

MENCARI ALTERNATIF STRATEGI PEMBERANTASAN KORUPSI

Agus Pramusinto

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM
Pengelola Program Magister Administrasi Publik UGM

Diterima: 15 Maret 2009

Diproses: 25 Maret 2009

ABSTRACT

This paper discusses an alternative strategy to combat corruption in Indonesia. Various approaches previously adopted such as law enforcement and administrative reform are not effective enough. The result of reducing corruption is not satisfactory as evidence that level of corruption in the country remains high. Therefore, a cultural approach is needed to supplement the existing ones. By introducing an anti-corruption culture through education, we hope that people will become aware of the danger of corruption and prevent themselves from being involved in corrupt practices. This method should be adopted from early time in the kindergarten and elementary school.

Keywords: *corruption, reform, cultural approach.*

PENDAHULUAN

Salah satu isu penting dalam reformasi tata pemerintahan (*governance reform*) adalah pemberantasan korupsi. Alasan pembenarnya sederhana: praktik korupsi telah menjadi masalah serius di dalam tubuh pemerintahan maupun institusi lainnya (Klitgaard, 1988; Chui, 2000: 37), dan di banyak negara, korupsi telah bersifat melembaga (*institutional*) (Sullivan & Shkolnikov, 2006). Selain itu, dalam diskursus pembangunan konvensional, korupsi telah diidentifikasi sebagai kendala besar (*major obstacle*) bagi peningkatan tata pemerintahan, pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan pembangunan nasional. (<http://www.acaj.org/news/2008/05/cfp-institutions-culture-corruption>). Karenanya, korupsi bukan lagi persoalan individual negara melainkan merupakan masalah global. Korupsi yang dicirikan oleh aparat negara yang menggunakan posisinya untuk keuntungan pribadi telah berakibat pada rusaknya sendi-sendi ekonomi negara, stabilitas dan tata tertib publik (Dengju, 2000: 69).

Upaya-upaya membentuk tata pemerintahan yang baik (*good governance*) diarahkan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Karena itu, semua negara menciptakan berbagai strategi untuk mengurangi praktik korupsi yang terjadi di negaranya. Lembaga-lembaga internasional melakukan berbagai skema asistensi untuk membantu sebuah negara keluar dari jeratan praktik korupsi. Berbagai jaringan anti korupsi dibangun melalui serangkaian aktivitas konferensi. Misalnya, pada tanggal 2-5 April 2007 diselenggarakan *The Global Forum V on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. Peserta forum tersebut adalah para menteri, pemimpin organisasi lembaga pemerintahan, pejabat senior yang mengurus pemberantasan korupsi, akademisi, dan wakil masyarakat sipil dari seluruh dunia. Selain itu, pada tanggal 29-31 Oktober 2008, *United Nations Economic Commission for Africa* menyelenggarakan *International Conference on Institutions, Culture and Corruption in Africa* (<http://www.acao.org/news/2008/05/cfp-institutions-culture-corruption>).

Dari berbagai kajian selama ini, upaya pemberantasan korupsi lebih diarahkan melalui *law enforcement* dan reformasi struktural lembaga-lembaga negara (Carino, 1986; Huther & Shah, 2000; Mills, 2000; Hamilton-Hart, 2001; Goodpaster, 2002; Quah, 2003; Rinaldi dkk., 2007). Beberapa negara mengalami sukses besar¹ dan sebagian yang lain mengalami kegagalan. Usaha-usaha reformasi lembaga-lembaga negara hanya berdampak sedikit: kampanye anti korupsi sering dibajak dan dimanfaatkan untuk memperoleh keuntungan politik jangka pendek; dan *governance reforms* tidak jarang dihambat oleh kepentingan-kepentingan politik penguasa. Dalam konteks Indonesia, apa yang terjadi dalam reformasi seringkali tidak lebih dari metamorfosa jaringan kekuasaan yang telah ada sebelumnya. Banyak pemegang kekuasaan terutama di daerah adalah mereka-mereka yang di jaman Orde Baru menjadi kroni dari golongan penguasa (Hadiz, 2003).

Berdasarkan argumen tersebut, paper ini mendiskusikan alternatif strategi pemberantasan korupsi melalui perubahan budaya masyarakat. Dalam hal ini pendidikan menjadi unsur yang sangat penting bagi kesadaran publik akan dampak buruk dari korupsi. Dalam konteks Indonesia, pemberantasan korupsi harus menggunakan berbagai instrumen agar lebih efektif. Melalui perubahan nilai-nilai yang ditanamkan sejak kecil, anak-anak akan mengalami perubahan pola pikir dan lebih sensitif terhadap masalah korupsi. Perubahan perilaku sejak

¹ Kasus di China dan Irak sangat menarik, di mana pemerintah mereka sangat tegas dalam menghukum para pelaku korupsi. Di China, selama Juli 2003-Desember 2008, Badan Disiplin China telah menghukum 881.000 pejabat karena berbagai kasus indisipliner. Dari angka tersebut, 2.386 orang adalah pejabat tinggi dan 29.905 orang adalah pejabat di kabupaten. Lihat <http://internasional.kompas.com/read/xml/2009/04/23/>. Sedangkan di Irak, sebanyak 62.000 telah dihukum karena terkait kasus korupsi. Lihat <http://internasional.kompas.com/read/xml/2009/03/23/>.

kecil menjadi penting mengingat anak-anak tersebut kelak akan menggantikan generasi tua sekaligus penerus kepemimpinan bangsa.

Untuk memahami persoalan korupsi, bagian selanjutnya akan mendiskusikan masalah korupsi dan dampaknya, serta bagaimana hubungan antara budaya dan korupsi berdasarkan studi-studi sebelumnya. Diskusi dilanjutkan dengan melihat praktik korupsi dan upaya-upaya yang pernah dilakukan di Indonesia. Terakhir, tulisan ini mendiskusikan pembangunan budaya anti-korupsi melalui pendidikan dan mengambil contoh Hongkong sebagai pelajaran.

KORUPSI: MAKNA DAN DAMPAKNYA

Kata "korupsi" berasal dari bahasa Latin "corruptio" atau "corruptus", yang artinya kerusakan atau kebobrokan. Bank Dunia mendefinisikan korupsi sebagai *'the abuse of public power for private benefit'* (penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kemanfaatan pribadi) (Tanzi 1998: 564). Sedangkan Khan dan Jomo (2002: 8) mengajukan definisi korupsi sebagai *'the transgression of formal rule governing the allocation of public resources by officials in response to offers of financial gain or political support'* (penyimpangan aturan formal yang berkaitan dengan alokasi sumberdaya publik oleh pejabat karena merespon tawaran keuntungan finansial atau dukungan politik). Hanya saja, kedua definisi tersebut tidak lebih hanya mencakup pada kekuasaan formal yang berada di eksekutif, legislatif dan yudikatif. Padahal korupsi tidak hanya terjadi di lini pemerintahan tetapi juga di lembaga-lembaga non negara. Karena itu definisi yang menyatakan *'essentially, corruption is the abuse of trust in the interest of private gain'* (esensinya, korupsi adalah pengkhianatan terhadap kepercayaan demi untuk mendapatkan kepentingan pribadi) (Alatas, 1990:2) lebih memadai karena cakupannya luas.

Korupsi bisa mewujudkan dalam berbagai jenis. Alatas (1990) menyebut jenis-jenis korupsi dengan membedakan siapa yang terlibat dalam korupsi dan bagaimana korupsi terjadi, yakni: *transactive, extortive, investive, nepotistic, autogenic, supportive and defensive*. Sedangkan Carino (1986) menyebut praktik-praktik korupsi mencakup: *bribery, extortion, embezzlement, trafficking, kickback, fraud, deceit, cronyism, collusion, and nepotism*. Derajat korupsi juga bervariasi dari suap kecil-kecilan (*petty bribes*) dengan melibatkan uang recehan yang diterima oleh aparat bawahan sampai suap besar (*grand bribes*) oleh perusahaan multinasional dengan uang sogok miliaran dollar kepada pejabat tinggi pemerintahan atau politisi untuk memperoleh kontrak bisnis dengan keuntungan sangat menggiurkan (Quinones, 2000: 24).

Besar dan kecilnya korupsi tidak selalu menunjukkan besar kecilnya dampak buruk yang diakibatkan. Korupsi kecil-kecilan mungkin saja melahirkan dampak lebih buruk daripada korupsi berskala besar. Hal ini disebabkan oleh seringnya praktik korupsi berskala kecil terkait langsung dengan masyarakat marjinal.

Akibatnya, kelompok rentan tersebut semakin terpinggirkan untuk memperoleh akses pelayanan publik. Misalnya, korupsi di Puskesmas yang merupakan sarana pelayanan kesehatan untuk masyarakat biasa, maka dampak korupsi tersebut bisa sangat buruk. Contoh lain adalah korupsi di bidang pendidikan. Apabila ada pejabat rendahan menarik dana tambahan untuk pendidikan yang seharusnya gratis, korupsi tersebut bisa berakibat pada tingginya angka putus sekolah di kalangan kelompok miskin.

Tanzi menyebut bahwa fenomena korupsi sangat kompleks. Setidaknya terdapat beberapa kategori korupsi yang harus dipahami agar upaya pemberantasannya bisa dilakukan dengan tepat: (a) birokratik (*petty*) atau politik (*grand*) yang dilakukan oleh pemimpin birokrasi atau politik; (b) mengurangi biaya (*cost reducing*) atau meningkatkan keuntungan (*benefit enhancing*); (c) insiatif oleh penyuap atau penerima suap; (d) paksaan atau kolusi; (e) tersentralisasi atau terdesentralisasi; (f) terprediksi atau arbitrari; (g) bersifat *cash* atau tidak (1998: 565).

Berangkat dari pemahaman tentang korupsi tersebut, pertanyaan mendasarnya adalah mengapa pemberantasan korupsi menjadi isu yang sangat penting. Beberapa kalangan sering melihat aspek positif korupsi seperti mengatasi birokrat yang keras kepala atau untuk membangun loyalitas politik. Akan tetapi, belakangan muncul pendapat bahwa korupsi ternyata telah menurunkan dukungan publik terhadap rejim yang korup (Seligson, 2002). Sullivan dan Shkolnikov dari *Centre for International Private Enterprise* melihat bahwa dampak korupsi sangat luar biasa, karena tidak hanya menyangkut personal pihak yang menjadi korban korupsi. Korupsi bisa menghancurkan sendi-sendi ekonomi karena menyangkut alokasi sumberdaya, investasi, pelayanan publik, demokratisasi, stabilitas politik dan kriminalitas. Secara rinci Sullivan dan Shkolnikov (2006) menunjukkan berbagai dampak buruk tersebut: (1) menciptakan misalokasi sumberdaya; (2) mendorong munculnya kebijakan dan regulasi yang tidak responsif; (3) menurunkan tingkat investasi; (4) mengurangi kompetisi dan efisiensi; (5) menurunkan penerimaan publik untuk pelayanan penting; (6) meningkatkan pengeluaran publik; (7) menurunkan produktivitas dan menghambat inovasi; (8) meningkatkan biaya untuk menjalankan bisnis; (9) mengurangi tingkat pertumbuhan ekonomi; (10) menurunkan tingkat pekerjaan sektor swasta; (11) mengurangi jumlah pekerjaan sektor publik; (12) meningkatkan kemiskinan dan ketimpangan; (13) merusak aturan hukum; (14) menghambat reformasi yang berorientasi pasar dan demokrasi; (15) meningkatkan instabilitas politik; (16) meningkatkan derajat kriminalitas.

Melihat dampak buruk tersebut, korupsi merupakan musuh bersama yang harus diperangi. Pemberantasan korupsi akan efektif dilakukan sepanjang faktor-faktor yang mempengaruhi bisa diidentifikasi dengan baik. Ada korupsi yang

dilakukan karena terpaksa akibat kebutuhan dasar yang harus dipenuhi, dan ada korupsi yang dilakukan karena semata-mata kerakusan (*greed*) untuk menumpuk kekayaan. Menyamakan strategi pemberantasan untuk jenis korupsi yang berbeda merupakan kekeliruan besar. Peningkatan gaji untuk meningkatkan kesejahteraan mungkin hanya relevan untuk birokrat tingkat rendah dan sangat tidak tepat untuk pejabat tinggi yang sudah menerima tunjangan cukup tinggi. Pendekatan struktural dengan memperbaiki mekanisme hubungan kekuasaan maupun penegakan hukum juga tidak cukup untuk mengurangi dan mencegah tindakan korupsi ketika budaya merupakan faktor penyubur korupsi.

BUDAYA DAN KORUPSI: BEBERAPA KAJIAN EMPIRIS

Mengapa ada sebagian orang lebih memilih melakukan korupsi daripada bertindak jujur, sedangkan sebagian yang lain tidak? Apakah itu semata-mata merupakan keputusan untung rugi ataukah karena ada nilai yang membedakan di antara kedua jenis orang tersebut? Lebih jauh, apakah nilai tersebut terbangun karena adanya lingkungan yang mempengaruhi mereka? (Barr dan Serra, 2008).

Banyak studi menunjukkan adanya hubungan antara variabel budaya dan perilaku ekonomi dan korupsi. *The World Value Survey* menggunakan ukuran sikap dan kepercayaan individu sebagai proksi budaya. Hasilnya menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan umum (*level of generalised trust*) dari sebuah populasi negara yang dianggap sebagai "*socio-cultural capital*" memiliki korelasi positif dengan GDP dan pertumbuhan per kapita, serta berkorelasi negatif dengan tingkat korupsi (La Porta et al., 1997; Knack dan Keefer, 1997; Knack dan Zak, 2001).

Studi yang dilakukan oleh Fisman dan Miguel (2007) berhasil menunjukkan hubungan antara budaya dan perilaku korupsi. Kedua peneliti tersebut melakukan analisis perilaku pelanggaran parkir oleh diplomat dari 149 negara di New York City. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa diplomat dari negara-negara dengan tingkat korupsi tinggi cenderung melakukan pelanggaran aturan parkir dibandingkan diplomat dari negara-negara yang tingkat korupsi rendah. Penelitian tersebut memberikan bukti bahwa norma anti-korupsi yang terinternalisasikan di negara asal para diplomat memainkan peran signifikan bagi seorang diplomat untuk mengambil keputusan untuk melakukan pelanggaran norma di negara baru tempat mereka tinggal.

Sebuah studi eksperimental suap (*bribery experiment*) dilakukan oleh Barr dan Serra (2008) untuk melihat adanya kecenderungan perilaku korupsi oleh mahasiswa dari berbagai negara. Hasil kajian yang dilakukan pada tahun 2005 menyimpulkan bahwa ada hubungan antara perilaku suap dan tingkat korupsi asal negara mahasiswa *undergraduate*, akan tetapi hubungan tersebut tidak nampak ketika dianalisis pada mahasiswa *graduate*. Pada tahun 2007, replikasi studinya

menunjukkan bahwa kecenderungan perilaku korupsi individu (*individual's propensity to act corruptly*) merefleksikan budaya yang bersangkutan tumbuh dan dibesarkan.

Sebuah konferensi yang bertajuk "*International Conference on Institutions, Culture and Corruption in Africa*" di Dakar, Senegal 29-31 Oktober 2008 (<http://www.ajcaj.org/news/2008/05/cfp-institutions-culture-and-corruption>) menegaskan pola hubungan antara budaya dan korupsi. Struktur sosial Afrika—nilai, kebiasaan dan organisasi sosial—merupakan sifat normatif yang sangat kondusif bagi korupsi untuk tumbuh subur. Pola tradisi dalam hubungan sosial, kekerabatan dan sistem keluarga batih (*extended family*) mendorong munculnya hubungan patron-klien di mana kekuasaan politik biasanya diberikan kepada keluarga, kelompok atau ikatan etniknya. Korupsi akan tumbuh sangat subur dalam *social milieu* seperti ini. Sebaliknya, nilai Weberian yang berkaitan dengan nilai sosial modern seperti *achievement*, *depersonalisation* dan *formalism* dalam interaksi sosial hampir tidak ditemukan di ruang publik di negara-negara Afrika. Solusi yang ditawarkan adalah Afrika harus melakukan modernisasi budaya tradisional dan nilai-nilai sosial, agar perubahan budaya tersebut kondusif bagi pembangunan sosial dan *good governance*.

Dari kajian di atas, kita perlu memahami bagaimana peran dan fungsi budaya dalam sebuah masyarakat. Budaya adalah latar belakang di mana seseorang dilahirkan; hal itu bisa berbentuk budaya keluarga atau budaya masyarakat. Produk akhir budaya pada perilaku seseorang adalah cara hidup (*way of life*); berupa nilai, estetika dan prinsip-prinsip intelektual yang memproduksi cara pandang terhadap dunia secara unik.

Dalam perspektif budaya, penegakan hukum untuk memberantas korupsi saja nampaknya sudah tidak memadai, apalagi bila penegakan hukum itu sendiri dihadapkan pada kolusi kekuatan besar. Seringkali, hukuman kepada pelaku korupsi tidak menimbulkan efek jera kepada yang lain. Sebaliknya, tindakan menghukum pelaku justru mencetak pelaku baru atau menciptakan "kesadaran untuk bertindak" bagi yang selama ini tidak punya kesempatan mendapatkan "kue" yang bisa dikorup. Dengan demikian, selama kultur dalam cara berpikir, bertindak, berperilaku dan berinteraksi di dalam pekerjaan tidak dibangun untuk melawan korupsi, maka penegakan hukum tidak punya makna preventif (<http://www.kasamarang.org/06/hal.php?data=pustaka&did=10&didx=21>).

KORUPSI DI INDONESIA: MASALAH DAN UPAYA YANG DILAKUKAN

Korupsi di Indonesia merupakan fenomena umum yang mudah diamati sehari-hari. Hampir tidak pernah ada satu hari pun lowong dari pemberitaan baik media cetak maupun visual yang tidak membicarakan kasus korupsi. Jenis korupsi dalam

pemberitaan sangat bervariasi dari tingkat paling kecil sampai mega korupsi², dari yang dilakukan oleh pelaku pegawai birokrasi rendahan³ sampai pejabat tinggi seperti menteri dan gubernur bank sentral⁴, dari pengusaha swasta⁵ penerima tender pemerintah sampai politisi⁶ di Gedung Senayan.

Tidak lama setelah reformasi politik dimulai pada tahun 1998, terjadi perubahan peta politik kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Hal ini berimplikasi pada pergeseran pelaku tindakan korupsi. Tahun 2002 adalah awal mulai maraknya pengungkapan kasus korupsi di kalangan DPRD. Peristiwa di Propinsi Sumatera Barat menjadi berita besar karena korupsi dilakukan oleh hampir semua anggota DPRD di daerah tersebut. Kasus yang tidak kalah marak adalah yang terjadi di DPRD Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, dan Lampung. Dari serangkaian peristiwa yang terjadi di Indonesia, jumlah kasus korupsi mencapai 265 DPRD. Dari jumlah tersebut, ada 967 pejabat yang dijadikan tersangka/terdakwa/terpidana (Rinaldi dkk, 2007).

Akan tetapi, sejalan dengan menurunnya semangat reformasi (tekanan masyarakat tidak sehebat tahun 1998), perilaku birokrasi sedikit demi sedikit kembali ke titik semula. Walaupun telah terjadi penguatan legislatif, kasus-kasus penyelewengan dan tindak korupsi yang melibatkan eksekutif mulai marak kembali. Kasus korupsi yang dilakukan-Kepala Daerah terjadi di banyak tempat di Indonesia. Pada tahun 2005 terdapat 47 kasus dan pada tahun 2006 mengalami peningkatan menjadi 69 kasus. Sampai dengan tahun 2006, telah ada surat ijin pemeriksaan untuk 7 gubernur dan 60 bupati/walikota/wakilnya (Rinaldi dkk, 2007).

Melihat kecenderungan korupsi yang semakin banyak, kita bisa melihat kecenderungan praktik *governance* secara keseluruhan. Dilihat dari banyaknya pengungkapan kasus tersebut, kita bisa memaknai data tersebut sebagai berikut: pertama, praktik korupsi semakin hari semakin marak; kedua, ada keseriusan dalam pengendalian terhadap tindakan korupsi. Karena itu, tidak mengherankan bahwa penilaian masyarakat terhadap praktik *governance* (*voice and accountability, government effectiveness, rule of law, political stability, regulatory quality, control of corruption*) menunjukkan penilaian positif. Dalam kaitannya dengan *control of corruption* terjadi peningkatan indeks yang cukup signifikan (lihat bagan 1).

² Lihat kasus BLBI

³ Lihat kasus penyelewengan dana bantuan bencana alam, pembagian beras untuk orang miskin, pengurusan KTP dan perijinan, dan lain-lain.

⁴ Lihat kasus Menteri Kelautan yang didakwa melakukan korupsi karena menggunakan dana non-budgeter atau Menetri Kesehatan yang didakwa korupsi dalam pengadaan alat-alat kesehatan dan Gubernur BI yang didakwa karena mengalokasikan anggaran untuk anggota DPR.

⁵ Lihat kasus tender penyediaan logistik pemilu

⁶ Lihat anggota DPR yang terkait alih fungsi hutan di Sumatera.

Bagan 1.
Perkembangan Indeks Tata-Pemerintahan (*Governance*) 2004-2007



Dalam perspektif lebih luas, perkembangan penanganan korupsi dapat dilihat dari Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia. Walaupun indeks tersebut masih rendah, peningkatan angka indeks dari tahun ke tahun memberikan optimisme. Dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2003, praktis kita tidak pernah beranjak dari skor di atas angka 2,0. Ini menunjukkan bahwa justru ketika birokrasi publik sangat diperlukan untuk menggerakkan ekonomi rakyat yang dilanda krisis, ternyata penyakit korupsi justru sedang sangat parah. Lalu setelah Indonesia berhasil menyelenggarakan pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004, pelan-pelan IPK mengalami perbaikan dari 2,0 ke angka 2,4 pada tahun 2006 dan 2,6 pada tahun 2008. Namun peringkat Indonesia dalam hal pemberantasan korupsi secara internasional sebenarnya masih tetap rendah, yaitu 130 dari 163 negara (Dwiyanto et al., 2009).

Tabel 1.
Peringkat Korupsi Indonesia, 1998-2008

Tahun	Peringkat Korupsi	Jumlah	IPK*
1998	80	85	2,0
1999	96	98	1,7
2000	85	90	1,9
2001	88	91	1,9
2002	96	102	1,9
2003	122	133	1,9
2004	133	146	2,0
2005	137	159	2,2
2006	130	163	2,4
2007	143	180	2,3
2008	126	180	2,6

Sumber: Transparency International Indonesia.

Kondisi ini mendorong upaya pemberantasan korupsi dijadikan agenda serius oleh Pemerintahan berikutnya sejak reformasi tahun 1998. Komitmen tersebut mencapai puncaknya di era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono:

“Ada tiga yang merupakan prioritas dan sasaran utama di dalam pemberantasan korupsi. Yang pertama ... adalah upaya pencegahan terjadinya korupsi di negeri kita. Sebab kalau kita bisa mencegah praktik-praktik korupsi, ... maka aset negara, uang rakyat, ... yang kita selamatkan jumlahnya cukup besar. ... Kedua, prioritas kita adalah melakukan tindakan tegas pada kegiatan korupsi yang masih saja terjadi. Apalagi kalau skalanya itu menengah dan besar. ... Ketiga, kita akan mencari mereka-mereka yang oleh pengadilan telah dinyatakan bersalah karena melakukan korupsi...”⁷

Prioritas dan sasaran utama tersebut secara nyata ditindaklanjuti oleh Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Antasari Azhar. Setidaknya hal tersebut bisa dilihat dari banyaknya kasus korupsi yang berhasil diproses di pengadilan. Berbagai kasus yang diproses mencakup korupsi di eksekutif⁸, legislatif⁹, yudikatif¹⁰ maupun perbankan¹¹. Selain itu, komitmen Pemerintah untuk membersihkan lembaga-lembaga negara dari korupsi dapat dilihat dari serentetan kebijakan yang sudah dikeluarkan sejak tahun 1999.

