biaya Negara) maupun bantuan luar negeri sirna oleh kegiatan KKN.

Sebagai contoh, seorang pejabat yang instansinya memegang izin industri permobilan, bisa melakukan tawar-menawar langsung dengan *dealer* berapa besar porsi (bagian) yang dia peroleh. Seringkali ditemukan pada hampir semua instansi pemerintah yang berskala kecil, instansi tersebut dikelola seperti layaknya seorang petani dalam mengolah sawahnya. Semua pegawai instansi itu adalah sanak keluarga sang pimpinan. Ini yang menandai lahirnya istilah nepotisme di negeri ini.

Sogok-menyogok juga telah menjalar pula kepada investor atau pengusaha asing. Mereka harus menyisihkan sekurang-kurangnya 15 persen dari biaya proyek-proyek itu sebagai pelicin untuk melancarkan usahanya di tahap awal. Seterusnya pungutan-pungutan semacam itu masih saja terus berlangsung hingga usahanya beroperasi.

Pada akhir tahun delapan puluhan masih segar dalam ingatan kita ketika ketua Asosiasi Konstruksi Indonesia pernah membeberkan betapa praktik KKN itu telah dipandang sebagai sesuatu hal yang wajar dan lumrah, sebagai tanda ucapan terima kasih kepada birokrat penguasa. Sementara itu ada pendapat lain yang menganggap praktik KKN itu seperti minyak pada mesin yaitu sebagai pelumas, sehingga dia dianggap menguntungkan. Namun Gunnar Myrdal memiliki pendapat lain, pelumas atau pelicin, sogok-menyogok, atau apa pun namanya tetap merusak. Hanya saja saya kurang sependapat dengan pandangan Mirdal bahwa disiplin yang rendah dari masyarakatlah yang menyebabkan itu semua. Pada tahap inilah KKN kemudian menjadi besar, dan tidak bisa dikendalikan lagi oleh siapa pun. KKN telah menjadi "sumber inspirasi dan sumber motivasi pembangunan nasional". Betapa tidak, hampir-hampir tidak ada satu pun kegiatan pembangunan di Indonesia yang terbebas dari praktik KKN, baik di pusat maupun di daerah. Hampir pasti bahwa kegiatan pembangunan baru bisa dilaksanakan apabila telah memberikan kesempatan untuk melakukan praktik KKN itu. Apabila tidak, maka sebuah kegiatan pembangunan, betapapun pentingnya pasti akan ditunda. Jadi sampai-

sampai harus ditunggu kapan mitra usaha tersebut sampai bersedia membuka diri untuk praktik KKN, barulah proyek tersebut direalisasikan.

Cara Hidup yang Tidak Realistis

Tidak terlampau sulit sebetulnya untuk mencari penyebab KKN ini. Orang lain boleh saja menyebutkan berbagai penyebab seperti moral dan akhlak yang rendah, nafsu keserakahan yang tiada batasnya, bahkan sebab-sebab historis dan kultural, namun bagi saya KKN lahir dari sebuah proses yang panjang, awalnya dalam skala yang kecil dan terbatas sekedar untuk memenuhi kebutuhan pokok yang selalu kurang dari para pelakukanya. Seseorang pegawai yang bergelar Sarjana golongan III A misalnya, apa yang dapat dilakukan dengan gaji hanya Rp 80.000,- pada tahun 1985, sangat beralasan rasanya bila ia harus mencari tambahan. Harap dicatat bahwa pegawai negeri di Indonesia tidak digolongkan ke dalam *fixed income earners*, malahan ia digolongkan sebagai yang berpenghasilan tidak tetap, ini adalah sebuah suatu keanehan yang lain lagi. Kemudian pada tahap berikutnya sang pegawai kemudian melakukan interaksi dengan golongan kecil masyarakat pengusaha yang senantiasa berupaya untuk melicinkan usahanya. Interaksi antara keduanya, penguasa dan pengusaha pada proses berikutnya kemudian memandang bahwa kehidupan yang tidak *realistis* yang terjadi pada diri penguasa atau birokrat yang kita kenal dengan gaji yang sangat *tidak memadai* itu tetap dipertahankan. Hal ini sekaligus memadai justifikasi terhadap praktik-praktik KKN itu hingga saat ini.

Bisnis yang Syarat KKN

Saat ini korupsi dan kolusi telah memasuki tahap yang tidak terbatas. Dalam melakukan praktik KKN, para birokrat tidak lagi sekedar ingin memenuhi kebutuhannya, tetapi cenderung menjadi serakah. Jalan semakin terbuka lebar ke arah itu, para birokrat telah menemukan mekanisme yang sangat efektif untuk dengan cepat mengumpulkan harta sebanyak-banyaknya melalui praktik KKN, di pihak lain para pengusaha seakan berlomba untuk menjadi pengusaha

multi-milyaran. Kedua sisi ini mengalami "sinergi" yang sangat kompak, di mana satu sama lain saling mendukung dan saling memperkuat. Melalui mekanisme ini bermunculan pula pengusaha-pengusaha baru yang berbasis nepotisme dan kolusi ini. Mereka dengan cepat tumbuh dan membesar secara spektakuler.

Di pertengahan tahun 80-an masih segar dalam ingatan kita betapa perusahaan-perusahaan yang tadinya berbasis industri yang tumbuh secara wajar lalu beramai-ramai melakukan ekspansi ke dunia properti, yang menurut saya memang sangat merangsang, ia tumbuh secara sangat cepat, namun sangat rentan terhadap gejolak perekonomian. Ciri dari bisnis properti, yang kita kenal dengan perkantoran tinggi menjulang, perumahan mewah, sarana rekreasi, hotel, apartemen, pertokoan mewah, infrastruktur sosial seperti jalan tol, air minum, pelabuhan dan sebagainya, adalah selalu berorientasi pada masyarakat perkotaan (*urban society*). Bisnis ini ditandai dengan maraknya jual beli tanah, pembebasan tanah sampai kepada *ruislag* dan menjual aset-aset pemerintah sekalipun. Ciri lain dari bisnis ini adalah mudahnya ia mengintegrasikan semua pelaku bisnis termasuk sektor keuangan seperti perbankan dan lembaga keuangan sejenis, baik luar negeri maupun dalam negeri, untuk ikut serta. Maraknya praktik KKN dengan jumlah yang nyaris tidak ada batasnya lagi merupakan produk utamanya. Bisnis properti merambah sampai ke pelosok perkotaan dan menggilas apa saja yang mencoba menghambatnya. Semua ramai-ramai masuk ke dunia bisnis ini.

Jenis dan bentuk korupsi yang sering terjadi di birokrasi adalah sebagai berikut. Jenisnya adalah korupsi waktu, jabatan, uang, kesempatan, harta, barang dan sebagainya. Sedangkan bentuknya antara lain dapat berupa: imbalan atau pungutan terhadap pelayanan, pemalsuan, pemotongan (*catut*), pemerasan, penyalahgunaan wewenang, *backing*, penipuan, pemberian fasilitas, penggelapan uang retribusi, penggelapan pajak, manipulasi pajak, mengumpulkan dana berkedok usaha swasta dan yayasan serta kegiatan sosial, sumbangan yang cenderung memaksa, dana taktis para pejabat struktural dan fungsional, *broker*, tata niaga, subsidi, pengawasan dan kegiatan kontrol, pasar uang gelap dilakukan oleh hampir semua lembaga keuangan di Indonesia.

Pendek kata korupsi dan kolusi telah menjadi bagian dari kehidupan kita sehari-hari.

Mekanisme KKN

Fenomena lain yang kita temukan di negeri ini adalah birokrasi pemerintah sering memberikan kesempatan dan mendorong pengusaha untuk mencari pinjaman ke luar negeri dan di dalam negeri tanpa batas, dengan menggunakan fasilitas yang sangat luas diberikan oleh pemerintah. Sementara itu pemerintah/birokrat meminta imbalan terhadap fasilitas yang telah diberikan itu. Banyak cara yang digunakan oleh mereka untuk mengeruk uang dari para pengusaha, langsung atau tidak langsung. Kadangkala ia berkedok yayasan yang berbagai macam bentuknya, berkedok untuk kesetiakawanan sosial, membantu rakyat miskin seperti GN-OTA, Dharmais, Gotong Royong, hingga DAKAB. Beberapa waktu yang lalu kita mendengar ada 26 yayasan yang dikelola keluarga Soeharto. Kelompok Jimbaran yang bertugas mengkolleksi dana dari para pengusaha *kakap* untuk membantu rakyat atau pengusaha kecil dalam bentuk kemitraan kenyataannya hanyalah upaya menguras para pengusaha tersebut.

Tidak itu saja, sejak dari awal, disaat pengusaha mulai merintis sebuah usaha, mereka telah dibebani dengan berbagai pungutan, seperti pungutan keamanan, pungutan sosial dan sebagainya. Hal ini pulalah yang menimbulkan rasa antipati yang sangat dalam bagi mereka terhadap birokrat-birokrat itu. Kemudian ketika negara membutuhkan bantuan mereka, mereka enggan karena telah dikuras habis-habisan. Di negeri kita ini, konglomerat sesungguhnya adalah para birokrat itu, bukan pengusaha. Pengusaha itu hanyalah pengutang yang mendapatkan kemudahan untuk berutang, dan akhirnya kita ketahui bahwa pengusaha itu tidak pernah bisa melunasi utangnya. Saling ketergantungan inilah yang membuat birokrat menjadi kuat, kuat secara ekonomi dan kuat dalam pergaulan sosial-politik.

Ada contoh kasus : Inti Indorayon Utama (IIU) di Sumatera Utara misalnya. Persoalan lingkungan hidup adalah salah satu isu utamanya. Konsultan telah membuat *study*, hasilnya berupa rekomendasi untuk

melakukan pengelolaan atau penanggulangan pencemaran lingkungan yang timbul akibat kegiatan IUU. Namun semuanya berpulang pada biaya yang tidak pernah ada karena telah dinikmati oleh para birokrasi penguasa daerah dan pusat. Itulah sebabnya di hampir semua kegiatan pembangunan di tanah air kita, yang menimbulkan dampak negatif, tidak pernah bisa terselesaikan secara baik dan tuntas. Dengan demikian IUU dalam sejarah operasionalnya selalu bermasalah, dan yang lebih menyedihkan adalah ketergantungannya terhadap pemerintah tidak pernah lepas (tidak pernah dilepasakan oleh pemerintah), dengan kata lain praktik KKN akan terus berlangsung sampai IUU bubar.

Berikut ini beberapa kewajiban pengusaha yang mengandung unsur-unsur KKN. Pada tahap pra-konstruksi pengusaha telah dibebani berbagai pungutan yang disertakan dalam mengurus ijin usaha dan ijin penanaman modal serta ijin prinsip, imbalan terhadap kemudahan memperoleh fasilitas kredit dan ganti rugi tanah atau pembebasan tanah. Pada tahap berikutnya, yaitu tahap konstruksi, berbagai pungutan terus saja terjadi seperti pengadaan material bangunan (konsesi penambangan material, lokasi material, pengawasan yang berkaitan dengan ijin-ijin bangunan serta pengesahan penggunaan bangunan dan pengelolaan lingkungan hidup). Sedangkan pada sesi pasca konstruksi, rasanya kita sudah tidak asing lagi pada berbagai jenis pungutan seperti penyertaan pungutan di dalam standarisasi produksi, pemasaran baik dalam maupun luar negeri misalnya pajak ekspor, kuota, urusan kepabeanan dan kelancaran pengiriman, perpanjangan ijin-ijin, keamanan dan yang terakhir adalah dana sosial yang tak pernah kunjung berhenti.

Upaya-upaya untuk Menghambat KKN

Beberapa usaha yang dapat dilakukan oleh pemerintahan pasca reformasi untuk menghambat praktik KKN antara lain:

1. Mengupayakan agar bangsa ini senantiasa berpandangan secara realistis dalam mengarungi kehidupannya. Sebagai contoh adalah gaji PNS yang sangat rendah, setidaknya-tidaknya ada statemen bahwa gaji pegawai negeri penting unntuk dinaikkan dua atau tiga kali lipat sampai pada batas mencukupi untuk hidup layak, yang

dilakukan secara bertahap dan secara simultan jumlah PNS harus dikurangi.

2. Menegakkan hukum seadil-adilnya disertai dengan kemauan politik
3. Membenahi birokrasi pemerintahan dari pusat sampai daerah. Ada beberapa level yang harus diganti, dibenahi.
4. Merubah sistem politik yang monolitik ke arah yang lebih demokratis.
5. Melakukan efisiensi terhadap jumlah pegawai pemerintahan di semua lini dari pusat sampai daerah.

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam Birokrasi

Mar'ie Muhammad

Saya berpendapat bahwa upaya-upaya kita untuk menekan serendah mungkin praktik KKN merupakan bagian dari upaya reformasi secara menyeluruh dalam semua bidang kehidupan. Reformasi pada saat ini menurut saya sedang ada pada tahap kualitatif, artinya kita harus berlomba dalam konsepsi dan ide untuk mengisi momen reformasi yang ada dihadapan kita, sehingga arah reformasi selalu ada dalam jalur yang benar.

Secara detail tahapan reformasi pada saat ini adalah meletakkan pondasi, lingkungan, dan kondisi yang kondusif untuk; *Pertama* meningkatkan daya tahan dan daya saing bangsa dalam negara Republik Indonesia yang merdeka, bersatu berdaulat adil dan makmur. Dalam kaitannya dengan daya saing tentunya ini tidak lepas daripada persoalan-persoalan ekonomi yang kita hadapi pada saat ini, suatu kondisi di mana kehidupan ekonomi rakyat sungguh memprihatinkan.

Kedua, mengembangkan ukuran-ukuran yang obyektif agar segala jenis rekrutmen sumber daya manusia benar-benar didasarkan pada prestasi kerja, ini yang biasa disebut sebagai *meritocracy*. Jadi kita betul-betul harus mulai melaksanakan denepotisasi proses rekrutmen. Nepotisasi yang dimaksud adalah dalam arti luas, tidak hanya faktor kaum kerabat, tetapi semua pengangkatan-pengangkatan atau rekrutmen yang tidak berdasarkan standar atau kriteria yang obyektif, termasuk *koncoisme* dan lain-lain harus dimasukkan sebagai nepotisasi.

Ketiga, mengembangkan daulat hukum (*rule of law*), keamanan dan ketertiban dalam masyarakat serta membebaskan masyarakat dari rasa takut. Kita tidak bisa bekerja apa-apa kalau selalu ada kerusuhan, masyarakat seharusnya segera terbebaskan dari rasa lapar dan rasa takut. Saya menekankan pentingnya faktor *rules of law* dalam reformasi saat ini. Sebagai contoh, di negara Inggris demokrasi modern yang

sebagaimana kita kenal pada saat ini, dimulai terlebih dahulu dengan *Magna Carta* pada tahun 1215, yang intinya adalah mengurangi absolutisme kekuasaan. Demokrasi dikembangkan melalui parlemen sebagai penterjemahan hak kedaulatan rakyat, dan ini adalah suatu sikap yang sangat bijaksana sehingga Inggris tidak mengenal institusi negara sebagaimana yang kita kenal di Perancis apalagi Indonesia. Tapi tidak berarti jika kita ketinggalan jauh dengan Inggris tidak berarti kita tidak bisa mengejar ketinggalan, sebab beberapa kasus menunjukkan orang Indonesia atau "orang Timur" yang bersaing dengan orang-orang Barat menunjukkan hasil yang lebih baik.

Keempat, menciptakan masyarakat dan pemerintah yang bersih, yang didasarkan pada pertanggungjawaban etika dan moral, atau dengan bahasa Islam : *akhlakul karimah*. Maka perlu ditumbuhkan budaya malu jika melakukan sesuatu yang merugikan kepentingan umum, melanggar hak orang lain, atau bertindak yang bertentangan dengan peraturan. Dalam kaitan ini perlu ditekankan bahwa salah satu faktor penyebab *kekisruhan* di negeri ini adalah semakin pudarnya etika publik. Sehingga tidak jelas di mana wilayah kepentingan pribadi, kepentingan keluarga, dan kepentingan umum. Sehingga tidak jelas perbedaan seseorang sebagai kepala keluarga dan sebagai kepala negara. Model penyelenggaraan pemerintahan seperti di atas harus segera diakhiri, kemudian kita bangun negara dengan pendekatan sistem dan kelembagaan. Sebagai contoh, salah satu faktor penyebab kemajuan Bangsa Jepang adalah karena budaya malunya tinggi sekali, yang disebut *bushido*.

Kelima, adalah demokratisasi di semua bidang, dengan tetap memperhatikan keseimbangan antara hak dan tanggungjawab yang menuju suatu masyarakat yang egaliter. Masyarakat egaliter jangan diartikan semua harus nampak sama, sebab perbedaan kepemilikan, prestasi, itu sunnatullah. Ada orang pandai, pintar, kaya adalah wajar jika memang diperoleh secara halal. Yang dimaksud egaliter adalah suatu hak dan tanggung jawab yang sama di depan publik, orang itu sama di depan publik dan hukum.

Pemberantasan dan penanggulangan KKN perlu didudukkan sebagai upaya untuk mencapai sasaran di atas, seperti telah dikemukakan

di depan, bahwa perjuangan reformasi saat berada pada tahap kualitatif yaitu persaingan dalam bidang konsepsi.



Meskipun terdapat berbagai rumusan tentang korupsi, tetapi esensi tindakan korupsi selalu berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang untuk memperoleh keuntungan atau manfaat dalam bentuk apa pun, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain atau suatu badan tertentu. Kekuasaan formal ada pada pemerintah, sedangkan wewenang ini bisa juga pihak swasta. Sehingga bisa jadi pihak swasta juga korup dan akibatnya tidak tanggung-tanggung buat pemerintah, rakyat, dan kepentingan umum. Sedangkan jika aparat pemerintah korup, akibatnya sangat luas seperti yang kita rasakan saat ini. Akan tetapi orang kadangkala *under estimate* bahwa akibat yang terjadi bila pihak swasta korup adalah tidak seburuk korupsi aparat pemerintah, padahal tidak selalu demikian. Misalnya kalau suatu proyek digelembungkan anggarannya (*mark up*), sedangkan uang biaya proyek tersebut diambil dari kredit, maka penggelembungan nilai proyek itu mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, menurunkan daya saing nasional, menaikkan harga barang dan jasa, serta merugikan penerimaan pajak.



Korupsi merupakan fenomena universal, ini perlu saya tegaskan karena di negara-negara maju juga sering terjadi, sehingga tidak benar asumsi bahwa praktik KKN hanya terjadi di Negara Berkembang, hanya saja caranya lebih canggih dan halus. Sebagai ilustrasi negara-negara maju yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) baru sekitar dua tahun melarang penyyuapan atau pemberian sesuatu kepada rekanan sebagai *tax-deductable*. Jadi sebelumnya pemberian sesuatu kepada rekanan dapat dipotongkan sebagai biaya untuk mengurangi pajak bagi perusahaan yang memberikannya. Ini sama saja dengan melegalisasikan korupsi.

Hasil sebuah survey terhadap 3600 perusahaan di 69 negara maju mau pun berkembang yang dilakukan pada tahun 1997 dalam *World Development Report*, menyebutkan bahwa lebih dari 40 % perusahaan-perusahaan investor memberikan suap untuk melicinkan usaha mereka. Inilah bukti bahwa KKN merupakan fenomena universal, akan tetapi tidak berarti karena merupakan fenomena universal maka kemudian kita biarkan merajalela di Indonesia.



Dalam suatu masyarakat yang demokratis dan terbuka di mana lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan badan-badan pemeriksa misalnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat berfungsi secara efektif, maka praktik KKN dapat ditekan. Minimal lebih mudah dideteksi. Suatu kondisi di mana praktik KKN lebih mudah dideteksi atau lebih dini ketahuannya menjadi faktor penting bagi pencegahan meluasnya korupsi. Kemungkinan penyelesaian akan sangat berat ketika KKN di Indonesia sudah menjadi raksasa. Korupsi di Indonesia sudah sulit sekali diselesaikan karena sudah kemana-mana, merambat seperti *cancer*, sudah membudaya dan melembaga.

Lembaga transparansi internasional yang berpusat di Berlin memberikan indeks tentang korupsi pada 52 negara. Ukurannya adalah negara dengan angka indeks satu merupakan negara yang paling bersih dari korupsi, sedangkan negara paling korup memperoleh angka 52. Dalam survei tersebut Indonesia berada dalam urutan ke 46, atau kurang enam lagi untuk memperoleh predikat negara dengan praktik korupsi paling besar. Negara-negara yang berada di bawah Indonesia adalah negara Mexico, Pakistan, Rusia, Kolombia, Bolivia dan Nigeria. Negara-negara yang berada di bawah kita umumnya negara Amerika Latin, negara Asia Selatan kemudian negara di benua Afrika. Yang paling rendah itu adalah Nigeria meski termasuk negara kaya. India yang demokrasinya begitu hebat hanya satu tingkat di atas kita. Pada urutan 43 adalah Vietnam, sedangkan China ada pada urutan 41. Kemudian Philipina urutan 40, Thailand urutan ke 39, jadi untuk negara-negara di Asia Tenggara, Indonesia adalah negara yang paling buruk. Sedangkan

tiga negara terbaik adalah Denmark, Finlandia dan Swedia. (Kompas, 17 Juni 1998)

Usaha untuk mengeliminir KKN memerlukan komitmen yang kuat terutama dari kepala negara, dan ini telah ditegaskan oleh Presiden Habibie, tinggal sekarang masyarakat menunggu *follow up*-nya. Memang tindakan-tindakan preventif memerlukan waktu karena termasuk penyempurnaan undang-undang tindak korupsi, akan tetapi menurut saya kasus yang dapat ditindaklanjuti sudah banyak, tinggal membawa ke pengadilan penjahat-penjahat kelas kakap itu. Keseriusan itu akan menambah kredibilitas pemerintah, dan rasa keadilan masyarakat juga akan terhibur.

Kemudian saya juga memikirkan apakah usaha eliminasi atau penekanan serendah mungkin praktik KKN dapat diserahkan kepada aparatur negara atau membutuhkan semacam Komisi Nasional (KOMNAS) seperti KOMNAS HAM (Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia)? Selama ini KOMNAS HAM terbukti cukup independen dan ternyata berguna, dan penilaian dari pihak luar negeri juga bagus. Apakah tidak pada waktunya pemerintah membentuk suatu komite yang independen mengenai KKN. Tugas komite adalah mengumpulkan informasi dari masyarakat, mengidentifikasi praktik KKN dan selanjutnya diserahkan pada aparatur pemerintah. Sehingga KOMNAS ini tidak mengambil alih tugas-tugas lembaga-lembaga pemerintah yang ada. Jadi dia tidak mengambil tugas kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

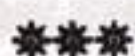
Tindakan korupsi dapat dibedakan dalam dua kategori, yaitu yang bersifat administratif dan yang bersifat struktural. Kalau yang bersifat administratif adalah korupsi yang dilakukan pegawai pemerintah atau pejabat negara dan tidak ada urusan dengan politik, dia cuma mau hidup enak dalam waktu yang cepat. Korupsi yang bersifat administratif ini dapat dibagi dua lagi, yaitu yang sifatnya terpaksa karena

kebutuhan mendesak, sedangkan model kedua adalah yang dilakukan bukan karena desakan kebutuhan akan tetapi karena keserakahan. Korupsi administratif model kedua ini tidak dapat diatasi dengan kenaikan gaji. Akan tetapi saya setuju salah satu sebab mengapa korupsi berkembang adalah karena gaji yang sangat rendah termasuk untuk kasus Indonesia dan RRC. Kalau kita mau melakukan reformasi mungkin kalau ekonomi kita agak membaik, akan tetapi daripada kita tidak habis-habisnya membahas masalah ini lebih baik kita harus berani mengurangi pegawai negeri secara besar-besaran, tidak ada jalan lain. Akan tetapi rasionalisasi pegawai negeri saat ini tidak mungkin dilakukan sebab akan menambah pengangguran besar-besaran akan menimbulkan masalah baru. Tetapi untuk masa yang akan datang pengurangan itu dapat dilakukan, kemudian gajinya ditingkatkan.

Praktik korupsi yang rumit untuk dideteksi yaitu yang bersifat struktural. Karena korupsi struktural ini terkait erat antara struktur kekuasaan dengan tindak pidana korupsi atau kolusi. Korupsi model ini merupakan suatu kerja sama atau persekongkolan dalam kerja yang tidak baik. Korupsi ini terjadi jika suatu pemegang kekuasaan dengan suatu pelaku bisnis atas dasar saling menguntungkan, misalnya monopoli yang diberikan ke swasta diiringi dengan imbalan tertentu, terutama untuk melanggengkan kekuasaan. Inilah yang dimaksud Weber dengan kalimat Kapitalisme Politik. Bentuk-bentuk saham-saham kosong adalah bagian korupsi ini. Korupsi struktural dapat dibagi menjadi dua yaitu *in come corruption* dan *policy corruption*. *In come corruption* itu jelas motifnya materi, sedangkan *policy corruption* cirinya adalah membuat peraturan sedemikian rupa untuk melegalisasi korupsi agar *legitimated*, jadi kalau pelaku korupsi mau disidang di pengadilan atau mau diusut, dia tidak bertentangan, dia tidak melawan hukum, karena dia juga yang bikin peraturannya. Praktik korupsi jenis ini semakin susah untuk dibongkar jika lembaga-lembaga perwakilan tidak bekerja sebagaimana mestinya, lebih-lebih lagi kalau Mahkamah Agung kita tidak mempunyai hak uji material atas peraturan-peraturan tersebut.



Di negara Indonesia tempat-tempat yang rawan korupsi adalah tender proyek-proyek besar, termasuk juga yang pendanaannya dari luar negeri, kemudian kredit perbankan, penerimaan pajak, bea cukai, pemberian perizinan untuk berbagai usaha, termasuk yang berkaitan dengan Amdal (analisis mengenai dampak lingkungan). Lokasi lain yang rawan korupsi adalah badan-badan peradilan dan pengusutan perkara, serta pada transaksi dalam bidang pertanahan. Pengalaman saya, waktu menjabat Dirjen Pajak, ada korupsi melalui retribusi fiktif yang dilakukan bersama antara aparat dengan perusahaan atau pembayar pajak, terutama pembayar pajak kelas atas.

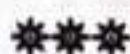


Untuk menangkal dan menekan serendah mungkin korupsi diperlukan reformasi politik dan birokrasi pemerintahan, ditegakkannya transparansi di perusahaan-perusahaan, serta reformasi dibidang kelembagaan dan peradilan. Reformasi di bidang politik dilakukan agar sejauh mungkin kekuasaan eksekutif dapat dibatasi dan diawasi secara efektif, serta diterapkannya sistem *check and balance*. Selain itu badan-badan pengawasan dan pemeriksaan harus betul-betul independen dan efektif.

Reformasi dalam tubuh birokrasi diarahkan pada perampingan birokrasi, mengurangi kewenangan antara lain dengan deregulasi dan debirokrasi, perbaikan dalam kemampuan dan profesionalisme, rekrutmen yang obyektif, serta perbaikan dalam penghasilan. Selain itu privatisasi BUMN secara transparan akan menaikkan efisiensi BUMN. Meningkatkan transparansi dapat menghilangkan kebocoran-kebocoran dalam BUMN, jadi jangan salah mengerti yang salah bukan pelaksanaan privatisasinya. Di berbagai belahan dunia privatisasi BUMN itu bisa mengurangi kebocoran dan meningkatnya efisiensi, bukti-bukti empiris menunjukkan demikian. Kalau BUMN telah diprivatisasi maka BUMN tersebut akan lebih terbuka, sebab pemegang sahamnya bukan pemerintah, bahkan akan lebih baik wakil orang asing duduk di situ. Kemudian BUMN tersebut akan diaudit oleh badan-badan nasional, akan melaporkan secara lebih transparan, dan BUMN tersebut tidak

bisa diperintah seenaknya oleh penguasa. Jadi dapat dikatakan bahwa pada umumnya kinerja BUMN setelah privatisasi menjadi lebih baik, seperti PT Timah dan PT Telkom. Tapi syaratnya privatisasi itu harus terus betul-betul transparan.

Usaha lain untuk menekan serendah mungkin korupsi adalah melalui reformasi kelembagaan, misalnya kelembagaan peradilan berikut semua perangkat hukumnya. Selain penataan sistem dan kelembagaan, diperlukan juga keteladanan dari pimpinan. Keteladanan pimpinan sangat penting untuk menangkal berbagai bentuk penyelewengan, lebih-lebih mengingat masyarakat kita adalah masyarakat yang paternalistik. Kalau kita mau jujur mengatakan, justru keteladanan ini yang sangat tipis sekali di Indonesia. Dan mudah-mudahan pada hari mendatang ini di bawah kepemimpinan Pak Habibie bisa meningkatkan keteladanan ini. Meskipun tindakan pencegahan ini mengandung arti yang strategis, namun tindakan represif (hukum) juga tetap diperlukan untuk membuat seorang atau sekelompok orang menjadi jera karena melakukan tindakan korupsi. Tindakan represif akan dapat menegakkan keadilan, meningkatkan wibawa hukum serta untuk mengembalikan kredibilitas pemerintah. Tindakan represif ini perlu segera dimulai dan harus dimulai dari koruptor kelas kakap.



Tindakan pemerintah untuk mengurangi tindakan korupsi selama ini adalah sebagai berikut; peningkatan pengawasan misalnya pengawasan melekat, yang sekarang semakin tidak jelas. Kemudian melalui Penataran P-4, deregulasi dan debirokratisasi, serta penyempurnaan mengenai tender-tender pemerintah dan BUMN. Di bidang perpajakan, usaha untuk mengurangi korupsi dilakukan dengan *tax-reform* (antara lain dengan melaksanakan sistem *self assessment*). Usaha berikutnya adalah peningkatan fungsi BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) dan *internal audit* di BUMN.

Namun harus diakui meskipun secara empiris pemerintah sudah melakukan upaya sebagaimana di atas namun kenyataan di lapangan menunjukkan tindakan korupsi di lingkungan pemerintah semakin

meningkat, apakah faktor penyebabnya? *Pertama* adalah karena kondisi lingkungan secara nasional tidak menunjang pemberantasan korupsi, terutama yang berskala besar, dan hal ini disebabkan karena struktur kekuasaan yang terpusat pada satu tangan, serta menipisnya keteladanan dari atasan. *Kedua*, upaya-upaya untuk menanggulangi korupsi selama ini lebih bersifat legalistik formal. Faktor *ketiga* adalah kelemahan dalam peradilan serta lemahnya *law enforcement*, ingat kasus seperti lepasnya koruptor kelas kakap yang bernama Edi Tansil. Faktor *keempat* adalah kooptasi terhadap kewenangan lembaga-lembaga negara seperti DPR dan BPK. Faktor *kelima* adalah lemahnya aparat pengawasan. Misalnya pengawasan Bank Indonesia terhadap dunia perbankan, dalam hal ini berkaitan erat dengan deregulasi perbankan pada tahun 1988/1989 yang terlalu cepat, sehingga pengawasan Bank Indonesia tidak dapat mengimbangnya, selain itu pihak profesional dalam bank juga tidak bisa mengikuti. Saya tidak mau menyalahkan siapa pun juga, tetapi kenyataan yang ada adalah bank-bank tumbuh di mana-mana dan akibatnya masih kita rasakan sampai sekarang. Bank-bank muncul bagaikan jamur di musim hujan. Sekarang ini hujannya sudah tidak *karuan*, sehingga jamurnya juga tumbuh tidak *karuan*. Faktor *keenam* adalah adanya intervensi politik, misalnya dalam tender-tender proyek besar. Sedangkan faktor *ketujuh* atau yang terakhir adalah belum diterapkannya asas pembuktian terbalik dalam tindak pidana korupsi.

Sebagai penutup perlu saya sampaikan, bahwa badan-badan internasional seperti Bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) pada 3-4 tahun terakhir ini memberikan perhatian yang semakin besar untuk mengurangi korupsi terutama bagi proyek-proyek yang dibiayai oleh mereka. Bank Dunia misalnya telah menerbitkan *paper* yang mendasar dan analitis untuk membantu negara anggota dalam memerangi korupsi serta bagaimana peran dari Bank Dunia sendiri. Dua *paper* terakhir yang diterbitkan Bank Dunia adalah : "*Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, August 1997*", kemudian *paper* Robert Klitgaard, June 1998 : "*Corruption in East Asia and the Pacific and Possible Roles for the World Bank*".

DIALOG

Ahmad Sulomo

Pertanyaan ditujukan pada Pak Mar'ie Muhammad. Berkaitan dengan masalah tugas dan tanggungjawab Pak Mar'ie Muhammad selama menjadi menteri keuangan. Kalau tidak salah pada tahun 1985 Prof. Rooseno pernah mengusulkan alternatif usaha untuk mengatasi adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dengan cara BPN mengalokasikan 45 persen anggarannya untuk cadangan KKN. Karena Pak Mar'ie Muhammad waktu itu menjadi menteri, upaya apa yang dilaksanakan pada saat itu? Sebab waktu itu tentunya Pak Mar'ie Muhammad sudah tahu bahwa KKN di Indonesia hampir tidak bisa ditanggulangi lagi.

Pertanyaan kedua berkaitan dengan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan). Saya ini sudah pensiun dari BUMN yang tidak perlu saya sebutkan namanya, yang bersifat multi nasional, terletak di Jl. Merdeka Timur. Menurut pengalaman saya, pada praktiknya dalam melaksanakan tugas, BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) juga melakukan KKN di sebagian besar proyek BUMN. Sebab di dalam pemeriksaan-pemeriksaan di kantor kami itu BPKP tidak berani melakukan pemeriksaan pada semua proyek yang dilaksanakan BUMN. Alasan yang dikemukakan di antaranya karena adanya katabelece dari aparat "cendana" dsb. Apakah kira-kira waktu Pak Mar'ie Muhammad menjabat menteri keuangan adanya gejala-gejala seperti itu yang dilaksanakan BPKP itu sudah terdeteksi? Sebab hampir di setiap ada pemeriksaan keuangan BUMN kami itu, sebagian besar praktik-praktik kolusi dan sebagainya itu juga dilaksanakan juga oleh BPKP.

Muyasarotus Sholihah

Pertanyaan ini untuk Pak Darwis dan Pak Mar'ie Muhammad. Berkaitan dengan reformasi, saya setuju dengan pandangan Pak Mar'ie Muhammad bahwa reformasi itu diartikan sebagai perubahan dari

sesuatu yang tidak baik menuju keadaan yang lebih baik atau yang terkenal dengan istilah amar makruf nahi mungkar. Akan tetapi kenyataan di lapangan tidak seperti itu adanya, bahkan sudah kebablasan. Mungkin di kalangan cendekiawan, pengertian reformasi bisa dimengerti secara proporsional, namun pada masyarakat awam pengertian itu dapat disalahgunakan. Suatu contoh di Kabupaten Cilacap. Salah satu kepala desa “direformasi” bukan karena dia melakukan KKN, tapi karena kepala desa tersebut memberikan kepercayaan penuh kepada para bawahannya, termasuk dalam hal keuangan. Ketika kemudian terjadi “kebocoran” penggunaan keuangan oleh bawahannya, kepala desa tersebut diminta turun oleh warga setempat. Pada perkembangan selanjutnya diketahui bahwa “reformasi” terhadap kepala desa tersebut disalahgunakan oleh orang-orang yang ingin menduduki suatu jabatan tertentu. Dari contoh satu kasus di atas, tampaknya perlu dipertegas lagi definisi reformasi, dan perlu disebarluaskan pada masyarakat apa batasan reformasi itu. Selanjutnya perlu juga diberikan advokasi dan perlindungannya terhadap korban “reformasi” yang salah sebagaimana contoh di atas.

Sulaiman W

Pertanyaan saya tujukan untuk Pak Darwis. Seperti tercantum dalam makalah bapak, seorang pegawai dengan golongan III/a dengan gaji Rp. 80.000, adalah sangat tidak mungkin pegawai tersebut dapat berbuat apa-apa dengan gajinya itu. Saya melihat bahwa persoalan KKN pada tataran ini sebetulnya bisa saja terjadi karena gaji sangat minim, tapi menurut saya korupsi yang dia lakukan lebih dikarenakan kelemahan persoalan-persoalan akhlakul karimah. Kalau misalnya yang bersangkutan menganggap gaji itu sebagai sebuah rahmat dan kemudian memanfaatkan semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari tanpa dipengaruhi dari persoalan-persoalan lain, saya pikir bisa saja hidup dengan gaji sejumlah itu, tapi karena krisis iman, krisis akhlakul karimah itu sendiri yang menyebabkan orang itu terjerumus dalam perbuatan korupsi itu.

Pertanyaan kedua menyangkut apa yang disampaikan Pak Mar'ie Muhammad, dalam hal usaha penanggulangan korupsi, di mana dicantumkan satu yang dilakukan oleh pemerintah adalah penataran P4. Saya sangat tidak setuju kalau itu terus diterapkan dalam rangka menanggulangi korupsi, karena persoalannya yang saya amati justru yang melakukan atau yang terlibat dalam KKN adalah mereka-mereka yang menyatakan diri sebagai Manggala P-4, jadi sebetulnya persoalan KKN tidak banyak yang sampai menyentuh lapisan peserta penataran. Jika demikian, maka para Manggala itulah yang dijadikan sasaran penataran P-4 bukan masyarakat bawah.

In'am Mustafa

Pertanyaan untuk Pak Mar'ie tentang visi dan agenda reformasi untuk memberantas KKN. Tentang visi mungkin masih dapat diperdebatkan, akan tetapi tentang agenda reformasi, tampaknya masih terlalu banyak masalah yang muncul bersamaan sehingga rasanya kita sudah kehilangan arah, ekonomi misalnya. Kalau keadaan ini dibiarkan terlalu lama akan mengurangi kepercayaan umat Islam terhadap Kabinet Habibie dan terhadap ABRI. Pertanyaannya apa agenda reformasi yang harus didahulukan? Perbaiki undang-undang? Perbaiki ekonomi? Atau yang lainnya. Sebab tampaknya semua orang menginginkan masalahnya untuk didahulukan.

JAWABAN PEMAKALAH

Darlis Darwis

Pertanyaan tentang akhlak buruk sebagai penyebab timbulnya KKN. Saya punya alasan yang mendasar bahwa kita lahir sebetulnya dalam keadaan suci, di negeri mana pun kita lahir, tidak terkecuali di Amerika, atau di Jepang (yang KKN-nya minim). Kalau kemudian kita menjadi seorang yang melakukan KKN, maka sebenarnya penyimpangan itu dibentuk oleh sebuah sistem, sebuah struktur, dan sebuah proses historis. Nah karena itu, menurut saya kita coba buang jauh-jauh bahwa bangsa Indonesia itu menurut dasarnya bermoral jelek. Kalau kita berpatok dengan itu, maka mau tidak mau kita mengaku kita dilahirkan dengan moral yang jelek. Apakah demikian? Oleh karena itu saya tetap memegang prinsip bahwa bagaimana pun sebenarnya justru korupsi itulah yang menyebabkan kita hancur. Pandangan dan alasan bahwa gaji yang kecil itu menjadi penyebab KKN, hanyalah salah satu alasan saja. Saya di sini mengusahakan, cobalah kita berpikir rasional, realistik. Menurut saya rendahnya gaji itu menunjukkan bahwa keringat yang keluar dari pekerja itu tidak sesuai dengan apa yang diperolehnya, apakah itu kita biarkan? Itu yang terjadi saat ini. Itu sangat tidak realistik. Oleh karena itu marilah kita berpikir realistik. Dan saya rasa semua masyarakat mendukung. Cuma problemnya sekarang ini, kalau kita mengusulkan agar gaji dinaikkan seperti di Jepang, Malaysia, dan Singapura, ide itu tidak populer. Nah kata pak menteri harus bertahap dan ini hanya salah satu cara. Cobalah hidup secara realistik.

Menjawab pertanyaan kedua mengenai nepotisme. Nepotisme dan KK atau dua kata yang lain itu tidak dapat dipisahkan. Yang menempati posisi sangat fundamental itu adalah KK, nepotisme itu adalah sarana pendukung untuk melanggengkan, melancarkan, melicinkan jalannya sebuah keserakahan. Oleh karena itu tidak semua persoalan kita kaitkan dengan nepotisme. Jadi ketiga suku kata itu harus disatukan, namun satu suku kata yang lain KK bisa berdiri sendiri dengan nepotisme.

JAWABAN PEMAKALAH

Mar'ie Muhammad

Saya gembira dalam forum ini kita bicara apa adanya bukan basi-basi. Sebelumnya saya akan memberikan *assessment* tentang keadaan sekarang. Saya umpamakan keadaan sekarang ini, bagaikan besi yang masih panas. Itu masih bisa ditempa. Nah tugas kita bersama, kaum reformis di mana pun kita berada untuk menempa. Dalam arti supaya reformasi itu sesuai dengan sasaran yang kita kehendaki. Reformasi itu berhasil kalau kita bisa menciptakan kondisi atau keadaan yang secara kualitatif yang lebih baik daripada keadaan sekarang ini.

Reformasi selalu mengandung arti bahwa perubahan itu dilakukan secara mendasar, apakah caranya harus segera atau bertahap itu terserah. Tetapi sasarannya harus ke sana, dan memang pengalaman berbagai negara, pada tahap-tahap awal terjadi semacam kekacauan, bahkan terjadi fenomena disintegrasi sosial. Tetapi yang penting dijaga adalah agar reformasi itu tetap pada relnya. Tetapi kita pahami pada beberapa kasus reformasi di seluruh dunia, reformasi pada tahap awal akan menghasilkan ekses-ekses. Tetapi jangan kemudian karena ekses itu, maka kita menganggap bahwa reformasi adalah ekses-ekses itu. Misalnya peristiwa tanggal 13 dan 14 Mei. Itu sama sekali bukan urusan reformasi, itu urusan orang-orang jahil. Peristiwa itu sangat memalukan kita sebagai bangsa yang beradab. Kita mengetahui banyak kelemahan, kekurangan, dan kesenjangan, akan tetapi penyelesaiannya bukan dengan cara begitu. Ini kita sadari bersama. Oleh karena itu kaum reformis jangan cepat-patah semangat. Bahwa ada kaum *status quo* yang akan mempertahankan, memang tidak dapat dipungkiri. Karena orang-orang atau kelompok yang menghendaki *status quo* itu masih cukup besar. Yang memang sudah dienkakan oleh sistem yang tidak adil, apalagi sistem yang penuh dengan KKN. Oleh karena itu reformasi memerlukan suatu konsep, karena itu dari semula sudah saya katakan kita berada di tahap kualitatif.

Kemudian kita yang harus bedakan antara korupsi yang termasuk kejahatan, dengan inefisiensi atau pemborosan. Tetapi pemborosan itu

bisa juga bercampur dengan korupsi. Contoh: seorang membeli barang banyak sekali, misalnya *spare part*. Padahal *spare part* itu ada cukup ia beli untuk kebutuhan sebulan, dua bulan, atau tiga bulan. Tapi karena makin banyak membeli, makin banyak komisinya kemudian dia menimbun barang selama dua tahun. Inilah contoh gabungan korupsi dengan dengan pemborosan. Tapi ada contoh yang lain misalnya *miss take*. Kesalahan biasa terjadi pada manusia, misalnya salah membukukan, apakah itu lewat tangan manual, komputer, bisa saya salah pencet. Apakah dia melakukan perbuatan korup? Tentu tidak. Jadi yang menjadi ukuran adalah apakah ada penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan yang memang direncanakan?

Waktu saya menjabat menteri keuangan, sebenarnya kami berusaha meletakkan langkah-langkah dasar dalam bentuk undang-undang paling baik dan kelembagaan untuk penataan keuangan negara yang lebih sehat. Maksudnya kalau penataan lebih baik lebih, transparan maka kemungkinan terjadinya praktik-praktik yang terjadi lebih kecil. Yang bisa kita lakukan hanya menekan peluang terjadinya korupsi, karena itu kami lahirkan berbagai undang-undang pada saat itu. Ada Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Undang-undang Penerimaan Negara Bukan Pajak ini penting, karena berbagai departemen itu sumber pendapatannya bermacam-macam, tetapi selama ini tidak pernah disetorkan ke Departemen Keuangan karena tidak ada dasar hukumnya. Untuk melegalisir penerimaan biasanya departemen-departemen tersebut membuat berbagai macam Keputusan Presiden (Kepres), itulah yang disebut dengan *policy corruption*. Untuk itulah harus diatasi dengan dengan undang-undang. Menteri-menteri keuangan sebelum kesulitan untuk mengumpulkan Undang-Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak karena itu menyangkut *conflict of interest* dengan berbagai departemen teknis dan dengan presiden. Misalnya dana reboisasi, dengan undang-undang tersebut dana reboisasi harus disetor ke kas negara, sebelumnya tidak pernah disetor, tetapi dikelola sendiri, padahal jumlahnya sangat besar. Kemudian disusul dengan Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Kepabeanan, Undang-Undang Bea Cukai dan lainnya. Pembuatan undang-undang itu dimaksudkan untuk menciptakan sistem, kemudian diupayakan orang

yang menduduki jabatan itu lebih *credible*, baru kemudian diikuti dengan pengawasan secukupnya. Usaha-usaha itulah yang dilakukan untuk memberikan dasar yang lebih baik.

Kemudian yang kedua, kita usahakan agar anggaran belanja dibuat sedisiplin mungkin. Alhamdulillah kita mempunyai banyak surplus anggaran belanja sehingga tidak ada penghamburan. Tapi itu menjadi masalah, karena pada dasarnya orang kita suka *spending habit*, dia tidak mau cari uang maunya mengeluarkan uang karena mengeluarkan uang itu enak. Pada perkembangan selanjutnya tabungan yang terkumpul dari surplus itu yang banyak dipakai, sehingga mulai awal Kabinet Pembangunan VII sampai sekarang sudah habis, kalau tidak salah digunakan untuk mengimpor kebutuhan pokok kita oleh Bulog. Itu hasil tabungan selama saya menjadi menteri keuangan yang disimpan di Bank Indonesia. Pemanfaatan lain dari surplus itu adalah untuk mempercepat utang luar negeri.

Program lain adalah privatisasi BUMN secara transparan, usaha itu dilakukan sebagai upaya untuk melindungi atau mengefisienkan BUMN. Sebelum habis masa jabatan saya sudah dibuat daftar BUMN yang siap untuk privatisasi, yang sekarang ini dilanjutkan. Hanya mungkin masalahnya sekarang adalah privatisasi itu perlu diinformasikan secara transparan, sebab secara konseptual sudah betul, tinggal perbaikan dalam pelaksanaan program tersebut..

Momentum reformasi saat ini perlu dimanfaatkan secara optimal, sebab kemungkinan intervensi sudah hilang, atau paling tidak menjadi minim. Oleh karena itu sekarang ini saatnya orang bekerja secara fungsional, "titipan-titipan" dihapus, "arah-mengarahkan" dihapus. Inilah saatnya kita membangun sistem, kemudian sesuatu yang tidak betul kita betulkan antara lain dengan cara membawa ke pengadilan bagi yang bersalah, atau dengan cara memberi keteladanan. Saya optimis, bahwa negara ini akan lebih baik, meski itu perlu waktu. Memang borok-borok peninggalan Orde Baru itu memang sangat berat untuk diselesaikan dalam waktu singkat. Hal itu jugalah yang menyebabkan pemberantasan KKN itu tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah sendiri.

Tentang pembuktian terbalik. Saya kira Undang-Undang Pemberantasan Korupsi yang telah disempurnakan oleh pemerintah (undang-undang ini dalam waktu tidak lama lagi akan sampai ke DPR), juga memuat asas pembuktian terbalik. Pembuktian terbalik ini tidak otomatis menyelesaikan semua permasalahan, paling tidak ini adalah upaya preventif, supaya orang yang mau mengambil kesempatan untuk korupsi berpikir seribu kali, sebab nanti semua harta dan pendapatan seorang dipertanyakan sumbernya. Pada prinsipnya kita ingin ciptakan lingkungan yang lebih kondusif untuk menekan serendah mungkin praktik KKN.

Tentang penataran P4, kami setuju bahwa upaya pemerintah untuk menekan praktik korupsi dengan penataran P4 tidak membuat korupsi semakin surut, malah sebaliknya. Jadi kami tidak mengatakan bahwa dengan penataran P4 korupsi dapat dihilangkan, kami hanya mengatakan itulah usaha pemerintah selama ini. Oleh karena itu pada bagian akhir makalah saya memberikan tujuh alternatif usaha untuk menekan serendah mungkin praktik KKN.

Jawaban untuk pertanyaan terakhir. Memang kita mengetahui hadits Nabi "*al Islaamu Aqidatun wa Jihadun*", Islam itu aqidah dan jihad, kemudian juga hadits "*al Hayaatu Aqidatun wa Jihadun*" hidup ini adalah suatu keyakinan mutlak pada Allah berikut semua aturan, semua *umatullah* dan semua apa yang dikehendaki-Nya, tetapi semua itu harus diperjuangkan (*jihad*) untuk mencapai keridhaan-Nya. Saya meyakini usaha reformasi adalah memenuhi prinsip di atas, karena itu penjelasan saya didahului dengan *amar makruf nahi mungkar*, sebagaimana firman Allah dalam surah Ali Imran 104 yang artinya: *Hendaklah ada di antaramu suatu kaum yang mengajak kepada kebaikan dan mencegah dari yang mungkar, itulah orang yang beruntung*. Sehingga kalau kita melakukan *amar makruf nahi mungkar*, kita termasuk orang yang menang dunia akherat.

Pertanyaan selanjutnya apa yang akan kita kerjakan? Konsep sudah banyak, yang terbaik menurut saya adalah perbanyak dialog dengan pemerintah, berdialog dalam arti yang sebenarnya. Kalau Pak Habibie sibuk, dialog bisa dilakukan dengan menteri kehakiman, Jaksa Agung, Kepala POLRI dan sebagainya. Kita tidak dapat bekerja sendirian, untuk itu perlu kerjasama dengan lembaga-lembaga yang terkait dan dengan

lembaga-lembaga memiliki keprihatinan yang sama dengan problem KKN. Semua itu harus tetap dalam koridor mengamankan reformasi supaya tetap di jalurnya. Kemudian, apabila data tentang KKN telah diperoleh maka silahkan ajukan ke pengadilan, karena ini akan meningkatkan kredibilitas pemerintah. Usaha tersebut akan membuat masyarakat tidak merasa terombang-ambing, juga akan memberi harapan kepada masyarakat bahwa pemerintah betul-betul serius menangani KKN. Kondisi terombang-ambing akan dimanfaatkan oleh orang yang memiliki kepentingan politik lain, atau kepentingan mempertahankan *status quo*.

BAGIAN KETIGA

ANTISIPASI HUKUM DAN MORAL KEAGAMAAN TERHADAP PRAKTIK- PRAKTIK KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME

Antisipasi Hukum terhadap Praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Romli Atmasasmita

Langkah-langkah Departemen Kehakiman untuk ikut memberikan langkah positif bagi era reformasi hukum sebagaimana diamanatkan oleh Presiden Habibie dalam Sidang Kabinet pertama Kabinet Reformasi Pembangunan, antara lain sebagai berikut. *Pertama*, untuk mengantisipasi reformasi hukum, menteri kehakiman telah membentuk beberapa tim, pertama tim pakar hukum yang terdiri dari gabungan berbagai ahli hukum, kemudian di bawah tim pakar dibentuk tim reformasi hukum untuk menggarap berbagai bidang undang-undang. RUU yang dikerjakan secara *Crash Program* itu adalah RUU bidang politik, yaitu RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR dan DPRD, dan RUU tentang Pemilu. Sedang dikerjakan juga ratifikasi dua konvensi internasional, yaitu Konvensi Anti Penyiksaan dan Konvensi Penghapusan Diskriminasi. RUU politik tersebut sudah disampaikan ke Departemen Dalam Negeri. *Kedua*, RUU Korupsi dan RUU Subversi sudah selesai, beberapa waktu lalu RUU Subversi sudah dikonsultasikan dengan Komisi Satu DPR, kemudian dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan, Bakin, Kejaksaan Agung dan Polri. Yang akan segera menyusul adalah RUU Korupsi untuk dikonsultasikan dengan peserta yang sama dengan RUU Subversi. *Ketiga*, RUU Kepailitan sudah sampai di DPR, kemudian terakhir RUU Perbankan sudah dapat diselesaikan.

Departemen Kehakiman mengambil inisiatif pemrakarsa untuk menyusun RUU Subversi dan Korupsi. Setelah RUU Kepailitan dibahas di DPR, segera kami susulkan RUU tentang Pencabutan Subversi; dan penambahan beberapa pasal dalam KUHP. Setelah RUU Subversi, Departemen Kehakiman akan menyusun RUU tentang Hak Asasi Manusia yang berfungsi sebagai payung dari semua perundang-undangan. Penyusunan RUU tentang HAM tersebut juga secara tidak

langsung telah meratifikasi International Confinian on Political Right (ICPR). Langkah-tersebut di atas sudah berjalan, dan menteri kehakiman selalu bertindak proaktif, tidak menunggu, tapi memang terkesan Departemen Kehakiman sebagai dapur saja dan tidak ingin melangkahi departemen-departemen pengambil inisiatif. Beberapa departemen menyambut gembira inisiatif ini sebab merasa ada yang membantu, seperti Departemen Dalam Negeri dan Departemen Luar Negeri untuk ratifikasi, serta Departemen Perindustrian untuk RUU Kepailitan. Demikian langkah-langkah Departemen Kehakiman dalam menyambut era reformasi ini.

Dalam konteks korupsi, kolusi dan nepotisme, tim Undang-Undang Hukum Pidana telah menyusun RUU Subversi dan Korupsi. Pada RUU tentang Korupsi, masalah nepotisme telah masuk di dalamnya. Serta kelemahan-kelemahan Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 sudah dieliminir dengan RUU yang baru, misalnya :

1. Undang-Undang Korupsi yang lama korporasi tidak dapat menjadi subyek yang dapat dihukum (dipidana denda misalnya) RUU sekarang memungkinkan orang/perseorangan atau korporasi untuk dituntut secara pidana.
2. Tentang pembuktian, undang-undang lama menggunakan sistem pembuktian yang disebut sebagai *pembuktian negatif*, RUU yang sekarang menggunakan sistem pembuktian terbalik. Yaitu tersangka atau terdakwa wajib memberikan keterangan tentang asal-usul harta yang dimiliki, bahkan harta kekayaan anak-anaknya sampai tiga generasi, cucu, kakek-nenek, misalnya. Kejaksaan juga wajib membuktikan asal-usul harta kekayaan tersangka.
3. Rumusan-rumusan UU no. 3 1971 yang tadinya yang sifatnya materiil artinya kalimat harus ada unsur dibuktikan adanya akibat kerugian bagi negara, tidak lagi ditonjolkan tapi akan dirumuskan secara formil saja, jadi tidak ada lagi kata-kata harus ada akibat kerugian negara.

Itulah beberapa perubahan mendasar tentang RUU Korupsi. Kalau dulu kita selalu menuntut penegak hukum untuk bekerja keras tanpa mempedulikan kesejahteraan mereka, atau imbalan yang cukup wajar,

di dalam RUU ini diberikan suatu ketentuan, terhadap mereka yang berjasa (termasuk aparat penegak hukum) dalam menuntut korupsi akan diberi penghargaan oleh pemerintah. Akan tetapi bentuknya belum diputuskan apakah berbentuk piagam, hadiah tunai atau premi asuransi. Di negara-negara maju terutama untuk kasus narkoba yang dianggap merusak masyarakat banyak, para penegak hukum mendapat premi sekian persen dari dana yang dapat dikembalikan pada negara. Semoga dengan ketentuan baru ini ada dorongan besar para penegak hukum untuk bekerja keras mengembalikan harta kekayaan negara.

Di beberapa penjelasannya RUU tentang korupsi yang baru memberikan penjelasan sebagai berikut :

Undang-undang ini merupakan peraturan yang mengatur mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi yang diharapkan mampu mengantisipasi perkembangan kebutuhan masyarakat dan reformasi di bidang hukum. Setiap bentuk tindak pidana terhadap keuangan atau perekonomian negara harus dicegah dan ditanggulangi seefektif mungkin.

Di tengah upaya reformasi di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan penyimpangan keuangan lainnya semakin meningkat karena dalam kenyataannya angka kerugian negara dari kasus-kasus korupsi semakin besar yang pada gilirannya menimbulkan krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya menanggulangi korupsi di Indonesia semakin perlu ditingkatkan dengan sungguh-sungguh dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.

Undang-undang ini menggantikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 yang meskipun mengalami beberapa kemajuan dibanding undang-undang sebelumnya ternyata kurang mencukupi untuk dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Agar dapat menjangkau berbagai penyimpangan keuangan terhadap keuangan negara yang cara dan metodenya selalu berkembang itu maka Undang-undang ini tetap mempertahankan rumusan tindak pidana korupsi dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan

memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan secara "melawan hukum", baik dalam pengertian formil maupun materiel. Dengan perumusan seperti itu diharapkan tercakup pula perbuatan-perbuatan yang tercela dan menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana, seperti perbuatan kolusi dan nepotisme. Dengan sarana "melawan hukum" yang mengandung pengertian formil maupun materiel, maka dimaksudkan agar lebih mudah memperoleh pembuktian tentang perbuatan yang dapat dipidana, yaitu memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.

Dalam Undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan sebagai delik formil. Hal ini sangat penting, sebab rumusan tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 dalam praktiknya sering diartikan sebagai delik materiel yaitu delik yang selesai jika telah timbul akibat, dalam hal ini merugikan keuangan atau perekonomian negara. Dengan demikian apabila pelaku mengembalikan hasil korupsinya baik secara langsung maupun dengan cara mencicil, unsur kerugian negara sudah tidak ada lagi sehingga pelakunya tidak lagi diajukan ke pengadilan atau dipidana. Dengan rumusan secara formil ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelakunya tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dapat dipidana. Sementara, pengembalian hasil korupsi itu semata-mata dipergunakan oleh hakim sebagai faktor yang meringankan pidana. Perkembangan baru dalam peraturan ini adalah bahwa korporasi merupakan subyek tindak pidana sehingga dapat dikenakan sanksi, hal ini merupakan perkembangan dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971.

Sementara itu, mengenai sanksi pidana juga terdapat perubahan-perubahan, khususnya menambah ancaman pidana denda dan mengubah ketentuan pidana sehingga membedakan ancaman pidana bagi pasal-pasal yang diangkat dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang sebelumnya diancam dengan pidana yang sama.

Untuk memperlancar proses peradilan, penuntutan dan pemeriksaan tindak pidana korupsi, peraturan ini mengadakan pengecualian, misalnya polisi, jaksa, atau hakim sesuai tingkat perkaranya dapat

langsung meminta keterangan tentang keadaan keuangan dari tersangka kepada bank.

Undang-undang ini mencabut beberapa ketentuan yang substansinya telah diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, antara lain aturan mengenai proses penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan serta aturan-aturan mengenai perkara koneksitas.

Menyimpang dari ketentuan mengenai pembuktian dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, peraturan ini menerapkan pembuktian terbalik namun terbatas untuk perbuatan-perbuatan tertentu dan juga dalam hal perampasan hasil korupsi. Selain itu jaksa juga masih tetap harus membuktikan tindak pidana korupsi. Tentunya disadari bahwa upaya pemberantasan tindak pidana korupsi tidak mungkin tercapai tanpa kerjasama semua pihak. Oleh karena itu, Undang-undang ini mengatur juga mengenai peran serta masyarakat.

Ada yang perlu saya tegaskan bahwa ada sementara pendapat baik masyarakat atau ahli hukum yang mengatakan pembuktian terbalik itu ditafsirkan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), setelah saya teliti secara mendalam ternyata pembuktian terbalik justru sangat melindungi HAM, sebab tersangka diberi kesempatan luas untuk membuktikan bahwa harta kekayaannya bukanlah hasil korupsi. Bukan dengan cara ditekan, diintimidasi dan sebagainya untuk mengaku, akan tetapi diberi kesempatan menjelaskan sendiri. Dengan demikian sesungguhnya pembuktian terbalik tidak ada hubungannya dengan HAM. Sebetulnya korupsi dapat disamakan dengan perbuatan yang membahayakan negara, seperti terorisme, sabotase dan sebagainya dalam besarnya kerugian negara. Sehingga undang-undang yang dikeluarkan seharusnya dapat melindungi seluruh rakyat (kesejahteraan).

Ada pengalaman pelaksanaan sebuah undang-undang di sebuah negara tetangga, yaitu pada waktu Negara Inggris menghadapi terorisme tahun 1970-an, di mana Inggris mulai membuat Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang sebetulnya melanggar HAM. Pada undang-undang tersebut hak tersangka/terdakwa untuk tidak berbicara dalam

penyelidikan dicabut. Undang-undang itu menimbulkan perdebatan sampai sepuluh tahun lamanya, tetapi Singapura yang menginduk ke Inggris ternyata antisipatif sehingga lebih cepat, yaitu pada tahun 1976 sudah menyusun undang-undang yang mencabut hak tersangka/terdakwa untuk tidak berbicara di muka penyidik, sehingga dia wajib menyampaikan keterangan di muka penyidik. Ini adalah kemajuan Singapura demi melindungi warga negaranya.

Tetapi di Indonesia yang sering mengatakan UUD ada perlindungan HAM, karena pemahaman tentang HAM masih belum selesai, sehingga segala undang-undang selalu dilihat dalam konteks HAM, sedangkan pada negara Inggris yang pelaksanaan HAM-nya lebih tinggi, justru mencabut saja dengan mudah. Inilah perbandingan yang perlu dipahami bahwa demi kepentingan nasional sebaiknya memang HAM yang melekat secara individual itu tidak perlu selalu dikemukakan lebih besar dari "HAM"nya masyarakat yang lebih luas. Inilah yang masih tampak pada RUU Korupsi yang baru di mana masih ada kegamangan untuk mencabut hak-hak tersangka seperti itu.

Pada bagian lain undang-undang tentang korupsi juga menyebutkan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat tidak hanya menuntut kejaksaan harus aktif. Bahkan masyarakat yang tahu adanya korupsi tetapi tidak mau memberitahukan pada kejaksaan dapat dituntut juga. Di sinilah fungsi undang-undang ini untuk mengatur keseimbangan memberi perlindungan tersangka/terdakwa, masyarakat, maupun aparaturnya penegak hukum. Dengan undang-undang ini masyarakat tidak perlu protes-protes saja, tapi laporkan saja kecurigaan adanya perbuatan korupsi pada penegak hukum. Demikian pula kalau dulu penegak hukum selalu bilang pidana korupsi sulit pembuktiannya, dengan undang-undang yang baru alasan itu tidak ada lagi.

Advokasi terhadap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Adnan Buyung Nasution

Korupsi adalah fenomena universal. Dalam banyak kasus, seperti distudi oleh sejumlah ilmuwan (antara lain: Gunnar Myrdal, Samuel Huntington, James Scott), korupsi terkait erat dengan "sistem nilai" dan tahapan "modernisasi" (yang terjadi) di dalam suatu masyarakat. Karenanya dikemukakan di dalam berbagai studi tersebut, korupsi lebih umum di dalam masyarakat yang satu dibanding masyarakat yang lain, tergantung tahapan (perodesasi) dari perkembangan masyarakat yang bersangkutan.²

Singkat kata, jika dilihat dari perspektif itu, dapat disimpulkan bahwa "semakin maju (moderen) perkembangan masyarakat maka akan semakin berkurang korupsi."

Makalah singkat ini bertujuan mempersoalkan kesimpulan tersebut seraya mengajukan pendirian bahwa sekalipun perkembangan suatu masyarakat telah mengalami kemajuan sedemikian rupa, korupsi tidak dengan sendirinya berkurang manakala tidak ada kemampuan dan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi mempersoalkan masalah-masalah korupsi. Bahkan dapat dikatakan, tanpa adanya partisipasi (dalam bentuk kepedulian) masyarakat terhadap masalah-masalah korupsi di dalam suatu masyarakat yang tengah melakukan modernisasi, maka korupsi malah akan semakin berkembang.

Partisipasi masyarakat itu dapat dilakukan baik secara perseorangan (lisan maupun tulisan) maupun melalui berbagai kelembagaan seperti pers, orsospol, lembaga permusyawaratan dan perwakilan, dan Kelembagaan-kelembagaan lainnya yang mampu mengagregasikan sekaligus mengartikulasikan kepentingan publik mengenai masalah itu.

Di bidang hukum, salah satu bentuk partisipasi adalah advokasi. Yang secara sederhana dapat dikatakan sebagai: "kegiatan menyuarakan

apa yang kurang atau tidak dapat disuarakan (*speak unspeakable, say unsayable*).³ Dalam hal korupsi misalnya, mengangkat permasalahan tersebut menjadi permasalahan publik dan (karena menyangkut kepentingan publik) mengupayakannya agar menjadi agenda politik.

Di Indonesia ternyata korupsi telah beranak pinak, menjelma menjadi KKN. Mengapa hal ini sampai terjadi?



Selama lebih dari 30 tahun pemerintahan Soeharto semakin lama kesempatan masyarakat berpartisipasi dalam mempersoalkan masalah korupsi makin sulit. Padahal dari Pelita ke Pelita, program pembangunan semakin luas, yang dengan sendirinya melibatkan dana dan daya negara yang semakin besar.

Pada awal Repelita pertama, masih tampak adanya partisipasi (dan advokasi) yang dilakukan masyarakat dalam mempersoalkan masalah-masalah korupsi, terutama yang terjadi di lingkungan Pertamina dan Bulog. Hal ini umpamanya terlihat dengan adanya gerakan "Mahasiswa Menggugat" yang kemudian disusul terbentaknya "Komite Anti Korupsi." Bersamaan dengan ini, surat-surat kabar yang terbit pada waktu itu gencar pula memberitakan masalah-masalah korupsi.⁴

Pemerintah sangat responsif, segera dibentuk "Komisi Empat", untuk menyelidiki korupsi di Pertamina dan Bulog, dan Presiden Soeharto menerima mahasiswa untuk berdialog membahas rekomendasi komisi itu di kediamannya jalan Cendana dan Istana Negara.⁵

Tak lama kemudian dibentuk Dewan Komisaris Pertamina. Kemudian pemerintah mengajukan Rancangan UU Anti Korupsi ke DPR, yang selanjutnya disahkan menjadi undang-undang pada 29 Maret 1971.



Sejak saat itu sampai meledaknya Peristiwa malari 1974, yang membungkam kehidupan kemahasiswaan (kampus) dan memberangus sejumlah penerbitan pers, partisipasi masyarakat dalam mempersoalkan

korupsi praktis menyurut sekalipun terjadi mega skandal korupsi 10,5 miliar dollar AS di Pertamina pada tahun 1975.

Aksi-aksi mahasiswa 1977/78 yang mempersoalkan kepemimpinan nasional, semakin meningkatkan tindakan represif pemerintah dengan membubarkan Dewan Mahasiswa dan mematikan selamanya penerbitan pers yang kritis.⁶

Bersamaan dengan upaya pemerintah mesentralisir kekuasaan, terjadi *oil boom* pada awal 1980-an. Sehingga posisi pemerintah demikian kuat. Dengan uang rejeki minyak ini, praktis mudah bagi pemerintah “membeli kawan seraya menyingkirkan lawan,” dan atas nama pembangunan hak-hak sipil dan politik masyarakat untuk berpartisipasi nyaris ditiadakan dengan janji akan digantikan oleh kue pembangunan ekonomi.

Kontrol pemerintah terhadap segenap aktivitas sosial-politik masyarakat mencapai puncaknya pada 1985, dengan terbitnya Paket Lima UU tentang Politik.⁷ Setelah sebelumnya terbit Permenpen No.1/1984, yang memperkenankan pencabutan SIUPP media cetak.

Akibatnya, partisipasi masyarakat secara resmi dirubah menjadi mobilisasi.⁸ Bahwa segenap aktivitas sosial-politik masyarakat hanya dimungkinkan sepanjang tidak berada pada jalur tabrak kepentingan Pemerintah Soeharto; dan pemerintah menggalakkan berbagai aktivitas kemasyarakatan yang mendukung kepentingan kekuasaan melalui lembaga-lembaga yang keberadaannya diresdusi pemerintah.

Banyak di antara mereka yang bersedia dimobilisir ini memperoleh imbalan, baik berupa fasilitas maupun proyek-proyek dari pemerintah pusat dan daerah. Korupsi mewabah, kolusi (penguasa-pengusaha) mulai terjadi.

Berbagai temuan kasus-kasus korupsi oleh instansi berwenang, nyaris tiada berarti. Sebab tanpa partisipasi, tanpa kontrol dari masyarakat (di luar birokrasi negara), semua kasus itu dapat diselesaikan secara internal.⁹

Anjlognya harga minyak dan menurunnya penerimaan ekspor non-migas pada awal 1986, tak membuat Soeharto panik. Atas saran Bank Dunia, Pemerintah Soeharto mengeluarkan serangkaian paket deregulasi, yang intinya tidak lain memangkas berbagai hambatan bagi masuknya

modal asing ke Indonesia, baik melalui investasi langsung (seperti membangun pabrik) maupun investasi tidak langsung (portofolio) di pasar modal dan pasar uang.¹⁰



Banjir modal asing itu dipandang sebagai rahmat tersendiri oleh Pemerintah Soeharto. Padahal berbagai peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mengendalikan semua itu, belum ada seperti Undang-Undang Anti Monopoli, Oligopoli dan Monopsomi. Kalaupun telah ada peraturan, seperti ketentuan mengenai legal lending limit di bidang perbankan dan transparansi serta *full disclosure* untuk pasar modal, gampang dilanggar karena para birokrat telah terlanjur merasakan enakunya korupsi dan kolusi dengan pengusaha. Atau mereka dipaksa melanggar aturan, karena pengusaha bersangkutan berkongsi dengan anak pejabat atau anak pejabat itu sendiri yang menjadi pengusaha.

Akibatnya, banyak penyaluran kredit perbankan yang salah arah (melulu untuk kelompok usaha sendiri) dan tidak sedikit perusahaan yang sesungguhnya belum layak *go public* dapat menjual sahamnya di pasar modal.

Tapi semua itu seolah luput dari perhatian masyarakat. Teriakan seorang Kwik Kian Gie seolah tenggelam begitu saja di balik kemunculan konglomerat-konglomerat Tionghoa yang membagi-bagi saham kosong kepada para pejabat atau purnawirawan-purnawirawan jenderal, dengan menjadikan mereka komisaris pajangan.¹¹

Korupsi, kolusi menjadi-jadi. Tapi sekali lagi masyarakat tidak dapat berbuat apa-apa: kampus tertidur, pers terbungkam, ormas dan orsospol terpasung, DPR asyik sendiri, lembaga peradilan dikuasai mafia peradilan, sementara pada saat yang sama para ekonom (yang ikut menikmati) dan Bank Dunia terus-menerus memuji angka-angka pertumbuhan ekonomi.

Keadaan semakin tak menentu, tatkala Soeharto tak ingin anak-anak dan cucunya ketinggalan menikmati kue pembangunan. Maka terbitlah serangkaian kebijakan tataniaga untuk anak cucunya.

Untuk sementara waktu, di samping para usahawan Tionghoa seolah memang tercipta kelompok usaha baru. Yakni, kelompok usaha anak-anak pejabat. Guna memperkuat posisi sosial mereka banyak di antara mereka ini kemudian masuk Golkar dan menjadi anggota DPR/MPR atau DPRD. Nepotisme mewabah. Keberadaan lembaga ini menjadi semakin disfungsi.

Akibat dari semua itu adalah terjadi inefisiensi nasional. Banjir modal asing yang masuk tak digunakan untuk kegiatan usaha yang produktif, tapi konsumtif. Karenanya ketika modal asing yang diinvestasikan secara tidak langsung di pasar modal dan pasar uang itu ke luar, krisis sulit dihindarkan, sementara yang diinvestasikan secara langsung menjelma menjadi utang, yang nilainya semakin membengkak dengan anjloknya kurs rupiah.



Akhirnya sebagai penutup, ingin ditegaskan bahwa kesulitan perekonomian nasional yang tengah terjadi dewasa ini sangat mungkin dihindari andaikata terbuka kesempatan seluas-luasnya bagi anggota masyarakat mempersoalkan segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah pembangunan, tidak terkecuali masalah korupsi.

Munculnya fenomena KKN di Indonesia tidak lain tidak adanya partisipasi masyarakat, tidak adanya kontrol dari masyarakat, karena Pemerintah Soeharto sendiri menutup peluang partisipasi masyarakat dengan dalih stabilitas.

Sangat tepat apa yang pernah dikemukakan Presiden Korea Selatan Kim Dae Jung, ketika mengomentari krisis yang terjadi di negerinya, bahwa tanpa demokrasi (yang memungkinkan partisipasi masyarakat secara luas) maka pembangunan ekonomi akan menyadari hal itu dan guna mengantisipasi perkembangan ke depan, kiranya tidak ada pilihan lain:

pembangunan ekonomi harus diselenggarakan secara non-ekonomi, simultan dengan pembangunan bidang-bidang khususnya bidang hukum dan politik.

Catatan Akhir

- 1 Muchtar Lubis dan James SCott (eds.) Bunga Rampal Korupsi (Jakarta: Yayasan Obor, 1984).
- 2 Lihat, Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption," dalam *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University, 1968), hal. 57.
- 3 Bandingkan dengan Flora Mac Donald, *Put Our World on Rights*, London, 1991.
- 4 Lihat, Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1980), hal.308.
- 5 Sjahrir, *Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 138.
- 6 Atmakusuma, *Kebebasan Pers dan Arus Informasi di Indonesia* (Jakarta: LSP, 1981), hal. 79.
- 7 Lihat YLBHI, *Pembangunan Hukum dan Politik, Tinjauan YLBHI atas Paket Lima UU Politik itu yang disampaikan kepada DPR-RI ketika kelima RUU UU itu tengah dibicarakan pada tahun 1985*.
- 8 Lihat Joan M. Nelson dan Huntington, *NO Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Harvard University press, 1970).
- 9 Lihat, *Tempo*, 22 Pebruari 1986.
- 10 Sjahrir dan Marzuki Usman (eds.) *Mobilisasi Dana Dalam Era Deregulasi* (Jakarta: ECFIN, 1987).
- 11 Lihat, Kwik Kian Gie, *Konglomerat Indonesia: Permasalahan dan Sepak Terjangnya* (Jakarta: Sinar Harapan, 1990).

Etika dan Penanggulangan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Era Reformasi

Th. Sumartana

Pengantar

Secara umum bisa dikatakan bahwa etika Protestan (sebagai bagian dari refleksi kesadaran spiritual masyarakat Eropa Barat sejak awal abad 16) terfokus pada tema-tema mengenai makna dan harga manusia secara individual. Kesadaran ini seterusnya bergulir pada pergulatan yang tak habis-habisnya tentang kemerdekaan atau otonomi manusia, tentang hak-hak asasi manusia; tema itu menjadi tulang punggung dari kesibukan refleksi filosofis dan perenungan etika sosial di Barat. Pemikiran-pemikiran tersebut bahkan mampu mendorong gerakan-gerakan sosial-kultural dalam bentuk revolusi besar yang bergema dalam sejarah, seperti revolusi Perancis, revolusi industri, iptek, dan revolusi Rusia. Anak-anak keturunan dari berbagai bentuk pencerahan pemikiran tersebut terwujud dalam gagasan tentang kemerdekaan berpikir, kebebasan beragama, hak-hak asasi manusia dan kehidupan ekonomi yang bercorak materialistik.

Dinamik masyarakat semacam itu telah melahirkan pula berbagai ekses di masyarakat seperti sekularisme dan mammonisme yang mengalienasi manusia dari existensinya sendiri yang menjadi gersang, kosong, pedih dan sia-sia: manusia menemukan dirinya sendiri selaku sebuah "pepesan kosong", eksploitasi alam yang tak mengenal belas kasihan, dan pengasingan manusia dari sesamanya di masyarakat. Dengan kata lain, secara etis, dalam jangka panjang dan sulit, masyarakat Barat terjebak dalam alienasi dari relasi-relasi sosial dan relasi mereka dengan alam sekitar.

Arus Balik Kesadaran Baru

Corak kehidupan mental di Barat akhirnya mendorong untuk ekspansi ke wilayah dunia yang lain dalam bentuk ekspansi kapitalisme, imperialisme dan kolonialisme yang pada akhirnya juga menciptakan relasi-relasi antar manusia yang timpang dan tidak adil pada tingkat global. Kapitalisme menjadi mesin tangguh bagi para pencari laba, Marxisme-Leninisme di tangan kekuasaan birokrasi partai telah semata menjadi mesin ideologi; dan keduanya bertemu sebagai dua gajah yang bertarung dalam arena politik dunia. Kedua ideologi itu masing-masing kehilangan kemampuan mendasar meletakkan relasi antar manusia secara etis.

Dalam inertia spiritual semacain itu, muncul pula reaksi kritis dari umat Nasrani dari negeri-negeri yang paling menderita dari ekspansi Eropa Barat tersebut, khususnya dari wilayah Asia, Afrika dan Amerika Latin. Mereka adalah korban dari ketidakadilan relasi global. Kesadaran tersebut pada intinya adalah untuk mencari dasar etika yang bersifat membebaskan dari relasi-relasi antar manusia yang menindas. Pemikiran etika sosial keagamaan yang berkembang di negeri-negeri Asia, Afrika dan Amerika Latin, pada dasarnya berpangkal pada upaya untuk mencari dasar etika yang penuh gairah dan merdeka yang menempatkan relasi global dan pada tingkat lokal yang lebih menghargai harkat dan martabat manusia. Upaya untuk mengembalikan relasi yang bercorak demokratis dan emansipatoris. Upaya ini tumbuh sebagai dukungan terhadap pembentukan "*civil society*".

Di dunia Barat sendiri gejala-gejala kebuntuan dari alienasi manusiawi dalam kehidupan mereka telah menjebak dalam dua perang besar, yaitu Perang Dunia I dan Perang Dunia II. Kedua Peristiwa yang beruntun tersebut telah melahirkan kesadaran baru di mana manusia Barat tidak bisa lagi menganggap diri sebagai "dewa" di pentas sejarah dunia. Sementara itu di masa pasca perang dunia, muncul pula banyak pemikir di Barat yang kritis. Nama-nama pemikir agama seperti Karl Barth dan Paul Tillich, untuk menyebut dua contoh nama, adalah pemikir pasca perang yang amat kritis terhadap kelemahan-kelemahan dasar dari susunan masyarakat yang di dasarkan kepada asumsi keagamaan yang keliru.

Dalam kumpulan esai-esai pendeknya yang berjudul "*The Dogma of Christ*", Erich Fromm memberikan tengara kritis terhadap kemacetan pemikiran keagamaan di Barat. Agama telah kehilangan daya kritiknya kepada masyarakat karena agama telah menjadi "agama elit" dan kehilangan jati dirinya selaku "agama rakyat". Dalam kedudukan semacam ini, menurut analisis Erich Fromm, maka pemikiran etika yang ditelorkannya pun merupakan kesadaran etika dari kelas penguasa belaka. Dogmatisme elit akan selalu berusaha untuk mempertahankan *status quo* kepentingan kelas penguasa. Oleh sebab itu ia ingin mengembalikan wacana etika keagamaan kepada wacana dari kehidupan sehari-hari, yang berlawanan dengan wacana keagamaan elit yang defensif dan cenderung mencari legitimasi religius bahkan mensakralkan *status quo*. Dengan ringkas, Fromm menengarai perlunya menggeser tekanan yang berlebihan terhadap dogma kepada perhatian yang lebih eksplisit kepada dimensi etika dalam praksis kehidupan bermasyarakat dan kehidupan beragama.

Dalam tradisi pemikiran keagamaan yang didominasi oleh elit politik maka etika agama tidak mampu melakukan kontrol terhadap praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, bahkan mereka juga tak menyadarinya, mereka menganggap sebagai "non-problem". Para agamawan menganggap bahwa tugas itu bukan tugas utama dari agama. Padahal KKN merupakan pertanda dari berlangsungnya kehidupan masyarakat di mana tidak ada satu pun lembaganya yang melakukan tugas pengawasan dan tugas kontrol sosial. KKN adalah akibat langsung dari sebuah masyarakat yang berjalan tanpa pengawasan warganya. Agama kehilangan otonominya dan kehilangan visi yang inspiratif dalam partisipasi mereka di masyarakat. Dalam hubungan inilah, menurut Erich Fromm, etika Kristen harus dikembangkan dari cerita tentang pergaulan Isa (atau Yohanes, Yesus) dengan para sahabatnya yang memberikan perhatian pada soal-soal keharian yang nyata di awal-awal kehidupannya di tasik Galilea atau di kota Nasareth. Karena di sanalah terdapat sumber etika yang sebenarnya, yaitu ketika visi keagamaan Yesus belum menjadi agama elit. Agama yang berkenaan dengan soal sehari-hari dan mempraktikkan relasi-relasi agamawi yang benar antar manusia.

Pemikiran Etika dan KKN di Indonesia

Setiap pemikiran etika/moral bergulat dengan sebab-sebab munculnya "*social evil*" di masyarakat, dan sekaligus memberikan ancaang-ancang bagi pemecahannya. Dalam hubungan ini, maka pemikiran etika dengan sendirinya akan menyoroti perilaku para tokoh sebagai individu, nilai-nilai yang ada, sistem serta struktur-struktur dalam sebuah pendekatan kritis. Tentu dengan visi mengenai manusia yang tak boleh dikorting dan direduksi. Keyakinan yang teguh tentang harkat dan martabat manusia. Hanya dengan pendidikan semacam itu bisa dilahirkan generasi yang tahu tentang tugas untuk melakukan fungsi kontrol kolektif terhadap penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kolusi, korupsi dan nepotisme akhir-akhir ini dianggap sebagai wujud paling buruk dan paling ganas dari gejala kemerosotan moral dari kehidupan bermasyarakat dan berbangsa di negeri kita. KKN adalah produk dari relasi sosial-politik dan ekonomi yang pincang dan tidak manusiawi. Relasi yang dikembangkan adalah relasi yang diskriminatif, alienatif, tidak terbuka dan melecehkan kemanusiaan. Kekuasaan dianggap sebagai sebuah *privilege* bagi kelompok (kecil) tertentu, serta bersifat tertutup dan menempatkan semua bagian yang lain sebagai "obyek" yang tak punya akses untuk berpartisipasi. Setiap bentuk kekuasaan (baik politik, sosial maupun ekonomi) yang tertutup akan menciptakan hukum-hukumnya sendiri demi melayani kepentingan penguasa yang eksklusif. Kekuasaan yang tertutup semacam ini merupakan lahan subur yang bisa menghasilkan panen KKN yang benar-benar melimpah.

Indonesia dengan latar belakang feodalisme dan tingkat pendidikan rakyat yang relatif rendah (termasuk khususnya elit penguasa), merupakan potensi bagi tumbuhnya KKN. KKN akan lahir ketika penguasa mampu melakukan kontrol terhadap masyarakat sementara masyarakat tak berdaya melakukan kontrol terhadap kekuasaan. Rejim Orde Baru pimpinan Suharto bisa bertahan selama 30 tahun lebih sambil terus meningkatkan kiprah KKN-nya, dengan cara mematikan lembaga-lembaga masyarakat untuk melakukan fungsi pengawasan yang efektif

terhadap kekuasaan. Lembaga keagamaan, partai politik, kaum intelektual di universitas, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pers, semua dikontrol oleh penguasa. Yang mungkin paling mengerikan dari pemerintahan Orde Baru pimpinan Suharto adalah munculnya gejala fragmentasi sosial yang mendalam. Penyakit ini memerlukan proses kesembuhan yang lama. Relasi-relasi sosial antar kelompok di masyarakat tercabik-cabik, renta, lelah dan bobrok. Sendi-sendi kehidupan sosial yang toleran, terbuka dan saling percaya telah dibinasakan.

Dalam konteks tersebut di atas, khususnya menghadapi bobroknya relasi sosial yang dilahirkan oleh rejim Orde Baru, maka agenda sosial yang paling mendesak dalam era reformasi ini adalah agenda rekonsiliasi sosial. Melalui kesadaran etika dan moralnya agama-agama bisa menyumbangkan pemikiran-pemikiran yang mampu menjembatani "cleavage" sosial tersebut. Sambil memerangi ketidakpercayaan, "suudhon" antara komunitas agama. Sehingga agama-agama secara berbarengan bisa menjadi kekuatan pengawasan moral yang efektif untuk memerangi KKN.

Penutup

Dengan uraian tersebut di atas, bisa disimpulkan bahwa ada tiga hal perlu dicermati dalam pembicaraan tentang "etika dan KKN" di masa reformasi ini.

1. Perlu pemikiran yang segar tentang relasi antar manusia di masyarakat, yang bersandar pada pemikiran etika yang jernih tentang harkat dan martabat manusia dalam relasi kemasyarakatan. Proses demokratisasi dan pembentukan "civil society" yang kuat merupakan jalan keluar dari sistem dominasi yang melahirkan rejim KKN.
2. Etika keagamaan harus dirumuskan seeksplisit mungkin dan dibarengi dengan komitmen moral agar bisa diterjemahkan dalam upaya bersama, warga masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap setiap susunan dan relasi kekuasaan yang tertutup dan mengancam harkat dan martabat manusia.

3. Fragmentasi sosial yang berkembang selama 30 tahun terakhir ini telah melahirkan hubungan-hubungan negatif yang menyebabkan timbulnya ketegangan dan perseteruan bagi berbagai komunitas agama. Dalam hubungan ini, rekonsiliasi sosial perlu dijadikan agenda utama bagi kelompok-kelompok agama, dengan jalan menggalang kepedulian etika sebagai basis baru sebagai kekuatan “pelangi” untuk membangun masyarakat yang bebas dari KKN.



Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) : dalam Perspektif Hukum dan Moral Islam

Fathurrahman Djamil, dkk.

Pendahuluan

Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) merupakan persoalan moral dan budaya yang tumbuh dan berkembang di hampir semua sistem birokrasi suatu lembaga, baik sosial, ekonomi, lebih-lebih politik. Korupsi di Indonesia bukan lagi merupakan sebuah gejala, melainkan sudah merupakan fakta yang terkenal di mana-mana.¹ Kini, setelah rezim Soeharto tumbang, praktik KKN terbukti sudah menjadi “tradisi dan budaya” yang telah meluas, berurat-akar dan menggurita dalam jaringan sistem politik kita, mulai dari pusat hingga lapisan kekuasaan yang paling bawah.

Data tentang korupsi di Indonesia, terutama di era Orde Soeharto, ternyata mengalami perkembangan dan peningkatan yang fantastik. Tahun 1977 kasus-kasus korupsi yang ditangani aparat penegak hukum termasuk instansi Kejaksaan di seluruh Indonesia berjumlah 513 kasus dengan kerugian Rp 4 milyar lebih. Tahun 1978 ia meningkat menjadi 721 kasus dengan kerugian 30 milyar lebih. Tahun 1984 meningkat lagi menjadi 1.371 kasus dengan kerugian 135 milyar lebih.² Melihat peningkatan yang demikian pesat dari tahun ke tahun, diduga kuat bahwa di akhir kekuasaan Soeharto, angka dari kasus KKN telah melampaui 1.000 kali dari data terakhir tersebut. Fakta yang demikian ini juga baru sebatas yang “diketahui atau terbongkar”. Yang belum diketahui dan sengaja ditutup-tutupi dipastikan cukup banyak.

Selanjutnya disebutkan bahwa di antara penyebab korupsi adalah tradisi/kebiasaan memberi hadiah kepada atasan, ketidakberdayaan manajemen (termasuk di dalamnya belum efektifnya mekanisme pengawasan), tekanan kebutuhan ekonomi yang makin keras, dan mentalitas pelaku yang rusak.³ Dari perspektif moral keagamaan,

penyebab yang terakhir merupakan persoalan yang langsung berkaitan dengan individu pelaku, sehingga akar persoalannya dan antisipasi pemberantasannya perlu dimulai dari individu-individu yang bersangkutan.

Makalah ini akan membahas persoalan KKN (atau NKK) dari perspektif hukum dan moral Islam. Tinjauan ini akan dititikberatkan pada redefinisi dan reformulasi KKN serta langkah-langkah konkret dalam penanggulangnya sambil merujuk pada sejarah (politik) Islam.

Redefinisi dan Reformulasi KKN

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi pengertian “korupsi” sebagai penyelewengan atau penggelapan (uang negara/perusahaan, organisasi) untuk kepentingan pribadi.⁴ Selanjutnya, “kolusi” diartikan sebagai persekongkolan rahasia untuk maksud atau tujuan yang tidak terpuji⁵. Sedangkan “nepotisme” diartikan sebagai kecenderungan untuk mengutamakan (menguntungkan) sanak saudara sendiri, terutama dalam jabatan, pangkat di lingkungan pemerintah atau tindakan memilih kerabat atau sanak saudara sendiri untuk memegang pemerintahan.⁶

Dalam literatur keislaman (yang berbahasa Arab), istilah korupsi identik dengan *risywah*, kolusi searti dengan *taamur* atau *tawaathu* [dalam istilah al-Qur’an termasuk *ta’awun ‘ala al-itsm wa al-’udwaan*], dan nepotisme identik dengan *atsarat al-’aqaarib*.⁷ Ketiga istilah ini (KKN) pada umumnya berakar dari kecenderungan pribadi (bahasa agamanya hawa nafsu) yang tak terkendali, sehingga melahirkan tindakan tidak terpuji, melanggar hukum yang berlaku, dan bermuara pada tindakan yang merugikan orang lain, kepentingan bersama dan lembaga/institusi.

Namun demikian, ketiga istilah tersebut dalam tataran definitif masih dapat dibedakan satu sama lain. Korupsi lebih berkonotasi penyalahgunaan kepentingan umum (*mashalih ‘ammah*) –termasuk di dalamnya negara, pemerintah, masyarakat atau organisasi /perusahaan- untuk kepentingan pribadi atau sekelompok orang. Sedangkan kolusi cenderung berkonotasi penyalahgunaan kedudukan, wewenang dan jabatan untuk mewujudkan maksud dan kepentingan sekelompok orang yang berkepentingan sama. Adapun nepotisme berkonotasi pada

pengutamaan kerabat dekat dalam pengangkatan suatu kedudukan dan jabatan dalam pemerintahan atau perusahaan.

Persoalannya kemudian adalah bentuk tindakan seperti apakah yang dapat digolongkan sebagai korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apa kriteria korupsi, kolusi, dan nepotisme? Undang-Undang anti KKN (yang sedang kita tunggu) diniscayakan berpretensi menjawab persoalan ini secara proporsional.

Kriteria KKN

1. Korupsi

Masalah KKN dalam kajian hukum Islam termasuk dalam wilayah *mu'amalah maliyyah* (persoalan sosial ekonomi/keuangan) dan *fiqih siyasa* (hukum tata negara). Dari aspek normatif jelas bahwa KKN "diharamkan" oleh agama. Korupsi, misalnya, oleh Nabi saw. dipandang sebagai perbuatan yang terlaknat (terkutuk).⁸ Dalam hal ini, al-Qur'an juga menegaskan: "Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan batil (tidak sah dan tidak etis), kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka di antara kamu" (QS. al-Nisa'/4:29). Lebih lanjut ditegaskan, "barang siapa yang melakukan hal itu (memakan harta secara tidak sah) dengan melanggar hak dan aniaya, maka kami (Allah) akan memasukkannya ke dalam neraka" (QS, al-Nisa'/4: 30).

Larangan ber-KKN sebagaimana dipahami dari ajaran agama tersebut jelas menunjukkan bahwa KKN melanggar hukum (tidak sah, batil), berlaku aniaya (kezaliman, tidak bermoral) dalam arti merugikan pihak lain, dan melanggar hak-hak asasi manusia (tidak berprinsip kebebasan dan keterbukaan dalam bermuamalah). Oleh karena itu, dalam ayat lain Allah menetapkan prinsip bermuamalah sosial, ekonomi dan politik demikian: "Dan tolong-menolonglah (kerjasama) kamu dalam rangka (membudayakan) kebaikan dan taqwa; sebaliknya jangan tolong menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran hukum) (QS, al-Maidah/5:2)

Di samping itu, perlu digarisbawahi bahwa tujuan penetapan hukum dalam Islam, termasuk larangan keras ber-KKN, adalah untuk

memelihara *kemaslahatan* (kebaikan dan kebahagiaan) manusia sekaligus menghindari *mafsadat* (ketidakmashalatan, kesengsaraan dan kehancuran) baik di dunia maupun di akhirat. Menurut ahli *ushul fiqih*, ada lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan dalam rangka menegakkan tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, jiwa, keturunan dan harta.⁹ Karena itu, penetapan kriteria KKN juga dapat didekati dari perspektif *maqashid al-syari'ah* (tujuan penetapan hukum) tersebut.

Atas dasar itu, maka kriteria korupsi dapat diformulasikan demikian. Yakni suatu tindakan, baik berupa penyelewengan hak, kedudukan, wewenang atau jabatan yang dilakukan untuk mengutamakan kepentingan dan keuntungan pribadi, menyalahgunakan (mengkhianati) "amanah" rakyat dan bangsa, memperturutkan "hawa nafsu" serakah untuk memperkaya diri dan mengabaikan kepentingan umum. Prof. Syed Husain Alatas dalam bukunya "*Corruption: It's Nature, Causes and Functions*", seperti dikutip oleh Soetjipto Wirosarjono, menambahkan lagi sembilan ciri pokok korupsi, yaitu pengkhianatan terhadap kepercayaan, penipuan terhadap badan pemerintah, swasta atau masyarakat, melalakan kepentingan umum demi kepentingan khusus; dilakukan dengan rahasia/lewat persekongkolan kolektif, melibatkan lebih dari satu pihak; ada kewajiban dan keuntungan bersama; terpusatnya kegiatan korupsi antara yang menghendaki keputusan pasti dan yang berwenang mempengaruhinya; ada usaha menutup-nutupi; berfungsi gandanya sang koruptor.¹⁰

Alatas juga mengklasifikasikan korupsi menjadi tujuh macam, yaitu korupsi transaksi, korupsi ekstorsi, korupsi investif, korupsi nepotis, korupsi defensi, korupsi otogenik dan korupsi suportif.¹¹

Korupsi transaksi itu bertolak dari sikap bisnis dalam transaksi sosial. Ada ubi, ada talas. Ada budi, ada balas. Korupsi ekstortif (pemerasan, penghisapan) berupa pemaksaan korban bagai menyogok; jika tidak mau, ia akan lebih celaka. Korupsi defensif (membela diri) yaitu tindak penyuapan/penyogokan sebagai bagian dari pembelaan dirinya. Korupsi investif terjadi jika ada pengusaha atau pejabat "memelihara" pejabat lain dengan memenuhi hampir apa saja yang dimintanya, sepertinya tanpa maksud tertentu. Tetapi yang diharapkan

ialah minta perlindungan atau jasa baik kapan saja tiba saatnya dia butuhkan, misalnya saja, saat menghadapi kesulitan, kecurangannya diperkarakan dan sebagainya. Korupsi nepotis adalah penunjukan secara tidak sah, teman, sanak saudara untuk memberi pekerjaan atau borongan, kemudahan atau uang secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku. Korupsi *otogenik* adalah jika karena jabatan dan wewenang, seseorang membuat keputusan atau peraturan yang manfaat keputusan dan kebijakan itu dinikmati sendiri. Sedangkan korupsi supportif adalah “pembackingan” suatu tindakan korup dengan harapan memperoleh keuntungan dari pelaku utama.¹²

Dengan demikian, korupsi merupakan tindakan yang mengandung unsur pengkhianatan *amanah* (kepercayaan), penyuapan, *pembackingan*, pemaksaan (tekanan-tekanan dari pihak yang lebih berkuasa), nepotis dan *despotis*, pengutamaan kepentingan pribadi, pembudayaan bagi-komisi, penetapan keputusan atau kebijakan sepihak (menguntungkan pihak tertentu), intransparansi, pemerasan dan penggelapan, penyalahgunaan kekuasaan, jabatan, kedudukan dan wewenang, dan merugikan kepentingan orang lain atau umum, serta melanggar aturan normatif dan moral kemanusiaan.

2. Kolusi

Dari segi hukum (agama maupun positif), kolusi, korupsi dan nepotisme sama : melanggar norma dan etika (keagamaan dan sosial). Tetapi, dari segi praktiknya, kolusi sedikit berbeda dengan korupsi.

Dalam kolusi terjadi proses “tindakan tawar-menawar kepentingan demi keuntungan”, kerjasama tersembunyi dan penuh misteri, manipulasi prosedur birokrasi, pemaksaan keputusan atau kebijakan (pemerintah, perusahaan, swasta atau masyarakat) secara struktural, misal melalui “surat sakti”, pemberian ancaman dan kekerasan terhadap bawahan jika tidak meloloskan kepentingan atasan, monopoli “penafsiran konstitusi” demi sukses dan langgengnya kepentingan, pengawetan “orang-orang dekat” untuk tetap menjabat dan menjabat (walau terpaksa bergaini-ganti kursi) demi keuntungan lingkaran/kelompok kepentingan, pemanfaatan jaringan birokratis-struktural

untuk pengerukan kekayaan secara tidak sehat dan menyalahi prosedur yang berlaku (seperti tender fiktif atau tidak transparan).

Dalam konteks tersebut, menarik digarisbawahi sikap Umar Bin 'Abd al-'Aziz (682-720 H) ketika menjabat sebagai *khalifah* (pemimpin tertinggi umat Islam). Begitu menjabat ia menyerahkan harta bendanya kepada negara untuk kepentingan umat. Dengan kata lain, ia tampil sebagai pemimpin tanpa membawa harta kekayaan. Suatu ketika, anaknya datang menemuinya di "rumah dinas" untuk suatu keperluan. Sesampai di depan pintu, lampu rumah dimatikan. Beliau bertanya kepada anaknya, "Untuk kepentingan apa engkau datang kemari? Jika engkau datang untuk kepentingan pribadi, ketahuilah bahwa minyak lampu yang ada di rumah ini bukan milik orang tuamu, dan karena itu, saya harus memamatkannya. Tetapi, jika engkau datang untuk kepentingan negara, engkau berhak masuk ke dalam rumah ini dalam keadaan lampunya menyala.

Kisah ini memberi pelajaran berharga bagi kita bahwa pemimpin harus mempunyai komitmen kuat untuk mendahulukan kepentingan negara dan bangsa atas kepentingan pribadi maupun keluarga. Kolusi, juga nepotisme, tidak perlu terjadi jika sikap mental pemimpin atau pejabat lebih mementingkan *mashlahat 'ammah* (kepentingan umum).

3. Nepotisme

Sama seperti korupsi dan kolusi, nepotisme juga lekat dan menggurita dalam "jaringan kekuasaan dan bisnis" yang tidak sehat. Nepotisme juga bertujuan "mengawetkan", atau dalam batas-batas tertentu, "memaksakan" kehendak dan kepentingan untuk tetap "merajai" kekuasaan (politik) dan penguasaan ekonomi (bisnis), sehingga salah satu dampaknya adalah praktik monopoli dan *brokerisasi* yang didominasi oleh keluarga atau orang-orang dekat tertentu.

Kriteria kebijakan atau tindakan, apakah itu nepotisme atau tidak, memang tidak harus selalu dilihat dari perspektif ada tidaknya hubungan darah atau kekerabatan seseorang dengan pihak tertentu. Islam memberikan petunjuk mengenai pemilihan dan pengangkatan seseorang untuk menjabat suatu kedudukan atas dasar pertimbangan kapabilitas

(kemampuan dan rasa tanggung jawab), profesionalitas (keahlian) dan moralitas (*al-akhlaq al-karimah*). Dengan kata lain, seorang keluarga dekat dapat saja diangkat menduduki jabatan tertentu, jika memang mempunyai kemampuan yang teruji, keahlian yang handal dan akhlak yang terpuji di mata masyarakat.

Mengenal kapabilitas, profesionalitas dan moralitas, al-Qur'an secara jelas melalui kisah (karir) kenabian Musa dan Harun AS, membenarkan tiga kriteria tersebut. Dikisahkan bahwa Nabi Musa adalah seorang Nabi yang "*cadel*". Untuk menghadapi kediktatoran dan kebiadaban penguasa Fir'aun, beliau perlu melakukan diplomasi dakwah yang persuasif. Lalu Musa memohon (berkolusi positif) kepada Allah untuk mengangkat Harun, saudara kandungnya, menjadi *wazir* (menteri, pembantu dalam berdakwah),¹³ karena ia dinilai *afshah al-lisan*¹⁴ (lebih mampu dan profesional dalam berkomunikasi) dan mempunyai moralitas yang baik, berupa ketaatan kepada Tuhan (*imtaq*) serta kesediaan dan keberanian untuk saling memberi nasehat dan peringatan (kontrol moral).

Oleh karena kekuasaan (politik, ekonomi atau yang lain) ditegakkan atas dasar kekuatan (*al-quwwah*, dalam arti kesehatan badan, integritas pribadi, dan keberanian moral) dan kepercayaan (*al-amanah*, legalitas dan kredibilitas, komitmen menegakkan maslahat umum),¹⁵ maka selain ketiga kriteria tersebut, seseorang yang hendak diangkat menduduki jabatan tertentu juga harus mempunyai integritas pribadi dan kredibilitas sosial yang tinggi, meskipun ia kerabat atau orang dekat dengan "sumbu kekuasaan". Dalam kasus ini, Nabi saw. pernah mengangkat Usamah ibn Zaid (Zaid adalah anak angkat Nabi) untuk menjadi panglima perang karena ia dinilai mempunyai kemampuan dan keberanian serta integritas pribadi yang baik, di samping dipandang mampu mengemban maslahat umum.¹⁶

Kasus serupa juga pernah dipraktikkan oleh Nabi Syu'aib dalam memilih calon pembantu dan penerus tugas (kader) kenabiannya (yang kelak Musa diangkat menjadi menantu). Syu'aib menyarankan kepada anak gadisnya agar mencari dan memilih pekerja yang *qawwiyy* dan *amin* tersebut. Al-Qur'an menyebutkan penegasan Syu'aib itu dengan rumusan. "Sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil

untuk bekerja (pada kita) ialah orang-orang yang dapat dipercaya. “ (QS. al-Qashash/28:26).

Antisipasi Hukum dan Moral Islam terhadap KKN

Dalam bergumul dengan kegalauan sistem nilai dewasa ini, antisipasi hukum dan moral Islam pasti semakin berat. Alasannya sederhana saja. Pertama, berdasarkan data sosiologis, Islam dianut oleh mayoritas (87%) penduduk Indonesia. Hal ini tentu menuntut tanggung jawab umat Islam untuk memperbaiki keadaan menjadi lebih besar pula. Kedua, ajaran al-Qur'an tentang *al-amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar* (memperjuangkan nilai-nilai yang baik dan memerangi yang buruk) telah begitu menyatu dengan bangunan sistem masyarakat Islam. Tanpa tegaknya yang *ma'ruf* dan terbongkarnya yang *munkar*, eksistensi agama dalam suatu masyarakat menjadi tidak bermakna. Perbuatan KKN dalam perspektif al-Qur'an adalah bagian dari kemungkaran yang harus dicegah dan diberantas secara total.

Dalam rangka memberantas KKN, Islam secara tegas dan jelas memandang penting dan terpadunya antara iman dan amal, ibadah ritual dan amalan sosial, pelaksanaan syari'at dan akhlak dalam tatanan individu dan masyarakat. Karena itu, pemberdayaan dan fungsionalisasi ibadah ritual (seperti shalat, puasa, haji, zikir dan do'a) mutlak diperlukan dan dikontekstualisasikan dalam kehidupan sosial. Al-Qur'an mengajarkan bagaimana seharusnya orang yang melaksanakan shalat secara baik. Selain harus memenuhi syarat-rukun formalnya, shalat juga harus ditindaklanjuti dengan perilaku moral yang terpuji.¹⁷ Karena itu, Nabi saw. juga *mewanti-wanti* umatnya: “Tidak dianggap shalat orang yang shalatnya tidak mencegah perbuatan keji dan mungkar.” (HR. al-Bukhari dan Muslim).

Oleh karena secara sosio-politik komponen bernegara itu terdiri dari pemimpin dan rakyat, maka dalam mengantisipasi dan megeliminasi tindakan KKN diperlukan reformasi iman dan moral kedua komponen bangsa tersebut (*ishlah al-rai wa al-ra'yyah*, menurut terminologi Ibn Taimiyah). Reformasi iman dan moral adalah pembaharuan dan pemberdayaan nilai iman (keyakinan terhadap

kebenaran akan Kemahaesaan Tuhan) dalam tataran kehidupan yang lebih fungsional. Selama ini, iman baru sekedar “kosmetika dan retorika individual”, bahkan menurut sementara kalangan, iman adalah urusan pribadi manusia dengan Tuhan. Iman (*tauhid*) yang bersifat individual ini tampaknya kering makna, atau tidak fungsional dalam melahirkan amal sosial yang bermoral. Seharusnya iman pemimpin dan rakyat membawa kepada nilai-nilai berikut. Oleh karena iman menghendaki sebuah kesaksian (*syahadat*) akan kebenaran (*al-Haqq*) *tauhid* antara *al-Khaliq* (Pencipta) dan *al-Makhlūq*, maka orang beriman seyogyanya mempunyai kesatuan visi dalam mengemban amanah kehidupan (termasuk kehidupan sosial, politik dan ekonomi), sehingga dari amanah yang harus dipertanggungjawabkan di hadapan manusia dan Allah timbul i'tikad baik dan komitmen kuat untuk mensosialisasikan rasa aman dan damai dalam kehidupan ini. Pada gilirannya iman yang dipadu dengan sikap mental amanah dan semangat mewujudkan keamanan melahirkan sikap dan perilaku yang penuh pertimbangan moral: kejujuran, keadilan, keterbukaan, kebersamaan, persamaan, persaudaraan, persatuan dan sebagainya.

Atas dasar nilai-nilai luhur yang merupakan buah dari “iman dan tauhid sosial” tersebut, tindakan korup, nepotis dan despotis idealnya dapat dicegah dan dikurangi, jika tidak diberantas sama sekali. Nilai-nilai tersebut pada tataran praktis-operasional dapat dilakukan jika reformasi iman dan akhlaq dapat tersosialisasi dalam integritas pribadi pemimpin dan sekaligus rakyat. Kerjasama atas dasar nilai-nilai *imtaq* (iman dan taqwa, atau dalam bahasa al-Qur'an, *ta'awun 'ala al-birr wa al-taqwa*) antara pemimpin (pemerintah, lembaga pemerintahan) dan rakyat idealnya dapat berjalan dengan baik, jika kedua belah pihak sama-sama mempunyai amanah untuk menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial.

Mekanisme kontrol sosial seharusnya juga dapat diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, jika kedua belah pihak mempunyai komitmen yang sama dalam mengemban amanah Tuhan, berupa pengangkatan manusia di muka bumi sebagai khalifah-Nya (wakil, duta Allah yang harus mengemban misi keadilan dan kemakmuran dengan mematuhi aturan-aturan-Nya). Oleh karena itu, dalam rangka reformasi

iman dan akhlaq tersebut, ajaran al-Qur'an tentang *tawashaw bil haq watawaa shaw bi al-sabr* (keharusan melakukan kontrol sosial dalam kerangka kebenaran dan kesabaran/moral) dapat dimanifestasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebab, jika hal ini tidak berjalan, penguasa akan semakin korup dan tiran (sebagaimana kita saksikan dan kita rasakan akibatnya sekarang ini). Kita semua yang "rugi", meminjam istilah al-Qur'an. Jika tidak ingin merugi dua kali, menurut hemat kami, kita ingin segera mereformasi iman dan akhlaq kita semua".¹⁸

Dalam rangka menegakkan mekanisme kontrol sosial yang efektif, diperlukan pemberdayaan hukum yang hanya berpihak kepada kebenaran dan keadilan. Sejarah telah memberikan pelajaran bagi kita betapa tegaknya kebenaran dan keadilan hukum menjadi faktor terpenting dalam mewujudkan tatanan sosial yang baik. Nabi saw. telah merintis apa yang disebut *nizham al-hisbah* (semacam lembaga pengawasan). Di masa Umar bin Khaththab, lembaga ini sangat berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui lembaga atau dewan ini, Umar menindak tegas pedagang yang curang, penimbun barang, spekulan yang membuat harga di pasar tidak stabil, dan sebagainya. Bahkan suatu malam, Umar (sang *amir al-mu'minin*) melakukan sidak (inspeksi mendadak) untuk mengetahui keadaan warganya. Di suatu sudut kota Madinah, di tengah kegelapan malam Umar mendengar dari balik dinding sebuah rumah warga dialog antara seorang ibu (janda) dan anak gadisnya tentang "susu" yang hendak dijual di keesokan harinya. Sang ibu menyuruh anaknya agar mencampurkan (menambahkan) air pada susu, agar menjadi banyak, sehingga memperoleh keuntungan berlipat ganda. Namun, sang anak—yang ternyata mempunyai iman dan akhlaq yang dapat dipertanggungjawabkan—menolak kemauan ibunya yang merugikan itu, dengan menjawab: "Betul, jika aku mencampurkannya di kesepian malam ini, tak seorangpun yang mengetahuinya. Tetapi, tidakkah Allah mengetahuinya?". Saat mendengar "jawaban spektakuler" yang keluar dari mulut seorang anak (simbol rakyat biasa) di hadapan seorang ibu (simbol penguasa), Umar meneteskan air matanya, terharu. Kisah ini, di satu segi, mengandung pelajaran bahwa dengan iman yang kuat sang anak

berani menolak untuk diajak kolusi oleh orang tuanya. Dari segi lagi, dengan iman pula, pemimpin mau belajar dan mendengar suara rakyatnya, sehingga pengawasan sosial dan moral dapat ditegakkan.

Pada masa Umar dan sesudahnya, khususnya pada masa Umar II (Ibn 'Abd al-'Aziz) dan Malik ibn Marwan, *hisbah* tersebut ternyata tidak hanya berfungsi mengawasi praktik bisnis dan ekonomi (seperti timbangan dan takaran para pedagang di pasar, tempat penukaran uang, pelelangan, toko-toko dan pabrik-pabrik), melainkan juga mengawasi dan menindak praktik-praktik keagamaan, sosial dan, budaya yang menyimpang. seperti pengguna minuman keras, obat-obat terlarang, pemalsuan, monopoli; mengawasi kebersihan lingkungan dan tempat-tempat tertentu, seperti masjid, rumah ibadah, toilet, dan sebagainya.¹⁹ Di atas semua itu, "pengawasan secara individual dan nasional", menurut hukum dan moral Islam, diberlakukan dalam rangka mensosialisasikan dan mengaktualisasikan amar makruf nahi mungkar.²⁰

Sebagai gerakan amar makruf nahi mungkar, Muhammadiyah tidak pernah berdiam diri dalam menegakkan yang makruf (nilai-nilai moral yang baik dan diterima oleh masyarakat) dan mencegah yang mungkar (nilai-nilai moral yang buruk dan ditolak oleh masyarakat). Muhammadiyah sebagai salah satu kekuatan moral di Indonesia pada masa-masa yang akan datang perlu meningkatkan dan mempertegas perannya dalam meluruskan budaya bangsa yang memalukan itu. Karenanya, Muhammadiyah harus selalu mengoreksi diri, membenahi masalah-masalah internal, khususnya yang menyangkut amal usaha yang kadang-kadang menyulut konflik, sekalipun pada tingkat yang terbatas.

Kesimpulan

KKN membudaya, antara lain, karena para pelakunya terlalu memperturutkan hawa nafsu (kepentingan dirinya, misalnya untuk memperkaya diri dengan jalan "merampok" dan mengeruk kekayaan negara atau lembaga tertentu), visi kehidupannya yang sempit dan tidak dilandasi iman dan moral (terlalu mementingkan kehidupan duniawi, materialisme, hedonisme, vandalisme dan sebagainya), dan "krisis rasa malu" (padahal malu itu bagian dari iman).

Untuk mengantisipasi dan mengeliminasi tindakan KKN dalam tubuh bangsa yang besar ini diperlukan reformasi iman dan akhlaq semua komponen bangsa (pemimpin dan rakyat) melalui fungsionalisasi ibadah ritual yang ditindaklanjuti dengan amal sosial yang bermoral, pemberdayaan hukum yang benar dan adil, nasionalisasi gerakan amar makruf nahi mungkar (dalam arti yang seluas-luasnya), dan mekanisme pengawasan sosial yang efektif dan etis. Dalam rangka pemberdayaan hukum ini, sudah saatnya Undang-Undang anti KKN diberlakukan secara menyeluruh dan pelaku yang terbukti ber-KKN ditindak tegas dan tuntas. Pada saat yang sama, gerakan intelektual dan moral seharusnya diberi tempat yang proporsional dalam partisipasinya menegakkan kebenaran, keterbukaan, kejujuran, keadilan dan demokrasi di Indonesia. *Wallahu 'A'lam.*

Catatan Akhir

- 1 B. Sudarso. *Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: Bhatara, 1969), h. 9.
- 2 Baharuddin Lopa. "Korupsi: Sebab-sebabnya dan Penanggulangannya", dalam *Prisma*, No. 3, tahun 1986. h. 27.
- 3 Ibid., h. 28-33.
- 4 Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1988), h. 527.
- 5 Ibid., h. 514.
- 6 Ibid., h. 687.
- 7 Lihat Harits Sulaiman al-Faruqi, *al-Mu'jam al-Qanunyy*, (Beirut: Maktabat Lubnan, 1971)
- 8 Dalam hal ini Nabi saw pernah bersabda: "*Allah mengutuk orang yang meryuap dan menerima suap*". (Hadits dari Abu Hurairah riwayat Ahmad dan empat perawi hadits)
- 9 Al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*, (Beirut : Dar al Fikr, 134), jilid II h. 3-4.
- 10 Soetjipto Wirosarjono, *Dialog dengan Kekuasaan*, (Bandung: Mizan, 1995) h. 152.
- 11 Ibid
- 12 Ibid
- 13 Baca QS. Thaha/20:29-34: "[Ya Tuhan], jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku, yaitu Harun saudaraku. Teguhkanlah kekuatanku dengan

(bantuan) dia, dan jadikanlah ia sekutu dalam urusanku supaya kami banyak bertasbih kepada Engkau dan banyak mengingat-Mu.”

14 Baca QS. al-Qashash/28:34: “Dan saudaraku, Harun adalah lebih fasih komunikasinya daripadaku, maka utuslah bersamaku sebagai pembantuku untuk membenarkan (perkataan)-ku.”

15 Lihat misalnya, Ibn Taimiyah, *al-Siyasah al-Syar’iyyah fi Ishalah al-Ra’i wa al-Ra’iyyah*, (Bairut: Dar al-Afaq al-Jadidah, 1988), cet.II, h. 15

16 Ibid., h. 18

17 Baca misalnya QS. al-Ankabut/29:45: Sesungguhnya [fungsi moral] shalat itu adalah mencegah perbuatan keji (tidak etis dan bermoral) dan mungkar (tidak konstitusional, illegal).”

18 Ingat pesan Allah, “Masa itu sangat amat bernilai (termasuk masa berkuasa dan menjadi rakyat biasa). Manusia pasti merugi, jika tidak beriman, beramal (bekerja dan berkarya) baik (profesional dan dapat dipertanggungjawabkan), saling mewasiatkan nilai-nilai kebenaran dan kesabaran.” (QS. al-’Ashr/103:1-3).

19 Kajian tentang *nizham* atau *walayat al-nisbah* secara detil dapat di lihat, misalnya dalam Wahbah al-Zuhaily, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1996), Jilid VI, Cet. II, h. 757-771. Lihat juga, Hassan Hallaq. *Dirasat fi Tarikh al-Hadharat al-Islamiyyah*, (Beirut: Dar a Nahdhah al-’Arabiyyah, 1989), h. 64-97.

20 Atas dasar itu. Allah menegaskan beberapa kali pentingnya ajaran amar ma’ruf nahi mungkar ini ditegakkan atas dasar iman demi keadilan hukum. Perhatikan misalnya ayat’ “Hendaklah ada di antara kamu (orang-orang beriman) segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, memerintahkan tegaknya yang ma’ruf (nilai-nilai moral sosial) dan melarang budaya yang mungkar (perilaku tak bermoral).” (QS. Alu Imran/3/104). Kalian (orang-orang beriman) adalah umat terbaik yang dapat mengambil peran dalam kehidupan manusia, berupa memerintahkan tegaknya yang ma’ruf dan melarang budaya yang mungkar, serta menegakkan sandaran vertikal (iman) kepada Allah.” (QS. Alu Imran/3:110). Dua ayat ini antara lain turut mengilhami KHA. Dahlan untuk membentuk persyarikatan Muhammadiyah pada tahun 1912.

DIALOG

Ibu Syarifah

Pertanyaan tentang kriteria korupsi saya tujukan untuk Bapak Romli. Ada suatu kasus di mana seorang pejabat memberi proyek kepada pengusaha, sebagai imbalannya pengusaha memberikan suatu "tanda terimakasih". Pemberian itu membuat pejabat itu menikmati materi yang lebih dari cukup. Pengusaha tersebut merasa tidak berdosa, karena pemberian itu sebagai ucapan terimakasih, dia sendiri ikhlas memberi. Akan tetapi masyarakat melihatnya sebagai korupsi. Pertanyaannya bagaimana Undang-undang tentang korupsi yang sedang disusun dapat menjangkau kasus seperti itu. Dan bagaimana Undang-undang tersebut memberi definisi korupsi? Sehingga ada titik temu antara pengertian korupsi yang dipahami pengusaha tadi dan pengertian masyarakat umum tentang korupsi.

Kemudian tentang nepotisme. Dalam sebuah kesempatan Presiden Habibie mengatakan tidak berminat dan berambisi lagi untuk menjadi presiden, karena keluarga dan anak-anaknya protes, bagaimana kami bisa bekerja kalau pekerjaan dan jabatan yang dipegang dinilai masyarakat sebagai hasil nepotisme. Meskipun demikian, beliau juga menjelaskan bahwa anak-anaknya pandai sehingga layak untuk mendapat jabatan itu. Dalam kasus ini presiden tidak merasa itu nepotisme, karena menunjuk pada orang yang dianggap layak. Misalnya juga kasus ketika John F Kennedy mengangkat Robert Kennedy sebagai Jaksa Agung Amerika. Rakyat Amerika yang sangat demokratis akhirnya dapat menerima bahwa penunjukan itu bukan nepotisme, karena menganggap Robert Kennedy itu memang *the right man in the right place*. Kemudian dalam konteks Islam, pembicara terakhir menyebut bahwa dalam Islam itu, nepotisme itu ada. Bahkan kalau kita bersedekah atau berzakat berikanlah pada keluarga kamu yang paling membutuhkan, kemudian tetangga yang paling dekat. Lalu pertanyaan saya bagaimana kita menepis nepotisme itu, supaya kita tidak menghujat tetapi tidak menjadi polemik yang terus-menerus. Mana praktik nepotisme? Mana yang korupsi?

Pertanyaan selanjutnya tentang reformasi. Berapa lama waktu yang kita butuhkan untuk memperbaiki kebobrokan yang sudah berurat-berakar ini? Sistem dalam negara ini sudah tercabik-cabik, sudah compang-camping untuk dibenahi. Kita tidak pesimis, misalnya dizaman Rasullullah dulu, atau dizaman nabi-nabi. Materi itu tidak nomor satu, dan mereka itu mendapatkan wahyu-wahyu langsung dari Allah. Mereka takut pada agama, pada perintah, dan pada larangan. Dan sekarang materi itu, *diagamakan* dan dijadikan suatu kompas dalam kehidupannya, dalam kelasnya. Yang saya tanyakan antara yang benar dan salahnya setipis kulit bawang kata orang. Dimana batas-batas itu? Sejauh mana kita yang reformis ini mampu menciptakan garis-garis yang tegas dari awal jangan ragu-ragu.

Edy Suandi Hamid

Saya tertarik pada pernyataan Bang Buyung mengenai semakin terbatasnya partisipasi masyarakat dalam mempersoalkan masalah-masalah yang berkaitan dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sehingga ketika pemerintahan rezim Soeharto KKN ini berkembang sangat cepat. Saya tidak tahu apakah pengetahuan saya keliru atau pendapat saya salah, akan tetapi saya berpandangan begini :

Saya melihat bahwasanya masyarakat, media massa, dan cendikiawan cukup santer, terbuka dan bebas berbicara tentang soal-soal yang berkaitan dengan KKN. Saya tidak mendengar misalnya, ketika ada seminar-seminar yang mempersoalkan KKN kemudian mereka ditangkap misalnya. Memang pola mereka barangkali lain dengan yang dilakukan Bang Buyung dan Makdir Ismail sekitar tahun 1978. Dia mungkin menggunakan terminologi-terminologi yang lebih halus atau menulis di media massa. Kita melihat sangat sering muncul statemen-statemen dari cendikiawan atau politisi yang mempersoalkan adanya korupsi, kolusi dan sebagainya. Misalnya, seperti ketika orang mempersoalkan BPPC pada tahun 1991 yang menunjukkan bagaimana penyalahgunaan kekuasaan untuk memperkaya mereka yang dekat dengan kekuasaan dilakukan dengan sangat jelas. Contoh lain adalah ketika masyarakat mempersoalkan kasus pemberian fasilitas kepada P.T

TIMOR, masyarakat bebas mengatakan itu. Akan tetapi yang tidak dilakukan dan yang membuat korupsi itu berkembang ialah respon dari birokrasi ini terhadap suara-suara yang mempersoalkan KKN itu. Lain persoalannya jika kita lihat Amerika atau Singapura. Ketika ada sinyalemen dari masyarakat yang mempersoalkan KKN, langsung direspon. Jadi persoalannya saya kira di sana, mengapa hal ini terjadi? Karena ada *monopoli of power*, kekuasaan yang monopolistik pada berbagai level pemerintahan. Di pemerintahan pusat ada presiden sebagai penguasa tunggal, di propinsi, di kabupaten, di kecamatan ada penguasa tunggal. Sehingga apa yang mereka katakan dianggap sebagai fatwa atau firman yang semua orang nggak bisa membantahnya. Mohon dijelaskan apakah pandangan saya keliru?

Pertanyaan berikutnya untuk Pak Romli yang sudah menyampaikan banyak sekali rencana-rencana untuk membuat produk perundang-undangan yang diharapkan dapat mengatasi aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan korupsi dan sebagainya. Apakah selama ini aturan-aturan hukum kita memang tidak mampu mengatasi atau menjaring pelaku-pelaku yang berkaitan dengan korupsi dan kolusi, nepotisme? Apakah tidak bisa dengan pasal-pasal yang ada saja? Kalau melihat kasus cengkeh yang jelas-jelas mengorbankan rakyat banyak, kasus mobil TIMOR yang jelas-jelas permainan kata-kata untuk melegitimasi kebijakan salah, atau juga dengan penjelasan-penjelasan yang membodoh-bodohi masyarakat, yang semua orang tahu bahwa TIMOR itu bukan mobil nasional, akan tetapi mengapa dengan undang-undang yang ada itu mereka aman saja berbuat seenaknya? Saya takut dengan produk-produk hukum yang baru akan dibuat, itu tidak ada gunanya juga kalau penegakan hukumnya nggak jalan, kalau masih ada kekuasaan yang monopolistik sehingga orang bisa berbuat semaunya. Jadi hanya semacam "macan kertas" saja istilahnya. Jadi menurut saya, pra kondisi yang penting adalah penegakan hukumnya (*law enforcement*) dulu. Kalau orang melanggar sedikit ya dihukum saja, kalau sudah terbiasa dibiarkan, maka sekian ribu undang-undang kita buat saya kira tidak ada manfaatnya.

Ibu Maisaroh

Pertanyaan untuk Pak Fathurrahman Djamil. Bapak sudah menyampaikan bahwa al Qur'an telah mengingatkan bahwa fungsi dari *wa tawa shaubil haqqi wa tawa shaubil sabr* (nasehat-menasehati supaya mentaati kebenaran dan nasehat-menasehati supaya menetapi kesabaran) adalah sangat penting dalam hal untuk memberikan peringatan kepada para pengelola negara atau kepada para penguasa. Padahal selama ini kalau kita lihat organisasi-organisasi Islam telah banyak sekali memberikan, pengajian, ceramah dan fatwa-fatwa. Apalagi Ibu Menteri Peranan Wanita kita sekarang ini mengelola begitu banyak majelis taklim yang ada di seluruh Indonesia ini. Tapi mengapa belum memberikan hasil yang begitu mantap? Padahal nampaknya dalam hal menyampaikan *wa tawa shaubil haqqi wa tawa shaubil sabr* ini sudah cukup banyak. Tapi Pak Fathurrahman tadi sudah menyampaikannya, memang ada satu lagi yang diperlukan, selain memberikan nasehat yang secara tulus dan baik itu, yaitu perangkat-perangkat undang-undang. Saya ingin menekankan bahwa *wa tawa shaubil haqqi wa tawa shaubil sabr* baru berfungsi jika dilengkapi dengan undang-undang tersebut.

AM Fatwa

Dari tiga masalah yang kita bahas, yaitu korupsi, kolusi, dan nepotisme. Korupsi merupakan sasaran pertama, tujuan kita. Karena dua huruf berikutnya, kolusi dan nepotisme itu adalah penunjang korupsi. Orang melakukan kolusi itu untuk memudahkan korupsi dan orang merekayasa nepotisme itu supaya mudah dan aman untuk melakukan korupsi. Kita bersimposium ini sebenarnya mengaktualkan permasalahan yang sudah terlalu jelas agar dapat urun rembug menyampaikan saran kepada semua pihak, terutama pemerintah. Saran saya bahwa kita ini sekarang harus melakukan tindakan keras dan konsisten untuk membersihkan KKN, mumpung ini suasana reformasi. Salah satu yang ingin saya sampaikan, mudah-mudahan diterima oleh simposium ini adalah sistem pembuktian korupsi dilakukan dengan pembuktian terbalik, yaitu setiap pejabat sebelum menjabat dihitung

hartanya dan kemudian pada waktu tertentu harus bisa membuktikan dari mana hartanya itu didapatkan, dirujuk ke hartaanya sebelum menjabat. Nah sekarang ini sangat tepat untuk dilakukan itu mumpung mahasiswa mempunyai kekuatan moral kuat yang diakui. Jadi saya kira tenaga-tenaga sukarela mahasiswa bisa dikerahkan untuk mendampingi pejabat hukum untuk memeriksa kekayaan pejabat. Saya kira dengan tindakan ini dan kebetulan momentnya sangat tepat, KKN akan cepat terhapus.

Wildan

Sebetulnya kita ini termasuk saya adalah pahlawan kesiangan. Mengapa saya mengatakan demikian? Karena sebenarnya KKN bukan kejadian satu hari, KKN adalah suatu proses yang panjang. Dalam manajemen modern, kejadian penyimpangan adalah kejadian dari proses awal. Jadi kalau sekarang kita teriak-teriak KKN atau karena istilah KKN sedang *booming*, seharusnya itu sudah dilakukan sejak dulu, karena proses KKN sudah berjalan puluhan tahun. Dalam proses manajemen modern yang dipentingkan adalah proses bukan hasil, hasil adalah bagian dari proses. Karena kita tidak memahami masalah proses, maka kita terkejut, "Lho kok ada KKN!". Kita tidak perlu terkejut, kalau prosesnya demikian hasilnya juga demikian. Menurut saya dalam ajaran agama pun yang dipentingkan adalah proses. Misalnya kita mempunyai rumah besar, pangkat, dan jabatan, maka yang perlu diperhatikan adalah proses untuk mencapai itu, bukan rumah besarnya, pangkatnya, ataupun jabatannya. Jadi kembali saya tekankan bahwa proses itu yang penting untuk dicermati.

Selanjutnya saya membuat statemen pribadi, bahwa penyebab KKN adalah NKK. N yang pertama adalah niat, niat itu bisa dihilangkan kalau *punish and reward* di negara kita berjalan dengan normal. Jadi kalau ada orang yang baik kita hargai, kalau ada yang salah kita hukum. Pengalaman kita selama puluhan tahun menunjukkan bahwa kita diam saja melihat penyimpangan-penyimpangan, melihat korupsi, melihat orang hidup tidak wajar. Jadi N itu bisa dihapus dengan demikian. K yang kedua yakni kesempatan. Ini bisa ditangkal dengan perangkat

hukum dan perundang-undangan. Kemudian K yang terakhir adalah korupsi ahlaq atau korupsi moral. Ini bidangnya para ahli agama, baik agama Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, silahkan saja. Dan saya mengusulkan pendidikan agama lebih aktual, bukan hanya teori-teori fiqih atau teori-teori yang mengambang. Misalnya dalam agama Islam ada pernyataan Nabi Muhammad yang menyatakan *arrossi wal murtassi fi a-narr* (orang yang menyogok dan orang yang disogok itu masuk neraka). Toh kita tetap nyogok saja, bahkan tempat-tempat pendidikan kalau ingin mendapat akreditasi harus nyogok. Kalau masjid mau dapat bantuan nyogok, gereja mau dapat bantuan nyogok. Nah itulah kenyataannya, mustinya para ahli agama memberikan agama yang aktual. Jangan yang lalu lalu diulang sehingga tidak mengena sasarannya. Pertanyaan saya apakah target para reformis untuk mengatasi KKN, kemudian kapan mulai dan kapan berakhir, yang ketiga apa tahapan-tahapannya.

JAWABAN PEMBICARA

Romli Atmasasmita

Tentang kriteria korupsi. Menurut undang-undang yang lampau kriteria korupsi yang utama adalah adanya unsur kerugian bagi negara, akan tetapi pada kenyataannya ternyata unsur kerugian bagi negara itu sulit pembuktiannya, karena deliknya itu delik materiil. Namun di dalam undang-undang yang baru unsur kerugian tetap ada tetapi kemudian rumusannya dirubah juga menjadi delik formil, sehingga tidak perlu dibuktikan adanya kerugian atau tidak bagi negara. Selanjutnya kriteria kedua adalah adanya keuntungan bagi diri sendiri atau orang lain, atau suatu badan karena adanya kewenangan atau kesempatan. Kriteria ini sudah diperluas karena ada istilah karena jabatan, kedudukan dan seterusnya. Termasuk juga suap-menyuap, baik antar bukan pegawai negeri, maupun pegawai negeri, begitu pula dengan memberikan hadiah dan janji. Pada undang-undang yang baru kriterianya sudah diperluas sehingga harapan ibu penanya apakah bisa menjangkau, secara konsep dalam bentuk naskah kita harapkan dapat menjangkau.

Saya kira menurut kriteria yang saya sebut, jadi boleh saja kita menggugat kekayaan siapapun juga, termasuk Presiden Soeharto atau keluarganya. Pada penjelasan pasal 2 dalam undang-undang yang baru huruf b tentang tindak pidana korupsi. Disebut menurut ketentuan ini korupsi sudah terjadi meskipun kerugian pada keuangan atau perusahaan negara tidak timbul, karena digunakannya kata dapat, jadi formalitas, delik formil. Dalam ketentuan ini tercakup pula pegawai negeri yang memberikan borongan atau memasok atau menebas suatu usaha atau proyek atau kegiatan yang berada di bawah pengawasannya kepada sanak keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga. Jadi saya kira dengan ini siapapun juga tidak hanya Soeharto, pejabat lain juga bisa. Menurut saya dengan undang-undang yang baru inilah mari kita berteriak-teriak mengusut harta kekayaan pejabat (tapi kalau kita masih menggunakan UU no 3 tahun 71 saya kira masih sulit), apalagi undang-undang ini menganut asas pembuktian terbalik. Tegas disebut dalam pasal 5 untuk kepentingan penyelidikan atau pemeriksaan

disidang pengadilan, tersangka atau terdakwa wajib memberikan keterangan seluruh harta bendanya, harta benda istri atau suami, anak dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diketahuinya atau yang diduga mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan tersangka atau terdakwa. Jadi apa yang ditanyakan Pak AM Fatwa sudah ada di dalam rancangan undang-undang yang baru. Saya kira ini adalah upaya-upaya, langkah-langkah dari pihak Departemen Kehakiman dalam menyusun RUU tentang korupsi untuk dapat menampung semua aspirasi dan perkembangan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Tetapi perlu ketahui bahwa itu di dalam konteks *law enforcement*, sedangkan Departemen Kehakiman itu dalam konteks *law making, law process, making process*. Itu agak berbeda dengan *law enforcement*. Memang seperti yang dikatakan Pak Edi bahwa *law enforcement* itu perlu, memang betul. Tapi juga kita mengetahui di dalam *law making process* tadi kita mesti mempertimbangkan tiga syarat, yaitu syarat filosofis, yuridis, dan sosiologis. Artinya apakah dalam wilayah filosofis sudah ada batasan atau belum. Secara filosofisnya korupsi jelas melanggar amanat yang dikemukakan dalam pembukaan UUD '45 yaitu kesejahteraan rakyat, di samping itu korupsi itu merusak. Sedangkan syarat yuridis dapat kita lihat pada aturan-aturan, doktrin-doktrin, hukum pidana yang telah ada atau yurisprudensi-yurisprudensi yang telah berkembang. Terakhir adalah syarat sosiologis, syarat ini merupakan penampungan, mengakomodasi aspirasi masyarakat, yang pada saat ini sedang berkembang.

Undang-undang yang baru sebenarnya sudah memenuhi tiga syarat ini, dalam proses *law makingnya*. Kemudian nanti juga akan melalui koridor, yang dinamakan koridor sosial politik di DPR di mana para wakil rakyat nanti akan mem bahas nya. Diskusi kita saat ini adalah dalam koridor akademis. Koridor berikutnya, yaitu koridor administratif nanti di Kantor Sekretaris Negara. Jadi kalau sudah melalui tiga koridor ini maka siaplah dia di-*law enforcement*-kan. Di dalam *law enforcement* itu teori-teori *enforcement* mengenal adanya *total enforcement*, jadi *enforcement* sebagaimana yang dikatakan Pak Edi tadi. Kalau undang-undang-nya demikian maka laksanakanlah sesuai dengan undang-undang tadi. Akan

tetapi kita mengenal adanya *actual enforcement*, ini muncul karena diakui di seluruh negara, di manapun juga. Ada yang disebut diskresi di dalam *law enforcement*. Misalnya di Indonesia, kita mengenal istilah SP3 dalam bahasa polisi, yaitu Surat Penghentian Penyidikan Perkara atau Surat Penghentian Penyidikan Penuntutan, ini adalah diskresi berdasarkan bukti-bukti yang memang diperoleh. Tapi kadang-kadang si pelaksana hanya mengingat wewenang diskresinya sedangkan syaratnya sering dilupakan, jadi ada *total enforcement* dan *actual enforcement*.

Dalam konteks *actual enforcement* yang terkait dengan diskresi. Perlu diketahui bahwa sejak pelita I sampai pelita V, hukum di Indonesia bukan sebuah sektor tersendiri. Kita belum negara hukum waktu itu, sebab hukum masih sub-sektor pembangunan bidang politik. Sehingga jelas waktu itu pemerintah memang tidak menghendaki hukum itu benar-benar mandiri, atau tidak menghendaki Indonesia sebagai negara hukum. Tetapi masih sebagai sarana untuk pembangunan bidang politik, oleh karena itu bagaimanapun kita berteriak-teriak negara hukum, supremasi hukum, tetapi kalau politikal hukum kita belum sampai disana memang sulit. Itu kalau kita bicara tentang *actual enforcement*, dalam kaitan hukum.

Baru pada GBHN 1993, hukum menjadi sektor tersendiri, barulah para pakar hukum bisa bernafas, bahwa hukum itu sejajar dengan bidang politik. Dari situ kita mengetahui *political will* pemerintah untuk mengatakan kita sebagai negara hukum baru setelah GBHN 1993. Pada saat itu sebenarnya kita sudah tertinggal beberapa puluh tahun. Selama ini *actual enforcement* itu terkooptasi dengan pemikiran-pemikiran pemerintah pada waktu itu. Inilah yang menyebabkan selalu ada kesenjangan antara *law in the book* dengan *law in action*. Bahkan di Amerika pun yurisprudensi putusan *supreme counter justise* itu selalu berkonotasi politis, tidak yuridis formil legalitis semata-mata.

Ada pertanyaan mengenai KKN yang disebabkan NKK. Kalau ada dua penyebab, yaitu niat dan kesempatan maka itu adalah teori polisi, kejahatan itu karena niat dan kesempatan. Tapi kalau dilihat dari teori kriminologi kalau kita mengatakan begitu berarti kita menganggap semua manusia itu mempunyai niat buruk. Apa pernyataan tersebut bisa diterima? Mengenai penayangan harta benda pejabat. Dari segi

hukum penayangan itu akan terkait dengan ketentuan-ketentuan yang menyangkut perbuatan yang tidak menyenangkan. Walaupun ada keinginan kuat untuk menayangkan bahwa inilah orang yang punya harta benda dan sebagainya, tapi dari segi asas praduga tidak bersalah akan jadi persoalan. Karena yang ditayangkan belum tentu harta yang diperoleh dari hasil korupsi ini akan berbahaya. Jadi boleh saja ada keinginan itu, tapi aktualisasinya sulit perlu ada rambu-rambu untuk itu.

Sebetulnya apa yang dikatakan pak Fatwa mengenai semangat dari reformasi itu baik sekali. Dan dalam Undang-Undang yang baru — walaupun legalistis formalistis— undang-undang sudah menisyaratkan peran serta masyarakat. Kalau saya bacakan demikian, pasal 16 ayat 1: Masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya dalam rangka membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Kemudian ayat 2: Masyarakat wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang apabila mengetahui adanya tindak pidana korupsi. Jadi sudah ada dalam undang-undang korupsi yang baru, termasuk juga perlindungan kepada saksi pelapor, identitas tidak akan diberitahukan tentang siapa yang melaporkan, demi kepentingan keamanan. Jadi sudah ada di sini, jadi kalau itu memang mau dilaksanakan, sebaiknya harus dilaksanakan. Karena undang-undang sudah memberi tempat, masalahnya tinggal keberanian melaporkan dari masyarakat.

JAWABAN PEMAKALAH

Th Sumartana

Gerakan reformasi sekarang ini memang hendak mengukir sebuah sejarah, artinya dia mau menempatkan di mana posisinya dalam gerakan reformasi yang besar ini, dalam sejarah masa depan Indonesia ini dan untuk itu dia memang harus mengambil sikap terhadap produk sejarah yang lama jadi dia harus menentukan di mana posisi dari Pak Harto. Karena sikapnya dari rezim Soeharto atau Orde Baru akan menentukan dimana dia sebenarnya, klaim-klaim tentang reformasi itu akan di

afirmasikan oleh generasi mendatang. Namun memang di sini saya pikir masalah yang besar adalah bahwa semacam posisi sejarah semacam ini memang selalu melahirkan dilema-dilema yang memang cukup pelik. Karena misalnya sikap terhadap dua mantan presiden ini Soekarno dan Soeharto, ini tidak gampang karena setiap sosok dalam sejarah di manapun dan dalam bangsa manapun dan kapanpun itu selalu ada sisi gelapnya dan ada sisi yang sedikit banyak bisa dikatakan sebagai jasa dari figur sejarah tersebut. Namun bagaimanapun juga secara total tokoh sejarah itu harus ditempatkan dalam sebuah posisi yang jelas (bukan hanya kejelasan sejarah tapi kejelasan moral dari gerakan reformasi). Apabila moral dan etika dari gerakan reformasi ini hendak dicatat memiliki suatu kriteria moral, maka dia harus secara tegas pula mampu menempatkan siapa? Dan di mana seseorang dalam seluruh posisi politiknya dan posisi kesejarahannya. Dengan demikian kalau nanti proses reformasi ini ada kristalisasinya dengan sendirinya reformasi ini harus memiliki gambar yang jelas mengenai Soeharto karena hanya dengan demikian dia bisa menjelaskan siapa dirinya sendiri. Inilah yang saya tangkap dari pertanyaan tentang kriteria. Bagaimana supaya kita memiliki kriteria, memiliki moral yang kukuh, memiliki standar hukum yang jelas dan juga pemberlakuannya secara tegas dan segala macam itu.

Memang di sini yang menjadi soal adalah dilema sejarah, misalnya dalam sejarah SI (syarekat Islam) di awal tahun 1900an. SI pernah mendapatkan soal yang cukup pelik. Dia harus memutuskan apakah kapitalisme itu menguntungkan pergerakan rakyat atau tidak. Dan karena banyak sekali diskursus yang dilakukan dengan kalangan sosialis, maka dikatakan bahwa kapitalisme itu tidak menguntungkan rakyat karena dia tidak memiliki kriteria mengenai keadilan secara jelas. Namun demikian setelah ada perdebatan dikalangan Syarikat Islam sendiri lalu dikatakan ya. Kapitalisme memang kapitalisme. Tapi ada kapitalisme yang tidak berdosa, yang baik, yang benar, yaitu kapitalisme yang dilakukan oleh anggota SI sendiri. Jadi kriteria moral, kriteria etika, kriteria yang disodorkan selalu ada *exception* terhadap kemungkinan-kemungkinan yang bisa dijamin bahwa itu tidak melakukan dosa. Dan inilah dilema moral yang dihadapi oleh sejarah agama-agama

khususnya untuk menentukan seberapa jauh kesalahan-kesalahan yang telah dilakukan atau kebenaran-kebenaran yang dilakukan oleh anggota-anggotanya sendiri. Sehingga nepotisme dan lain-lain memang selalu menjadi dilema yang sulit sekali di dalam memutuskan tentang kriteria moral yang sebenarnya. Di dalam sejarah Eropa itu jelas sekali, antara Kaisar dan Paus itu kebanyakan selalu ada hubungan keluarga, demikian pula antara raja dan uskup-uskup, entah *oomnya*, *pakdhenya* atau siapanya karena memang pada waktu itu kekuatan agama adalah kekuatan ekonomi, kekuatan politik dan kekuatan kultural sosial, yang saling mendukung antara kekuatan agama dan kekuatan politik, sehingga nepotisme pada waktu itu memang dibenarkan oleh agama. Namun dalam keadaan yang sekarang ini di mana kita semakin kritis, saya pikir hal itu akan selalu menimbulkan masalah. Kalau anak pak Habibie misalnya tidak bekerja di IPTN, maka dia akan melakukan prosedur yang biasa, dari melamar dan lain-lain, dan itu tidak menjadi soal. Tapi ketika dia ada *privilege-privilege* tertentu karena posisi dari bapaknya tentu saja itu akan menimbulkan soal bagi masyarakat yang sudah memang terspesialisasi dan terdiferensiasi dengan jelas dan tentu saja hal yang sekecil-kecil seperti ini saya pikir akan menimbulkan soal yang memang membutuhkan kriteria moral yang benar-benar kokoh.

Saya bisa mengatakan kalau gerakan reformasi ini tidak mampu memberikan kriteria moral dan kriteria etika yang jelas maka dia akan tergilas sebagai semacam mode saja dari gerakan-gerakan di masyarakat kita, tidak memiliki relevansi sejarah apapun, apabila gerakan reformasi ini tidak mampu menciptakan atau melahirkan suatu kriteria moral atau kriteria etika yang jelas. Martin Luther King pun ketika melakukan reformasi di Eropa mempunyai relevansi sejarah, karena Luther berani mengatakan: "Di sini saya berdiri menghadapi masalah yang saya hadapi". *Here I stand* itu yang saya pikir menjadi pilihan moral di mana gerakan reformasi ini akan ditentukan oleh masa depan.

JAWABAN PEMAKALAH

Adnan Buyung Nasution

Kalau sudut pandang agama menilai pemberian hadiah itu dianggap sebagai rezeki yang harus disyukuri, terus terang saya tidak mampu menjawabnya, saya serahkan saja kepada ahli-ahlinya. Tapi sebagai manusia yang belajar ilmu hukum, dan sejak kecil belajar agama di mana selalu diajarkan berbuat *amar ma'ruf nahi mungkar*, maka ada sensor berikutnya yaitu hati nurani, di mana kita harus selalu dengan landasan iman, harus selalu berbuat baik, kebajikan, jujur, dan bersih. Dari tinjauan hukum, pemberian apapun itu dilarang dalam dua hal. Kalau dalam pengertian suap, atau pengertian tindak pidana korupsi, pemberian itu harus selalu dikaitkan dengan maksud dan tujuannya. Kemudian dikaitkan dengan relevansi terhadap jabatan kita, apakah itu mempengaruhi sikap tindakan kita dalam jabatan kita atau tidak. Kalau mempengaruhi itu sudah suap, sudah tindak pidana korupsi sebenarnya. Meskipun harus ada unsur yang lain, harus ada unsur merugikan keuangan negara seperti yang dikatakan Pak Romli. Kalau nggak merugikan tidak apa-apa, tapi sebenarnya dengan pengaruh uang saja kita sudah disetir orang lain, itu sudah harus tabu, malu dong sama diri sendiri. Masa sebagai seorang umat manusia yang mempunyai hati nurani, pikiran sendiri, mesti didikte dan dikasih uang sama orang. Harus ada harga diri, martabat kemanusiaan perasaan arogansi pada tempatnya, self pride harus ada itu.

Apakah Pak Habibie nepotisme dalam mengangkat anak-anaknya dan adiknya? Saya pikir ada benarnya. Beliau juga menyadarinya, waktu kita sampaikan ke Pak Habibie, beliau agak tinggi suaranya. Tapi saya kira saya sependapat dengan Pak Th. Sumartana. Kalau anak beliau itu bekerja melalui proses biasa dari bawah, barangkali tidak masalah. Tapi karena dianggap luar biasa pintarnya, dan diperlukan oleh IPTN, kalau tidak diambil nanti diambil orang lain, itu benar semua Pak Habibie. Beliau tidak bohong, karena banyak yang menawarkan pekerjaan. Tapi di mata masyarakat dan dilihat dari nilai-nilai kelayakan, kepatutan atau *kebecikan* (orang Jawa bilang), maka mengangkat anak sendiri langsung

menjadi *vice president* adalah tidak baik. Nah ini yang kurang dipertimbangkan, lepas dari benar dan tepatnya alasan bahwa dia memang pintar luar biasa, bahwa dia dibutuhkan, bahwa kalau nggak dia lari sama orang lain. Akan tetapi tetap tidak bisa dibenarkan.

Berapa lama waktu yang diperlukan untuk menghapus tradisi KKN? Saya kira waktu yang dibutuhkan cukup lama. Apalagi kalau caranya pemberantasannya seperti dilakukan saat ini. Bahkan barangkali tidak akan pernah dapat kita bersihkan praktik KKN. Apakah perangkat hukum yang ada mampu? Saya jawab tidak mampu. Menurut saya percuma saja! Walau diperbaiki secara hukum akan tetapi kalau sistem kekuasaan, struktur kekuasaan masih seperti sekarang. Karena hukum tidak mampu bekerja sendiri, berjalan sendiri. Ada sistem kekuasaan, sistem pemerintahan, struktur kekuasaan di masyarakat ini yang menentukan. Maka bagi saya kita memerlukan reformasi total. Kasarnya rezim ini harus jatuh seluruhnya. Bahwa sekarang kita baru bisa menggantikan Soeharto dengan Habibie, bukan berarti reformasi telah selesai. Pemerintahan Habibie tidak beda dengan pemerintahan Soeharto, minus Soehartonya dan beberapa menteri. Selain itu strukturnya tetap sama. Apa yang beda sekarang? Apa Golkar sudah dibuang? Malah Golkar mau diperkuat, direvisi dari dalam. Saya tidak setuju, menurut saya struktur kekuasaan yang bertopang pada tiga pilar sekarang. Golkar, PDI, PPP, bubarkan semua. Buat yang baru dari rakyat, karena itu hanya ciptaan, direkayasa untuk dibikin tiga pilar. *As if* hanya itulah pilar demokrasi. Kita semua dipaksa oleh sistem Undang-Undang Kepartaian, ormas Golkar dan sistem pemilu, karena sistem pemilu hanya boleh menyuarakan dan membawakan aspirasi kita melalui tiga tadi. Yang tidak mau dan tidak percaya akan memilih Golput, seperti saya ini. Tapi itu tidak efektif.

Jawaban untuk Saudara Edy Suandi Hamid, beliau mengatakan dulu sebelumnya pers, cendekiawan tidak pernah diam tapi terus menyuarakan kritik-kritik mengenai KKN. Saya benarkan itu, saya konfirmasi, tapi suara-suara itu seperti suara-suara orang yang berteriak dipadang pasir. Tidak artinya, tidak ada efektifitas, karena masyarakatnya tidak berdaya, persnya tidak berdaya. Masyarakatnya, parpolnya, ormasnya, Golkarnya, kaum profesionalnya, kaum

profesional sudah tidak berdaya semua. Semua sudah mampet di dalam satu komando, karena sistem yang otoriter, dan opresif. Siapa yang berani bicara terlalu keras atau terlalu vokal akan robohkan, atau disingkirkan dari DPR, atau ditangkap dengan tuduhan subversif. Ada pedang demokrasi, contohnya banyak sekali, di depan mata kita Pak Fatwa itulah, beliau ditangkap, ditahan, diadili, pembelanya pun diteror. Betul itu beliau sendiri pun pernah diparang, sebagai terdakwa. Waktu itu masih dalam tingkat pemeriksaan, masih tersangka belum terdakwa. Lagi naik mobil diparang, didatangi memakai sepeda motor, dihajar, diparang, itu bentuk-bentuk teror.

Sekarang pun terjadi lagi, kemarin mobil saya dihajar dari belakang oleh jeep Hardtop, penabrak tersebut berpakaian *bettle dress*, loreng-loreng militer dan memakai baret. Itu faktanya, apa analisis atau realita tidak jadi soal. Tapi begitulah. Jadi menurut saya bentuk teror itu masih berjalan, dan kalau ditanya kenapa masyarakat tidak mampu, struktur kekuasaan sudah diciptakan begitu rupa dari atas, sehingga rakyat seolah terpasung kedaulatannya. Maka perjuangan yang dilakukan bertahun-tahun berpuluh tahun oleh para LSM, petisi 50 untuk selalu menuntut kembalikan kedaulatan rakyat. Itu memang harus tetap dilaksanakan, jangan mengira setelah Habibie jadi presiden sudah kembali kedaulatan rakyat, belum. Siapa bilang, masih jauh perjuangan ini. Begitu juga sistem pemerintahannya.

Pertanyaan Ibu Maisaroh tentang jaminan terhadap provokasi, secara tegas saya jawab tidak ada itu jaminan terhadap provokasi. Tidak ada jaminan apapun di negara ini, jaminan konstitual itu tidak ada. *There's no constitutional guaranty of your life*. Kita bisa dicopot, ditangkap, diculik, dibunuh, bisa saja alat negara cuek. Sekarang ini kita harus memuji, bersyukur, pak Wiranto sudah maju selangkah. Mengakui ada indikasi oknum-oknum ABRI terlibat dalam penculikan atau hilangnya orang. Ini kemajuan, karena beberapa bulan yang lalu ketika Soeharto masih berkuasa khan ditepis terus semua tuntutan itu. Bahkan di insinuasikan semua, dikatakan mereka itu menghilangkan diri kita sendiri, LSM menculik diri nya sendiri khan begitu, ketika saya baca komentar itu *Astagfirullah hal adzim*, gila sudah penguasa ini. Sekarang toh ngaku, tapi menurut saya tidak cukup ngaku saja. Saya tuntutan dua

hal dari Wiranto, pertama beliau konsisten, konsekwen sekarang sikap, periksa, tangkap orang-orang itu. Kemudian adili jangan lagi menggunakan dalih konsolidasilah, kekompakkan kesatuan ABRI tidak pada tempatnya untuk mengorbankan kebenaran dan keadilan di negara ini. Kalau beliau tidak sanggup, tidak berani apapun alasannya, mundur sebagai kesatria. Copot saja sebagai Pangab, tegas saja wong ini zamannya orang-orang reformasi.

Terakhir tentang pertanyaan Pak AM Fatwa. Beliau menanyakan tentang pembuktian terbalik. Bagaimana memanfaatkan momentum reformasi sekarang, misalnya dengan melibatkan atau mengikutsertakan mahasiswa. Ini pikiran yang baik, dan ada dua hal yang perlu dipikirkan kalau itu mau dilaksanakan. *Pertama*, mahasiswa tidak bisa berjuang dalam jangka panjang. Mahasiswa itu inginnya *action* yang cepat, sesuai dengan sikap, hakekatnya sesuai dengan kekuatan moral. Kekuatan *moral force* itu sebentar tapi tidak bisa lama karena bukan gerakan politik. Ini musti dilihat juga, sampai mana daya tahan mahasiswa untuk terus-menerus mendorong perkara KKN ini. *Kedua* walaupun ada kelompok masyarakat ada yang mau berbuat, bisa kita mobilisir untuk kita organisasikan. Masih menjadi persoalan yaitu, lembaga apa yang menjadi ujung tombaknya untuk membongkar KKN. Saya tidak optimis dengan kebijaksanaan yang dilakukan oleh Polri sekarang. Jangankan perkara yang besar, yang menyeluruh yang menyangkut *vested interest*, seluruh katakanlah birokrasi dan masyarakat yang sudah korup selama ini. Kan itu selalu dikatakan sudah seperti benang kusut. Misalnya, tidak mungkin perkara Trisakti itu akan dibongkar oleh ABRI atau POLRI. Karena seperti yang saya katakan tadi struktur kekuasaan, sistem politik dan sebagainya belum menghendaki perubahan itu.

Tapi kita tidak bisa menunggu sampai berubah total baru kita mulai, itu namanya pragmatisme, jadi mesti harus ada usaha. Saya pikir cuma ada satu cara, kalau pemerintahan Habibie sekarang berani dan sungguh-sungguh, yaitu dengan membentuk komisi pemberantasan korupsi. Seperti Komite Anti-Aswah di Malaysia, dengan orang-orang yang mempunyai integritas, yang tidak diragukan oleh masyarakat. Barulah kita bisa berharap. Komite itu bisa terdiri dari pihak kepolisian, POM ABRI, Angkatan Darat, birokrasi, dan dari masyarakat. Komite

anti korupsi inilah yang melakukan perencanaan dan strategi pemberantasan KKN. Dengan jangkauan yang menyeluruh, dan dengan kewenangan termasuk dengan keluarga presiden sendiri. Komisi tersebut harus independen, yang bisa melepaskan diri dari sikap *rikuh*, *pekewuh* pada sesama, apalagi sifat devensif.

Kejaksaan sulit diharapkan untuk mengejar pelaku korupsi karena kejaksaan itu penuh koruptor. Polisi juga begitu, dalam tubuhnya juga penuh korupsi. Maka pertanyaannya memulainya dari mana? Menurut saya cobalah membuat komisi yang independen yang akan memulai ini. Nah kalau komisi sudah ada mahasiswa bertugas *memback up* komisi ini. Sebab kita tidak bisa mengharapkan mahasiswa mesti ikut, mereka mesti kuliah. Tidak realistis kita mengharapkan keterlibatan mahasiswa secara teknis, mereka tetap sebagai *moral force*.

JAWABAN PEMAKALAH

Fathurrahman Djamil

Yang menarik dari dialog ini adalah ada semacam kesan, bahwa nepotisme dalam Islam itu seolah-olah diijinkan. Saya kira yang saya maksud dengan pernyataan al Qur'an itu ada *reasoningnya*, sebagai contoh antara Nabi Musa dengan Nabi Harun, kenapa Allah menunjuk Nabi Harun? *Hurewa absobu minni lisana*, *reasoningnya* karena Nabi Harun punya kelebihan. Tentu ini bisa kita lacak lebih jauh, apakah benar Nabi Muhammad mendahulukan Ali? Menurut pengamatan saya dalam realitas sejarah tidak benar, apalagi kalau versi Sunni. Kalau versi Syiah memang benar, Ali itu pernah mendapat wasiat khusus, semacam *supersemar* dari nabi kepadanya. Yang isinya bahwa Ali-lah yang akan menjadi penerusku, tapi dari segi kualifikasi hadist dan sebagainya, saya kira tidak dapat dipertanggung jawabkan. Namun demikian, betul sinyalemen sementara Ali, bahwa sekiranya, ini ada pengandaian dan ini hepotetis. Sekiranya Nabi Muhammad punya putra laki-laki yang namanya Ibrahim (wafat di waktu muda). Maka itu kemungkinan — menurut tradisi masyarakat arab— kepemimpinan akan jatuh kepada

putranya. Akan tetapi ini hanya hipotetis. Menurut saya kenyataan ini lumrah untuk masa itu. Namun demikian ajaran al Qur'an dan al Sunnah memberikan semacam rambu-rambu. Boleh diangkat anggota keluarga itu jika ada nilai plusnya, seperti tadi kredibilitas, profesionalitas dan lain-lain sebagainya.

Namun demikian kalau kita masuk ke dalam persoalan yang kontemporer sekarang ini (kasus anak Habibie) saya setuju, kalau Ilham Habibie itu memang punya kelebihan dan akan tetapi jika caranya juga wajar, saya kira itu biasa. Tetapi karena dia diberi pangkat IV/c atau IV/d, sementara saya dari III/a sampai sekarang baru IV/b dan cara mengumpulkan *cumnya* untuk dosen itu luar biasa susah. Dari sini aja kita lihat ada *something wrong*, karena barangkali perlu kita lihat. Tapi dari segi kualitas saya kira seperti yang tadi dikatakan, tidak bisa dibantah lagi.

Mengenai pemberian yang kaitannya dengan korupsi. Memang dalam makalah saya disebut bahwa dalam literatur keislaman yang seringkali muncul adalah kata *riswah*. Tadi Pak Wildan menyebut-yebut bahwa nabi melaknat, mengutuk keras *ar rossi*, pemberi suap, *wal murrsasi* penerima suap bahkan dalam riwayat lain, *warrois*, *rois* itu artinya mediator antara penyuap dan yang disuap. Itu termasuk yang dilaknat. Tapi persoalannya menjadi menarik ketika menafsirkan hadits ini para ulama klasik mencoba memilah-milah istilah. Yang dilarang adalah *riswah*, dalam arti memberi kepada seseorang dengan maksud tertentu. Bagi pegawai negeri atau pejabat kriteria KKN dapat dilihat secara jelas pada kalimat sumpah jabatan itu, yang bunyinya antara lain: "... tidak akan menerima, baik langsung maupun tidak langsung dst...". Atau disebut juga kata "patut diduga" ada hubungannya dengan jabatan yang dipegang. Patut diduga saja tidak boleh apalagi yang jelas-jelas iya. Kalau seandainya pejabat pemerintah di Indonesia mengikuti sumpah jabatan maka dia tidak akan terkena *riswah*. Dalam perspektif ajaran Islam, orang yang melanggar sumpah harus *kaffaroh* (denda). Jadi betapa banyaknya *kifarat*, atau denda yang harus kita tarik dari pejabat kita. Karena melanggar sumpah ini.

Kemudian ada yang disebut hadiah, hadiah ini pemberian biasa yang atas dasar prestasi. Itu saya kira seperti orang-orang yang mendapat

hadiah Nobel barangkali, dan itu hadiah tidak ada kaitannya dengan korupsi. Kemudian hibah, pemberian biasa. Ada juga yang disebut istilah dengan *sadaqah* itu barangkali yang dalam bentuk lain, tapi pada dasarnya dalam kaitannya dengan korupsi, saya menduga itu yang disebut dengan *riswah*.

Kemudian yang berikutnya saya akan menjelaskan bagaimana fungsi *wattawwa syaubil haq wattawwa syaubil sobr* artinya saling mengingatkan. Dalam makalah saya memang saya eksplisitkan. Bahwa jika ajakan itu hanya sekedar lisan, itu nonsen, jadi mestinya itu harus didukung dengan *law enforcement*. Jadi di sini saya katakan dalam rangka menegakkan mekanisme kontrol sosial yang efektif diperlukan pemberdayaan hukum, yang hanya berpihak pada kebenaran dan keadilan, saya kira di sini letaknya. Saya setuju jika hanya pengajian di Majelis Taklim saja tidak selesai. Apalagi penceramahnya juga suka ikut kolusi, apalagi ketua PKMT yang juga Menteri Negara Urusan Peranan Wanita bisa-bisa memberikan informasi sesuai kehendak penguasa. Menurut saya itu mungkin saja.

Kemudian jawaban untuk pertanyaan yang terkait dengan materi dakwah dan materi pendidikan. Saya kira betul, dan saya sependapat karena sekarang ada kesan semacam pemisahan antara aspek-aspek aqidah dan ritual keagamaan dengan masalah-masalah sosial. Rasanya sudah paling Islam, kalau shalatnya baik, sering muncul di shalat Jum'at, rasanya sudah paling Muslim. *Real moslem*, dialah Muslim yang sebenarnya. Tapi benarkah demikian? Nah mari kita lihat tingkah-lakunya. Ketentuan itu sangat jelas dalam ayat dan hadits nabi, misalnya disebut itu belum shalat kalau dia asosial, atau orang yang tidak mempertimbangkan aspek-aspek yang berkembang dalam masyarakat. Tapi dalam level praktis, memang harus ada konsistensi antara yang disampaikan dan yang menjadi kenyataan dan perilaku. Misalnya seorang ahli menyebut kenapa nabi Muhammad itu berhasil dalam waktu singkat memimpin rakyat Madinah, rumusnya adalah satunya apa yang menjadi pernyataan dan kenyataan hidupnya. Kalau kita kan lain, orang bilang: "Hidup sederhana! Hidup sederhana!" Akan tetapi hidupnya mewah. Kalau nabi kan betul-betul, rumahnya saja RSS (Rumah Sangat Sederhana) barangkali. Tapi yang sekarang tidak seperti itu, itu

masalahnya. Jadi barangkali perlu dilihat kembali materi dakwah, materi pendidikan dan siapa yang menyampaikan harus introspeksi betul.

Mengenai niat, kalau nabi mengatakan *innamal a'malu bin niat* bahwa segala sesuatu perbuatan yang baik tentunya tergantung pada niatnya, Menurut saya itu betul. Tapi jangan ditafsirkan kalau korupsi itu niatnya baik, untuk membangun pesantren misalnya, saya kira bukan itu. *Innamal a'malu* itu artinya *'amal sholihah*, yaitu amal yang baik. Jadi jangan ada kesan bahwa demi tercapai suatu yang positif bisa mengambil jalan yang negatif. Namun demikian yang dimaksud penanya niat itu keinginan yang kuat untuk melaksanakan. Karena dalam makalah, saya sebut bahwa pada dasarnya manusia itu terdorong untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan hawa nafsu. Jadi atas dasar itu, maka niat itu atau paling tidak *azam* atau keinginan awal itu mesti ada. Masalah kesampaian atau tidak tergantung kesempatan. Saya pikir ini memungkinkan, dan manusiawi. Jangankan presiden, kepala desa atau lurah saja saya kira sudah seperti itu kondisinya.

Terakhir mengenai pembuktian terbalik dalam Islam. Sebagaimana yang dicontohkan Umar Bin Abdul Aziz, yang sebelum menjadi pejabat, presiden atau khalifah, beliau menyatakan: "Saya serahkan harta ini untuk negara" Berarti hartanya nol di awal masa jabatannya. Jadi gampang mengukurnya, berapa gajinya? Berapa penghasilan tetapnya tinggal kalikan satu tahun. Tapi sekarang khan sulit, karena begitu dia masuk, sudah tidak jelas berapa kepemilikannya dan begitu dia keluar juga saking nggak jelasnya atau saking banyaknya nggak jelas juga. Ini masalah, tapi kalau Umar Bin Abdul aziz jelas, sampai-sampai ketika anaknya datang, bahwa mau masuk kerumahnya pakai lampu minyak barangkali waktu itu, itu minyak negara katanya. Tapi kalau urusan pribadi itu dimatikan. Saking hati-hatinya katanya, tapi kalau urusan dinas baru dia nyalakan lampunya. Dan barangkali ini satu hal yang sangat ideal. Kenyataannya pernah ada orang yang seperti itu walaupun mungkin tidak semuanya. Jadi saya kira ini nilai-nilai moral ini yang harus kita terapkan dalam konteks masyarakat sekarang.

BAGIAN KEEMPAT

NEGARA, KKN, DAN REFORMASI EKONOMI

Negara, Bisnis, dan KKN

Sebuah Fenomena Perburuan Rente

Mohtar Mas'ood

Mengapa terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme? Makalah ini bermaksud membahas persoalan tersebut melalui penggambaran hubungan antara pemerintah dengan komunitas bisnis. Pembahasan utama diarahkan pada karakteristik pembuatan kebijakan publik yang melibatkan para individu dalam pemerintahan dengan yang di dalam komunitas bisnis, terutama bisnis besar. Asumsi yang mendasari analisis ini adalah bahwa korupsi berkembang biak ketika lembaga-lembaga publik lemah dan kebijakan pemerintah menimbulkan rente ekonomi. Kedua fenomena ini pada dasarnya terkait dengan perilaku politik individu pejabat pemerintahan ketika mereka membuat keputusan mengenai kebijakan publik.

Menjelaskan Perilaku KKN

Meminjam kerangka berpikir "*rational choice*", kita bisa memusatkan perhatian pada pilihan yang dibuat oleh para individu yang terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Menurut cara berpikir ini kita mesti menelaah motif di balik perilaku pemerintah. Pemerintah atau negara tidak membuat keputusan, yang membuat keputusan adalah orang. Tindakan negara dilakukan oleh pejabat publik. Karena itu kalau kita ingin memahami keputusan pemerintah kita harus memahami para individu yang membuat keputusan atas nama negara.

Asumsi utama pendekatan "*rational choice*" adalah bahwa individu membuat pilihan dengan tujuan mengejar kepentingan pribadi. Kita semua harus membuat pilihan karena kita hidup dalam dunia yang diliputi kelangkaan: kita memiliki waktu, energi, atau pendapatan yang terbatas. Kemungkinan pilihan kita juga dibatasi oleh lingkungan dan kemampuan. Pilihan kita itu juga semakin dibatasi oleh adanya aturan

main perilaku, nilai, norma, undang-undang, informasi, harga; pembuatan keputusan yang kita lakukan sangat dibatasi oleh hal-hal tersebut. Karena itu, para individu selalu membuat keputusan dalam situasi terkendala.

"*Rational choice*" menerapkan metode *behavioral* untuk memahami perilaku pembuat keputusan yaitu: pejabat pemerintah. Negara, seperti halnya pasar, terdiri atas individu yang masing-masing berusaha mencari keuntungan pribadi. Diasumsikan bahwa setiap aktor politik bertindak sesuai dengan pandangan bahwa sifat manusia adalah mengejar kepentingan sendiri. Jadi, ketika kita berbicara tentang perilaku rasional, yang kita maksudkan adalah perilaku rasional yang terutama diarahkan untuk mencapai tujuan pribadi. Agar kehidupan pribadinya menjadi lebih baik, para individu dalam pemerintahan membuat pilihan kebijakan yang bisa memenuhi kepentingan pribadinya mengingat berbagai kendala yang melingkupinya, seperti kedudukannya dalam pemerintahan, undang-undang yang berlaku, para pendukung partainya, dan informasi yang dimiliki.

Kalau kita ingin menggunakan metode "*rational choice*" untuk memahami pilihan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam ekonomi-politik, kita perlu memahami perilaku para individu pembuat keputusan. Karena itu, yang perlu dilakukan pertama kali adalah mengetahui apakah tujuan dari pejabat publik tersebut. Sekali lagi asumsinya adalah bahwa para individu yang bertindak atas nama negara itu punya pamrih pribadi. Bagaimana pejabat pemerintah itu memperoleh keuntungan pribadi? Pejabat publik bisa memperoleh keuntungan dari kekuasaan yang melekat pada jabatan tersebut, dari gaji sebagai pegawai negeri, dari kepuasan bisa membuat kehidupan orang lain menjadi lebih baik akibat layanannya, atau dari berbagai akibat dari undang-undang dan peraturan yang mereka tetapkan. Teori "*rational choice*" menganjurkan kita untuk mengidentifikasi kepentingan dari para individu dalam pemerintahan dan menjelaskan bagaimana pengaruh kepentingan itu terhadap perilaku mereka dan terhadap kebijakan pemerintah.

Untuk memperoleh keuntungan dari jabatan publik, pertama-tama seorang harus memperoleh jabatan itu dan kemudian mempertahankan-

kannya. Karena itu, para politisi berusaha membuat pilihan tindakan yang bisa membuat mereka terpilih dan para birokrat membuat pilihan kebijakan yang bisa membuat mereka bisa diangkat ke dalam jabatan tersebut. Dalam hal ini perlu diperhatikan kenyataan bahwa para pembuat keputusan itu tidak bisa mencapai tujuan mereka tanpa dukungan orang lain. Para pemilih menentukan siapa yang akan dipilih atau dipilih kembali. Presiden, menteri, gubernur, bupati, walikota, dan pejabat lain menentukan siapa yang akan diangkat untuk menduduki jabatan dalam birokrasi. Karena itu pejabat publik perlu menyenangkan hati orang-orang yang mereka perlukan untuk mencapai tujuan mereka. Dukungan siapa yang mereka perlukan? Dalam masyarakat terdapat tiga kelompok orang yang berperan penting bagi pemilihan atau pengangkatan pejabat publik: konstituensi, penyumbang dana kampanye, dan partai politik. Dalam "pasar politik" para pejabat publik itu berada dalam posisi "*supply*" (menawarkan) kebijakan negara sedangkan kelompok ketiga itu (konstituensi, penyumbang dana, dan partai politik) adalah yang mengajukan "*demand*" (permintaan)

1. Konstituensi

Agar bisa dipilih atau diangkat kembali, politisi atau birokrasi harus memenuhi tuntutan konstituens primer-nya (yaitu para individu yang secara langsung menentukan pemilihan dan pengangkatan itu). Dalam keadaan normal, konstituen primer dari seorang politisi adalah para pemilih di dalam daerah pemilihannya. (Dalam keadaan tidak normal, seperti masa Orde Baru, konstituen politisi wakil rakyat adalah pejabat eksekutif di daerah masing-masing). Konstituen primer dari seorang birokrat adalah individu yang mengangkatnya (misalnya, presiden, menteri, gubernur atau pejabat lain). Para konstituen ini dipengaruhi secara langsung oleh undang-undang dan peraturan yang dibuat oleh pejabat publik. Karena itu, bisa dimengerti kalau para politisi akan mendukung Undang-undang dan para birokrat akan menerapkan peraturan yang bisa menyenangkan para konstituennya. Seperti halnya produsen yang berusaha menghasilkan produk yang disukai para pelanggannya dan membuat mereka menjadi langganan setia, pejabat

publik yang ingin dipilih atau diangkat kembali, kalau bisa berulang-ulang, juga berusaha menghasilkan undang-undang atau kebijakan yang bisa didukung oleh para konstituen primernya.

Ketika menerapkan untuk memilih para wakil rakyat dalam parlemen, para konstituen ini tidak hanya mempertimbangkan prestasi para pemimpin itu dalam menghasilkan Undang-Undang (UU). Ketika menjadi anggota parlemen, para pejabat publik itu mungkin memang ikut membantu melahirkan banyak undang-undang. Tetapi banyak di antara undang-undang itu tidak berpengaruh terhadap kehidupan para konstituennya, dan walaupun ada yang berpengaruh terhadap kehidupan para konstituennya, undang-undang itu seringkali begitu rumit sehingga hampir tidak mungkin bagi para konstituen itu tahu untung ruginya bagi mereka. Karena itu, para pemilih biasanya hanya mengandalkan informasi yang mereka peroleh dari media massa dan afiliasi kepartaian wakil rakyat itu. Partai politik sering berfungsi memberi "merek dagang" pada politisi anggotanya; sehingga para pemilih bisa mengetahui sikap politik atau ideologi dari calon wakil rakyat itu. Dalam kasus ini, para wakil rakyat itu tidak perlu melayani konstituen mereka melalui pembuatan keputusan publik. Mereka bisa memperoleh dukungan suara pemilih, dan terpilih kembali sebagai wakil rakyat dalam parlemen, dengan cara mengiklankan diri atau berafiliasi dengan satu partai politik yang banyak mendapat dukungan pemilih.

2. Penyumbang dana kampanye

Para politisi memperoleh uang biaya kampanye dari sumbangan berbagai kelompok kepentingan. Kelompok penyumbang besar itu antara lain adalah komunitas bisnis besar. Uang yang disumbangkan oleh para penyumbang ini bisa digunakan untuk membiayai keperluan kampanye. Kecenderungan umum adalah bahwa semakin besar kemampuan finansial seorang kandidat untuk membiayai kampanye, semakin besar kemungkinannya untuk memenangkan pemilihan. Karena itu para kandidat dalam pemilu seringkali mendukung pembuatan dan penerapan kebijakan dan peraturan yang sesuai dengan keinginan kelompok-kelompok kepentingan bisnis itu.

3. Partai politik

Dalam kondisi perpolitikan normal, para politisi juga cenderung mendukung kebijakan yang disetujui oleh partai politiknya. Biasanya, dukungan ini sesuai dengan motivasi pertama, yaitu mewakili dan memenuhi kepentingan para konstituennya. Tetapi selain itu dukungan itu juga dilakukan karena partai politiknya itulah yang membiayai kampanye pemilihan umum. Begitu menduduki jabatan, seorang politisi bisa mengandalkan ikatan partai untuk memperoleh sekutu-sekutu politik, sehingga memperbaiki peluang untuk menghasilkan undang-undang yang menyenangkan hati para konstituennya. Tetapi selama Orde Baru, para politisi itu juga harus responsif terhadap kemauan para aktor di luar partainya sendiri, terutama pengendali politik di eksekutif.

Umumnya dalam demokrasi, kita menduga bahwa politisi akan meloloskan rancangan undang-undang yang memenuhi kepentingan konstituennya, kelompok kepentingan yang menyumbang biaya kampanyenya, dan partai politik mereka. Tetapi harap diingat, bahwa memperoleh kesempatan untuk dipilih kembali bukan merupakan tujuan pokok. Para pejabat politik itu ingin dipilih kembali atau diangkat kembali ke jabatannya *agar mereka bisa menikmati keuntungan dari kedudukan itu*. Kebijakan atau tindakan negara bisa memberi keuntungan pribadi pada pejabatnya. Ada banyak cara yang bisa mereka pakai. Mereka bisa menerapkan kebijakan atau undang-undang yang melindungi kepentingan ekonomi dan politik mereka.

Seringkali terjadi para politisi meloloskan peraturan yang bertujuan menaikkan gaji mereka sendiri, meningkatkan anggaran kantor mereka, dan merubah berbagai peraturan untuk memperbesar peluang bagi kemenangannya sendiri. Para birokrat bisa memperbesar keuntungan dari jabatannya dengan memperbesar anggaran, staf, dan wewenang pribadinya. Tetapi upaya peningkatan keuntungan pribadi ini tidak selalu bertentangan dengan kepentingan rakyat pemilihnya.

“Perburuan Rente”

Perilaku politik seperti yang digambarkan model “*rational choice*” merajalela ketika lembaga-lembaga masyarakat lemah dan tidak

mampu mengendalikannya. Persoalan semakin memburuk ketika perilaku itu juga memperkuat kecenderungan pembuatan kebijakan publik yang banyak menimbulkan rente ekonomi. Padahal, semakin besar rente yang bisa diciptakan oleh suatu jabatan pemerintahan, semakin besar peluang korupsi. Bagaimana ini berlangsung?

Banyak perusahaan mempengaruhi kebijakan ekonomi melalui hubungan para pejabat atau politisi. Salah satu yang populer adalah mempengaruhi kebijakan perdagangan luar negeri. Yaitu membuat kebijakan perdagangan yang bisa memberi keuntungan pada suatu perusahaan atau bidang industri tertentu dengan memproteksi pasar produk mereka, mengurangi ongkos produksi mereka, dan mengurangi persaingan yang mereka hadapi. Perusahaan itu bisa "mendorong" para pejabat dan politisi untuk mendukung penerapan bea masuk yang bisa melindungi pasar produk mereka atau subsidi untuk menurunkan ongkos produksi mereka. Dorongan itu bisa berujud, misalnya, sumbangan dana kampanye para politisi itu. Perusahaan itu bersedia menyumbang karena kebijakan-kebijakan seperti itu akan bisa meningkatkan keuntungan mereka. Inilah contoh perilaku *memburu rente* (*rente seeking*).

Dalam istilah ilmu ekonomi, *rente* adalah keuntungan finansial yang diperoleh akibat kelangkaan sumber daya. Bintang film dan olahragawan terkenal, misalnya, memperoleh penghasilan besar antara lain karena bakat mereka langka atau unik. Beberapa eksekutif bisnis memperoleh rente karena mereka menduduki posisi unik dalam hierarki perusahaan. Perilaku *memburu-rente* adalah upaya menciptakan "kelangkaan buatan" melalui kebijakan pemerintah dengan tujuan memperoleh lebih banyak keuntungan. Perburuan rente bisa berujud upaya yang dilakukan oleh pengusaha untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan pemerintah, dengan cara melobi pejabat publik, sehingga kebijakan yang diberlakukan memungkinkan perusahaannya memonopoli pasar. Perburuan rente juga dilakukan dengan cara mendorong pemerintah melakukan intervensi yang berakibat memberi keuntungan pada perusahaan tertentu.

Logikanya sederhana. Kalau para pemilik suatu perusahaan atau manajemen suatu industri yakin bahwa mereka bisa meningkatkan

keuntungan dengan cara merubah kebijaksanaan pemerintah, mereka akan bersedia membiayai upaya merubah kebijakan itu. Mereka bersedia mengeluarkan biaya sampai ke jumlah yang sesuai dengan keuntungan yang mereka harapkan dari perubahan itu. Karena para pejabat dan politisi membuat keputusan mengenai kebijakan berdasar kepentingan pribadi, yaitu memaksimalkan keuntungan pribadi, dan mereka berkepentingan untuk memperoleh dana untuk memperpanjang masa berkuasanya, mereka akan mau mendukung perubahan kebijakan kalau ia memperoleh sumbangan dana itu.

Beberapa Contoh Komparatif

1. Kebijakan perdagangan dan “perburuan rente”

Lebih dari dua puluh tahun lalu, Anne O. Krueger menunjukkan akibat buruk dari kebijakan kuota terhadap perilaku perusahaan.¹ Setiap kali pemerintah membatasi pasok barang tertentu pada tingkat yang lebih rendah daripada tingkat permintaan, harga barang tersebut di pasar dalam negeri akan terpatok di atas harga tingkat internasional. Selisih dari harga yang dibayar oleh importir (harga internasional) dan harga yang dikenakan oleh importir kepada pembeli lokal (harga lokal) disebut rente ekonomi. Karena kuota menciptakan keuntungan berlebihan bagi importir, izin impor menjadi komoditi yang laku keras dan diperebutkan bukan hanya karena dokumen itu bisa memberikan akses ke input yang diperlukan, tetapi karena sebagai dokumen saja sudah menimbulkan keuntungan. Sering terjadi manajer pabrik melakukan investasi memperluas pabriknya walaupun kapasitas terpasang mereka sudah berlebihan (*idle plant*). Mengapa? Karena izin diberikan sesuai dengan kapasitas perusahaan, maka untuk memperoleh izin mengimpor barang, sebanyak mungkin kapasitas pabrik ditingkatkan. (Akibatnya, muncul masalah, karena sementara *idle plant* tidak menghasilkan pendapatan, pemiliknya tetap harus membayar angsuran bank dan berbagai rekening terhadap pabrik itu). Dengan pabrik yang lebih besar, pemiliknya memperoleh izin impor yang lebih besar, yang bisa dijual ke pengusaha lain dengan keuntungan besar.

Tetapi, dalam proses itu produktivitas mereka semakin merosot, karena pabrik yang lebih besar itu memiliki lebih banyak kapasitas yang tidak digunakan. Manajer pabrik juga berusaha memperoleh izin impor dengan cara menyuap, dengan mengangkat anggota keluarga pejabat menjadi pegawainya dengan tujuan memperoleh izin impor, dan sebagainya. Perilaku "memburu rente" seperti itu jelas memboroskan sumberdaya yang sebenarnya bisa dimanfaatkan di sektor lain dalam ekonomi nasional.

Ilmuwan lain, Jagdish Bhagwati² kemudian memperluas studi itu untuk menelaah persoalan penghindaran bea-cukai (*tariff evasion*), perburuan bea-cukai (*tariff seeking*), dan perburuan pendapatan (*revenue seeking*). Semua tindakan mengejar keuntungan yang jelas tidak produktif ini dimungkinkan karena pemerintah mengendalikan kegiatan ekonomi. Kegiatan itu memberi banyak keuntungan, tetapi tidak menghasilkan barang dan jasa apapun, dan karena itu memboroskan sumberdaya ekonomi yang langka. Pemberian keistimewaan pada pajak *capital gains*, misalnya, telah mendorong pengusaha untuk membangun apartemen sebanyak-banyaknya walaupun pembelinya belum jelas atau melakukan eksplorasi minyak yang tidak ekonomis. Mengapa? Karena dengan demikian mereka memperoleh keringanan pajak.

Karena itu usulan kebijakan yang diajukan ilmuwan ini adalah kurangi kontrol pemerintah terhadap bisnis. Kalau memang dirasakan perlu melakukan proteksi terhadap sektor tertentu, ia menganjurkan dipakainya bea-cukai (*tariff*), bukan kuota, karena bea-cukai tidak menciptakan peluang munculnya rente. Dalam pengertian ini, teori ekonomi-politik neo-klasik membedakan "*discretion*" (contoh: peraturan kuota) dengan "*rules*" (contoh: peraturan bea cukai). Kuota dan lisensi diterapkan oleh birokrat atau politisi dengan cara yang memungkinkan kesewenang-wenangan (*discretionary*); mereka bisa menyalahgunakan kekuasaan mereka atas mekanisme itu untuk memenuhi kepentingan sendiri atau teman-temannya. Sebaliknya, bea cukai adalah "*rules*"; peraturan yang diterapkan secara sama untuk setiap orang, dan karena itu tidak membuka peluang bagi upaya perburuan rente. Karena itu, kalau intervensi pemerintah memang dianggap perlu dilakukan, bentuk yang tepat adalah "*rules*", bukan "*discretion*".

2 Kebijakan pertanian dan “perburuan rente”

Contoh studi lain yang senada dengan gagasan di atas adalah karya Robert Bates mengenai Afrika Sub-Sahara. Dalam penelitiannya mengenai daerah itu, Bates menemukan bahwa pemerintah-pemerintah di Afrika cenderung merugikan (*biased against*) sektor pertanian. Overvaluasi mata uang dan kebijakan penetapan harga membuat harga produk pertanian selalu rendah, yang berarti memberi subsidi pada anggaran bahan makan penduduk kota. Pada saat yang sama, overvaluasi mata uang juga membuat harga input industrial yang diimpor menjadi murah, sementara proteksionisme membuat keuntungan tetap tinggi, yang berarti menyenangkan kehidupan kaum industrialis. Pada gilirannya, tata-niaga (*market board*) menyedot penghasilan dari sektor primer untuk membiayai pembangunan di kota. Ringkasnya, Bates menemukan bahwa kota-kota memeras sektor pedesaan demi membiayai pertumbuhan mereka sendiri, meredam dinamisme yang sebenarnya bisa menjadi mesin pertumbuhan ekonomi, yaitu pertanian. Industri substitusi impor menyedot devisa tetapi tidak memperoleh valuta asing karena tidak melakukan ekspor; sebaliknya, pertanian yang menghasilkan banyak devisa karena banyak mengekspor tidak diberi apa-apa. Harga yang tidak menarik mendorong petani untuk pindah ke produksi subsistensi atau pindah ke kota, di mana terdapat kehidupan yang lebih baik.

Mengapa pemerintah melakukan tindakan yang tampak irrasional itu? Yaitu menerapkan kebijakan kebijakan yang merusak diri sendiri? Untuk menjelaskan ini, Bates menerapkan analisis kelompok-kepentingan, yang dikembangkan oleh Mancur Olson³, dan menggabungkannya dengan suatu bentuk analisis kelas.

Olson mengajukan argumen bahwa para individu selalu mementingkan kepentingan sendiri (*self interested*); karena itu jarang sekali mau melakukan desakan pada pemerintah kalau kebijakan yang diusulkan tidak banyak menguntungkan mereka. Untuk melakukan desakan pada pemerintah, suatu kelompok kecil dengan kepentingan yang sama adalah sarana yang lebih efektif daripada kelompok besar, karena dalam kelompok besar selalu ada persoalan keuntungan yang

tersebar dan *free-rider effect*. Bila suatu kelompok memiliki sejuta anggota, jumlah keanggotaan itu sendiri nampak mengesankan; karena itu para petani di Dunia Ketiga seharusnya merupakan kekuatan yang diperhitungkan. Tetapi dalam kenyataannya, petani jarang diperhitungkan. Mengapa? Karena kelompok besar sulit menggerakkan orang. Dalam pikiran seorang petani bisa muncul pertimbangan sebagai berikut: Untuk apa ikut-ikutan pergi berdemonstrasi dengan ribuan petani lain kalau toh hasilnya dalam bentuk kebijakan publik nanti bisa juga dinikmatinya tanpa harus susah-payah ikut demonstrasi? Tentu saja pertimbangan seperti ini juga bisa muncul pada banyak petani lainnya. Akibatnya, dalam kelompok yang sangat besar itu hanya beberapa aktivis saja yang harus melakukan semua pekerjaan organisasi. Dalam pikiran para aktivis ini kemudian muncul pertimbangan sebagai berikut: Untuk apa bersusah-payah melakukan sendiri semua kerja organisasi kalau keuntungan potensial dari kerja itu akan tersebar merata pada semua anggota, walaupun tidak ikut aktif. Akibatnya hilanglah intensif rasional untuk melakukan tindakan. Dalam bahasa ekonomi, *opportunity cost*-nya terlalu tinggi: Waktu dan tenaga yang dihabiskan untuk *me-lobby* pemerintah lebih baik dipakai untuk menggarap ladang atau kebunnya sendiri. Karena itulah, dalam demokrasi liberal perpolitikan kelompok kepentingan sering menghasilkan dampak yang tidak demokratis; kelompok-kelompok kecil berhasil memperoleh kebijakan publik yang diinginkan, sedangkan kelompok besar umumnya tidak bisa mempengaruhi kebijakan publik.

Bates yakin bahwa fenomena yang sama juga terjadi di banyak negara Afrika. Walaupun menghasilkan dampak yang merugikan, suatu kebijakan pembangunan tetap dijalankan karena menguntungkan kepentingan elit bisnis kota dan buruh yang memperoleh penghasilan dari sektor industri. Aliansi kelas atas dan bawah inilah yang menurut Bates, menjadi dasar kekuatan banyak rezim di Afrika sejak tahun 1950-an; dan tidak ada pemerintah yang mampu menentangnya. Sementara petani merupakan kelompok yang tercerai-berai dan tidak terorganisasi, para pemilih kota terorganisasi rapi dan punya pengaruh besar. Kelas buruh, yang hidup di perkampungan kota yang padat dan tidak nyaman, bisa dengan mudah digerakkan untuk melakukan demonstrasi dan

menimbulkan ketidakstabilan kalau mereka merasa terlalu dirugikan. Artinya, tidak ada politisi dan birokrat yang berani mengganggu kepentingan kaum buruh ini. Dalam menghadapi kaum industrialis, para politisi dan birokrat juga harus bersifat akomodatif karena kekayaan dan koneksi pribadi mereka adalah potensi dukungan yang besar. Kebijakan publik intervensionis yang menafikan mekanisme pasar bisa menciptakan rente (yang tercipta karena prosedur administrasi); dan rente ini bisa dipakai untuk memenuhi kepentingan sendiri atau untuk membina jaringan "klien" politik dikalangan kaum usahawan. Dan Muncullah fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme. Menurut Bates, kebijakan publik yang *urban based* inilah faktor utama penyebab keterbelakangan Afrika.

Kesimpulan berbagai studi ini adalah sebagai berikut. Berhubung orang umumnya berperilaku dengan mengutamakan kepentingan sendiri, mereka akan mencari kesempatan untuk memaksimalkan perolehan. Kalau kesempatan itu ada di pasar, perilaku *self-interested* mereka itu akan memberikan keuntungan bagi orang banyak, misalnya dalam bentuk pekerjaan baru, produk baru, dsb. Tetapi, kalau kesempatan itu ada di dalam lembaga negara yang besar dan intervensionis, orang akan melupakan sektor privat dan akan melibatkan diri dalam kegiatan yang merugikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, seperti korupsi, pemburuan-rente, dan nepotisme. Solusinya jelas: Kurangi *magnitude* ukuran dan volume pekerjaan negara, kurangi peran negara dalam ekonomi, sehingga pasar akan terbebas dan menarik bagi para usahawan; dan pada saat bersamaan, hilangkan peluang bagi terjadinya korupsi, pemburuan-rente, nepotisme, dan banyak kegiatan lain yang merusak ekonomi.

Catatan Akhir

1. Lihat Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64 (Juni 1974): 291-303.
2. Jagdish Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, Vol. 90 (1982): 988-1002.
3. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Cambridge UP, 1965).

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan Bisnis Internasional

Arif Aryman

Saya akan membahas suatu masalah yang kami anggap sangat penting, apalagi hampir semua kalangan — setelah mundurnya Soeharto — juga berbicara tentang praktik KKN selama rezim itu. Saya akan membagi presentasi saya dalam tiga bagian *Pertama*, saya akan mendudukan terlebih dahulu apakah KKN itu, agar kita punya kesamaan persepsi tentang masalah yang akan kita diskusikan. *Kedua*, faktor apakah yang menjadi sebab munculnya fenomena KKN serta apa akibatnya pada perekonomian, terutama dampak berkembangnya-biaknya KKN yang terjadi pada masa Orde Baru. *Ketiga*, saya akan membahas langkah apa yang harus dilakukan? Sebab momentum krisis ekonomi ini adalah kesempatan, *opportunity* untuk melakukan banyak perubahan, kita tidak ingin kesalahan yang lama terulang kembali, kita tidak ingin praktik-praktik yang dikutuk oleh banyak pihak ini kembali lagi. Sehingga perlu kita perlu memberi jawaban atas pertanyaan apa langkah strategis yang diperlukan untuk itu?

Kalau kita bicara soal KKN, sebetulnya KKN suatu fenomena yang umurnya sudah setua peradaban manusia. Kalau kita lihat di berbagai masyarakat bangsa di dunia ini, apakah itu bangsa yang terbelakang, bangsa yang sedang membangun atau bangsa modern, praktik-praktik KKN ini ditemui, tentu yang berbeda adalah dimensi, modus, dan ke dalamannya. Praktik-praktik KKN dapat pula ditemui di Amerika, Jepang dan Eropa. Ada skandal-skandal besar yang melibatkan pejabat, skandal-skandal korupsi yang melibatkan uang negara terjadi di negara-negara tersebut.

Sejak tahun 1990-an ada kecenderungan yang berbeda dari masyarakat dunia terhadap praktik-praktik KKN. Kita lihat sejalan dengan perkembangan globalisasi dan dengan semakin tingginya integrasi ekonomi negara dengan ekonomi dunia, praktik-praktik KKN

yang dulu dibicarakan secara diam-diam, sekarang sudah mulai ter-*exposed* ke masyarakat dunia. Sebagai contoh kita sekarang menjadi tahu skandal-skandal KKN di Uganda, skandal *Lockhead* di Jepang, kemudian skandal-skandal di Amerika, Eropa dan lain-lain. Dalam perkembangannya kemudian muncullah suatu kesepakatan bahwa praktik KKN secara internasional diakui sebagai sesuatu yang negatif, yang harus diberantas. Kesadaran tersebut menjadikan banyak negara-negara yang secara regional membuat suatu konvensi untuk membatasi praktik suap dan korupsi, seperti tampak pada kesepakatan antara negara-negara di Amerika Latin dengan Amerika Serikat. Demikian juga lembaga-lembaga seperti *World Bank*, IMF (*International Monetary Fund*) dan OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) belakangan ini, mulai juga membuat suatu konvensi untuk membatasi bahkan memperlakukan tindakan-tindakan korupsi, penyogokan dan lain sebagainya sebagai tindakan kriminal.

Perkembangan KKN di Indonesia juga hampir sama, tapi akhir-akhir ini perkembangannya menjadi sangat dramatis dan luar biasa. Kalau kita bandingkan praktik KKN dengan yang terjadi pada zaman Orde Lama, maka sepanjang Orde Baru ini KKN berkembang biak dengan cepat, sudah menjadi demikian sistemik. Tetapi kita jangan lupa bahwa praktik KKN adalah eksek dari suatu sistem kekuasaan yang sangat terkonsentrasi, dan kedua KKN adalah eksek dari berkembangnya sistem kapitalisme perkoncoan, yang terkenal dengan istilah *crony capitalism*. Dari dua faktor di atas saya mencoba membahas bagaimana gambarannya, apa akibatnya dan apa solusi strategis yang bisa dilakukan.

Kalau kita lihat selama Orde Baru, kebijakan awal yang dipilih Orde Baru adalah kebijakan yang memberikan kesempatan atau *preferential treatments*, kehususan, *privilege*, dalam bermacam-macam bentuk kepada sekelompok aktor ekonomi, mereka itu adalah konglomerat dan BUMN. Bentuk *preferential treatments* yang diberikan bermacam-macam. Seperti hak-hak yang sifatnya monopolistis dan oligopolistis, hak-hak untuk mendapatkan kredit yang sifatnya murah, hak untuk mendapatkan proteksi dan perlindungan, di samping itu juga hak *licences* dan *quota*. Kedua kelompok ini menjadi besar karena fasilitas seperti itu.

Seperti kita ketahui akibat krisis yang dimulai Juli 1997, yang diawali krisis nilai tukar, dua kelompok di atas mengalami problem paling dulu. Di samping itu membesarnya kelompok ini mengakibatkan struktur yang sangat pincang dalam perekonomian Indonesia. Mereka mendapatkan kemudahan berbagai macam alokasi dalam bentuk kredit dalam bentuk sumberdaya ekonomi, dan insentif ekonomi. Banyak rente-rente ekonomi yang dikuasai negara didistribusikan kepada kelompok ini. Struktur yang menggelembung di atas itu menghasilkan struktur ekonomi yang rapuh. Karena aktor-aktor lainnya, usaha menengah dalam ekonomi rakyat, aktor-aktor lainnya perusahaan menengah dan kecil itu tidak memperoleh akses, karena tidak dekat dengan fasilitas yang diberikan. Mereka tidak pernah menjadi subyek apalagi di dalam fasilitas-fasilitas, kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh kekuasaan.

Data tahun 1994 menunjukkan bahwa 20 persen "kue ekonomi" itu dikuasai oleh 20 konglomerat terkaya. Jika dilihat dari komposisinya, kebanyakan mereka adalah di kelompok non-pribumi. Sedangkan kelompok kedua, kalau toh ada konglomerat pribumi mereka itu adalah konglomerat yang punya hubungan kekeluargaan dan atau *perkoncoan* dengan rezim. Dua kelompok inilah yang mendominasi ekonomi kita, dan kelompok ini pula (karena mereka melakukan jenis-jenis kegiatan yang lokratif (sangat cepat mengambil keuntungan). Kelompok ini tidak mampu bersaing, banyak sekali melakukan inefisiensi dan akibatnya perekonomian kita menjadi keropos dan rapuh. Contoh kerapuhan yang sangat jelas adalah akibat krisis ekonomi sekarang ini. Krisis ini tadinya sekedar krisis nilai tukar, akan tetapi akibat struktur yang rapuh seperti itu sektor industri yang sangat tergantung dengan segala macam impor, menjadi rontok semuanya. Industri besar yang dikuasai oleh kelompok-kelompok ini tidak didukung oleh industri menengah dan industri kecil. Karena itu keterkaitanya dengan kelompok-kelompok itu juga sangat rendah.

Fasilitas apa saja yang diperoleh para konglomerat itu? Kita dapat melihatnya pada dua periode. Periode pertama, antara tahun 1970-1980-an. Kelompok-kelompok yang mendapat fasilitas khusus ini, melihat sumber utama dari sumberdaya ekonomi mereka adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan negara. Sumberdaya finansial, misalnya uang

dan lain-lain mereka dapatkan dari kredit-kredit yang dialokasikan oleh bank-bank negara. Karena pada waktu tahun 1970-1980an peranan bank-bank pemerintah, bank-bank negara itu dominan, semua sumberdaya kredit dan lain-lain didominasi oleh bank pemerintah.

Kalau kita lihat pada saat itu distribusi kredit bank-bank negara itu sangat timpang, artinya distorsi. Kredit seperti ini banyak dialokasikan kepada kelompok-kelompok kecil konglomerat, kadangkala dengan bunga murah atau dengan bunga nol persen. Inilah yang sampai sekarang membebani perbankan kita dan tidak aneh juga kalau kita lihat kenapa bank-bank negara ini dikeluarkan dari BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional). Karena pada bank-bank negara inilah sumber terjadinya korupsi dan kolusi dalam bentuk kredit yang dialokasikan secara tidak benar, yaitu dalam alokasi kredit kepada kelompok-kelompok tertentu atau kelompok-kelompok yang dekat dengan kekuasaan.

Periode kedua, setelah tahun 1980-an, sejak peranan bank pemerintah ini berkurang, konglomerasi mereka juga mulai berkembang secara manajemen dan lainnya, mereka mulai punya hubungan dengan dunia luar. Oleh karena itu mereka mulai mendapat akses dari pasar uang internasional, mereka mendapat pinjaman dalam bentuk mudah. Di samping itu konglomerat ini tetap tidak meninggalkan sumber *penjarahannya* yaitu semua *resources* yang dikontrol oleh negara. Sumber-sumber *penjarahan* itu adalah; *Pertama*, proyek-proyek infrastruktur. Di dalam proyek-proyek infrastruktur yang masih dikuasai oleh BUMN ini sebagian besar didominasi oleh kelompok-kelompok yang dekat dengan kekuasaan, apakah itu dekat dengan keluarga bekas Presiden Soeharto maupun kelompok-kelompok *konco-koncomya* sendiri. Mereka memang melakukan kerjasama dengan asing. Tetapi di dalam proyek-proyek infrastruktur mulai dari jalan tol, proyek air minum, apalagi proyek listrik swasta, semuanya menjadi sumber pendapatan dari kelompok ini.

Faktor lain yang sering dipakai menjadi sumber KKN, adalah alokasi rente ekonomi di dalam sektor sumber daya alam. Sumber daya alam kita ini luar biasa banyaknya, kita punya emas, *copper* dan lain sebagainya. Contoh aktual adalah apa yang terjadi di *Freeport*, berapa

income yang kita dapat dari gunung-gunung emas yang sudah habis itu? Kalau ada unsur Indonesianya siapa yang dapat sekarang? Dulu adalah kelompok Abu Rizal Bakrie, yang dekat dengan menteri pertambangan waktu itu, sekarang diambil oleh grup Nusamba, apakah ada lembaga-lembaga dari pemerintahan kita mendapatkan dari situ? Pendapatan kita itu kecil sekali dari sumber daya alam.

Pola-pola alokasi yang seperti ini ternyata tidak berhenti setelah turunnya Soeharto. Setelah turunnya Soeharto ada satu modus baru, yaitu penjarahan melalui lantai bursa. Kita ketahui privatisasi BUMN itu mulai digalakkan tetapi ini ternyata dimanfaatkan oleh beberapa kelompok orang yang masih terkait dengan pola-pola lama itu untuk mengambil keuntungan. Mereka obral BUMN ini dengan harga murah tetapi dengan jalan ini mereka mendapatkan bentuk-bentuk lain, dalam bentuk *income, fee* dan segala macam, untuk kepentingan kelompok-kelompok atau individu-individu yang terlibat. Penjarahan seperti ini masih terus berlangsung sampai sekarang. Kita lihat contoh kasus penjualan Krakatau Steel, sebelumnya soal *insider trading* di Semen Gresik, semuanya masih terus berjalan. Pertanyaannya kalau kita kembali kepada kondisi yang ada, pola sentralisasi pengambilan keputusan ini mengakibatkan alokasi sumber daya ekonomi yang dikuasai oleh negara itu jadi bias. Kebijakan publik yang tadinya untuk kepentingan ekonomi negara, dibajak oleh kelompok-kelompok swasta atau kelompok-kelompok interest tertentu untuk kepentingan mereka untuk kepentingan mempertahankan kekuasaan. Itulah yang mengakibatkan kekuasaan dari rezim yang kemarin ini bisa bertahan sedemikian lama, karena secara politik maupun secara sumber daya ekonomi mereka kontrol.

Praktik-praktik yang sering juga dilakukan untuk mengambil keuntungan dari sumber-sumber yang dikuasai negara, yaitu itu praktik-praktik *mark-up*. Harga dari proyek kita dinaikkan, yang kita dengar belakangan ini adalah kasus Balongan yang berharga sekitar 2,4 milyar padahal harga sesungguhnya adalah 1,5 atau 1,8 milyar, sehingga ada *mark up* sebesar 400 sampai 500 juta dollar. Dengan adanya *mark up* jumlah investasi semakin besar, waktu pengembalian menjadi lebih lama dan *return* menjadi lebih sedikit. Jelas ada kerugian ekonomi di sini.

biasanya kelebihan harga itu diambil di depan oleh mereka, biasanya juga ditambah dengan saham kosong, karena ini biasanya terjadi pada *joint venture*. Diambil di depan dalam bentuk *liquid* atau dalam bentuk apa dan juga dalam bentuk saham kosong. Akibatnya, negara banyak sekali dirugikan, dan *opportunity cost* dari *resources* sendiri yang habis dalam *mark up* ini juga sangat tinggi. Praktik ini terjadi hampir di semua sektor, dan hampir di semua proyek-proyek besar. Proyek-proyek pengadaan barang dan sebagainya sudah menjadi sumber praktik ini.

Kita lihat lagi beberapa contoh bagaimana kebijakan-kebijakan yang sebetulnya ditujukan sebagai instrumen kebijakan publik itu, digunakan untuk memperkaya atau mengkonsentrasikan kekuatan ekonomi kepada kelompok-kelompok tertentu. Di sektor pertanian, pupuk misalnya, dulu semua petani dipaksa untuk memakai urea tablet. Kemudian semua orang menolak, sampai ada beberapa KUD dibakar oleh massa karena penolakan itu, sebab bagi mereka biaya yang dikeluarkan akan menjadi mahal. Kami survei sendiri ke lapangan dan kita lihat petani-petani kita yang umurnya sudah tua, untuk memakai urea tablet itu banyak sekali resistensinya, ongkosnya lebih. Siapa yang diuntungkan oleh kebijakan pupuk tablet ini? Ternyata ada perusahaan yang namanya Aryo Seto yang pemiliknya adalah anak dari cucu Presiden Soeharto menggunakan fasilitas PUSRI, sebuah perusahaan BUMN, dan memaksakan penggunaan tablet. Mesin cetak mungkin modal satu-satunya, sedangkan fasilitas tempat, fasilitas lain yang digunakan adalah kepunyaan PUSRI. Mereka bikin model urea tablet, lalu memungut *fee* yang cukup besar. Ini kan ada ongkos, yang membayar adalah petani dan yang bayar juga kalau ini diteruskan (untungnya setelah satu tahun dibatalkan) adalah kita semua dalam bentuk harga beras yang mungkin lebih tinggi, mungkin juga akan ada kesulitan pangan kita pada waktu itu.

Contoh lain adalah pajak-pajak yang sifatnya informal, proteksi dalam industri petrokimia, yang merupakan grup yang dekat dengan kekuasaan yang mendapat fasilitas-fasilitas seperti ini, juga PT. DSTP (Dua Satu Tiga Puluh). Secara ekonomi ini semua akan mengakibatkan tingginya ongkos tambahan yang harus dikeluarkan. Tidak heran kalau ekonomi Indonesia dikatakan *high cost economy* karena faktor seperti ini.

Kami melakukan kompilasi untuk memperjelas, kami melihat bagaimana struktur pembiayaan yang ada di industri kita atau disektor-sektor. Data tahun 1993 untuk berbagai subsektor, bahan makanan, tekstil dan sebagainya. Ini adalah komponen-komponen ongkos yang dikeluarkan oleh industri. Kalau kita lihat yang paling menarik adalah ongkos lain-lain, di luar praktik-praktik biaya tambahan tadi, yaitu yang namanya ongkos perijinan, ongkos *sogok*, dan lain-lain. Dalam beberapa subsektor kadangkala ongkos lain-lain ini lebih besar dari gaji buruh. Jumlahnya berkisar antara 10-sampai 30 %. Inefisiensi yang disebabkan oleh praktik-praktik ini sangat destruktif bagi ekonomi kita. Dan banyak sekali *resources* kita yang terserap oleh kegiatan atau praktik-praktik yang seperti ini menjadi kehilangan *opportunity* untuk menggunakan *resources* itu secara lebih optimal. Data tersebut adalah hasil survei industri tahun 1994, ketika dibandingkan dengan data Susenas 1994 ternyata hasilnya sama, biaya lain-lain berkisar antara 10-30 % dari ongkos itu sendiri. Praktik-praktik penyimpangan seperti telah disebut di muka, sudah sistemik, sudah melembaga, dan berlangsung mulai dari lapisan paling bawah sampai atas. Dari urusan ijin, dari urusan bikin KTP, urusan ijin usaha dan lain sebagainya, pasti ada tambahan biaya.

Dalam kondisi seperti itu kalau kita ingin agar praktik-praktik ini tidak terulang, maka langkah pertama yang harus diambil adalah restrukturisasi. Saat ini adalah momentum untuk melakukan restrukturisasi, saya tidak sependapat dengan beberapa orang yang menyatakan prioritas kita adalah rehabilitasi ekonomi. Kalau rehabilitasi ekonomi ini seolah-olah strukturnya dibiarkan. Kalau ini kita biarkan tanpa kita katakan struktur ini harus dirombak, maka penyimpangan akan terjadi lagi. Sebab jika ekonomi sudah membaik, dan karena mereka sudah mempunyai infrastruktur, *experience* dan sebagainya maka masalah KKN akan kembali lagi pada periode berikutnya. Jadi kondisi sekarang ini yang sifatnya mungkin jangka menengah dan jangka panjang, yang namanya struktur ekonomi seperti ini harus segera dirombak.

Bagaimana cara merombak struktur ekonomi tersebut? Caranya adalah dengan meredistribusikan kepemilikan pada ekonomi menengah dan kecil. Sebagai contoh adalah disektor perbankan yang dikuasai oleh konglomerat dan sekarang ini mereka sudah disuntik habis-habisan

oleh bank sentral, maka kita bisa ambil alih ini untuk kemudian dalam beberapa periode direstrubusikan. Ini yang paling penting, kalau cuma diambil alih negara, kalau negaranya besar malah tidak ada gunanya dan akan timbul problem baru, kecenderungan di masa depan negara itu peranannya berkurang. Nah dalam tahap periode sementara ini, negara dapat melakukan redistribusi itu. Kita bisa belajar pengalaman yang dilakukan di Malaysia, belajar dari pengalaman yang dilakukan di Singapura, jadi ada event-event, moment-moment ekonomi yang bisa digunakan untuk melakukan destribusi kepemilikan, distribusi asset ke usaha menengah dan usaha kecil. Sehingga kita akan mendapat struktur ekonomi yang kokoh, tidak besar di atas dan rapuh.

Contoh lain redistribusi kekayaan adalah dari privatisasi BUMN. Tidak asal jual saja, seperti yang sekarang dilakukan oleh menteri pendayagunaan BUMN. Memang yang namanya privatisasi itu tujuan ekonomisnya untuk meningkatkan efisiensi, dan untuk mendapatkan *funds*, tapi jangan lupa yang namanya BUMN itu adalah aset milik negara, kita harus punya *social economic mission* terhadap BUMN. *Social economic mission* melalui privatisasi BUMN ini bisa kita peroleh dengan pola seperti di atas. Kita tukar sebagian BUMN misalnya dengan hutang publik. Hutang publik kita sudah sangat besar sekali, kalau ditambah dengan kesepakatan IMF, ditambah dengan CGI, itu sudah hampir mencapai 200 billion dollar. Kita hitung saja berapa turunan kita musti bayar ini, dan bagaimana beban pembayaran ini, pembayaran *interest*, suku bunganya dan cicilan pokoknya, itu akan menjadi beban terhadap ekonomi kita dalam periode-periode mendatang. Seharusnya beban ini dikurangi, sehingga sumber daya yang ada bisa digunakan untuk kegiatan lain yang lebih produktif. Kalau kita lakukan *debt to equity sweep* istilahnya antara BUMN-BUMN tertentu dengan hutang publik, secara anggaran kita akan lebih punya fleksibilitas.

Di samping itu kami tidak setuju kalau BUMN-BUMN yang berbasis sumber daya alam itu kita jual sekarang. Karena sumber daya alam ini, dalam keadaan krisis merupakan sumber pendapatan yang paling besar. Justru ini yang musti kita dorong, kita tunda penjualannya. Sedangkan BUMN-BUMN yang lain yang milik negara, apakah di sektor perhubungan, di semua sektor ini harus digunakan untuk meredistribusi-

kan aset dan kepemilikan kepada usaha menengah dan kecil dan khususnya pribumi. Hanya dengan cara seperti ini kita bisa memanfaatkan momentum ini, kalau tidak apalagi kalau ekonominya sedang *booming*, sedang bagus, orang lupa semua bicara soal ini.

Cara kedua setelah restrukturisasi. Sebenarnya restrukturisasi saja tidak cukup, tadi saya katakan bahwa yang namanya praktik-praktik KKN itu sudah ada dari mulai tingkat bawah sampai tingkat atas. Pada level bawah harus disertai reformasi di tingkat birokrasi. Tujuannya apa, agar didapat pemerintah yang lebih bersih, yang lebih kridebel, birokrasi yang lebih profesional, *good and clean government*.

Beberapa solusi strategis — yang tadi sudah dikemukakan— intinya adalah: *Pertama*, perlakuan khusus harus dibuang, kalau kita ingin melakukan restrukturisasi ekonomi. *Kedua*, kompetisi bebas, Undang-Undang Anti Monopoli yang sekarang sedang dibuat ini harus didorong, dan harus ada *enforcement*, kalau tidak sulit bagi kita untuk mendapat pola persaingan yang adil. Karena hanya kelompok-kelompok tertentu yang akan mendapat kemudahan nantinya. *Ketiga*, dengan cara melakukan redistribusi kepemilikan BUMN, ataupun melalui perbankan kita bisa mendorong secara proaktif pengusaha-pengusaha menengah dan kecil khususnya dikalangan pribumi.

Terakhir saya ingin mengambil perhatian yang sangat khusus, karena mau tidak mau, diakui tidak diakui, yang namanya ekonomi kita tadi kita lihat bagaimana konglomerasinya. Pengusahaan dari kelompok non-pribumi ini riil dan besar dalam perekonomian kita. Banyak usaha yang dilakukan sejak Orde Lama sampai Orde Baru untuk meningkatkan peran pribumi tapi tidak ada hasilnya. Misalnya program Banteng, kemudian program melalui UPDN disekretariat negara tahun 80-an hasilnya adalah *konco-konco* saja yang akhirnya besar, bukan pribumi secara menyeluruh. Harus ada satu program, kita tahu di dalam birokrasi, yang namanya birokrat-birokrat kita yang korup itu, mereka itu lebih suka berhubungan dengan pedagang-pedagang Cina. Kenapa karena pedagang Cina itu nggak ngomong, kalau pedagang Melayu itu ngomong sehingga mereka ketahuan. Itu pula yang menyuburkan praktik-praktik kolusi, korupsi itu di departemen-departemen. Ini hanya bisa diselesaikan

dengan adanya reformasi birokrasi untuk adanya pemerintahan yang bersih.

Kita tidak boleh lupa bahwa selama ini kelompok non-pribumi ini, mendapat tempat, kesempatan dan *opportunity* yang lebih besar. Sementara pribumi ini harus didorong dengan melakukan usaha pemberian subsidi besar-besaran kepada pribumi yang mampu, agar mereka mendapat pendidikan yang layak kalau perlu di luar negeri. Karena tanpa meningkatkan kemampuan dari pribumi sendiri dari segi *skill* dan *ability* akan sangat sulit bagi mereka untuk melakukan kompetisi itu.

Kondisi ekonomi kita saat sudah sangat parah, ada dua lingkaran setan yang mendorong ekonomi kita itu merosot kebawah. Krisis ekonomi adalah momentum untuk melakukan perbaikan terhadap struktur, terhadap institusi, terhadap aturan-aturan, apakah itu aturan hukum atau yang lainnya, agar ini tidak terulang. Tapi kita harus lihat krisis ini yang terjadi sejak Juli-Agustus sampai sekarang, ada dua lingkaran setan yang memperpanjang krisis ini, pertama nilai tukar uang tetap tinggi bahkan sekarang menjadi tujuh kali lipat dibanding dengan sebelum krisis. Di samping ada lingkaran setan yang berkaitan dengan harga, kenapa harga ini naik? Karena industri kita tergantung dari bahan baku import. Kalau dollarnya naik sedemikian pesat, maka bahan-bahan kebutuhan pokok dan segala macam di supermarket itu akan melakukan penyesuaian harga. Kenaikan itu terjadi karena industri kita sangat tergantung dari bahan baku impor.

Sementara itu program-program termasuk subsidi dan lain sebagainya ini hanya akan membantu mengurangi efek *rolling*-nya dari segi harga tapi tidak menyelesaikan permasalahan secara menyeluruh. Masalah ini, kalau tidak terselesaikan sulit bagi ekonomi kita untuk keluar. Dan seperti berbagai diskusi yang kita kemukakan solusinya tidak lagi dari segi ekonomi karena ini adalah satu solusi yang sifatnya politik, karena ini adalah masalah kepercayaan di dalam ataupun di luar negeri.

Korupsi dan Reformasi Ekonomi

Edy Suandi Hamid

Pengantar

Setelah rezim pemerintahan Soeharto jatuh pada bulan Mei 1998, tuntutan akan reformasi total semakin deras didengungkan. Salah satu agenda dari reformasi total itu adalah berkaitan dengan reformasi ekonomi, yang di dalamnya tercakup penghapusan aktivitas yang dapat merugikan perekonomian nasional, yakni penghapusan korupsi, kolusi, nepotisme dan kronisme. Secara praktis, empat variabel tersebut sebenarnya dapat disederhanakan menjadi satu, yakni berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan atau keistimewaan (*privelege*) tertentu, yang umumnya berdampak pada kerugian bagi orang lain atau masyarakat. Di tanah air, masalah-masalah tersebut sudah lama menjadi isu nasional, baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Namun “penyakit” penyalahgunaan kekuasaan ini, sejalan dengan pembangunan ekonomi yang kian pesat, terasa semakin merajalela dan transparan pada masa Orde Baru, dan sorotan pun lebih pada aspek yang berkaitan dengan masalah korupsi. Istilah-istilah penyalahgunaan kekuasaan yang sejenis, seperti kolusi, nepotisme ataupun kronisme, sangat jarang digunakan, dan walaupun digunakan terbatas pada kalangan dan publikasi akademis. Baru belakangan ini istilah-istilah tersebut, yang kemudian dipendekkan menjadi “KKN” (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) itu, sangat memasyarakat dan menjadi pembicaraan publik sehari-hari.

Masalah korupsi sebenarnya bukanlah masalah yang baru, dan juga bukan masalah spesifik yang dihadapi Indonesia. Korupsi sudah merupakan persoalan yang muncul sejak zaman kuno (*ancient*) dan meluas di seluruh dunia. Sejak abad keempat Sebelum Masehi pun sudah ada publikasi yang mengemukakan masalah korupsi di India

(Bardhan, 1997, h. 1320). Dikemukakan adanya “empat puluh jalur untuk melakukan penggelapan” (*forty ways of embezzlement*). Dan sampai saat ini pun India — di samping juga Indonesia —, berdasarkan data Transparency International, termasuk negara yang sangat korup di dunia. Dengan mengutip kitab Arthashastra Bardhan mengemukakan:

“just as it impossible not to taste the honey (or the poison) that find itself at the tip of tongue, so it is impossible for a government servant not to eat up, at least, a bit of the king’s revenue. Just as fish moving under water cannot possibly be found out either as drinking water, so government servants employed in the government work cannot be found out (while) taking money (for themselves) (loc.cit).

Masalah korupsi ini juga ditemukan dalam kerajaan dan masyarakat tradisional Indonesia (lihat Onghokham, 1986). Ini terkait dengan struktur masyarakat tradisional Indonesia yang dalam pola hubungan antar lapisan masyarakatnya membuka peluang besar untuk terjadinya tindakan korupsi tersebut. W.F. Wartheim, seorang profesor dalam bidang sejarah dan sosiologi dari Universitas Amsterdam dalam bukunya *Indonesian Society in Transition*, sebagaimana dikutip Lopa (1986, h. 23) mengemukakan bahwa korupsi di Indonesia antara lain bersumber pada peningkatan pandangan feodal, yang sekaligus menimbulkan *conflicting loyalties* antara kewajiban-kewajiban terhadap keluarga dan kewajiban terhadap negara. Dalam melihat korupsi di Indonesia ini Lubis dan Scott mengemukakan bahwa korupsi merupakan sesuatu yang berakar pada kebudayaan lama, dan berasal dari birokrasi patri-monial dari masa feodal yang lampau, tetapi nilai-nilainya masih bekerja dalam diri manusia Indonesia (lihat Lubis dan Scott, 1985, h. xix-xx). Pandangan ini sama dengan yang pernah dikemukakan tokoh Proklamator Kemerdekaan RI Dr. Mohammad Hatta bahwa korupsi sudah menjadi bagian dari “kebudayaan” Indonesia.

Saat ini korupsi sudah menjadi masalah global, baik di negara maju maupun negara-negara sedang berkembang. Hanya saja, dengan sistem pemerintahan dan pengawasan yang ketat di negara maju, masalah ini tidak separah di negara-negara berkembang. Negara-negara seperti

New Zealand, Denmark, Swedia, Kanada, Australia, ataupun Finlandia, termasuk negara-negara yang “bersih” dan berada pada peringkat atas untuk minimalitas korupsinya. Untuk negara berkembang seperti Singapura — yang sudah masuk dalam kategori negara industri baru —, karena sistem hukumnya sangat ketat, juga masuk dalam kategori yang tingkat korupsinya relatif rendah. Ini berbeda dengan negara-negara berkembang seperti Nigeria, Pakistan, China, Zaire, Kamerun, India dan Indonesia, yang masuk dalam kelompok negara yang sangat tinggi korupsinya, walaupun sudah ada usaha-usaha untuk menghapuskan korupsi di negara-negara berkembang ini. Bahkan, di beberapa negara berkembang, seperti Zaire dan Kenya, korupsi telah meliputi bagian besar dari GDP-nya (Schleifer dan Robert W. Vischney, 1993, h. 599-617). Di China ditemukan selama kurun waktu 1988 - 1992 sebanyak lebih dari 215 ribu kasus yang berkaitan dengan penyogokan dan korupsi, yang melibatkan 148 ribu orang dan uang senilai 2,9 milyar yuan (Yao, 1997, h. 156). Saat ini upaya keras telah dilakukan pemerintah Republik Rakyat Cina untuk menghapuskan praktik-praktik korupsi tersebut. Bahkan sudah ada beberapa tindakan hukum yang tegas, baik vonis hukuman mati maupun seumur hidup, bagi para koruptor di negeri tersebut. Seorang mantan kepala kantor cabang Bank of China di Ningho, misalnya, telah dijatuhi hukuman mati karena korupsi (Kompas, 12/1/1999).

Korupsi dan Pertumbuhan Ekonomi

Satu pertanyaan yang sering muncul adalah bagaimana masalah korupsi ini jika dilihat dari perspektif ekonomi? Dalam sudut pandang makro, maka korupsi ini umumnya lebih banyak berdampak negatif pada perekonomian. Namun demikian, dalam perspektif mikro, dalam arti dilihat dari sudut pandang pelaku-pelaku ekonomi yang membayarkan sogokan pada para pejabat yang korup tersebut, perbuatan korupsi itu mungkin saja justru dapat mempertinggi tingkat efisiensi dan mendukung usahanya. Ini berkaitan dengan berbagai keistimewaan yang ia peroleh sebagai implikasi dari dana yang dikeluarkannya. Namun

demikian, yang jelas, di kalangan sementara ekonom masih ada perdebatan tentang efek korupsi terhadap pertumbuhan ekonomi ini.

Beberapa penulis berpendapat bahwa korupsi dapat saja meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Ini melalui dua tipe mekanisme (Mauro, 1995). Pertama, praktik korupsi yang dengan pemberian dana untuk mempercepat sesuatu urusan (*speed money*) sehingga memungkinkan pelaku ekonomi terhindar dari penundaan-penundaan urusannya. Sebagaimana diketahui, penundaan bagi aktivitas ekonomi berarti biaya, baik itu dari sisi peluang usaha yang mungkin lepas, ataupun biaya-biaya dari bunga, dan ongkos lainnya. Ini dapat mendukung pertumbuhan apabila negara tersebut aturan birokrasinya sangat buruk. Kedua, adanya korupsi ini dapat mendorong pegawai pemerintah untuk bekerja lebih keras. Mereka yang sebelumnya tidak terlalu bersemangat menyelesaikan urusan rutinnya menjadi terstimulasi untuk bekerja karena adanya insentif dari uang pelayanannya. Hal yang seperti ini dapat terjadi di negara mana pun.

Namun demikian, dari banyak pendapat yang ada lebih cenderung berpandangan bahwa korupsi ini justru memperlambat atau menurunkan pertumbuhan ekonomi, di samping juga menimbulkan ketidakadilan dan kesenjangan pendapatan masyarakat. Temuan-temuan dari Murphy, Shleifer, dan Vishny (1991) menunjukkan bahwa negara-negara yang banyak aktivitas korupsi atau "*rent seeking activities*"-nya cenderung lambat pertumbuhan ekonominya. Pandangan ini lebih mudah dipahami, karena adanya korupsi berarti ada biaya lain-lain, atau akan mempersulit suatu aktivitas ekonomi, yang akibatnya bisa meninggikan biaya atau memperkecil minat untuk melakukan investasi sehingga mengganggu kelancaran pertumbuhan ekonomi.

Dari penelitiannya di 58 negara, termasuk Indonesia, Mauro (1995) mempertegas pandangan yang menyatakan bahwa korupsi akan cenderung memperlambat pertumbuhan ekonomi. Ia beranggapan, korupsi yang minimal akan melahirkan birokrasi yang efisien sehingga dapat mendukung peningkatan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Dengan mempertimbangkan aspek-aspek moral, politik, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, maka memang sulit untuk melegitimasi adanya suatu praktik korupsi. Karena bagaimanapun juga dampak

negatif dari praktik korupsi ini jauh lebih banyak dibandingkan dampak negatifnya, terutama bagi masyarakat.

Oleh karena itu, sekarang ini secara global muncul upaya-upaya untuk menghapuskan praktik korupsi ini. Bahkan negara-negara seperti Amerika Serikat melarang perusahaan-perusahaan warganya yang beroperasi di negara lain (MNC, *multinational corporations*) melaksanakan praktik korupsi, dan praktik bisnis tidak jujur lainnya. Meskipun praktik-praktik itu memberikan keuntungan pada perusahaan Amerika Serikat maupun bagi ekonomi negara AS secara keseluruhan.

Sebagaimana dikemukakan di atas, upaya untuk menghapuskan korupsi (juga korupsi, nepotisme, dan kronisme) sekarang ini sangat gencar dilakukan di Indonesia, dan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari gerakan reformasi ekonomi yang saat ini sedang berlangsung. Dalam terminologi ilmu ekonomi, reformasi ekonomi didefinisikan sebagai "suatu proses perubahan kelembagaan yang membawa pada peningkatan tingkat pertumbuhan produktivitas input total (*Total Factor Productivity, TFP*)" (Reynolds, Bruce L, 1987). Adanya praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan kronisme atau kocoisme), telah menimbulkan adanya pengalokasian sumberdaya menjadi tidak optimal, atau melahirkan ketidakefisienan dalam proses produksi. Keluaran (*output*) dari suatu proses produksi menjadi lebih kecil dari yang seharusnya terjadi jika tidak ada KKN. Dengan kata lain, biaya untuk memproduksi barang dan jasa tidak mencerminkan prinsip *least cost combination*, atau kombinasi ongkos paling murah.

Pengalokasian proyek kepada satu perusahaan, tanpa suatu proses pelelangan yang fair, misalnya, dapat membuat perusahaan memaksakan anggaran yang dibuatnya untuk disetujui, walaupun itu bukanlah yang termurah. Misalnya, praktik-praktik penerbitan ketentuan pembangunan jalan tol, pembangunan kilang minyak dan gas bumi, ataupun pembangunan berbagai proyek-proyek PLN yang didukung dengan Kepres ataupun SK Menteri, yang diberikan kepada satu perusahaan tertentu, cenderung menimbulkan inefisiensi. Ketidakefisienan perusahaan akan ditransfer kepada pemberi proyek (pemerintah), yang selanjutnya menjadi beban bersama, terutama pembayar pajak, dan berkurangnya fasilitas publik yang seharusnya bisa dinikmati masyarakat

luas. Dengan kata lain, produktivitas dari faktor-faktor produksi yang digunakan tidak maksimal.

Korupsi dalam jajaran birokrasi ini, dalam berbagai bentuknya, sudah sangat meluas dalam berbagai jenjang birokrasi atau pegawai negeri di tanah air. Bukan saja pada level top eksekutif pemerintahan, malalui berbagai SK dan instruksi yang berbau KKN, tetapi juga pada berbagai kegiatan yang menyangkut pelayanan publik, yang untuk kelancaran urusannya masyarakat harus mengeluarkan dana ekstra. Para pegawai pemerintah tersebut seakan menganggap dirinya sebagai penguasa, yang bisa mempercepat atau memperlambat setiap urusan yang ada di kantornya. Mengutip pendapat Arnold J. Heidenheimer, Prof. Mubyarto (1990, h. 66) mengemukakan: "Seorang pegawai negeri yang korup menganggap kantornya sebagai satu perusahaan di mana pendapatannya akan diusahakan setinggi mungkin. Kantor itu kemudian menjadi satu tempat untuk memaksimumkan pendapatannya. Ukurannya tergantung pada keadaan pasar dan kemampuannya untuk menemukan titik keuntungan tertinggi pada kurva permintaan masyarakat." Adanya pandangan demikian, Mubyarto lebih lanjut menginterpretasikan bahwa korupsi dalam bentuk seperti sogokan, uang siluman atau pungli tidak lain merupakan "harga pasar" yang harus dibayar konsumen yang ingin "membeli" barang tertentu. Dan barang tertentu yang akan dibeli itu berupa keputusan, izin, atau secara lebih tegas adalah tanda tangan!

Memang adanya korupsi tidak otomatis membuat suatu perekonomian langsung ambruk dan tidak bisa berkembang. Sebagaimana yang terlihat dalam perekonomian nasional Indonesia, perekonomian tetap sempat mengalami pertumbuhan relatif tinggi di tengah badai korupsi tersebut. Namun perkembangan pesat ini dibarengi dengan eksploitasi dan perusakan sumberdaya alam secara besar-besaran, serta membengkaknya utang luar negeri pemerintah dan swasta. Jadi, bukan karena meningkatnya TFP. Akibatnya, perekonomian kita sangat rentan, sebagaimana yang tercermin dari krisis ekonomi sekarang ini. Di samping itu, pertumbuhannya tidak optimal, bahkan lebih rendah dibandingkan negara-negara tetangga yang secara relatif memiliki sumber kekayaan alam yang lebih sedikit dibandingkan Indonesia. Akibat

lain tindak korupsi ini adalah terjadi ketidakmerataan yang tajam di antara pelaku-pelaku ekonomi, sebagai akibat ketidakadilan dalam perolehan fasilitas yang diberikan oleh birokrasi melalui praktik korupsi dan kolusi, ataupun nepotisme. Oleh karena itu, sepanjang praktik KKN masih ada, maka upaya mengoptimalkan TFP tidak pernah akan terwujud, yang berarti perekonomian selalu dalam kondisi tidak efisien dan berdaya saing lemah. Oleh karena itu, penghapusan KKN ini merupakan bagian integral dari reformasi ekonomi yang arahnya untuk meningkatkan produktivitas dari seluruh input yang digunakan.

Reformasi ekonomi juga terkait dengan aspek perubahan kelembagaan dalam perekonomian. Misalnya, langkah reformasi ekonomi ini mencakup aspek-aspek yang terkait dengan persaingan lebih bebas dalam perekonomian, penghapusan proteksi dalam perdagangan ataupun investasi. Langkah-langkah reformatif demikian sebenarnya secara langsung maupun tidak langsung akan mempersempit atau bahkan menutup peluang terjadinya praktik-praktik korupsi dan sejenisnya. Karenanya, jika dicermati data tentang korupsi (misalnya dari Transparency International), negara yang lebih liberal perekonomiannya, tingkat korupsinya semakin rendah, dan sebaliknya. Hal ini disebabkan dalam negara yang liberal kontrol sosial dari masyarakat sangat tinggi, dan kontrol tersebut harus menjadi acuan dan direspons oleh birokrasi dan wakil rakyat.

Tuntutan untuk mewujudkan adanya kompetisi yang lebih bebas dan jujur dalam perekonomian, dan upaya deregulasi serta privatisasi sebenarnya juga tidak bisa dilepaskan dari upaya untuk menekan terjadinya praktik korupsi yang menimbulkan ketidakefisienan. Langkah-langkah gencar ke arah privatisasi terhadap beberapa BUMN besar oleh menteri pendayagunaan BUMN saat ini, agaknya bisa dianggap sebagai contoh upaya meningkatkan TFP pada BUMN di tanah air. Hanya saja proses privatisasi itu sendiri bisa menjadi sumber korupsi dan kolusi, terutama pada masa transisi. Hal ini terjadi manakala proses privatisasinya tidak transparan dan tidak didukung aturan hukum yang jelas dan dipercaya. Ini sudah terjadi di banyak negara, dan karenanya dalam proses reformasi berupa privatisasi ini, para reformis diingatkan untuk berhati-hati dan menghindari adanya pihak yang mencari rente

ekonomis dari proses tersebut (lihat misalnya Susan-Rose Ackerman, 1998, h. 35-68). Kasus yang ramai dibicarakan sekitar tahun 1998 adalah menyangkut privatisasi PT Krakatau Steel— yang akhirnya dibatalkan, agaknya bisa dianggap sebagai contoh kurangnya keterbukaan dalam rencana proses privatisasi, sehingga muncul kecurigaan adanya pihak-pihak yang ingin memperoleh rente ekonomis dari privatisasi.

Korupsi di Indonesia

Korupsi yang meluas di tanah air sebenarnya sudah banyak menjadi sorotan para ahli dan lembaga-lembaga internasional. Misalnya saja, suatu lembaga riset internasional tahun 1997, mempublikasikan hasil kajiannya yang simpulnya adalah: “Indonesia negara yang paling korup di antara puluhan negara yang disurveinya”. Jauh sebelumnya, Prof. Sumitro Djojohadikusumo, mengindikasikan adanya “ketidakefisienan” pemanfaatan anggaran pembangunan sekitar 30% dari total anggaran tersebut. Oleh masyarakat luas, istilah “ketidakefisienan” tersebut diartikan sebagai tingkat kebocoran anggaran pembangunan, walaupun begawan ekonomi Indonesia itu telah “meluruskannya” dengan menjelaskan bahwa yang ia maksudkan tersebut terkait dengan term ekonomi, ICOR (Incremental Capital Output Ratio), yang angkanya sekitar sepertiga lebih tinggi dibandingkan beberapa negara ASEAN lainnya. Suatu publikasi dari lembaga yang banyak mengamati praktik korupsi di dunia, Transparency International (1997), juga menyimpulkan dari 52 negara yang disurvei “Indonesia menempati peringkat ke-46 untuk tingkat kebersihannya, atau peringkat ke-7 paling korup”. Di antara negara ASEAN lainnya, Indonesia menempati peringkat pertama dalam banyaknya korupsi tersebut.

Seorang ekonom dari Northwestern University AS Dr. Jeffrey A Winters, merupakan salah satu dari beberapa nama pakar asing yang banyak menyorot korupsi di Indonesia yang sempat mencuat namanya selama tahun 1997-1998. Pada pertengahan tahun 1997, ketika krisis ekonomi mulai melanda Indonesia, ia mengemukakan paling tidak sepertiga dari bantuan (pinjaman) dari Bank Dunia untuk Indonesia “bocor ke birokrasi Indonesia dan menguap begitu saja”. Angka ini

diperolehnya dari suatu wawancara dengan beberapa pejabat Bank Dunia di kantor perwakilan Jakarta dan kantor pusat di Washington. Setahun kemudian, ia pun mengungkap sinyalemen korupsi yang terkait dengan permasalahan penambangan di Irian Jaya yang melibatkan PT Freeport dan beberapa nama pejabat tinggi dan konglomerat Indonesia.

Berkaitan dengan sinyalemen korupsi atas dana pinjaman Bank Dunia, yang selama ini dianggap sangat baik sistem pemantauan bantuannya tersebut, sebelum gerakan reformasi meluas, telah mendapat sanggahan keras, baik dari pemerintah Indonesia dan Bank Dunia. Lembaga ini, dan juga pemerintah Indonesia, secara cepat membantah pernyataan itu dengan menegaskan bahwa ada sistem pemantauan yang ketat atas setiap sen dana yang dikucurkan oleh Bank Dunia itu. Bank Dunia menyatakan, mereka tidak pernah mentolerir penggunaan dananya untuk keperluan di luar penganggarannya, dan selalu melakukan pengawasan atas adanya kebocoran tersebut. Dinyatakan pula, lembaga ini mempunyai mekanisme dan standar pengawasan yang ketat dan memiliki profesionalisme yang tinggi.

Baru setelah gerakan reformasi marak, sinyalemen adanya korupsi atas dana Bank Dunia ini terkuak dari suatu laporan internal Bank Dunia (1998) yang sempat bocor ke media massa. Dana bantuan (pinjaman) yang diberikan kepada Indonesia yang dikorup tersebut nilainya, diperkirakan sekitar 20% dari total yang diberikan oleh lembaga internasional tersebut.

Atas laporan tersebut reaksi pemerintahan Presiden Habibibe agak berbeda dengan masa Presiden Soeharto. Jika tadinya analisis pengamat tentang korupsi di tanah air, atau lembaga pengamat korupsi tidak resmi seperti Transparency International, tidak mendapat tanggapan yang berarti, maka untuk laporan Bank Dunia ini mendapat respon cepat dari pemerintah. Paling tidak mantan Ketua Bappenas yang kini menjadi Menko Ekuin, Ginandjar Kartasamita, telah meminta Menko Wasbang mengusut laporan ini. Bahkan juga meminta Bank Dunia membantu dalam memberantas korupsi tersebut.

Kejadian ini memberikan kesan kuat bahwa pemerintah selama ini seakan membutakan dan menulikan diri dari penilaian pihak-pihak

yang dianggap tidak terkait dengan birokrasi. Pandangan dan data yang benar seakan hanyalah dari unsur internal pemerintah sendiri, atau dari lembaga donor seperti Bank Dunia dan IMF yang selalu dihormati agar terus mengucurkan dananya. Akibatnya, perekonomian kita terjerumus ke dalam jurang kebangkrutan, dan korupsi pun meluas dalam sel-sel paling kecil pada birokrasi.

Bank Dunia, misalnya, sebelum kejatuhan Orde Baru, selalu memuji-muji prestasi pembangunan ekonomi Indonesia. Bahkan Indonesia ditempatkan pada posisi sebagai salah satu negara yang sukses pembangunan ekonominya di antara negara berkembang lain. Pertumbuhan ekonominya dianggap "ajaib", tanpa melihat proses pembangunan itu telah merusak dan menghabiskan sumber alam yang ada, dan melilitkan Indonesia pada utang luar negeri yang sangat besar. Ini menjadi referensi pula bagi pejabat-pejabat kita untuk menangkalkan kritikan-kritikan yang muncul dari luar pemerintahan. Sehingga dianggap jalannya pembangunan kita sudah berada pada rel yang benar.

Dengan adanya "pengakuan" Bank Dunia kali ini maka wajar kalau muncul pandangan agar Bank Dunia juga ikut bertanggung jawab atas kekeliruan perannya dalam proses pembangunan ini. Tentu saja tidak cukup sekedar tanggung jawab moral, melainkan juga finansial. Ini tentu bukan suatu tuntutan yang mengada-ada, karena dalam keadaan sulit sekarang ini, untuk memenuhi kewajiban finansial Indonesia pada lembaga tersebut juga sangat berat. Pada lembaga itu pula (sebelum krisis) utang luar negeri Indonesia paling banyak. Adanya pemutihan sebagian utang tersebut, atau penjadwalan kembali dalam jangka yang panjang, merupakan kompensasi yang tidak berlebihan. Ini sesuai pola dengan posisi formal Bank Dunia yang bukan sebagai bank komersial, melainkan berfungsi untuk membantu negara-negara yang kesulitan pembangunan ekonominya.

Namun demikian yang lebih penting adalah bagaimana supaya "iklim" yang sangat mudah untuk melakukan korupsi dalam birokrasi ini bisa diubah. Ini tentu tidak mudah kalau pendekatan pemberantasannya bersifat "*bottom up*" atau mulai dari bawah, seperti yang selama ini dilakukan. Pendekatan yang demikian hanya menyentuh

koruptor kelas teri, sementara yang besar-besar dan yang justru menjadi acuan dari birokrasi lapis bawah itu tidak tersentuh sama sekali.

Transisi Menuju Penghapusan Korupsi

Dalam era reformasi saat ini, memang sangat diharapkan pemberantasan korupsi dengan pendekatan "top down" bisa dilakukan. Namun persoalannya, sebagian dari yang berada di puncak kekuasaan pengganti mantan Presiden Soeharto juga merupakan bagian dari rezim lama yang juga memberikan kontribusi pada pengembangbiakan korupsi tersebut. Agaknya gerakan untuk memberantas korupsi ini memang harus muncul dari suatu gerakan rakyat. Artinya, lembaga-lembaga di luar lembaga formal, termasuk perorangan perlu bisa berperan lebih besar untuk meluruskan kondisi yang tidak benar namun terus berkembang di negara kita ini. Sejauh ini memang faktor kelembagaan di luar lembaga birokrasi tersebut masih lemah, sementara pemerintah yang sangat intervensif sangat kokoh dan menutup peluang pemberdayaan lembaga di luar pemerintah. Akibatnya, kepedulian masyarakat pun menjadi luntur, dan bersikap masa bodoh atas segala penyimpangan yang ada.

Adanya lembaga-lembaga di luar birokrasi yang kuat, seperti orsospol, pers, ormas, LSM, dan sebagainya, akan membuka peluang lebih besar bagi masyarakat untuk melakukan kontrol atas korupsi dalam birokrasi ini. Boeninger (1991, h. 279-281) menyebutkan lembaga yang perlu diperkuat tersebut antara lain lembaga peradilan yang independen, organisasi relawan swasta (*private voluntary organizations*) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat (*office of controller-general*). Adanya lembaga peradilan yang independen dan ketertiban hukum merupakan salah satu syarat penting pula untuk mendukung peran pemerintah yang terbatas namun kokoh. Jika lembaga hukum lemah, tujuan-tujuan ekonomi akan dengan mudah dibelokkan untuk mendukung *vested interest*, walaupun ini merugikan kepentingan perekonomian secara keseluruhan. Hal ini tentu sulit dilakukan apabila terdapat lembaga hukum yang kuat dan independen, sehingga setiap tindakan harus berdasarkan hukum (*rule of law*).

Adanya sistem hukum yang kuat dan independen akan memberikan pula peluang munculnya organisasi relawan swasta (*private voluntary organizations*) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat (*office of controller-general*). Lembaga-lembaga ini akan memperkuat kelembagaan pemerintah, walaupun dengan intervensi yang minimal, dalam mendukung jalannya pembangunan ekonomi. Ini menunjukkan bahwa upaya pembangunan ekonomi tidak bisa berjalan sendirian, melainkan juga secara simultan dibarengi dengan perkembangan bidang-bidang lainnya, seperti bidang politik dan hukum.

Sebagaimana disinggung di muka, korupsi dalam berbagai bentuknya, dialami baik oleh negara maju maupun negara berkembang. Tidak ada satu negara pun di dunia ini yang bebas korupsi sama sekali. Namun demikian di negara berkembang, seperti halnya yang terjadi di Indonesia, kasus ini memang lebih parah. Pertumbuhan ekonomi bisa jadi tetap tinggi, namun ini dinikmati sebagian kecil lapisan atas, sementara bagian besar lapisan bawah tertinggal dalam kemiskinan. Mereka yang menerima maupun yang membayar sogokan dapat menikmati kekayaan nasional, dan hanya menyisakan bagian kecil untuk warga yang sangat miskin (*loc.cit*).

Kasus-kasus yang terkait dengan korupsi dan sejenisnya di tanah air, terutama pada masa rezim Orde Baru, sangat "telanjang", transparan, dan sebenarnya bisa langsung dideteksi oleh khalayak. Namun demikian, karena lemahnya hukum dan kontrol sosial, serta kuatnya posisi birokrat dan "jaringan" yang melakukannya, mengakibatkan hanya sebagian kecil dari kasus korupsi ini yang bisa diselesaikan. Sebagian besar dari kasus ini dibiarkan terus berlanjut, bahkan perbuatan yang demikian dianggap sebagai suatu kelumrahan oleh sebagian masyarakat, karena ketidakberdayaan untuk meluruskan perbuatan yang merugikan kepentingan masyarakat banyak tersebut. Baru setelah Presiden Soeharto tumbang orang berani berbicara lebih bebas dan mencoba mengungkap kasus-kasus korupsi dan kolusi yang ada, terutama terhadap kegiatan-kegiatan bisnis yang terkait dengan keluarga istana dan (mantan) petinggi birokrasi lainnya.

Hal demikian mencerminkan bahwa ketidakterbukaan untuk memerangi korupsi selama ini diakibatkan karena ketakutan berhadapan

dengan kekuasaan yang sentralistik di puncak birokrasi tersebut. Namun karena sudah meluas dan mengakarnya praktik korupsi (dan kolusi serta nepotisme) tersebut, maka tidak mudah untuk sekaligus membersihkannya. Yang menjadi sasaran pengusutan masalah korupsi saat ini seakan hanya difokuskan pada keluarga mantan Presiden Soeharto. Ini terjadi karena tidak mudah untuk mengusut seluruh kasus korupsi tanpa menimbulkan kegoncangan dan akibat buruk pada stabilitas ekonomi dan politik saat ini.

Beberapa faktor yang mendorong dan memberi peluang terjadinya praktik korupsi dalam birokrasi, antara lain: Kekuasaan mutlak birokrasi untuk mengalokasikan sumberdaya atau pekerjaan pada pelaku ekonomi lainnya, kekuasaan untuk mengeluarkan perizinan, rendahnya gaji pegawai negeri, lemahnya pengawasan dan aturan hukum yang ada, lemahnya penegakan hukum, dan sebagainya. Oleh karena itu, agenda reformasi dalam menghapuskan korupsi tidak cukup hanya mengejar atau mengusut pelaku-pelaku korupsi yang ada, melainkan juga membenahi faktor-faktor penyebab dan faktor yang memberi peluang terjadinya korupsi itu sendiri.

Memang tidak mudah untuk menghapuskan korupsi yang meluas tersebut. Namun demikian Johnston (1998, h. 69-90), yang menilai kasus korupsi paling serius adalah "*political and bureaucratic corruption*", mengemukakan bahwa pada periode jangka menengah ke jangka panjang adalah mungkin untuk menurunkan korupsi ini dari tingkat korupsi yang tinggi ke tingkat yang rendah. Yakni melalui pemberian jaminan adanya hak atas kebutuhan dasar ekonomi dan kebebasan sipil, peningkatan kompetisi politik dan ekonomi, dan mendorong pertumbuhan masyarakat sipil yang lebih kuat.

Langkah demikian memang akan memakan waktu. Namun bagi Indonesia, yang kini memiliki momentum untuk melakukan reformasi menyeluruh, hal tersebut bisa segera dilakukan. Perombakan institusi dan perubahan aturan-aturan yang selama ini mengekang dan menghambat proses reformasi tersebut saatnya untuk dikerjakan. Ini memang akan menimbulkan beberapa gejolak, namun demikian hal ini merupakan sesuatu yang umum terjadi dalam proses reformasi sebagai suatu *transitions cost* yang sulit dihindarkan.

Daftar Pustaka

- Ackerman, Susan Rose (1998), "Corruption: Catalyst and Constraints" dalam *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, The World Bank, Washington DC
- Bale, Malcolm dan Tony Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, February 1998
- Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues" dalam *Journal of Economic Literature*. vol. XXXV, September 1997
- Boeninger, Edgardo (1992), "Government and Development: Issues and Constraints", dalam *The World Bank, Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, IBRD, Washington DC
- Edy Suandi Hamid (1997), "Kebocoran Anggaran dan Kepentingan Ekonomi Kreditor" dalam *Suara Pembaruan*, 25 September 1997
- Edy Suandi Hamid (1998), "Reformasi Ekonomi dan Penghapusan Korupsi" dalam *Pikiran Rakyat*, 12 Agustus 1998
- Edy Suandi Hamid (1998), "Bank Dunia dan Korupsi di Indonesia" dalam *Kedaulatan Rakyat*, 29 Agustus 1998
- Johnston, Michael (1998), "What Can Be Done about Entrenched Corruption?" dalam *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, The World Bank, Washington DC
- Li, Wei (1997), "The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises 1980-1989", *Journal of Political Economics*, vol. 105, No. 5, 1997
- Lopa, Baharuddin (1986) "Korupsi, Sebab-sebab dan Penanggulangannya" dalam *PRISMA* No. 4/1986, LP3ES, Jakarta
- Lubis, Mochtar dan James C. Scott (eds) (1985), *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, Jakarta

- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth" dalam *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110/1995, Harvard University
- Meier, M. Gerald (1995), *Leading Issues in Economic Development*, edisi keenam, Oxford University Press New York
- Mubyarto (1980), *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial, dan Keadilan*, Yayasan Agro Ekonomika, Jakarta
- Onghokham (1986) "Korupsi dan Pengawasan dalam Perspektif Sejarah" dalam *PRISMA* No. 4/1986, LP3ES, Jakarta
- Reynolds, Bruce (ed) (1987), "Chinesse Economic Reform" dalam *Journal of Comparative Economics* 11, h. 291-294
- Schleifer, Andrei dan Robert W. Vischney (1993) "Corruption" dalam *Quarterly of Journal Economy*, vol. CVIII, Agustus 1993, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Yao, Shuntian (1996), "Corruption and The Anti-Corruption Movement: The Modelling and Analysys of The Situation in China" dalam *Australian Economic Papers*, vol. 36, June 1996, No. 68
- Kompas (berbagai penerbitan), Gramedia, Jakarta

DIALOG

Eko

Seperti apa yang telah disampaikan bahwa kondisi ekonomi kita sudah sangat rapuh, karena pemihakan terhadap konglomerat dan perusahaan besar justru membuat ekonomi Indonesia bangkrut, saya melihat justru ekonomi kecil yang masih bertahan, pertanyaan saya apa agenda yang perlu dilakukan agar ekonomi kecil bisa ditumbuhkan kembali? Pertanyaan kedua, benarkah asumsi bahwa penumbuhan ekonomi kecil justru akan memperpanjang rantai-rantai birokrasi, sehingga akan menambah pula korupsi dan kolusi ini.

Musayaratus Sholihah

Tentang penandatanganan kesepakatan dengan IMF. Kita tahu Presiden Soeharto waktu itu sudah menandatangani perjanjian dengan IMF yang terdiri dari 50 butir. Setelah saya baca berulang kali, menurut saya sebenarnya kita belum siap dengan konsekuensinya. Menurut saya tanyakan penandatanganan perjanjian tersebut cenderung merugikan rakyat banyak, benarkah demikian? Pertanyaan kedua berkaitan dengan kondisi ekonomi sekarang ini. Apakah kondisi ini lebih disebabkan praktik-praktik KKN yang telah sistemik atau ketidaksiapan Indonesia dalam liberalisasi ekonomi?

M. Wahyudi

Tentang proses reformasi. Saya melihat proses reformasi sekarang ini berjalan tidak merata, pucuk pimpinan nasional telah sukses "direformasi" akan tetapi pejabat-pejabat di daerah belum banyak tersentuh, sehingga kultur Orde Baru masih bergentayangan di sana-sini. Proses reformasi yang berjalan lambat ini berimplikasi pada pesimisme masyarakat, sehingga mereka menilai secara terbalik dengan mengatakan bahwa jaman Soeharta masih lebih baik, karena harga-harga barang kebutuhan stabil, situasi politik aman, dll. Pertanyaan

saya masih berapa lama lagi proses reformasi ini akan berjalan, dan bagaimana mengatasi kebingungan masyarakat atas situasi tidak menentu ini.

Sholeh Rahman

Selama ini petani menjadi wilayah pemerasan banyak pihak yang berkepentingan. Pertama adalah oleh pihak bank dengan bunga kredit yang tinggi; kedua adalah oleh penjual atau pabrik pupuk; yang ketiga tukang obat-obatan pertanian; dan yang terakhir memeras adalah BULOG dengan perbedaan harga pengumuman dengan harga riil, serta karena persyaratan kualitas gabah yang berlebihan. Bagaimana penjelasan tentang kebijakan sektor pertanian ini ?

Tentang koperasi. Mengapa badan usaha kerakyatan ini tidak maju-maju ? Sebenarnya koperasi itu secara teoretis bagus, tapi dalam praktiknya menjadi perpanjangan tangan birokrasi, nah bagaimana pandangan ekonom dengan koperasi kita ?

JAWABAN PEMBICARA

Arif Aryman

Bagian pertama dari tanggapan ini akan saya fokuskan pada masalah yang berkaitan dengan ekonomi kecil dan pribumi. Kalau kita lihat kondisi saat ini, harus diakui bahwa memang betul dikatakan ini adalah *opurtunity* untuk pengusaha kecil, dan pengusaha menengah, tapi bagaimana? Dan apa langkah yang harus dilakukan? Solusi-solusi yang diberikan sementara ini adalah dengan memberikan sekedar kredit, tambahan kredit dan didorong untuk masuk dalam rantai distribusi, diberikan akses kapital dalam bentuk kredit dan lain sebagainya. Kami melihatnya sampai saat ini masih dijalankan secara *ad hoc*, artinya tidak merupakan suatu usaha yang komprehensif. Di samping itu program-program itu masih banyak yang terhambat oleh hambatan-hambatan birokratik seperti yang sudah disebutkan. Memang betul bahwa saat ini semua peran itu ada di tangan pemerintah, banyak sekali kesempatan bagi pemerintah untuk memfasilitasi, seperti yang saya katakan tadi, dengan telah disalurkan sedemikian banyak dana kepada perbankan nasional, sebenarnya pemerintah bisa mengambil alih. Dengan sedemikian banyaknya BUMN yang akan dijual, sebenarnya pemerintah bisa memanfaatkan untuk melakukan redistribusi atau memberikan kesempatan. Tapi ini semua tidak bisa dijalankan secara *ad hoc*, atau secara terpisah. Mungkin Adi Sasono dapat berbicara tentang membangun koperasi dan lain sebagainya, tapi bagaimana tim yang lain? *Cohesiveness*, koherensi dalam program ekonomi ini mutlak dalam keadaan sekarang. Ini yang masih belum terlihat, yang masih ada adalah tarik ulur di dalam sendiri.

Sementara itu dalam kondisi perekonomian seperti sekarang kita harus akui bahwa program-program seperti itu membutuhkan dana yang sangat besar. Kemarin kami menjumlah kebutuhan dana untuk semua program, mulai dari penambahan subsidi, untuk sekolah, untuk gabah, untuk koperasi, untuk kredit kecil, dan sebagainya, ternyata jumlahnya mencapai sekitar seratus trilyun. Sementara itu sumber-sumber pendapatan kita sangat terbatas, bukannya itu tidak perlu, tapi

kita harus *balance*, dan untuk *balancing* seperti ini diperlukan suatu usaha yang komprehensif dan bersama-sama. Ini yang kurang terlihat, oleh karena itu saya khawatir, kalau ini berlarut-larut maka usaha-usaha itu tidak akan ada gunanya dan hanya menghabiskan uang saja. Sementara itu *impact* yang kita harapkan baik bagi usaha kecil maupun kelompok pribumi akhirnya tidak ada. Akhirnya sistem lamalah yang akan berkuasa kembali.

Kekuatiran bapak penanya tentang kasus-kasus anti-reformasi di daerah. Kekhawatiran tersebut sebenarnya sudah terjadi, sekarang semua orang bicara tentang reformasi. Orang-orang yang sebelumnya anti reformasi sekarang ini seolah-olah jadi tokoh reformasi. Lama-lama rakyat kita muak. Kondisi ini juga terjadi sejak runtuhnya tembok Berlin dan runtuhnya Partai Komunis di Rusia. Semua orang mau melakukan reformasi terhadap *dictatorship* partai komunis, tapi karena reformasi itu menghasilkan perdebatan politik pro kontra, akibatnya (khususnya mereka yang tua-tua) menuntut kembalinya partai komunis. Demikian pula reformasi di Indonesia ini, bukan tidak mungkin akan ditertawai masyarakat. Sebab reformasi tidak menghasilkan perbaikan kondisi. Dalam banyak kesempatan saya selalu menjelaskan bahwa saat ini problem ekonomi tidak dapat diselesaikan tanpa adanya solusi politik, problem ekonomi kita sudah sedemikian parah, dan waktu tidak berpihak kepada kita. Kita membutuhkan solusi politik secepatnya agar bisa dimulai menata kembali ekonomi.

Bagian kedua, yaitu tentang ekonomi kerakyatan dan kesepakatan IMF. Kalau kita lihat kebijakan IMF, dari mulai yang ditanda tangani Soeharto sampai yang terakhir. Sebetulnya kesepakatan dengan IMF tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yang *pertama* adalah hal-hal yang bagus untuk ekonomi kita yaitu eliminasi monopoli, oligopoli, praktik-praktik korupsi dan sebagainya. Yang *kedua* adalah solusi-solusi *orthodox* yang selalu digunakan oleh IMF dari tahun-ketahun dan dari negara-kenegara. IMF bertindak seolah-olah dewa penyelamat di negara-negara yang mengalami krisis, padahal tidak demikian. Sejak hadirnya IMF pada bulan Nopember tahun 1997 sampai saat ini ekonomi kita terus merosot. Bahkan solusi-solusi yang diberikan oleh IMF justru memperparah keadaan. Contohnya likuidasi perbankan yang

menimbulkan panik yang luar biasa dalam masyarakat,. justru memperdalam krisis ekonomi. Solusi-solusi *orthodox* seperti itu sudah banyak mendapat kritik, tidak saja kritik di dalam negeri tetapi juga kritik dari negeri yang menjadi donor IMF. Kemudian yang *ketiga*, menurut kami kesepakatan yang dilakukan IMF mengandung pesan sponsor. Pesan sponsor dari lembaga-lembaga asing, dari investor-investor asing untuk masuk ke Indonesia padahal sebenarnya isi kesepakatan tersebut tidak ada hubungannya dengan perbaikan krisis. Contohnya penurunan tarif sektor pertanian, ijin kepada investor asing untuk masuk sektor *retail*, dan negara asing harus masuk ke sektor perbankan, dan sebagainya. Dalam kondisi seperti ini yang menjadi korban adalah aktor lokal, kita bukan anti asing, kita ingin ada persaingan yang sehat dengan asing. Kalau dibiarkan tarif pertanian turun, akibatnya akan masuk semua produk-produk pertanian dari luar, akibatnya banyak sekali produk pertanian Thailand dan Filipina menguasai pasar Indonesia. Akhirnya kita yang dulu swasembada beras sekarang kita harus impor beras. Itulah contoh paket-paket IMF yang mengandung pesan sponsor.

Problem lain yang terjadi adalah berkaitan dengan akibat liberalisasi. Pejabat-pejabat kita semasa Soeharto semangat sekali untuk menandatangani kesepakatan tentang liberalisasi, tanpa mengukur kemampuan lokal, tanpa mengukur apakah kita sudah siap atau tidak untuk bersaing. Bukan kita anti liberalisasi, globalisasi. Kita ingin adanya persaingan yang sehat, kita ingin adanya *level playing field* antara asing dengan pelaku domestik. Pejabat kita jarang melihat bagaimana sesungguhnya kondisi petani kita, kondisi pedagang kecil kita, kondisi sektor *retail* kita, apa sudah siap untuk bersaing atau belum. Selama ini yang dilihat adalah kelompok besar itu, yang mendapat kemudahan, prioritas dan lain-lain.

Pola seperti tersebut di atas masih terus berlanjut, kita agak takut sekali sama asing. Contoh lain adalah dalam sektor sumber daya alam, sebenarnya momentum saat ini adalah untuk melakukan renegotiasi, akan tetapi sebagian menteri kita malah buru-buru mengatakan tidak ada renegotiasi, bahkan kepentingan asing akan dijamin. Kita tidak anti asing, kita ingin asing yang fair, yang bersih, yang bisa kerjasama

secara *win-win*, bukan asing yang mendukung praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Saya percaya kalau kita usir beberapa perusahaan asing yang mendukung korupsi, akan datang seratus lagi perusahaan, sebab Indonesia sebenarnya "surga" bagi mereka.

Ada contoh menarik dari Pakistan setelah Benazir Buttho jatuh, yaitu ada pemisahan yang tegas antara rezim baru dengan rezim lama. Ini bedanya dengan Indonesia, sistem kita sekarang ini adalah sistem "abu-abu". Kalau di Pakistan, begitu Benazir Buttho jatuh ada pemerintah baru yang tegas ngambil alih. Misalnya tentang kelistrikan di Pakistan, problemnya sama dengan Indonesia, *over supply, over price* dan sebagainya, termasuk juga menjadi sumber penjarahan keluarga, bahkan suami Benazir Buttho dianggap terlibat. Begitu pemerintah baru muncul, mereka langsung melakukan negosiasi ulang dan langsung melakukan tuduhan korupsi. Investor asing memang protes, tapi pemerintahannya bisa bernegosiasi.

Kalau ada asing-asing yang mendukung praktik-praktik KKN seharusnya kita berani mengusirnya. Sebab dunia Barat sudah merativikasi berbagai konvensi tentang pencegahan praktik KKN. Langkah seperti ini saya rasa harus dilakukan dalam jangka pendek ini, harta-harta hasil korupsi memang harus disita, kita membutuhkan dana yang sangat besar, sumber IMF sudah tidak bisa diandalkan. Mereka itu hanya memberi pinjaman sedikit-sedikit seperti selama ini dilakukan, sumber dana dari dalam negeri sendiri sebenarnya masih ada, yaitu harta-harta hasil KKN. Akan tetapi kalau harta tersebut disita melalui proses hukum akan membutuhkan waktu lama, seperti pengusutan harta Marcos di Philipina. Kalau pemerintahan ini kredibel dia bisa melakukan penyitaan melalui Tap MPR misalnya, dengan kerjasama dengan gubernur-gubernur bank sentral yang ada di luar negeri dan dengan pemerintah asing yang ada untuk melakukan penyitaan sementara aset-aset itu. Kalau itu memang itu terbukti hasil KKN, kita bisa menggunakan aset-aset itu untuk menyelamatkan ekonomi. Kami melakukan estimasi dana yang dapat kita peroleh kembali sekitar 5 milyar dollar. Akan tetapi sekali-lagi langkah-langkah seperti ini membutuhkan adanya suatu pemerintah yang relatif didukung oleh semua masyarakat dan juga kredibel.

Berkaitan dengan pertanian, memang selama ini masalahnya pertanian itu sangat ditinggalkan, bahkan seolah-olah dengan kesepakatan IMF ini dibuka begitu saja kepada asing. Padahal itu tidak perlu dilakukan, kalau kita lihat negara-negara maju seperti Amerika, dan beberapa negara Eropa sektor pertanian masih dipertahankan habis-habisan. Akan tetapi Indonesia yang sedang krisis malah membuka pasar pertaniannya. Akibat liberalisasi yang paling dekat adalah tahun 2003, AFTA. Kita tahu bahwa kawasan ini secara ekonomi, semua ambrol kecuali beberapa negara spesial seperti Singapura dan beberapa lainnya. Indonesia yang nilai tukar rupiahnya sudah merosot sedemikian dalam ternyata produk-produk pertanian kita tidak bisa dijual dipasar internasional, sektor nomigasi kita justru merosot. Penyebabnya adalah karena hambatan struktural seperti telah saya kemukakan di depan.

JAWABAN PEMBICARA

Mochtar Mas' oed

Saya ingin menambahkan beberapa hal mengenai menandatangani perjanjian pemerintah dengan IMF. Kalau kita lihat secara politik sebenarnya persoalan penandatanganan perjanjian internasional, yang kita permasalahan bukan hanya menyangkut isinya, tetapi juga prosedurnya. Selama ini pemerintah Indonesia merasa penandatanganan perjanjian internasional apapun tidak wajib diketahui oleh rakyat. Pemerintah berunding dengan IMF, dengan Bank Dunia, dengan Australia mengenai *Timor Gap*, dengan perusahaan apapun seperti Freeport misalnya, rakyatnya tidak perlu tahu, itulah anehnya. Mengapa hal itu terjadi? Karena tidak ada undang-undang yang mewajibkan itu, Indonesia tidak punya undang-undang ratifikasi perjanjian internasional. Karena itu kalau Presiden Soeharto menandatangani perjanjian internasional atau regional, maka prosesnya jauh lebih cepat dari Presiden Clinton, lebih cepat dari Mahathir, dan lebih cepat dari negara lain. Akan tetapi kecepatan itu bukan karena hebat, tapi memang hukumnya masih seperti itu.

Jadi kalau komisi I DPR bertanya mengapa tidak disertakan dalam membicarakan perjanjian dengan IMF? Jawabannya memang tidak ada peraturan DPR harus tahu dan harus dilibatkan. Karena itu kalau anda kecewa dengan perjanjian itu, mari kita mulai dengan prosedurnya. Mari kita buat undang-undang sehingga pemerintah jika akan menandatangani kontrak apapun dengan orang lain harus paling tidak sepengetahuan DPR. Untuk memperjelas, ibaratnya kalau seorang kepala keluarga keluar rumah lalu membuat kontrak dengan orang lain dan keluarga tidak tahu, kemudian tiba-tiba kepala keluarga tersebut meninggal, maka hukum waris apapun akan mewajibkan keluarga yang ditinggalkan untuk menanggung kontrak itu.

Karena itu sejak awal harus ada transparansi dalam perjanjian internasional. Sehingga mengapa *Timor Gap* ditandatangani rakyat harus tahu, walaupun mungkin tidak disetujui, tapi paling tidak diketahui prosesnya, menjadi wacana dalam masyarakat, kemudian dirundingkan. Sebagai contoh, mengapa Malaysia itu lebih lambat menandatangani perjanjian APEC? Karena Mahathir harus bertanya terlebih dahulu kepada rakyatnya. Boleh nggak ini Malaysia menandatangani perjanjian ini? Kalau wakil rakyat tidak setuju, maka dibatalkan niat untuk bergabung pada APEC. Demikian pula Presiden Bill Clinton, dia harus bertanya dulu kepada kongresnya, kalau disetujui langsung menjadi undang-undang dan resmi menjadi peraturan nasional. Kalau tidak disetujui maka menjadi batal, itulah contoh prosedur penandatanganan perjanjian di Malaysia dan Amerika.

Tentang pertanian di Indonesia. Persoalan terberat bagi pertanian Indonesia adalah kebijakan yang terlalu menekankan kebijakan pertanian pada ekosistem tanah sawah basah, yaitu beras. Contohnya orang Ambon yang sudah terlanjur biasa makan beras sekarang bingung karena tidak bisa lagi makan *papeda*. Dulu mereka tidak tergantung pada beras, sekarang semua import bahan makanan. Satu keluarga orang Maluku sebenarnya dapat makan tiga bulan dengan memotong sebatang sagu, sekarang mereka semua tergantung beras. Padahal untuk menghasilkan beras, harus membasahi tanah, membasahi tanah harus mendatangkan air dari tempat lain, berarti irigasi harus bagus. Padahal selama ini irigasi itu adalah sumber utang yang besar. Prasarana untuk irigasi itu pinjaman dari Bank Dunia, dan selalu membawa penyakit politik. Misalnya konflik

pembebasan tanah, seperti di Madura, Kedung Ombo, Riam Kanan, Koto Panjang, dan sebagainya.

Di samping masalah irigasi, pertanian sekarang juga harus berurusan dengan pabrik obat. Obat-obatan dalam pertanian kita juga menjadi beban yang besar, karena untuk mendatangkan obat-obatan itu menghabiskan banyak uang sebab investasinya sangat besar. Demikian pula untuk pupuk, kita harus menyisakan banyak sekali produk minyak supaya bisa dijadikan pupuk. Karena itu kita tidak bisa mendapatkan devisa minyak secara maksimal. Seluruh persoalan itu hanya karena kita ingin makan beras. Dunia pertanian juga terkait dengan masalah Dwi Fungsi ABRI yaitu ketika para petani disuruh menanam beras pada tahun 1970an, dan sebagian mereka menolak, karena menolak maka Koramil harus turut menjadi pengawas pertanian. Sekali lagi itu karena kita ingin makan nasi.

Gara-gara beras juga, kultur kita dan cara kita bertani sangat tergantung kepada teknologi yang dulu mereka tolak. Misalnya penggunaan berlebihan dari obat-obatan, kemudian muncul *abuse* terjadi *pesticide abuse* dan masih banyak *abuse* lain seperti itu di sawah. Kebiasaan itu sudah mengkultur di sana, membudaya, sehingga rasanya tidak puas kalau tidak menggenggam dan menyebarkan obat kurang puas rasanya. Sehingga ketika ada krisis kita jadi kerepotan dengan urusan pupuk dan obat-obatan.

Dari tinjauan anggaran belanja negara kebijakan tanah basah juga tidak adil, karena tanah yang bisa dibasahi hanya ada di pulau Jawa, Sumatra dan Bali. Tanah basah di Indonesia merupakan tanah minoritas, sebagian besar tanah di Indonesia tanah kering. Karena itu kalau program tanah basah di tekankan itu artinya belanja Departemen Pertanian sebagian besar hanya untuk Sumatera, Jawa, Bali, dan sebagian kecil Sulawesi Selatan, Gorontalo, dan Maluku. Saya merenungkan jangankan kita harus merombak cara berpikir terutama tentang apa yang bisa dimakan dan bagaimana menghasilkan apa yang dimakan tersebut.

Mengapa kita tidak mengembangkan pertanian tanah kering? Jawaban umumnya adalah karena teknologinya mahal, akan tetapi saya kira ahli-ahli kita harus didorong supaya mempelajari produksi pertanian di lahan sawah kering. Supaya dana dari Departemen Pertanian dan dari Bappenas tidak hanya ke Jawa, Sumatra dan Bali saja. Kalau kita menemukan teknologi pertanian tanah kering, maka kita bisa berpikir tidak hanya beras, akan tetapi juga berpikir tentang hortikultura misalnya.

Suatu contoh perbandingan yang menarik antara Indonesia dan Thailand, ketika Bank Dunia datang ke Indonesia, kita minta untuk dibantu produksi beras. Tetapi ketika mereka datang ke Thailand, mereka minta dibantu produksi hortikultura. Hasilnya adalah orang Thailand tahu bahwa jenis rebung bambu yang bisa di makan ada 120an jenis. Mereka juga tahu persis jenis rebung bambu apa yang akan diekspor ke Amerika Utara, ke Australia, ke Korea, dan sebagainya. Sedangkan di Indonesia, saya kira ketika ibu-ibu diminta menyebutkan lima jenis rebung bambu, maka ibu-ibu tersebut akan kesulitan. Menurut saya diversifikasi produk pertanian sebetulnya adalah soal kreatifitas, mengapa selama ini kita berpihak pada beras? Karena *vested interest*-nya besar sekali. Mulai dari siapa yang akan mengurus bantuan asing, siapa yang mengurus petrokimia, siapa yang mengurus pabrik-pabrik, sampai kepentingan Koramil, sebagaimana telah saya sebut di muka.

Kemudian tentang koperasi, sebaiknya kita jangan terlalu idealis membayangkan koperasi. Revrisond Baswir pernah melakukan penelitian mengenai koperasi, menurutnya koperasi kita diorganisasikan sedemikian rupa dalam Dekopin (Dewan Koperasi Indonesia) di mana dominasi tentara sangat berlebihan. Seluruh KUD (Koperasi Unit Desa) di Indonesia hanya diwakili satu induk koperasi, yaitu Inkud. Tetapi koperasi tentara diwakili berbagai induk-induk, Inkopad, Inkopal, Inkopau, Inkopol, dan lain-lain. Maka pantaslah jika semua yang mengurus Dekopin tunduk kepada Sri Mulyono Herlambang. Kemudian muncul pertanyaan juga jangan-jangan sembako yang akan disalurkan melalui koperasi, sebenarnya adalah sembako yang didistribusikan lewat tentara..

Tentang reformasi. Bagaimana menggalang kekuatan untuk menggelindingkan ide supaya rakyat tidak bingung dengan proses reformasi? Rakyat memang bingung, tapi tidak sebingung yang kita duga, sebab mereka sering menjawab lebih lugas dari kita. Lugasnya itu antara lain, kalau di jaman kemerdekaan pertanyaannya adalah kapan berhentinya merdeka, kapan berhentinya revolusi, sekarang juga begitu, kapan berhentinya reformasi? Tetapi yang harus kita ingat, masyarakat harus didorong untuk menjadi dewasa.

TENTANG PENULIS DAN PENYUNTING

Adnan Buyung Nasution, lahir di Jakarta 20 Juli 1934. Pendidikan Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1963), Strata-2 di University of Melbourne Australia (1959), dan Strata-3 (Ph.D) dari Rijksuniversiteit Utrecht Netherland (1992). Penerima *Human Right Awards* (Stockholm 1977, dan London 1978)

Ahmad Syafii Maarif, lahir di Sumpur Kudus, Sumatera Barat, 31 Mei 1935. Alumnus FKIS IKIP YOGYAKARTA, memperoleh M.A. dari Departemen Sejarah Ohio State University 1980, dan Ph. D. diperoleh dari Departemen Bahasa dan Peradaban Timur Dekat Chicago University 1983. Saat ini menjadi Guru Besar Madya pada FPIPS IKIP YOGYAKARTA. Anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA) RI, dan Pejabat Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Arif Arryman, lahir tanggal 3 Februari 1956. Alumnus Jurusan Teknologi Industri Institut Teknologi Bandung (1980). *Master of Engineering* dari Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand (1982). *Diplome d'etude Approfondie*, dari Universite Paris - IX Dauphine, France 1990. *Doctorate in Economics* Universite Paris - IX Dauphine, France 1995. Sekarang Managing Director ECONIT Advisory.

Darlis Darwis, lahir di Sulawesi Selatan 2 Juni 1954, alumnus Fakultas Teknik Jurusan Teknik Sipil Universitas Islam Indonesia. Pernah aktif di HMI, sekarang pengurus KAHMI. Berpengalaman sebagai konsultan *engineering* yang banyak mengikuti tender pemerintah dan banyak bersinggungan langsung dengan praktik-praktik KKN.

Edy Suandi Hamid, lahir di Tanjung Enim 11 Desember 1957. Gelar sarjana ekonomi diperoleh dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1983), dan Master of Economics dari Thammasat University, Bangkok, Thailand (1990). *Visiting Scholar* pada *Departement of Economics Monash University* (1998), dan kini sedang mengikuti program pendidikan doktor di UGM. Pernah menjadi peneliti pada Pusat Penelitian Pembangunan

Pedesaan dan Kawasan (P3PK) UGM (1983-1995). Sekarang adalah dosen pada fakultas ekonomi Universitas Islam Indonesia, peneliti pada Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakan (PPSK) Yogyakarta, dan Anggota Badan Pengkajian dan Pengembangan Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Fathurrahman Djamil, lahir di Sukabumi 7 Nopember 1960. Gelar sarjana (1982), master (1989) dan doktor (1993) diperoleh dari IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Tahun 1992/1993 menjadi *Visiting Ph. D. Student* pada McGill University, Montreal, Canada. Sehari-hari adalah dosen Fakultas Syari'ah IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Anggota Majelis Tarjih Pimpinan Pusat Muhammadiyah sejak 1990.

Mar'ie Muhammad, lahir di Surabaya. Mantan Direktur Jenderal Pajak, Mantan Menteri Keuangan pada Kabinet Pembangunan VI. Selama masa jabatannya dikenal dengan sebutan *Mr. Clean*. Sekarang menjadi pimpinan lembaga yang disebut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), dan Presiden Komisaris Bank Mandiri.

Mohtar Mas'oed, lahir di Malang (Jawa Timur) 8 Oktober 1949. Alumnus Fakultas Sospol Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1975), kemudian melanjutkan studi bidang politik dan pembangunan ekonomi pada The Ohio State University, 1981 (M.A.) dan tahun 1983 (Ph. D).

Muhammad Sayuti, lahir di Lamongan Jawa Timur 17 Maret 1971. Alumnus IKIP YOGYAKARTA (1996). Peneliti pada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan (LP-3) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dan sekretaris eksekutif pada Badan Pengkajian dan Pengembangan Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

M. Dawam Rahardjo, lahir di Solo 20 April 1942. Alumnus Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1969). Guru besar Universitas Muhammadiyah Malang, dan sekarang Rektor Unisma Bekasi.

Romli Atmasasmita, lahir di Cianjur (Jawa Barat) 1 Agustus 1944. Sarjana Hukum Universitas Padjajaran (1969), Master dari School of Law University of California, Berkeley, USA. Anggota *The American Society of Criminology* (sejak 1975), anggota *The American Criminal Justice Science* (sejak 1990), dan anggota *The International Society of Criminologist*, Paris (sejak 1975).

Sjafri Sairin, lahir di Bukittinggi 14 Pebruari 1945. Memperoleh gelar sarjana antropologi dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1973), M.A. dari Australian National University (1981), dan Ph. D. dari Cornell University USA.

Taufik Abdullah, lahir di Bukittinggi 1936. Gelar sarjana diperoleh dari Fakultas sastra dan kebudayaan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1962), dan Ph. D. tentang sejarah Asia Tenggara diperoleh dari Cornell University, Ithaca, New York (1970).

Th. Sumartana, lahir di Banjarnegara 15 Oktober 1944. Memperoleh gelar sarjana dari Sekolah Tinggi Teologia Jakarta (1971). Pernah mengikuti studi dialog antar agama di Geneva (1971-1973). Meraih Ph. D. dari Freij University, Denmark dengan thesis *Church on the Cross Road*. Dosen Fakultas Pasca Sarjana UKSW Salatiga.

INDEKS

A

- A.H. Nasution, 5
- Abu Rizal Bakrie, 155
 - Abuse, Resticide abuse, 184
 - Actual enforcemen, 124
 - Ad hoc, 178
- Afrika Sub-sahara, 197
- Afshah al-lisan, 109
- AFTA, 182
 - Agravated corruption, 31
- Ahmad Mursyidi, 44
- Akhlakul karimah, 66
- Al Baqarah, 20
- Al Nahl, 20
- Al Naml, 20
- Alat pemaksa (*apparatus of coercion*), 11
- Ali Sastromodjojo, 28
- Alienasi, 97
- Amar makruf nahi mungkar, 81
- Amdal, 71
 - Ancient, 161
- Anne O Krueger, 145
- APBN, 30
- APBN, 58
- APEC, 183
- Aristotelian, 52
- Arnold J. Heidensheimer, 166
- Arthassastra Bardhan, 162
- Asimetri, 15
- Arsarat al-'aqoarib, 104
- Azam, 135

B

- Balance, balancing, 179
- Baltom up, 170
- Bank Dunia, 31
- Bank Pembangunan Asia, 73
 - Bath Thailand, 4
- Benazir Buttho, 181
 - Bettle dress, 130
 - Biased againts, 147
- Birokrasi, 65
- Boeninger, 173
 - Booming, 120, 159
- BPKP, 72
- BPUPKI, 47
- Broker, 60
- Brokerisasi, 108
- Budaya kemiskinan (cultural of poverty), 14
- Budaya nrabas, 34
- BUMN, 30, 71
- Bung Hatta, 5, 9, 3
- Bushido, 66

C

- Cadel, 109
- Capital gains, 146
- CGI, 158
- Chandra Muzaffar, 3
 - Check and balance, 71
 - Civil-society, 98, 101
 - Cleavage, 101
- Cliffort Geertz, 12
 - Cohesiviness, 178
 - Company institution, 53
 - Conflict of interest, 79
 - Conflicting loyalties, 162

Consumer culture, 39
Copper, 154
Crash program, 85
Credible, 80

D

DAKAB, 61
David H. Bayley, 21
David W. Pearce, 1983; 26
Dawam Rahardjo, M., 19
Dealer, 58
Debt to equity sweep, 158
Demand, 141
Demokrasi Pancasila, 5
Despoti, 107
Dictatorship, 179
Dilema kultural, 17
Discretion, 146
DPR, 52
DPRD, 52

E

Economic growth, 4
Edy Suandi Hamid, 117
Egaliter, 66
Eksesif, 12
Erick Fromm, 99
Etnis, 17
Euphoria, 17
Exception, 126
Exit permit, 25
Exposed, 152

F

Fair play, 10

Fatwa, 119, 7, 3
Fiqah siyasah, 105
 Fixed income earners, 59
 Forty ways of embezzlement, 162
Fragmentasi, 101-2
 Free Chance, 6
 Freeport, 154
 Full disclosure, 94
 Full-rider effect, 148
 Funds, 158

G

Galilea, 99
GDP, 163
GN-OTA, 61
GNP (Gross National Product), 57
 Go public, 94
 Graft (sogok), 9
Gunnar Myrdal, 58

H

Halim, Dr, 28
HAM, 48
 Hedonism, 37
Herbert Feith, 28
 Hight cost economy, 156
HIPMI (Himpunan Pengusaha Muda Indonesia), 31

I

Ibn Taimiyah, 110
ICOR, 168
ICPR, 86
Ideologis otoritarianisme, 12
Idiologis kapitalisme, 12
 Idle plant, 145

Image, 39
IMF, 152
IMF (International Monetary Fund), 4
Impac, 179
In come corruption, 70
Income, 154
Inovasi, 36
Insider trading, 155
Instant culture, 37
Internal audit, 72
Inward looking, 13
IPTN, 46

J

J.S. Nye, 23
Jagdish Bhagwati, 196
Jeffrey A Winters, 168
John F. Kennedy, 116
Johnston, 173
Joint venture, 156
Joke-joke politik, 50
Joseph J. Senturia, 21

K

Kabinet Pembangunan VII, 80
Kaffaroh, 133
Kandidat, 142
Kapitalisme, 98
Karl Barth, 98
Kifarat, 133
Komite Anti-Aswah, 131
KOMNASHAM, 69
Koncoisme, 65
Konferensi Meja Bundar, 5
Konsepsi, 67

Konsumerisme, 38
Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, 6, 9
Korupsi defensif, 106
Korupsi ekstorsi, 106
Korupsi investif, 106
Korupsi nepotis, 106
Korupsi otogenik, 106
Korupsi suportif, 106
Korupsi transaksi, 106
Krakatau steel, 155
Kredit bermasalah, 12

L

Law enforcement, 118, 123, 133
Law enforcement, 73
Law in action, 124
Law in the book, 124
Law making, 123
Least cost combination, 165
Legitimated, 70
Lembaga Obstib, 25
Leonard D. White, 25
Levi Strauss, 14
Liem Sioe Liong, 27
Lobby, 148
Lockhead, 152

M

Mafia Berkeley, 4
Mafsadat, 106
Magna Carta, 66
Magnitude, 149
Mahatma Gandhi, 3
Maisaroh, 119
Mammonisme, 97

Mancur Olson, 147
Mao Zedong, 10
 Margin kemiskinan, 15
 Mark up, 67, 155-6
 Market board, 147
Martin Luther King, 127
 Marxisme-Leninisme, 98
Masyarakat madani (*civil society*), 17
 Merit, 11
 Meritocracy, 46, 65
Mitos, 14
MNC, 165
 Monarchi, 45
Monolitik, 5
Monopoli of power, 118
Moqashid al-Syari'ah, 106
 Moral economy, 14
 Moral force, 131-2
MPR, 12
MPRS, 5
Mr. Djody Gondokusumo, 29
Mu'amalah maliyyah, 105
Murphy, 164
Musa a.s., 20

N

Nasareth, 99
 Nation state, 16
 National choice, 139, 140, 143
NEFO, 50
Negara modern, 11
 New state, 12
Nizham al-hisbah, 112

O

OECD, 152

OECD, 67

Old society, 12

OLDEFO, 50

Opportunity cost, 148, 151, 156

Optimis, 80

Orde Baru, 4

Orde Lama, 4

Organized crime, 10, 49

Orientasi nilai, 34

Orthodox, 179, 180

Over price, 181

Over supply, 181

P

Papeda, 183

Patrimonialistik, 15

Patronage, 11

Paul A. Samuelson, 26

Paul Tillick, 98

Pembuktian negatif, 86

Pendekatan Kultural, 9

Per capita income, 4

Perkoncoan, 153

Petty corruption, 29

Policy corruption, 70, 79

Political corruption, 19, 21, 53

Political will, 124

Power tends to corrupt, 45

Preferential treatments, 152

Prestige, 39

Primordial, 12

Privilege, 100, 127, 152, 161

Progresif, 16

Public face, 53
Public interest, 24
Public office, 23
Public servant, 11
Punish and reward, 120
PUSRI, 156

Q

Qawiyy, 109
Qualified, 44

R

Raja Roesli, H., 3
Ratu Adil, 14
Ratu Balqis (Queen Sheba), 20
Real moslem, 134
Realistis, 59
Rent seeking activities, 164
Rente, 144
Resources, 154, 156, 157
Retail, 180
Retorika revolusioner, 16
Retribusi, 60
Revolusi Kebudayaan RRC, 1960; 10
Revolusioner, 50
Risywah, 104, 133
Robert Batis, 147
Robin Fox, 1973; 34
Roger Scruton, 1982; 21
Rolling, 160
Ruislag, 60
Rule, 146
Rule of law, 65, 173
RUU, 85

S

- Samenes, 42
- Sang Penyambung lidah rakyat, 12
- Sartono Kartodirjo, 14
- Sekularisme, 97
 - Self assessment, 72
 - Self-interestid, 149
 - Shared poverty, 13
 - Shleifer, 164
- Sistem Demokrasi Terpimpin, 4
- Sjafri Sairin, 33
 - Social economic mission , 158
 - Social evil, 100
 - Social movement, 14
- Soekarno, 4
- Soetjipto Wirosarjono, 106
- Sogok, 157
- Soudhon, 101
 - Spare part, 79
 - Speed money, 164
 - Spending habit, 80
 - Spoil system, 25
 - Status quo, 78, 82, 99
 - Subsisten, 14
- Supersemar, 132
 - Supply, 141
 - Supreme counter justise, 124
 - Survive, 40
- Syarifah, 116
- Syed Husain Alatas, 106

T

- Taamur, 104
- Taufik Abdullah, 9
- Tawaathu', 104

Tax-deductable, 67
Tax-reform, 72
Tembok Berlin, 179
Teori Plato dan Aristoteles, 9
TFP, 165
The end of vision, 52
The three musketeers, 12
Timor, 118
Timor gap, 182-3
Top down, 173
Total enforcement, 124
Tradisionalisme, 16
Transitions cost, 173
Transparency International, 162

U

Umar bin Khaththab, 112
Under estimate, 67
Uniformity, 42
Universitas Armsterdam, 162
Usamah Ibn Zaid, 109
Ushul fiqih, 106
Uswah hasanah, 44
UUD 1945, 47
UUD RIS, 53

V

Vested interest, 131, 173
Violent word, 50
Vishny, 164

W

Wazir, 109
Wilayah masyarakat, 10
Wilayah organisasi, 10

Wilayah privat (private spere), 10
Wilayah publik (public spere), 10
Wildan, 120
Wiranto, 131

