

KORUPSI DALAM JEJARING BIROKRASI

Oleh
Budiman
FISE UNY

Abstrak

Masalah korupsi menjadi masalah utama di Indonesia, dalam catatan Transparency International, dalam kurun waktu 5 tahun terakhir mulai tahun 2001-2005, Indeks Persepsi Korupsi yang diraih Indonesia adalah 1,9 – 2,2, angka ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang paling korup di dunia.

Pola kerja penyebaran perilaku korupsi di negara manapun, termasuk Indonesia secara teoretis tidak lepas dari masalah birokrasi. Tidak ada satupun korupsi yang tidak melibatkan birokrasi. Hingga saat ini birokrasi masih melayani diri sendiri terbukti dari 60-70 persen anggaran pemerintah masih berupa anggaran rutin, sisanya baru untuk publik.

Tulisan ini berupaya untuk menjelaskan mengenai pengertian korupsi, ciri-ciri serta pola dan modus korupsi dalam jejaring birokrasi di Indonesia. Jika pola birokrasi dalam jejaring birokrasi tidak segera di bongkar, dapat dipastikan upaya pemberantasan korupsi hanya akan berjalan ditempat. Titik fokus yang perlu dilakukan bukan lagi sekedar bagaimana mengadili pelaku korupsi, tapi lebih dari itu adalah bagaimana melakukan upaya pencegahan dengan memutus mata rantai penyebarannya dengan cara membongkar jejaring dalam birokrasi.

Kata Kunci: Indeks Persepsi Korupsi, Korupsi, Modus Korupsi

Pendahuluan

Semenjak tahun 1995, Transparansi Internasional telah menerbitkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) setiap tahun yang mengurutkan negara-negara di dunia berdasarkan persepsi

(anggapan) publik terhadap korupsi di jabatan publik dan politis. Selama tahun 2001-2004 Indonesia selalu menduduki peringkat 10 besar negara terkorup berdasarkan indeks persepsi korupsi. Baru pada tahun

2005 dengan peningkatan indeks maka peringkat Indonesia turun ke 15 besar.

Tabel 1. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia dari Tahun 2001-2005

Negara	2001		2002		2003		2004		2005	
	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat	Indeks	Peringkat
Indonesia	1,9	88/91	1,9	96/102	1,9	122/133	2,0	137/146	2,2	140/159

Sumber: Transparency.Org

Di Indonesia sendiri Peringkat korupsi yang paling tinggi adalah korupsi politik dan korupsi birokrasi. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2. Kasus Korupsi yang sedang ditangani oleh KPK

Nama Kasus dan Pelaku	Jumlah Kerugian Negara (US\$)	Jumlah Kerugian Negara (Rp)	Total (Rp)
Korupsi Perbankan	4.055.600.000	412.821.100.000.000	446.137.020.000.000
Korupsi Birokrasi	7.000.000.000	113.558.816.000.000	170.958.816.000.000
Korupsi BUMN non Bank	2.500.000.000	72.000.000.000	20.572.000.000.000
Korupsi Daerah		468.016.800.000	468.016.800.000
Korupsi dana Bantuan	10.000.000.000	8.921.000.000.000	90.921.000.000.000
Korupsi Polisi dan TNI		546.646.000.000	546.646.000.000
Swasta	3.430.500.000	5.435.000.000.000	33.565.100.000.000
Korupsi Politik		5.000.000.000	5.000.000.000
Total	26.986.100.000	541.887.578.800.000	763.173.598.800.000

Sumber: Kasus Korupsi yang sedang diperiksa Kejaksaan, Polisi, dan proses persidangan (berbagai Media Massa)

Maraknya kasus korupsi birokrasi disebabkan oleh peran birokrasi yang hingga saat ini masih melayani diri sendiri terbukti dari 60-70 persen anggaran pemerintah masih berupa anggaran rutin, si-

sanya baru untuk publik. Alat sebagaimana dikutip oleh Tri Widodo W. Utomo bahwa korupsi dipengaruhi oleh dua kondisi pokok. Pertama, adalah akibat dari sistem birokrasi patrimonial yang tidak

mengenal perbedaan antara lingkup pribadi dengan lingkup resmi, maka pelaksanaan pemerintahan dianggap sebagai urusan pribadi dan kekuasaan politik dianggap sebagai bagian dari miliknya pribadinya yang dapat dieksploitasi dengan cara menarik sumbangan atau pungutan. Kedua adalah masih kuatnya sistem persanakan atau kuatnya solidaritas kekerabatan dan kebiasaan saling memberi hadiah antar keluarga dalam masyarakat.