- Tap MPR No.XI tentang penyelenggaraan negara yang bebas KKN
- UU No. 28/1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
- UU No. 31/1999 tentang pemberantasan korupsi
- UU No. 20/2001 revisi terhadap UU No.31/1999 tentang pemberantasan korupsi
- UU No. 30/2002 tentang Komisi Anti Korupsi yang menjadi landasan pokok pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- UU No. 25/2003 tentang tindak pidana anti pencucian uang yang menjadi dasar hukum untuk pembentukan PPATK
- UU No.1/2006 yang menjadi dasar untuk pembuktian terbalik bagi kasus dugaan korupsi

⁷ <http://www.presidensby.info/index.php/topik/2006/02/01/41.html>, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Jakarta, 17 Januari 2006

⁸ <http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2006/02/02/139.html>, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menandatangani surat persetujuan pemeriksaan terhadap beberapa gubernur, walikota dan bupati, atas permintaan Kapolri dan Jaksa Agung.

⁹ <http://www.riapos.com/v2/content/view/8385/108>, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap tangan seorang anggota DPR asal Riau, Bulyan Royan, di Plasa Senayan, Jakarta.

¹⁰ Lihat kasus penangkapan Jaksa Urip Tri Gunawan yang terlibat kasus penyuapan BLBI yang melibatkan banyak pejabat di lingkungan Kejaksaan Agung.

¹¹ Lihat kasus Bank Indonesia yang menyeret Gubernur BI Burhanuddin Abdullah dan besan Presiden SBY, Deputi Gubernur BI Aulia Pohan.

- UU No.7/2006 tentang pengesahan konvensi PBB tentang anti-korupsi merupakan bukti komitmen Indonesia untuk bergabung dengan masyarakat internasional anti korupsi
- UU NO.13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang mendorong masyarakat untuk bersedia menjadi *whistle blowers*.
- Instruksi Presiden No 5 tahun 2004 tentang Percepatan Upaya Pemberantasan Korupsi
- Surat Edaran Jaksa Agung No 007/A/JA/11/2004 tentang Percepatan Penanganan Korupsi se-Indonesia.
- Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004 – 2009 yang merumuskan rencana-rencana aksi pemerintah dalam pemberantasan korupsi dikelola oleh Bappenas berkoordinasi dengan Menteri/Lembaga non Departemen terkait, unsur masyarakat dan KPK
- Surat Edaran Dirlitipikor Kabareskrim Mabes Polri No.Pol.:B/345/III/2005 tentang Pengutamaan Penanganan Kasus Korupsi

MENGEMBANGKAN BUDAYA ANTI-KORUPSI MELALUI PENDIDIKAN

Di Indonesia, korupsi menjadi fenomena kultural (Kholik, 2002) dan tingkat toleransi masyarakat terhadap tindakan korupsi sudah sangat tinggi. Hasil penelitian *Governance Survey* (Dwiyanto, 2007) menunjukkan bahwa masyarakat kini merasa bahwa memberikan suap dan diminta suap sebagai hal yang biasa. Untuk urusan membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang seharusnya gratis, warga sudah terbiasa apabila ada petugas meminta biaya. Surat Ijin Mengemudi (SIM) yang seharusnya hanya diberikan sebagai *privilege* kepada orang yang kompeten menyetir, warga sering memaknai sebagai hak walaupun harus menyuap polisi. Lebih ironis lagi, ketika seseorang mencoba menjaga integritas untuk tidak mau terlibat dalam praktik tersebut mereka akan dianggap sebagai orang “aneh”. Berikut ini sebuah kutipan contoh:

“Dari pengalaman sering terjadi bahwa korupsi tidak lagi dipermasalahkan sebagai perbuatan tercela, tetapi sebagai masalah partisipasi sosial atau tuntutan perubahan sosial dan dapat disebut sindrom anomali. Artinya, orang atau pejabat itu tahu korupsi itu jahat, tercela, aib, dosa, merugikan negara dan lain-lain, tetapi tetap saja dilakukan. Bahkan bagi mereka yang tidak ikutan korupsi seringkali justru malah tersingkir dari kelompok yang mau korupsi. Biasanya ada pelopor korupsi yang kemudian diikuti oleh teman-teman sekitar, dan kelompok yang menolak korupsi dinilai ‘abnormal’. Ini yang seringkali disebutkan bahwa korupsi telah begitu membudaya di kalangan kita. Kelompok yang anti korupsi tersingkir, yang korupsi lenggang kangkung malah tambah kaya.” (<http://www.kasemarang.org/06/hal.php?data=pustaka&did=10&didx=21>).

Karenanya, pendekatan hukum yang hanya bersifat kuratif tidak akan bermakna selama kebudayaan korupsi masih dominan. Ibaratnya, instrumen hukum hanya semata-mata sebagai alat pemadam kebakaran, sementara sumber-sumber penyebab kebakaran tidak pernah ditangani secara baik. Dengan adanya kegagalan dan tidak efektifnya pemberantasan korupsi melalui strategi penegakan hukum menuntut adanya strategi lain. Pengalaman di banyak negara, pendekatan budaya melalui pendidikan untuk mengenalkan budaya anti-korupsi sudah banyak dilakukan.

Korupsi sebagai fenomena budaya, dapat difahami bahwa korupsi terjadi karena sudah menjadi kebiasaan/perilaku yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang diketahui, difahami dan diyakini seseorang atau sekelompok orang. Nilai-nilai tersebut dibangun melalui proses sosialisasi dan internalisasi yang sistematis. Proses tersebut terjadi dalam lingkup pendidikan. Oleh karena itu, kami memahami bahwa suatu kebiasaan harus dimulai dari merubah *mindset* atau pola pikir, atau paradigma, kemudian membentuk perilaku berulang yang coba-coba dan akhirnya menjadi kebiasaan. Berdasarkan analisis tersebut, kami berkesimpulan bahwa kebiasaan korupsi dapat dihilangkan atau dicegah melalui proses penanaman (sosialisasi dan internalisasi) nilai-nilai anti korupsi/Budaya Anti Korupsi (BAK). Proses tersebut dilakukan melalui proses pendidikan yang terencana, sistematis, terus menerus dan terintegrasi, sejak usia dini hingga ke perguruan tinggi (<http://ccs-indonesia.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=4>).

Keen (2000) mendefinisikan program pendidikan publik untuk pemberantasan korupsi sebagai program bertujuan luas daripada sekedar program penyadaran publik. Tujuannya adalah: (1) Diseminasi informasi dan peningkatan penyadaran tentang korupsi; (2) Perubahan persepsi dan perilaku terhadap korupsi; (3) Pemberian ketrampilan dan kemampuan baru untuk pemberantasan korupsi. Selanjutnya, menurut Keen, upaya-upaya tersebut memerlukan kemitraan antara tiga pilar utama, yakni: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.

Pendidikan sebagai alternatif efektif untuk merubah nilai lama dan mengenalkan nilai baru dapat dilakukan melalui berbagai jalur: formal melalui sekolah maupun informal melalui aktivitas lembaga non-sekolah seperti masjid, gereja, vihara dan lain-lain. Pendidikan anti korupsi bukan berarti mereka dididik perilakunya dengan asumsi mereka adalah pelaku. Pendidikan itu untuk masa depan agar *value* yang tertanam tidak mudah larut dalam lingkungan kotor, akan tetapi mampu menjadi cahaya penerang bagi lingkungan sekitar.

“Gerakan melawan korupsi bisa berjalan efektif jika dikembangkan melalui pembelajaran di sekolah-sekolah. Gerakan antikorupsi di sekolah menghindari pelajaran pasal-pasal hukum belaka, namun lebih dititikberatkan mengajarkan kejujuran dalam aspek keseharian. Kejujuran bisa dipraktekkan pada pembelajaran keseharian tanpa mengurangi kualitas akademis pendidikan itu sendiri. Dengan demikian,

pendidikan memegang peranan strategis melawan korupsi yang makin marak di Tanah Air” (<http://www.wikimu.com/News/DisplayNews.aspx?id=4577&cpost=2>)

Sekolah Anti Korupsi sudah didirikan di beberapa perguruan tinggi seperti Universitas Indonesia (UI) dan Universitas Gadjah Mada (UGM). Di Lampung, KPK telah menyelenggarakan diskusi panel sebagai bagian tindak lanjut pembentukan Sekolah Anti Korupsi di Universitas Lampung. Diskusi panel tersebut terdiri atas Kejaksaan Tinggi, Badan Pengawas Daerah dan KPK yang melibatkan 40 peserta, mewakili 10 Badan Eksekutif Mahasiswa (Lampung Post 29 Mei 2007).

Selanjutnya, Sekolah Anti Korupsi juga diselenggarakan di tingkat sekolah menengah. Pada tanggal 3 Desember 2008, Jaksa Agung Hendarman Supanji meresmikan Sekolah Anti Korupsi “Diponegoro” di SMUN 3 Setiabudi Jakarta Selatan (<http://www.kejaksaan.go.id/pidato.php?idu=0&id=8&hal=1>). Bahkan sekarang ini, praktik pendidikan anti korupsi sudah banyak dikenalkan di berbagai Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Dasar (SD).

Aktivitas yang dijalankan selain diskusi dan seminar juga mencakup: a) Kantin Kejujuran, untuk membuat anak-anak belajar kejujuran tidak cukup hanya dengan ceramah dan indoktrinasi tentang nilai-nilai kejujuran. Sensitivitas dan ketulusan seorang anak untuk berbuat jujur bisa dipraktikkan melalui kantin kejujuran. Mereka diminta membayar, mengambil barang serta kembalian sesuai dengan harga yang tercantum dalam daftar harga kantin. Kantin tidak perlu dijaga oleh seorang petugas; b) Fragmen Anti-Korupsi, setiap anak bisa membuat karya seni yang diarahkan untuk mengangkat isu-isu pemberantasan korupsi. Sandiwara berupa fragmen-fragmen pendek merupakan salah satu contoh sosialisasi budaya anti-korupsi; c) Aktivitas Sosial, kegiatan penyebaran brosur, pemutaran film, seminar dan kampanye merupakan bagian penting untuk menumbuhkan budaya anti korupsi di tingkat sekolah, keluarga dan masyarakat.

Di negara lain seperti Kenya, Transparency International bersama dengan organisasi lain menggunakan sandiwara boneka untuk meningkatkan kesadaran tentang pencurian dana pembangunan, penyuapan, penggusuran tanah dan kerusakan lingkungan. Di Maroko, Transparency International membuat lokakarya dengan seniman komik lokal untuk membuat karya seni dengan memberi perhatian pada korupsi di administrasi pemerintahan, rumah sakit dan pemilu. Di Bangladesh, sebanyak 18 kelompok teater membuat visualisasi dampak buruk korupsi di kepolisian, pelayanan kesehatan, pendidikan, pengadilan, kehutanan dan administrasi pertanahan. Sedangkan di Czech Republic, TI membuat konferensi pada tahun 2001 dengan tema “*Art Against Corruption*” (<http://www.u4.no/helpdesk/queries/query60.cfm>).

Semua aktivitas di atas penting untuk merubah budaya pada semua tingkatan. Ada beberapa tingkatan aksi untuk menciptakan budaya anti-korupsi: (1) aksi

tingkat individual; (2) aksi tingkat keluarga; (3) aksi tingkat komunitas basis; dan (4) aksi tingkat masyarakat (<http://www.kasemarang.org/06/hal.php?data=pustaka&did=10&didx=21>)

Pada tingkat individu, pendidikan harus mampu memberikan kesadaran dan pertobatan atas dosa tindakan korupsi. Pada tingkat keluarga, pendidikan diharapkan memberikan fundasi agar keluarga sebagai institusi terkecil akan mempersiapkan pribadi seseorang untuk menjadi baik dan mampu memberikan nilai-nilai baik-buruk serta bisa mencegah tindakan korupsi. Pada tingkatan komunitas basis, pendidikan budaya anti korupsi sangat penting mengingat lingkungan kerja tidak sehat merupakan arena perusak nilai-nilai yang sudah ditanamkan dalam keluarga. Selanjutnya, pada tingkatan masyarakat pendidikan anti korupsi harus merupakan gerakan sehingga tercipta pemahaman bahwa korupsi merupakan *common enemy* (musuh bersama) yang harus dilawan bersama-sama.

Peran ustad, pendeta, pastor maupun biksu sangat strategis untuk menciptakan budaya anti-korupsi. Para tokoh agama berkolaborasi dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat menyusun materi yang terkait dengan isu-isu pemberantasan korupsi. Mereka masing-masing kemudian melakukan diseminasi gagasan tersebut pada khotbah Jumat di masjid, misa Minggu di gereja atau upacara di candi, dan lain-lain. Apabila nilai-nilai anti korupsi disebarluaskan serempak selama sekian bulan, kita harapkan akan terbangun kultur perlawanan terhadap budaya korupsi. Efek dari perlawanan dengan cara tersebut adalah: “menciptakan efek jera, menebarkan budaya malu, mencegah agar para calon pelaku takut untuk berbuat serupa, hingga penalaran-penalaran lewat proses edukasi” (<http://suarapembaca.detik.com/read/2009/02/13/172713/1084678/471/pendidikan-anti-korupsi-sejak-dini>)

Walaupun selama ini sudah ada pendidikan budi pekerti, apa yang dilakukan belum menunjukkan hasil. Pendidikan yang berorientasi pada pembelajaran praktis untuk melawan budaya korupsi diharapkan memberikan hasil lebih baik.

PENDIDIKAN ANTI-KORUPSI: PELAJARAN DARI HONGKONG

Praktik pendidikan untuk membangun budaya anti korupsi di Hongkong dilakukan dengan berbagai kegiatan (Chui, 2000: 71-73):

1. Memasukkan ke dalam kurikulum formal. Staf dari *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) duduk bersama dengan komite di Departemen Pendidikan untuk membahas kurikulum yang relevan berupa masalah-masalah publik dan pemerintahan serta etika
2. Pendekatan kemitraan. Karena jumlah muridnya sangat banyak maka ICAC tidak bisa bekerja sendiri sehingga memerlukan mitra yang bisa terlibat dalam pendidikan anti korupsi. ICAC kemudian mengundang guru, kepala sekolah,

- ahli pendidikan dan psikolog untuk membuat modul yang sudah sangat jelas (*self contained & self explanatory*) dan bisa langsung digunakan. Pada tahun 1998, ICAC mengadakan *ICAC Week* untuk mempromosikan nilai-nilai anti korupsi kepada murid Sekolah Dasar melalui serangkaian aktivitas berbasis sekolah. Mereka berhasil menyelenggarakan di 230 SD dengan jumlah murid sebanyak 170.000 anak.
3. Dialog langsung. Staf ICAC melakukan dialog langsung dengan siswa menyangkut isu-isu korupsi terkait dengan legislatif, penyelewengan, dan kasus malpraktik lainnya. Pada tahun 1999 mereka berhasil menyelenggarakan 1.760 dialog dengan melibatkan 77.000 siswa SMP/SMA.
 4. Keterlibatan aktif. Untuk meningkatkan daya tarik dan dampak dialog langsung, sejak Oktober 2000 ICAC telah menggunakan format yang lebih interaktif. Pesan anti korupsi dilakukan melalui diskusi dan permainan kelompok yang melibatkan siswa. ICAC juga mengenalkan pertunjukan drama interaktif. Drama dilakukan oleh kelompok artis profesional untuk menggambarkan dampak kejahatan korupsi. Pada tahun 1999, ICAC menyelenggarakan 67 aktivitas mencakup kemah pelatihan kepemimpinan, seminar, konferensi dan kompetisi yang melibatkan organisasi pemuda. Aktifitas tersebut berhasil melibatkan 400.000 pemuda. Bahkan pada tahun 2000, sebanyak 800 pemuda yang berasal dari-Hongkong, China, Macau dan China daratan menghadiri acara pertemuan (*summit*) untuk mendiskusikan peran pemuda dalam menumbuhkan masyarakat yang bersih dan adil.
 5. Dimulai secara dini. ICAC menyadari bahwa pendidikan anti korupsi harus dimulai sejak usia dini dan karenanya harus diperkenalkan pada siswa Taman Kanak-Kanak. Pesan untuk anak-anak TK dikenalkan lewat kartun, yang dirancang melalui video, permainan dan buku-buku. Kartun tersebut memberikan nilai-nilai tentang kejujuran, keadilan dan kepatuhan hukum. Untuk mendukung hal tersebut, para orang tua dilibatkan dalam *parenting forum* agar bisa membantu anak-anak mereka dalam pendidikan moral.
 6. Penggunaan internet. Pada tahun 2000, ICAC mengenalkan *website* yang disebut sebagai "*Teenland*" (Tanah Pemuda). *Website* ini berisi permainan, aktivitas *web page* dan *link* untuk mempublikasikan masalah-masalah korupsi dengan melibatkan siswa sebagai reporter, perancang web maupun produser.

PENUTUP

Diskusi di atas menegaskan bahwa korupsi berdampak sangat buruk terhadap berbagai sektor kehidupan. Pemberantasan korupsi sampai saat ini sangat sulit dilakukan mengingat budaya korupsi sudah melekat dalam kehidupan masyarakat. Di Indonesia, pemberantasan korupsi sudah dilakukan dengan berbagai instrumen

baik perombakan struktural maupun penegakan hukum. Mengandalkan penegakan hukum dan reformasi pemerintahan tidak lagi memadai mengingat persepsi masyarakat terhadap tindakan korupsi sudah terlanjur sebagai tindakan wajar. Karenanya, pemberantasan korupsi harus dilakukan melalui alternatif lain, yakni melalui penyebaran budaya anti korupsi.

Pentingnya merubah nilai dalam masyarakat harus menjadi pilihan. Selanjutnya, pilihan ini harus ditindaklanjuti dengan kebijakan yang lebih operasional. Praktik pembangunan budaya anti-korupsi yang dilakukan oleh negara-negara lain sudah dirintis di Indonesia dengan membangun Sekolah Anti-Korupsi. Hal ini perlu dilanjutkan dan dikembangkan dengan skala lebih besar agar virus yang ditanamkan ke berbagai segmen masyarakat bisa segera dirasakan Efek perubahan melalui budaya dan pendidikan memang tidak bersifat instant. Akan tetapi, membiarkan nilai-nilai buruk yang sudah terlanjur melekat dalam masyarakat akan semakin memperparah keadaan. Bagaimanapun, saat ini anak-anak sekolah perlu dibekali dengan nilai-nilai anti korupsi. Sebab, dalam waktu 20 tahun mendatang mereka akan mengganti posisi kepemimpinan. Diharapkan, dalam jangka waktu tersebut sosialisasi dan internalisasi nilai budaya anti korupsi sudah mampu merubah *mindset* mereka ketika nanti menduduki posisi di pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, S.H., 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Avebury, England.
- Barr, A., & Serra, D., 2008. "Corruption and Culture: An Experimental Analysis, University of Oxford", *Working Paper*, 23.
- Carino, L.V. (ed.), 1986. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, JMC Press, Manila.
- Chui, C., 2000. "Tackling Corruption: School Education and Public Awareness", dalam *Progress in the Fight Against Corruption in Asia and the Pacific*, Papers Presented at the *Joint ADB-OECD Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region*, Seoul, 11-13 December 2000.
- Dengju, Z, 2000. "Combating Corruption in the People's Republic of China", in *Progress in the Fight Against Corruption in Asia and the Pacific*, Papers Presented at the *Joint ADB-OECD Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region*; Seoul, 11-13 December 2000.
- Department of State, 2006. "Transforming The Culture of Corruption", *E-Journal USA*, <http://www.america.gov/st/democracyhr-english/2006/December/>
- Dwiyanto, A., dkk., 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan di Indonesia*, PSKK-UGM, Yogyakarta.

- Fisman, R., dan Miguel, E. 2007. "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets", *Journal of Political Economy*, 115 (6): 1020-1048.
- Goodpaster, G., 2002. "Reflections on Corruption in Indonesia", dalam T. Lindsey and H. Dick (eds), *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, The Federation Press, New South Wales: 87-108.
- Hadiz, V.R., 2003. "Power and Politics in North Sumatra: The Uncompleted Reformasi" in Aspinall, E., & Fealy, G., (eds), 2003. *Local Power and Politics in Indonesia*, ISEAS, Singapore: 119-131.
- Hamilton-Hart, N., 2001. 'Anti-Corruption Strategies in Indonesia', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37(1):65-82.
- Huther, J., dan Shah, A., 2000. "Anti Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation", *Policy Research Working Paper*, WPS 2501, The World Bank.
- Keen, E., 2000. 'Fighting Corruption Through Education', Constitutional & Legal Institute, Hungary, <http://hrea.org/pubs/keen2000.pdf>
- Khan, M.H. dan Jomo, K.S., 2002. 'Introduction' dalam, M.H. Khan and K.S. Jomo (eds), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, Cambridge
- Kholik, A., 2002. "Menggali Akar Budaya Korupsi di Indonesia (Exploring the Cultural Root of Corruption in Indonesia)", *Pusat Studi Pengembangan Kawasan*, 2 (April-June):105-119.
- Klitgaard, R.E., 1988. *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Knack, S., dan Keefer, P., 1997. "Dose Social Capital Have an Economic Pay-off? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1251-88.
- Knack, S., dan Zak, P., 2001. "Trust and Growth", *Economic Journal, Royal Economic Society*, 111 (470): 205-321
- La Porta, R., de Silanes, L., Shleifer, A., dan Vishny, R.W., 1997. "Trust in Large Organisations", *American Economic Review*, 87 (2): 333-38.
- Mills, A., 2000. 'Strengthening Domestic Institutions Against Corruption: A Public Ethics Checklist', dalam OECD and UNDP, *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, part 2, chapter 3: hlm. 145.
- Quah, J.S.T., 2003. *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, Singapore.
- Quinones, E., 2000. 'What is Corruption?' *Observer*, <http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/pdf/Observer/quinones.pdf>,

- Rinaldi, T., Purnomo, M., dan Damayanti, D., 2007. *Memerangi Korupsi di Indonesia yang Terdesentralisasi: Studi Kasus Penanganan Korupsi Pemerintahan Daerah*, Bank Dunia, Jakarta.
- Seligson, M.A., 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *The Journal of Politics*, 64(2) May: 408-433(26)
- Sullivan, J., & Shkolnikov, A., 2006. "The Costs of Corruption", *E-Journal USA*, http://www.america.gov/st/democracyhr-english/2006/December/20080601223_451SrenoD0.4410364.html
- Tanzi, V., 1998. "Corruption Around the World, causes, consequences, scope and cure", *IMF Staff Papers*, http://www-1.gsb.columbia.edu/faculty/rfisman/decentralization_and_corruption_transfer.pdf
- World Bank, 2000. *Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC.