

BIROKRASI, KORUPSI, DAN KEKUASAAN

Muhtar Haboddin* dan Ahmad Imron Rozuli*

Abstract

This study explains about bureaucracy, corruption, and power. Bureaucracy is an institution that has huge power in governance. Such power deals with public interest, and potentially it can also be abused. One of power abuses in bureaucracy is corruption. Both bureaucracy and corruption are huge problem that needs to be solved. If bureaucracy corrupts, it will impacts to bad public service, bad government performance, and disadvantaged people. In reducing of power abuse in bureaucracy, political and civil society controls are needed. The control is very needed for guiding bureaucrat behavior in doing job and function.

Key word: *bureaucracy, abuse of power, corruption, public control.*

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan birokrasi, korupsi, dan kekuasaan. Birokrasi adalah institusi yang memiliki kuasa besar dalam tata kelola pemerintahan. Kebesaran kuasa birokrasi tersebut sangat terkait dengan kepentingan masyarakat, dan secara potensial kekuasaan yang besar tersebut bisa disalahgunakan. Salah satu bentuk penyalahgunaan birokrasi adalah korupsi. Birokrasi dan korupsi merupakan persoalan besar yang perlu dicari jalan keluarnya. Jika birokrasi korup akan berdampak pada buruknya layanan publik, kinerja pemerintah yang buruk dan bisa merugikan masyarakat. Dalam rangka mengurangi penyalahgunaan kekuasaan birokrasi, maka diperlukan kontrol dari politisi dan masyarakat sipil. Kontrol sangat diperlukan untuk memamndu perilaku birokrat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kata kunci: *birokrasi, penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, kontrol publik*

* Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan, FISIP-Universitas Brawijaya. Bisa dihubungi melalui e-mail: muhtar_haboddin@ub.ac.id

* Dosen di Jurusan Sosiologi, FISIP-Universitas Brawijaya.

Pengantar

*Korupsi telah banyak diyakini sebagai perusak utama struktur sosial, ekonomi, dan politik Indonesia.
Kompas, 13 September 2016*

*Hal itulah yang membuat lembaga-lembaga pemerintahan
Dipandang rendah, dibenci, dan ditolak
-Hahm Chaibong;2005,31*

Birokrasi, korupsi, dan kekuasaan merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dalam kajian ilmu pemerintahan. Birokrasi adalah aktor penting dalam tata kelola pemerintahan. Birokrasi adalah lembaga yang memiliki kuasa besar dalam struktur pemerintahan modern. Dengan kekuasaan yang besar itu sangat mudah untuk disalahgunakan. Salah satu bentuk penyalahgunaan kekuasaan birokrasi melalui korupsi politik. Korupsi politik dalam konteks ini adalah menggunakan pengaruh dan jabatannya untuk memperkaya diri. Lebih lengkapnya, korupsi adalah menawarkan, memberikan, menerima atau meminta langsung atau tidak langsung, segala sesuatu yang bernilai untuk mempengaruhi tindakan pihak lain secara tidak patut¹.

Pemahaman ini sangat komprehensif dalam memahami perilaku korupsi. Dengan bertitik-tolak pada definisi tersebut, maka perilaku birokrasi dalam melakukan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik dan mengabdikan dirinya sebagai abdi negara bisa dengan mudah dipantau oleh masyarakat. Pemantauan masyarakat diperlukan dalam kerangka memastikan apakah birokrasi dalam menjalankan pelayanan publik bersifat responsif, profesional, dan akuntabel. Bila birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat tidak dipandu dengan sikap profesional, maka sangat mungkin timbul pemerasan, suap, dan meminta uang pelicin kepada masyarakat. Ini bisa terjadi karena birokrasi menguasai sumber informasi, menguasai prosedur dan keahlian teknis. Penguasaan informasi, dan keahlian teknis sangat berpeluang untuk disalahgunakan demi kepentingan diri dan kelompoknya. Tulisan ini berusaha mengungkap relasi birokrasi, korupsi dan kekuasaan.

¹ Maria Martiningsih (ed) *Korupsi Yang Memiskinkan*, Jakarta, Kompas, 2011. hlm. 290

Birokrasi dan Kekuasaan

Secara teoritik birokrasi dan kekuasaan satu paket dalam struktur pemerintahan modern. Sejumlah karya memperlihatkan bahwa birokrasi dan kekuasaan saling terkait. Dengan kata lain, birokrasi itu beroperasi dalam lingkup kekuasaan yang melekat pada dirinya. Karya Mohtar Mas'ood menunjukkan bahwa birokrasi tidak pernah beroperasi dalam 'ruang hampa politik'². Itu artinya birokrasi selalu berada dalam pusaran politik. Birokrasi adalah aktor politik itu sendiri. Penjelasan ini dibenarkan Mas'ood dengan mengatakan: di negara dunia ketiga kita akan mendapati birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan³.

Sedangkan kajian klasik Harold Crouch sebagaimana dikutip Manuel Kaisiepo memperlihatkan istilah kepolitikan-birokratik menyebutkan betapa kuatnya posisi birokrasi dalam pengelolaan pemerintahan Orde Baru. Ada tiga ciri pokok kepolitikan-birokratik Orde Baru. *Pertama*, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi. *Kedua*, lembaga-lembaga lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol birokrasi. *Ketiga*, massa diluar birokrasi secara politik adalah pasih⁴.

Mengikuti cara berpikir Crouch mengisyaratkan kekuatan birokrasi dalam struktur politik Orde Baru. Sosok birokrasi yang digambarkan Crouch membutuhkan bahwa birokrasi menjelma menjadi kekuatan politik yang kuat dan sulit dikontrol oleh kekuatan parlemen, partai politik, kelompok kepentingan dan masyarakat. Sebagaimana ditulis Miftah Thoha:

Pada periode Orde Baru birokrasi memihak dan menjadi kekuatan politik yang dominan. Salah satu kemenangan Golkar pada empat kali pemilu adalah karena dukungan dan peran birokrasi. Kesadaran politik bertahun-tahun awal kemerdekaan yang memandang bahwa birokrasi merupakan alat pemersatu bangsa yang ampuh, dipakai pada masa Orde baru. Birokrasi mempunyai kepanjangan otoritasnya sampai ke desa-desa untuk seluruh wilayah nusantara. Ini merupakan potensi kemenangan yang digunakan Golkar dengan dalih 'massa mengambang' merangkul birokrasi. Birokrasi kita ikut memilih dalam

² Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar. 1994. hlm. 67

³ Mohtar Mas'ood, *Politik, ibid.* hlm. 68

⁴ Manuel Kaisiepo, *Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara* Jurnal Politik 2, Jakarta, Gramedia, LIPI, 1987. hlm. 26

*Muhtar Haboddin dan Ahmad Imron Rozuli, Birokrasi, Korupsi dan Kekuasaan pemilu, dan tidak ada alternatif lain yang dipilih kecuali Golkar. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintahan sama dengan Golkar*⁵

Birokrasi Indonesia sama dengan Golkar merupakan fakta sejarah dalam pertumbuhan dan perkembangan kepolitikan Orde Baru. Birokrasi salah satu pilar kekuatan Golkar. Sedangkan Birokrasi dan Golkar adalah penopang kekuasaan Orde Baru. Pemahaman ini diperkuat Mifath Thoaha:

*Pada masa pemerintahan Orde Baru pemihakan birokrasi kepada Golkar dilakukan secara total di segala aspek dan lini pemerintahan. Mulai dari sistem rekrutmen pejabat-pejabat teras, diikuti dengan setiap perencanaan program dan pendanaan, sampai dengan gaya dan perilaku pejabat semuanya sejalan dan seiring dengan yang dilakukan oleh Golkar sendiri. Program perbaikan kampung misalnya yang direncanakan dan dibiayai oleh dinas atau Departemen pemerintah, dijadikan sebagai janji Golkar dalam program kerjanya kepada rakyat. Pejabat birokrasi Dinas dan Departemen adalah orang-orang Golkar yang memberitahukan dana dan program kerjanya yang bisa digunakan Golkar dalam kampanye pemilu untuk dijadikan janji-janji Golkar kepada rakyat. Partai lainnya seperti PDI dan PPP tidak mempunyai akses ke birokrasi pemerintahan. demikian pula dalam kepengurusan Golkar tidak bisa lagi dibedakan dengan pejabat-pejabat birokrasi pemerintahan. pengurus atau fungsionaris Golkar juga dirangkap oleh pejabat birokrasi, mulai dari presiden, sebagai dewan pembina pusat, gubernur dan bupati di daerah sampai dengan pejabat-pejabat daerah merupakan fungsionaris Golkar*⁶.

Dua kutipan di atas merepresentasikan relasi kuasa antara birokrasi dan Golkar dalam stuktur pemerintahan Orde Baru. Keterlibatan birokrasi dalam pusaran politik ternyata tidak hanya di Indonesia. Di China, semua organisasi pemerintahan (birokrasi) mempunyai kaitan sangat erat dengan tujuan partai komunis. Sesungguhnya secara esensial organisasi tersebut berfungsi sebagai agen-agen administrasi yang menjalankan tugas atas nama partai politik komunis⁷. Hal yang sama juga terjadi di Benua Afrika. Studi Fred W Riggs menyebutkan kuatnya pengaruh pejabat militer dan sipil dalam proses pembuatan kebijakan bagi seluruh negara. Sampai dalam tingkat tertentu para pejabat tersebut dapat diasosiasikan dengan suatu partai politik⁸. Sedangkan kajian

⁵ Miftah Thoaha 'Netralitas Birokrasi di Indonesia', dalam Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju (ed) *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta, SH, 1994, hlm. 59

⁶ Miftah Thoaha, *Birokrasi dan Politik*, Jakarta, Rajawali Press, 2003. hlm. 180

⁷ A. Daak Barnett 'Mekanisme Bagi Kendali Partai dalam pemerintahan Birokrasi di China' dalam Fred W Riggs (ed) *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press, 1909. hlm. 100

⁸ Fred W Riggs (ed) *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press, 1909. hlm. 94

Mohtar Mas'ood dan Yang Seung-Yoon di Korea Selatan memperlihatkan relasi kuasa antara birokrasi dan politik. Bahkan peran penting yang dimainkan para birokrat dalam ekonomi dan kepemimpinan politik menjadi satu kesatuan tak terpisahkan⁹.

Penjelasan di atas memperlihatkan birokrasi dalam pusaran kekuasaan. Dalamnya birokrasi dalam pusaran kekuasaan bisa digambarkan empat model. *Pertama, representative bureaucracy*, dimana birokrasi bersikap responsif terhadap para pemimpin politik, dan tentu saja terhadap kemauan politik masyarakat. Setiap prakarsa yang diambil oleh birokrasi senantiasa didasarkan atas kesadaran konsensus yang berlaku, dan perubahan hanya dapat terbentuk melalui kompetisi partai-partai politik, sebagaimana yang berlaku di negara-negara demokrasi barat.

Kedua, *a party-state bureaucracy*, yang terbentuk di dalam negara yang menganut sistem partai tunggal. Birokrasi negara didominasi atau dikontrol oleh aparat partai. Atau seperti yang pernah berlaku di Soviet pada masa Stalin, baik partai maupun birokrasi berada di bawah seorang penguasa diktator.

Ketiga, a personal instrument of the bureaucracy, yaitu suatu kondisi hubungan yang menempatkan para birokrat semata-mata sebagai alat dari penguasa otokrasi atau diktator. Pengaruh yang dimiliki oleh para birokrat secara individu akan sangat tergantung pada kualitas yang dibutuhkan oleh sang penguasa. *Keempat, colonial administrations or nominal ruling persons or groups*, dalam hubungan ini dijelaskan bahwa birokrasi dapat memerintah, baik secara langsung sebagai administrator kolonial atau secara tidak langsung atas nama seorang atau sekelompok penguasa¹⁰.

Birokrasi dan korupsi

Birokrasi yang berada dalam pusaran kekuasaan memiliki peluang untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Birokrasi yang memiliki kuasa besar sudah barang tentu memiliki peluang untuk korupsi. Korupsi bisa dilakukan aparat birokrasi karena *pertama*, korupsi terkait dengan kebutuhan atau tuntutan dari pemberi atau penyedia layanan. Sudah barang tentu tuntutan ini diperkuat dengan ancaman kerugian kepada pengguna jasa, seperti ketrlambatan penyelesaian urusan, sanksi biaya atau dipersulit berbagai prosedur.

⁹ Mohtar Mas'ood dan Yang Seung-Yoon, *Memahami Politik Korea*, Jogjakarta, UGM Press, 2005. hlm.69

¹⁰ Muhtar Haboddin dan Muhammad Arjul. *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: UB Press, 2015, hlm. 120

Kedua, imbalan yang didapatkan dari hasil korupsi atau suap biasanya tidak akan dikembalikan kepada lembaga pemerintah atau pihak pemberi suap. *Ketiga*, ketika subsidi pemerintah dapat dimanfaatkan untuk proyek-proyek publik, baik yang ditetapkan dengan penunjukan langsung maupun yang ditetapkan secara terbuka melalui tender. *Keempat*, apabila bagian atau devisi tertentu dari birokrasi pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan bahan-bahan mentah tanpa adanya pengawasan eksternal dari luar birokrasi. *Kelima*, jika pemerintah membiarkan penggunaan pengaruh politik dan kedudukan seorang dalam proses penetapan pelaku bisnis swasta yang diperbolehkan memasuki industri publik tertentu, seperti pertambangan, televisi, dan jasa angkutan umum. *Keenam*, kebijakan pemerintah yang membiarkan kontrak-kontrak besar berisi persyaratan-persyaratan yang mudah dibelokkandan menguntungkan para kontraktor swasta¹¹.

Enam poin tersebut merupakan celah yang biasa dilakukan oleh para birokrat dalam melakukan korupsi dalam pemerintahan. Memanfaatkan jelah kebijakan, meminta imbalan kepada masyarakat, memperjual-belikan pengaruh hanyalah bagian kecil mekanisme yang dilakukan birokrat dalam melakukan korupsi. Wartawan *Kompas*, Maria Martiningsih dalam *Korupsi Yang Memiskinkan* menyebutkan sejumlah bentuk korupsi yang biasa dilakukan para birokrat. Tabel 1 menjelaskan secara rinci bentuk korupsi yang dilakukan para birokrat.

Tab 1. Bentuk korupsi 2004-2010

Bentuk	Jumlah
Pengadaan barang dan jasa	328
Gratifikasi	146
Pemerasan	379
Penggelapan dalam jabatan	393
Penyuapan	552
Perbuatan curang	5.596
Penyalahgunaan wewenang	150
Tindak pidana lain terkait korupsi	729
Lainnya	5
Jumlah	8.278

Sumber: Maria Martiningsih (ed) *Korupsi Yang Memiskinkan*, Jakarta, Kompas, 2011. hlm. 117

¹¹ Agus Dwiyanto (ed) *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jogjakarta, UGM, Press, 2005..hlm. 110

Tabel 1 memaparkan bentuk-bentuk korupsi yang dilakukan aparat birokrasi. Dari tahun 2004-2010 sebanyak 8.278 kasus korupsi. Angka ini menunjukkan sebuah jumlah yang fantastik. Bentuk korupsi yang paling banyak dilakukan para birokrat adalah perbuatan curang yakni 5.596 kasus. Kasus kedua terkait dengan tindak pidana lain terkait korupsi sebesar 7.29. Sedangkan bentuk lainnya hanya berjumlah 5 kasus. Sedangkan tabel 2 menunjukkan keterlibatan para aktor dalam pusaran korupsi. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat tabel 2 berikut ini.

Tabe 2. Aktor korupsi 2004-2010

Aktor	Jumlah
Anggota DPR dan DPRD	43
Kepala lembaga/kementerian	6
Duta besar	4
Komisioner	7
Gubernur	8
Walikota/bupati	22
Pejabat eselon I,II, dan III	84
Hakim	1
Swasta	44
Lain-lain	26
Jumlah	245

Sumber: Maria Martiningsih (ed) *Korupsi Yang Memiskinkan*, Jakarta, Kompas, 2011. hlm. 117

Tabel 2 mengungkap keterlibatan sejumlah aktor pemerintahan dalam pusaran korupsi. Bila dilihat dari tabel tersebut, pelaku korupsi paling banyak terjadi pada pejabat eselon 1,2, dan 3 yakni berjumlah 84 orang. Urutan kedua dilakukan swasta yakni 44 orang, kemudian disusul anggota legislatif yakni 43 orang. Meskipun demikian, patut pula dicatat bahwa dari tabel 2 ini menunjukkan bahwa pelaku korupsi tersebar di lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Selain terjadi di lembaga trias politik, ternyata korupsi juga terjadi pada lembaga swasta dan lainnya. Sedangkan data yang dilansir KPK pada tahun 2013 memperlihatkan terjadi kenaikan jumlah para aktor

Muhtar Haboddin dan Ahmad Imron Rozuli, Birokrasi, Korupsi dan Kekuasaan korupsi. Bila tahun 2004-2010 jumlah aktor korupsi sebesar 245 kasus, kemudian meningkat menjadi 365 kasus¹². Untuk lebih jelasnya lihat tabel 3.

Tabel 3. Lembaga yang terlibat korupsi

Institusi	Jumlah
Lembaga legislatif	72
Gubernur	9
Bupati/walikota	34
Birokrasi eselon I, II dan III	114
Hakim	8
Swasta	87
Dan lain-lain	41
Jumlah	365

Tabel 3 mengisyaratkan sebaran aktor yang terlibat dalam korupsi. Urutan pertama ditempati birokrasi yakni 114 kasus. Aktor pengusaha sebanyak 87 kasus dan lembaga legislatif berjumlah 72 kasus. Sedangkan hakim dan gubernur berada dalam urutan pertama dan kedua terbawa dari perilaku korupsi. Dengan bersandar pada tabel 3 di atas, perilaku korupsi semakin menyebar dalam semua lingkup pemerintahan maupun lembaga swasta. Itu artinya perilaku korupsi sudah sangat sempurna di negeri ini.

Menimbang Vonis hukuman

Perkara korupsi yang melilit lembaga trias politik merupakan bentuk betapa tidak sterilnya lembaga pemerintahan dari perilaku korupsi. Terjeratnya lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam pusaran korupsi merupakan bukti terjadi pembusukan dalam lembaga trias politika. Kendatipun demikian dalam pemberian vonis hukuman kepada perilaku korupsi ternyata sangat bervariasi. Untuk lebih jelasnya lihat tabel 4. Tabel 4 menunjukkan bahwa vonis yang dijatuhkan pengadilan kepada para koruptor sangat beragam. Secara keseluruhan jumlah koruptor yang dijatuhkan hukuman kepada pengadilan tipikor selama empat tahun terakhir mengalami kenaikan. Pada tahun 2013 jumlah yang ditunjukkan vonis 115 orang, kemudian meningkat

¹² Ahmad Imron Rozuli, Muhtar Haboddin, Joko Purnomo, *Memahami Kompleksitas Korupsi*, Malang: Fisip-UB, 2016, hlm.49

menjadi 260 pada tahun 2014. Jumlah ini menurun pada tahun 2015 yakni 230, lalu naik lagi pada tahun pertengahan 2016 yakni 384.

Tabel 4. Jumlah terdakwa menurut putusan tipikor 2013-2016

Vonis	2013	2014	2015	2016
Bebas	8	19	38	46
1 sampai 4 tahun	93	195	163	275
4-10 tahun	13	43	24	37
Lebih 10 tahun	1	4	3	7
Tak teridentifikasi	0	0	2	19
Jumlah	115	261	230	384

Sumber: *Kompas*, 13 September 2016

Bila kita rinci vonis terberat sebanyak 10 tahun lebih, paling banyak di tahun 2016 yakni 7 orang sedangkan yang paling kurang pada tahun 2013 yakni 1 orang. Bila dilihat dari vonis hukuman 1 sampai 4 tahun paling banyak pada tahun 2016 sebesar 275 orang bila dibandingkan tahun 2013, 2014 dan 2015. Sedangkan vonis bebas yang paling banyak pada tahun 2016 ketimbang 2013, 2014, dan 2015. Kesimpulan yang bisa ditarik dari data di atas adalah hukuman vonis justru banyak terjadi pada era pemerintahan Joko Widodo, bila dibandingkan era pemerintahan SBY. Itu artinya, masa pemerintahan Jokowi jauh lebih serius dalam mengungkap dan memberikan vonis kepada pelaku koruptor.

Sekalipun pengadilan memberikan vonis berat hingga lebih 10 tahun kepada koruptor, namun fakta empirik menunjukkan para pelaku koruptor tidak pernah berkurang. Koruptor sedang beregenerasi. Koruptor justru semakin banyak. Hal ini menjelaskan kepada kita bahwa vonis berat pun belum memberikan efek jera kepada pejabat untuk menghindari perilaku koruptif. Penjelasan ini terkonfirmasi melalui Jajak Pendapat *Kompas*. Dalam Jajak Pendapat tersebut ditanyakan *apakah vonis hukum yang diberikan kepada koruptor selama ini memberikan efek jera?* Jawaban atas pertanyaan tersebut tergambar pada tabel 5.

Tabel 5. Vonis hukum koruptor belum memberikan efek jera

Jawaban Responden	Persentase
Sudah memberikan efek jera	6,5
Belum memberikan efek jera	92,2
Tidak tahu/tidak menjawab	1,3

Sumber: *Kompas*, 13 September 2016

Pada tabel 5 sebagian besar responden mengatakan bahwa hukuman yang selama diberikan kepada para koruptor belum memiliki efek jera. Sebanyak 92,2 persen suara responden mengatakan demikian, dan hanya 6,5 persen yang mengatakan hukum vonis bisa membuat jera para pelaku koruptor. Selanjutnya, tabel 6 menceritakan hukuman apa yang paling tepat diberikan kepada koruptor uang negara kelas kakap? Lihat tabel 6 berikut ini.

Tabel 6. Jenis hukum para koruptor

Jawaban Responden	Persentase
Denda, penjara, kerja sosial, dan pemiskinan	71,0
Denda dan penjara	15,6
Denda, penjara, dan kerja sosial	9,6
Tidak tahu	3,8

Sumber: *Kompas*, 13 September 2016

Jawaban responden mengatakan bahwa hukum yang tepat untuk para koruptor adalah denda, penjara, kerja sosial, dan pemiskinan yakni 71,0 persen. Denda, penjara, kerja sosial, dan pemiskinan akan ditakuti bagi pelaku koruptor. Memiskinkan koruptor merupakan hukuman yang paling ditakuti oleh para koruptor. Karena itu, para koruptor sangat takut untuk diadili oleh Hakim Agung Artidjo Alkostar. Bahkan para koruptor pun jadi enggan atau malah membatalkan niat untuk kasasi kalau mereka tahu perkaranya akan ditangani Artidjo¹³.

Sebagai tambahan perlu pula disampaikan bahwa selama pemberantasan korupsi dilakukan terdapat sejumlah uang negara bisa diselamatkan. Data yang dipublikasikan KPK sebagaimana dikutip Jupri bernilai besar¹⁴. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel 7.

Tabel 7. Penyelamatan Kerugian Negara oleh KPK 2005-2013

No	Nama Program	Rupiah
1.	Penindakan	197.389.979.182.796.00
2.	Program Pencegahan	51.508.882.241.869.40
	Total	248.898.861.424.666.00

Sumber: *Kompas*, 13 September 2016

¹³ Dedi Haryadi 'Mengkloning Artidjo' *Kompas*, 24 September 2016

¹⁴ Jupri, *KPK dan Korupsi Kekuasaan*, Malang, Pusat Kajian Inovasi pemerintahan dan Kerjasama Antardaerah, 2016, hlm.4

Kegagalan reformasi Birokrasi

Dalamnya keterlibatan birokrasi dalam pusaran korupsi merupakan petanda kegagalan proyek reformasi politik dan pemerintahan. Salah satu point dari gerakan reformasi adalah pemberantasan korupsi dalam lingkup birokrasi. Dalam catatan perjalanan reformasi, kita harus mengakui bahwa birokrasi belum banyak berubah. Meskipun kita sudah memiliki UU No. 30 tahun 2002 tentang pemberantasan korupsi, Instruksi Presiden RI No 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maupun penciptaan pemerintahan yang bersih bebas KKN sebagaimana diatur dalam UU No.28 tahun 1999. Namun, UU di atas belum mampu mengurangi jumlah secara kuantitatif aparat birokrasi dari kubangan korupsi.

Hal ini menunjukkan bahwa kegagalan reformasi dalam tubuh birokrasi. Terdapat sejumlah persoalan yang mengiringi perjalanan gerakan reformasi dalam tubuh birokrasi. *Pertama*, persoalan pengembangan kelembagaan birokrasi yang tidak hanya berimplikasi terhadap *standard operating procedures* (SOP), tetapi juga kesesuaian kelembagaan dengan persoalan di luar kelembagaan birokrasi, terutama tuntutan perbaikan pelayanan, transparansi, dan rasional. Riset yang dilakukan Muhammad Asfar di Jawa Timur, NTT, dan Kaltim memperlihatkan buruknya layanan publik yang diberikan kepada masyarakat¹⁵. Untuk lebih jelasnya lihat 8.

Tabel 8. Layanan publik yang berbelit

Provinsi	Berbelit	Tidak
Jawa Timur	34,6	65,4
NTT	22,1	77,9
Kalimantan Timur	17,5	82,5

Dari tiga provinsi tersebut, yang paling buruk kinerja birokrasi dalam memberikan layanan adalah Jawa Timur yakni 34,6 persen, disusul NTT sebesar 22,1 persen dan Kalimantan Timur sebesar 17,5 persen. Itu artinya, pelayanan publik yang baik di selenggarakan di Kalimantan Timur. Sedangkan riset yang dilakukan Agus Dwiyanto di tiga propinsi yakni Sumatra Barat, DIY dan Sulawesi Selatan memperlihatkan bahwa birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat dengan memberikan uang pelicin. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel 9.

¹⁵ Muhammad Asfar, *Implementasi Otonomi Daerah*, Surabaya: Pusdeham., 2001, hlm. 107.

Tabel 9. Pemberian Uang dalam Layanan publik

Pemberian uang dari masyarakat kepada aparat birokrasi	Sumatra Barat	DIY	Sulawesi Selatan
Ya	64,1	61,8	58,3
Tidak	35,9	38,2	41,7
Jumlah	100	100	100

Sumber: Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik*, Jogjakarta, PSKK, 2002, hlm. 76

Kedua, persoalan sumber daya manusia yang merupakan basis transformasi birokrasi sesuai *performance appraisal standard*. Walaupun berbagai upaya sudah dilakukan, namun selalu muncul pertanyaan yang berkaitan dengan: kontribusi apa yang telah diberikan dengan berbagai prakarsa dan kegiatan tersebut terhadap praktik *good governance*?¹⁶

Ketiga, birokrasi selalu membuat *policy* keuangan daerah yang lebih besar mengarah pada pengeluaran untuk pemerintah lebih besar daripada untuk kepentingan pembangunan maupun pelayanan publik kepada masyarakat. *Keempat*, meskipun secara retorika para birokrasi itu selalu mengumandangkan reformasi, demokrasi, dan perlunya *good governance* pada kenyataannya tidak ada program yang kuat dan jelas yang mengarah pada permbudayaan masyarakat lokal¹⁷.

Empat poin tersebut merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dalam kerangka membangun birokrasi bersih dari KKN, bisa melayani masyarakat sebagaimana mestinya, menjaga kuasa yang besar dalam dirinya agar tidak mudah diselewengkan serta perlunya kontrol dari politisi maupun masyarakat atas kinerja dan perilaku birokrasi. Birokrasi pemerintahan merupakan elemen penting dalam membangun sebuah bangsa yang besar.

Membangun birokrasi yang bersih

Dengan melihat keterlibatan birokrasi dalam pusaran korupsi sudah barang tentu kita merasa kesal, marah, benci, bahkan menghina lembaga tersebut. Kemarahan kita bisa terbaca dalam kalimat Hahm Chaibong yang mengatakan: *hal itulah yang membuat lembaga-lembaga birokrasi dipandang rendah, dibenci, dan ditolak* oleh masyarakat.

¹⁶ Yuyun Purbokusuma, M Baiquni, dan Arief Akhyat, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Provinsi DIY*, Jaogjakarta, Kemitraan dan DIY, 2005. hlm.10

¹⁷ Muhammad Asfar, *Implementasi*, *op.cit.* hlm. 105

Penilaian ini perlu dibaca dalam konteks kemarahan atas kinerja dan perilaku birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Meskipun demikian, sikap optimis kita untuk membangun birokrasi yang bersih dan bermartabat masih perlu diteruskan. Adapun langkah-langkah yang bisa dilakukan adalah *pertama*, secara keseluruhan memberantas penyalahgunaan wewenang dalam bentuk KKN menjadi prioritas utama dalam tubuh birokrasi. *Kedua*, meningkatkan kualitas kerja birokrasi negara. *Ketiga*, program pelaksanaan pemerintahan yang baik dan berwibawa perlu dikawal secara terus menerus dalam lingkungan birokrasi¹⁸. *Keempat*, melakukan restrukturisasi birokrasi, baik akibat *policy* negara maupun untuk kepentingan efisiensi birokrasi daerah itu sendiri¹⁹.

Kelima, menyempurnakan tata laksana baik yang bersifat internal maupun antar lembaga yang ada. *Keenam*, membentuk sistem pendayagunaan sumberdaya manusia yang efektif untuk mendukung pembaharuan tata pemerintahan yang baik. *Ketujuh*, mewujudkan sumberdaya aparatur yang kompeten, profesional dan sejahteraan. *Kedelapan*, membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan, dan akuntabel. *Terakhir*, mengembangkan budaya organisasi yang ramah dengan budaya perusahaan²⁰.

Kesemua poin tersebut merupakan kerangka kerja dalam membangun birokrasi yang profesional, efektif, akuntabel, dan transparan. Birokrasi yang transparan dan akuntabel sangat diperlukan untuk memastikan kerja-kerja birokrasi yang baik dan bebas dari perilaku koruptif. Pemahaman ini hadir sebagai bentuk penjelasan bahwa birokrasi itu memiliki kuasa besar dan tidak kuat dengan godaan politik. Dengan kekuatan dalam dirinya—para birokrat bisa saja berselingkuh dengan politisi atau birokrat itu sendiri menjadi bagian dari politisi itu sendiri.

Bila kaum birokrat menjadi bagian dari politik, maka sudah barang tentu kekuasaan yang besar dalam dirinya akan mudah disalahgunakan. Untuk mencegah hal itu, maka dibutuhkan adalah pengawasan dari masyarakat sipil, dan mengetatkan ruang geraknya melalui regulasi. Membatasi ruang gerak birokrasi dalam politik praktis diatur dalam UU. Karena itu, melalui jalan inilah sosok birokrasi yang baik, akuntabel dan transparan bisa di bangun***.

¹⁸ Mudiwati Rahmatunnisa 'Menyoal Kembali Reformasi Birokrasi di Indonesia' *Jurnal Governance*, Magister Ilmu Pemerintahan Univ Islam Bekasi, Vol. 1 No.1. Novermber 2010. hlm. 5

¹⁹ Muhammad Asfar, *Implementasi*, *op.cit.* hlm. 106.

²⁰ Yuyun Purbokusuma, M Baiquni, dan Arief Akhyat, *Reformasi*, *op.cit.* hlm. 12

Daftar Pustaka

- Asfar, Muhammad 2001. *Implementasi Otonomi Daerah*, Surabaya: Pusdeham.
- Barnett, A. Daak, 'Mekanisme Bagi Kendali Partai dalam pemerintahan Birokrasi di China' dalam Fred W Riggs (ed) 1989. *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press..
- Dwiyanto, Agus (ed) 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jogjakarta, UGM, Press.
- Haboddin, Muhtar dan Muhammad Arjul. 2015, *Pengantar Ilmu Politik*, Malang: UB Press
- Haryadi, Dedi 'Mengkloning Artidjo' *Kompas*, 24 September 2016
- Jupri, 2016. *KPK dan Korupsi Kekuasaan*, Malang, Pusat Kajian Inovasi pemerintahan dan Kerjasama Antardaerah
- Kaisiepo, Manuel, 1987. 'Dari Kepolitan Birokratik ke Korporatisme Negara' *Jurnal Politik 2*, Jakarta, Gramedia, LIPI.
- Martiningsih, Maria, (ed) 2011. *Korupsi Yang Memiskinkan*, Jakarta, Kompas.
- Mas'ood, Mohtar dan Yang Seung-Yoon, 2005. *Memahami Politik Korea*, Jogjakarta, UGM Press
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar.
- Purbokusuma, Yuyun, M Baiquni, dan Arief Akhyat, 2005. *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Provinsi DIY*, Jaogjakarta, Kemitraan dan DIY
- Rahmatunnisa, Mudiwati 'Menyoal Kembali Reformasi Birokrasi di Indonesia' *Junal Governance*, Magister Ilmu Pemerintahan Univ Islam Bekasi, Vol. 1 No.1. Novermber 2010.
- Riggs, Fred W (ed) 1989. *Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Rozuli, Ahmad Imron, Muhtar Haboddin, Joko Purnomo, 2016. *Memahami Kompleksitas Korupsi*, Malang: Fisip-UB
- Thoha, Miftah 'Netralitas Birokrasi di Indonesia', dalam Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju (ed) 1994. *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Jakarta, SH
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik*, Jakarta, Rajawali Press