Pengertian Korupsi

Dari segi semantik, "korupsi" berasal dari bahasa Inggris, yaitu *corrupt*, yang berasal dari perpaduan dua kata dalam bahasa latin yaitu *com* yang berarti bersama-sama dan *rumpere* yang berarti pecah atau jebol. Sedangkan definisi korupsi (bahasa latin: *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* = bu-suk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) menurut Transparency International adalah perilaku pejabat publik, baik politikus/politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka.

Istilah "korupsi" juga bisa dinyatakan sebagai suatu perbuatan tidak jujur atau penyelewengan yang dilakukan karena adanya su-

atu pemberian. Dalam prakteknya, korupsi lebih dikenal sebagai menerima uang yang ada hubungannya dengan jabatan tanpa ada catatan administrasinya.

Secara hukum pengertian "korupsi" adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.

Dari sudut pandang hukum, perbuatan korupsi mencakup unsur-unsur:

- melanggar hukum yang berlaku
- penyalahgunaan wewenang
- merugikan negara
- memperkaya pribadi/diri sendiri

Dalam arti yang luas, korupsi atau korupsi politis adalah penyalahgunaan jabatan resmi untuk keuntungan pribadi. Semua bentuk pemerintah/pemerintahan rentan korupsi dalam prakteknya. Beratnya korupsi berbeda-beda, dari yang paling ringan dalam bentuk penggunaan pengaruh dan dukungan untuk memberi dan menerima pertolongan, sampai dengan korupsi berat yang diresmikan, dan sebagainya. Titik ujung korupsi adalah kleptokrasi, yang arti harafiahnya *pemerintahan oleh para pencuri*, di mana pura-pura bertindak jujur pun tidak ada sama sekali.

Sebab-sebab Korupsi

Tindak korupsi yang dilakukan oleh seseorang bukanlah suatu peristiwa yang berdiri sendiri. Perilaku korupsi menyangkut berbagai hal yang sifatnya kompleks. Faktor-faktor penyebabnya bisa dari internal pelaku-pelaku korupsi, tetapi bisa juga bisa berasal dari situasi lingkungan yang kondusif bagi seseorang untuk melakukan korupsi. Berikut ini adalah aspek-aspek penyebab seseorang berbuat korupsi.

Menurut Dr. Sarlito W. Sarwono, tidak ada jawaban yang persis, tetapi ada dua hal yang jelas, yakni :

- a. Dorongan dari dalam diri sendiri (keinginan, hasrat, kehendak dan sebagainya),
- b. Rangsangan dari luar (dorongan teman-teman, adanya kesempatan, kurang kontrol dan sebagainya).

Dr. Andi Hamzah dalam disertasinya menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni

- a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat;
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang

kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi;

- d. Modernisasi pengembangan korupsi

Analisa yang lebih detil lagi tentang penyebab korupsi diutarakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam bukunya berjudul "Strategi Pemberantasan Korupsi," antara lain :

1. Aspek Individu Pelaku

a. Sifat tamak manusia

Kemungkinan orang melakukan korupsi bukan karena orangnya miskin atau penghasilan tak cukup. Kemungkinan orang tersebut sudah cukup kaya, tetapi masih punya hasrat besar untuk memperkaya diri. Unsur penyebab korupsi pada pelaku semacam itu datang dari dalam diri sendiri, yaitu sifat tamak dan rakus.

b. Moral yang kurang kuat

Seorang yang moralnya tidak kuat cenderung mudah tergoda untuk melakukan korupsi. Godaan itu bisa berasal dari atasan, teman setingkat, bawahannya, atau pihak yang lain yang memberi kesempatan untuk itu.

c. Penghasilan yang kurang mencukupi

Penghasilan seorang pegawai dari suatu pekerjaan selayaknya memenuhi kebutuhan hidup yang wajar. Bila hal itu tidak terjadi maka seseorang akan berusaha

memenuhinya dengan berbagai cara. Tetapi bila segala upaya dilakukan ternyata sulit didapatkan, keadaan semacam ini yang akan memberi peluang besar untuk melakukan tindak korupsi, baik itu korupsi waktu, tenaga, pikiran dalam arti semua curahan peluang itu untuk keperluan di luar pekerjaan yang seharusnya.

d. Kebutuhan hidup yang mendesak

Dalam rentang kehidupan ada kemungkinan seseorang mengalami situasi terdesak dalam hal ekonomi. Keterdesakan itu membuka ruang bagi seseorang untuk mengambil jalan pintas diantaranya dengan melakukan korupsi.

e. Gaya hidup yang konsumtif

Kehidupan di kota-kota besar acapkali mendorong gaya hidup seseorang konsumtif. Perilaku konsumtif semacam ini bila tidak diimbangi dengan pendapatan yang memadai akan membuka peluang seseorang untuk melakukan berbagai tindakan untuk memenuhi hajatnya. Salah satu kemungkinan tindakan itu adalah dengan korupsi.

f. Malas atau tidak mau kerja

Sebagian orang ingin mendapatkan hasil dari sebuah pekerjaan tanpa keluar keringat alias malas bekerja. Sifat semacam ini akan potensial melakukan tindakan apapun dengan cara-cara mudah

dan cepat, diantaranya melakukan korupsi.

g. Ajaran agama yang kurang diterapkan

Indonesia dikenal sebagai bangsa religius yang tentu akan melarang tindak korupsi dalam bentuk apapun. Kenyataan di lapangan menunjukkan bila korupsi masih berjalan subur di tengah masyarakat. Situasi paradok ini menandakan bahwa ajaran agama kurang diterapkan dalam kehidupan.

2. Aspek Organisasi

a. Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan

Posisi pemimpin dalam suatu lembaga formal maupun informal mempunyai pengaruh penting bagi bawahannya. Bila pemimpin tidak bisa memberi keteladanan yang baik di hadapan bawahannya, misalnya berbuat korupsi, maka kemungkinan besar bawahannya akan mengambil kesempatan yang sama dengan atasannya.

b. Tidak adanya kultur organisasi yang benar

Kultur organisasi biasanya punya pengaruh kuat terhadap anggotanya. Apabila kultur organisasi tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan berbagai situasi tidak kondusif mewarnai kehidupan organisasi. Pada posisi demikian perbuatan negatif, seperti korupsi memiliki peluang untuk terjadi.

c. Sistim akuntabilitas yang benar di instansi pemerintah yang kurang memadai

Pada institusi pemerintahan umumnya belum merumuskan dengan jelas visi dan misi yang diembannya dan juga belum merumuskan dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai dalam periode tertentu guna mencapai misi tersebut. Akibatnya, terhadap instansi pemerintah sulit dilakukan penilaian apakah instansi tersebut berhasil mencapai sasarnya atau tidak. Akibat lebih lanjut adalah kurangnya perhatian pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini memunculkan situasi organisasi yang kondusif untuk praktik korupsi.

d. Kelemahan sistim pengendalian manajemen

Pengendalian manajemen merupakan salah satu syarat bagi tindak pelanggaran korupsi dalam sebuah organisasi. Semakin longgar/lemah pengendalian manajemen sebuah organisasi akan semakin terbuka perbuatan tindak korupsi anggota atau pegawai di dalamnya.

e. Manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasi

Pada umumnya jajaran manajemen selalu menutupi tindak korupsi yang dilakukan oleh segelintir oknum dalam organisasi. Akibat sifat tertutup ini pelanggaran korupsi

justeru terus berjalan dengan berbagai bentuk.

3. Aspek Tempat Individu dan Organisasi Berada

a. Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi.

Korupsi bisa ditimbulkan oleh budaya masyarakat. Misalnya, masyarakat menghargai seseorang karena kekayaan yang dimilikinya. Sikap ini seringkali membuat masyarakat tidak kritis pada kondisi, misalnya dari mana kekayaan itu didapatkan.

b. Masyarakat kurang menyadari sebagai korban utama korupsi.

Masyarakat masih kurang menyadari bila yang paling dirugikan dalam korupsi itu masyarakat. Anggapan masyarakat umum yang rugi oleh korupsi itu adalah negara. Padahal bila negara rugi, yang rugi adalah masyarakat juga karena proses anggaran pembangunan bisa berkurang karena dikorupsi.

c. Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi.

Setiap korupsi pasti melibatkan anggota masyarakat. Hal ini kurang disadari oleh masyarakat sendiri. Bahkan seringkali masyarakat sudah terbiasa terlibat pada kegiatan korupsi sehari-hari dengan cara-cara terbuka namun tidak disadari.

d. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan bisa dicegah dan diberantas.

Pada umumnya masyarakat berpandangan masalah korupsi itu tanggung jawab pemerintah. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi itu bisa diberantas hanya bila masyarakat ikut melakukannya.

e. Aspek peraturan perundang-undangan.

Korupsi mudah timbul karena adanya kelemahan di dalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencakup adanya peraturan yang monopolistik yang hanya menguntungkan kroni penguasa, kualitas peraturan yang kurang memadai, peraturan yang kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi dan revisi peraturan perundang-undangan.

Dalam hal korupsi birokrasi, Tri Widodo W. Utomo menyebutkan empat dimensi praksis atau aspek administratif penyebab munculnya korupsi sebagai berikut:

1. Sistem administrasi yang belum sempurna untuk mencegah kebocoran.

Dalam sistem manajemen/administrasi yang baik, fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi/pengawasan merupakan suatu sistem yang integral dan tidak dapat berdiri sendiri. Hal ini dimaksudkan agar fungsi-fungsi tersebut dapat menjadi instrumen

yang efektif dalam mencapai tujuan organisasi, seklaigus untuk memastikan bahwa pengelolaan organisasi telah sesuai dengan perencanaan yang disusun sebelumnya. Kebocoran, pemborosan maupun kesalahan-kesalahan administrasi lainnya mengindikasikan bahwa sistem administrasi yang ada belum berfungsi dengan baik.

2. Tingkat kesejahteraan aparatur yang masih dibawah standar.

Mitos yang berkembang selama ini menyebutkan bahwa pegawai negara atau aparatur adalah abdi negara dan abdi masyarakat. Oleh karena itu, merupakan hal yang tabu apabila seorang aparatur lebih mementingkan pemenuhan kebutuhan sehari-harinya dibandingkan pengabdianya. Dengan penghasilan yang pas-pasan, sementara diluar lingkungannya banyak terjadi kemewahan yang diperlihatkan oleh para pengusaha dan pejabat tinggi, maka terjadilah kesenjangan antara kelompok yang memiliki fasilitas, lobby dan monopoli disatu pihak dengan aparatur kebanyakan dilain pihak. Selain itu terjadi pula kesenjangan antara penghasilan yang diterimanya setiap bulan dnegan biaya kebutuhan yang harus dikeluarkan. Berbagai kesenjangan inilah yang mendorong aparatur untuk menyeleweng ketika ada kesempatan.

3. Sanksi hukum konkrit yang belum maksimal dan sulit ditegakkan.

Meskipun sudah ada badan dan peraturan yang secara khusus dibuat untuk mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi, namun dalam implementasinya sulit untuk ditegakkan. Di satu sisi belum ada kemauan secara politik dari pemerintah untuk memerangi korupsi. Seringkali yang terjadi adalah mahkamah agung menghentikan penuntutan dengan alasan kepentingan umum, hal ini tidak bisa dilepaskan dari sistem birokrasi patrimonial. Pemberantasan terhadap korupsi berarti juga memerangi sanak saudara atau dirinya sendiri.

4. Kecenderungan kolusi yang sulit dibuktikan.

Sistem birokrasi patrimonial dan rendahnya tingkat kesejahteraan membawa kecenderungan terjadinya kolusi antara penguasa dengan pengusaha atau antara birokrat dengan konglomerat. Dalam prakteknya, fakta terjadinya kolusi hanya bisa dibuktikan secara formil sedangkan secara materiil sangat sulit dibuktikan. Disinilah diperlukan pembaharuan sistem hukum yang semata-mata mengandalkan kebenaran formil dalam pembuktiannya, tetapi juga harus memperhatikan perasaan keadilan dalam masyarakat secara formil.

Ciri-ciri Korupsi

Korupsi di manapun dan kapanpun selalu memiliki ciri khas. Ciri tersebut bisa bermacam-macam, beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

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

raha-sia perusahaan tempat seseorang bekerja, mengambil komisi yang seharusnya hak perusahaan.

Modus Korupsi

Modus korupsi adalah cara-cara bagaimana korupsi itu dilakukan. Banyak modus-modus dalam korupsi. Di bawah ini hanyalah sekedar contoh bagaimana modus korupsi itu dilakukan :

1. Pemerasan Pajak

Pemeriksa pajak yang memeriksa wajib pajak menemukan kesalahan perhitungan pajak yang mengakibatkan kekurangan pembayaran pajak. Kesalahan-kesalahan tersebut bisa karena kesengajaan wajib pajak dan bisa juga bukan karena kesengajaan. Kekurangan tersebut dianggap tidak ada dan imbalannya wajib pajak harus membayarkan sebagian kekurangan tersebut masuk ke kantong pemeriksa pajak.

2. Manipulasi Tanah

Berbagai cara dilakukan untuk memanipulasi status kepemilikan tanah termasuk, memanipulasi tanah negara menjadi milik perorangan/badan, merendahkan pembebasan tanah dan meninggikan pertanggungjawaban, membebaskan terlebih dahulu tanah yang akan kena proyek dengan harga murah.

3. Jalur Cepat Pembuatan KTP

Dalam Pembuatan KTP dikenal 'jalur biasa' dan 'jalur cepat'. Jalur biasa adalah jalur prosedural biasa, yang mungkin waktunya lebih lama tapi biayanya lebih murah. Sedangkan 'jalur cepat' adalah proses pembuatannya lebih capat dan harganya lebih mahal.

4. SIM Jalur Cepat

Dalam proses pembuatan SIM secara resmi, diberlakukan ujian/tes tertulis dan praktek yang dianggap oleh sebagian warga, terutama sopir akan mempersulit pembuatan SIM Untuk mempercepat proses itu mereka membayar lebih besar, asalkan tidak harus mengikuti ujian. Biaya tidak resmi pengurusan SIM biasanya langsung ditetapkan oleh petugas. Biasanya yang terlibat dalam praktek ini adalah warga yang mengurus SIM dan oknum petugas yang menangani pengurusan SIM.

5. Markup Budget/Anggaran

Biasanya terjadi dalam proyek dengan cara menggelembungkan besarnya dana proyek dengan cara memasukkan pos-pos pembelian yang sifatnya fiktif. Misalnya dalam anggaran dimasukkan pembelian komputer tetapi pada prakteknya tidak ada komputer yang dibeli atau kalau komputer dibeli harganya lebih murah.

6. Proses Tender

Dalam proses tender pengerjaan tender seperti perbaikan jalan atau pembangunan jembatan

seringkali terjadi penyelewengan. Pihak yang sebenarnya memenuhi persyaratan tender, terkadang tidak memenangkan tender karena telah dimenangkan oleh pihak yang mampu 'main belakang' dengan membayar lebih mahal, walaupun tidak memenuhi syarat. Dalam hal ini telah terjadi penyogokan kepada pemberi tender oleh peserta tender yang sebenarnya tidak qualified

7. Penyelewengan dalam Penyelesaian Perkara

Korupsi terjadi tidak selalu dalam bentuk uang, tetapi mengubah (menafsirkan secara sepihak) pasal-pasal yang ada untuk meringankan hukuman kepada pihak yang memberi uang kepada penegak hukum. Praktek ini melibatkan terdakwa/tersangka, penegak hukum (hakim/jaksa) dan pengacara.

Istilah-istilah Umum dalam Kegiatan Korupsi

Dalam tindakan korupsi sudah tercipta istilah-istilah yang biasa digunakan antar pelaku, istilah tersebut antara lain:

1. Uang Tip: Sama dengan 'budaya amplop' yakni memberikan uang ekstra kepada seseorang karena jasanya/pelayanannya. Istilah ini muncul karena pengaruh budaya Barat yakni pemberian uang ekstra kepada pelayan di restoran atau hotel.

2. Angpao: Pada awalnya muncul untuk menggambarkan

kebiasaan yang dilakukan oleh etnis Cina yang memberikan uang dalam amplop kepada penyelenggara pesta. Dalam perkembangan selanjutnya, hingga saat ini istilah ini digunakan untuk menggambarkan pemberian uang kepada petugas ketika mengurus sesuatu di mana pemberian ini sifatnya tidak resmi atau tidak ada dalam peraturan

3. Uang Administrasi: Pemberian uang tidak resmi kepada aparat dalam proses pengurusan surat-surat penting atau penyelesaian perkara/kasus agar penyelesaiannya cepat selesai.

4. Uang Diam: Pemberian dana kepada pihak pemeriksa agar kekurangan pihak yang diperiksa tidak ditindaklanjuti. Uang diam biasanya diberikan kepada anggota DPRD ketika memeriksa pertanggung jawaban walikota/gubernur agar pertanggung jawabannya lolos.

5. Uang Bensin: Uang yang diberikan sebagai balas jasa atas bantuan yang diberikan oleh seseorang. Istilah ini menggambarkan ketika seseorang yang akrab satu sama lain, seperti antara teman satu dengan yang lain. Misalnya A minta bantuan B untuk membeli sesuatu, si B biasanya melontarkan pernyataan, uang bensinya mana ?

6. Uang Pelicin: Menunjuk pada pemberian sejumlah dana

(uang) untuk memperlancar (mempermudah) pengurusan perkara atau surat penting.

7. **Uang Ketok:** Uang yang digunakan untuk mempengaruhi keputusan agar berpihak kepada pemberi uang. Istilah ini biasanya ditujukan kepada hakim dan anggota legislatif yang memutuskan perkara atau menyetujui/mengesahkan anggaran usulan eksekutif, dilakukan secara tidak transparan.

8. **Uang Kopi:** Uang tidak resmi yang diminta oleh aparat pemerintah atau kalangan swasta. Permintaan ini sifatnya individual dan berlaku di masyarakat umum.

9. **Uang Pangkal:** Uang yang diminta sebelum melaksanakan suatu pekerjaan/kegiatan agar pekerjaan tersebut lancar

10. **Uang Rokok:** Pemberian uang yang tidak resmi kepada aparat dalam proses pengurusan surat-surat penting atau penyelesaian perkara/kasus penyelesaiannya cepat.

11. **Uang Damai:** Digunakan ketika menghindari sanksi formal dan lebih memberikan sesuatu biasanya berupa uang/materi sebagai ganti rugi sanksi formal.

12. **Uang di Bawah Meja:** Pemberian uang tidak resmi kepada petugas ketika mengurus/membuat surat penting agar prosesnya cepat

13. **Tahu Sama Tahu:** Digunakan di kalangan bisnis atau biro-

krat ketika meminta bagian/sejumlah uang. Maksud antara yang meminta dan yang memberi uang sama-sama mengerti dan hal tersebut tidak perlu diucapkan.

14. **Uang Lelah:** Menunjuk pada pemberian uang secara tidak resmi ketika melakukan suatu kegiatan. Uang lelah ini biasanya diminta oleh orang yang diminta bantuannya untuk membantu orang lain. Istilah ini kemudian sering digunakan oleh birokrat ketika melayani masyarakat untuk mendapatkan uang lebih.

Pola-pola korupsi dalam birokrasi

Sedangkan dalam tindakan korupsi yang melibatkan birokrasi, ada beberapa pola yang biasa dilakukan oleh pelaku korupsi. Secara umum pola korupsi dalam birokrasi ada tiga pola, sebagaimana yang dikemukakan oleh Muhammad Yasin Kara (2006) yaitu:

1. Tidak ada profesionalisme dalam penyusunan anggaran dan pendapatan belanja negara. Dari analisis yang dilakukan proses penyusunan APBN dari berbagai departemen bersifat copy-paste dari tahun ke tahun. Hal ini terbukti dengan tidak adanya perbedaan yang signifikan antara draf APBN yang di ajukan ke DPR setiap tahunnya. Hampir semua departemen dalam melakukan penyusunan anggaran belum mempertim-

bangkan pemberdayaan masyarakat. Dana APBN yang diajukan hanya dipergunakan untuk kebutuhan belanja rutin tanpa melakukan analisis detail terhadap kebutuhan masyarakat terkait dengan misi departemen.

2. Penunjukkan tender proyek tidak sesuai undang-undang. Pemberian tender biasanya dilakukan dengan menawarkan secara lisan tidak di umumkan di media massa sebagaimana yang diatur undang-undang kepada rekan-rekan dekat bahwa ada proyek di departemen di bidang tertentu. Biasanya sudah dilakukan pemotongan sekitar 40 persen dari nilai pagu proyek yang ditetapkan, sisanya baru diberikan kepada pemenang tender dan masih di bagi-bagi dengan sesama pejabat di departemen yang menangani proyek itu.

3. Korupsi konspiratif dengan melibatkan berbagai pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan publik dan politik. Proyek-proyek negara yang terserap selama ini hanyalah sekitar 60 persen dari total anggaran yang tersedia. Sekitar 5 persen dari nilai anggaran diambil pihak departemen yang menangani proyek, 5 persen disetorkan untuk menurunkan dananya ke pihak departemen yang terkait, 5 persen untuk untuk pihak terkait yang melegitimasi keputusan adanya suatu proyek, 5 persen untuk tim audit laporan

keuangan, 5 persen untuk pihak terkait dalam pemerintah di tingkat provinsi, 5 persen untuk pihak terkait di tingkat kabupaten dan sisanya (10 persen) untuk mereka yang mengerjakan proyek tersebut.

Dari Laporan Akhir tahun *Indonesia Corruption Watch* modus korupsi birokrasi sebagian besar adalah korupsi yang berkaitan dengan tender/ lelang proyek dengan modus antara lain melalui: mark-up, mark down, pelanggaran prosedur, manipulasi data/ dokumen, merubah spesifikasi barang dan penunjukan langsung. Praktek korupsi ini banyak terjadi mengingat sebagian bedar alokasi anggaran pemerintah digunakan untuk proyek-proyek pengadaan barang dan jasa. Sedangkan modus yang melibatkan birokrasi secara rinci dapat dibagi sebagai berikut:

1. Korupsi yang melibatkan DPRD ada empat modus utama.

a. Modus pertama adalah dengan menggelembungkan batas alokasi penerimaan anggota dewan atau yang sering di sebut *mark-up*. Dikatakan sebagai mark up karena PP 110/ 2000 tentang kedudukan Keuangan DPRD sebenarnya telah membatasi secara rinci penerimaan bagi anggota dewan yang bisa ditoleransi sesuai dengan tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD).

b. Modus kedua adalah menggandakan (*redundant*) item

penerimaan anggota dewan melalui berbagai strategi. Strategi yang paling kerap muncul adalah dengan memasukkan item anggaran yang berbeda-beda untuk satu fungsi. Misalnya terdapat pos asuransi untuk kesehatan, tapi di pos lain muncul item tunjangan kesehatan.

c. Modus ketiga dengan cara mengada-adakan pos penerimaan anggaran yang sebenarnya tidak diatur dalam PP 110/ 2000. Kasus yang paling banyak mencuat adalah alokasi anggaran untuk pos dana purnabakti.

d. Modus keempat adalah korupsi dalam pelaksanaan program kegiatan dewan. Modusnya dengan cara membuat SPJ fiktif program kegiatan dewan yang tidak pernah dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

Dari keempat modus tersebut diatas, modus keempat bisa dianggap yang paling konvensional dan umum terjadi di berbagai instansi pemerintah (birokrasi). Dalam pengertian bahwa tindakan korupsi dengan cara memanipulasi dokumen pertanggungjawaban penggunaan APBD hingga seolah-olah sebuah program telah dilaksanakan merupakan perbuatan yang nyata-nyata melanggar hukum, merugikan keuangan negara dan terdapat upaya untuk memperkaya diri sendiri.

2. Korupsi yang melibatkan Kepala Daerah

a. Korupsi yang banyak terjadi adalah dalam pengadaan/ tender dan pelaksanaan proyek/ program. Korupsi terjadi karena adanya kewenangan yang besar dari pemegang otoritas, dalam hal ini kepala daerah, untuk menentukan panitia pengadaan/ tender, proyek/ program yang diadakan, peserta tender, mekanisme tender hingga penentuan pemenang tender.

b. Korupsi kolaboratif dengan melibatkan dua pihak atau lebih guna mengamankan posisi atau kedudukan mengingat tugas/ fungsi/ wewenang dari masing-masing pihak. Korupsi kolaboratif berpeluang muncul ketika ada kekuatan yang seimbang (baca: kewenangan) antar pihak yang diawasi dengan pihak yang mengawasi yakni eksekutif (Kepala daerah) dengan legislatif (DPRD). Jika kekuatan itu tidak seimbang, yang muncul adalah pemerasan. Namun jika eksekutif meminta kepada legislatif untuk tidak menggunakan fungsi kontrolnya akan melahirkan penyuapan (*bribery*).

Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi

Mengingat korupsi birokrasi berpangkal kepada hal-hal yang sifatnya kompleks dan sistematis, maka upaya pencegahan dan penanggulangnya perlu ditempuh melalui pendekatan interdisipliner dan multidisipliner. Dalam kaitain ini, ca-

ra terbaik untuk memberantas korupsi dapat dibagi dalam tiga kategori besar, yakni kategori kultural, sosial historis dan pemerintahan.

1. Kategori Kultural

Program penanggulangan korupsi sangat tergantung pada keadaan dan kemauan kelompok pemimpin. Dalam hal ini dituntut kesadaran mereka serta pengertian dan pemahaman terhadap sifat, sebab dan akibat korupsi. Selain itu perlu juga dibangun keberanian membuang pejabat korup yang sistematis. Pemberantasan korupsi melalui instrumen yuridis tidak akan pernah bisa membatat ke akar-akarnya. Hal yang lebih penting untuk dilakukan adalah pembenahan terhadap pola tingkah laku baik dari pemegang kekuasaan maupun dari masyarakat umum yang belum terkena virus korupsi.

2. Kategori Sosial Historis

Budaya birokrasi patrimonial perlu dihilangkan secara perlahan namun pasti, sehingga pada saatnya akan dapat menghapus budaya nepotisme yang sama sekali tidak mendukung penciptaan profesionalisme birokrasi. Sistem perekrutan aparatur pemerintah harus dilakasankan secara fair dan obyektif dengan melihat kemampuan calon aparatus bukan melihat darimana ia berasal.

3. Kategori Pemerintahan

Dari segi kategori pemerintahan setidaknya ada tiga hal yang perlu dilakukan, yaitu:

a. Penyempurnaan atau pembaharuan sistem administrasi yang belum sempurna untuk mencegah kebocoran. Fungsi pengawasan harus lebih intensif dan melakukan pemangkasan terhadap duplikasi dalam kelembagaan pengawasan.

b. Peningkatan kesejahteraan aparatus.

Kesejahteraan disini harus ditafsirkan sebagai pemenuhan kebutuhan fisik dan non fisik, dengan adanya dua pemenuhan kebutuhan tersebut diharapkan aparatus tidak mudah tergoda untuk melakukan penyelewengan, justru sebaliknya akan memperkuat motivasinya guna mengabdikan diri kepada kepentingan bangsa dan masyarakat.

c. Pembaharuan sistem hukum pidana nasional.

Pembaharuan sistem hukum disini dimaksudkan sebagai penerapan norma-norma yang tidak semata-mata mengandalkan kepada kebenaran formil dalam pembuktiannya, tetapi juga harus memperhatikan perasaan keadilan dalam masyarakat secara materiil.

Daftar Pustaka :

- , Politisi dan Birokrat Terkorup; Pemberantasan Tak Punya Fokus. Kompas, 23 Februari 2006
- Laporan Akhir Tahun 2004 Indonesia Corruption Watch, Otonomi Daerah, Lahan Subur Korupsi, Tidak diterbitkan
- Goodpaster, Garry, Refleksi tentang Korupsi di Indonesia, Makalah, tidak diterbitkan
- Utomo, Tri Widodo W, Korupsi di Negara Berkembang, Makalah, tidak diterbitkan
- Yasin Kara, Muhammad. Pola Korupsi dalam Birokrasi. Tempo, Rabu 2 Agustus 2006

Daftar Situs:

www.transparency.org
www.transparansi.or.id
www.wikipedia.id

Biodata Penulis

Nama lengkap penulis adalah Budiman, S.Pd., salah satu staf pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta