

Membangun Tradisi dan Sistem Anti Korupsi Melalui Masyarakat Sipil



Dzuriyatun Toyibah
Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu
Sosial UIN Jakarta.
Email: dzuriyatun@yahoo.com

Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) merupakan problem yang sangat serius di Indonesia. Meskipun mengalami perbaikan menjadi 2,3 pada tahun 2007 (sebelumnya sepuluh tahun terakhir mengalami fluktuasi pada kisaran 1,7-2,2), namun perbaikan-perbaikan yang dilakukan selama ini belum bisa mengeluarkan Indonesia dari salah satu negara terkorup di dunia.

Dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, Indonesia masih menempati urutan keempat terkorup, lebih baik sedikit dibandingkan Kamboja (2,0), Laos (1,9) dan Myanmar (1,4) dan masih sangat jauh dibandingkan dengan Malaysia (5,1), apalagi Singapura (9,3).¹ Dampak dari korupsi telah terbukti memperlambat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, penegakan hukum dan membuat masyarakat semakin miskin.²

Fakta bahwa Indonesia sebagai negara muslim secara terus menerus menjadi salah satu negara yang dipersepsikan memiliki tingkat korupsi yang cukup serius menimbulkan suatu pertanyaan besar, bagaimana Islam berperan dalam pemberantasan korupsi.³ Memang ada yang beranggapan bahwa menghubungkan korupsi dengan Islam merupakan hal yang tidak relevan karena korupsi merupakan hal yang relatif baru. Sementara Islam telah muncul berabad-abad silam. Harapan bahwa ajaran Islam sebagai faktor untuk pemberantasan korupsi menjadi tidak realistis karena Islam lebih

¹ Lihat situs TI, www.transparency.org

² Ratih Hanjoyo, *The Poor Speak Up* dalam www.partnership.or.id, diakses terakhir pada 20 Juli 2004

³ Dibandingkan dengan negara-negara Timur Tengah, Indonesia hanya lebih baik dari Iraq (1,9 tahun 2006 dan 1,5 tahun 2007), lebih buruk tapi masih pada kisaran yang sama (di bawah nilai 3) dibandingkan dengan Syria, Iran, Libia, dan Yaman. Di sisi lain, Bahrain, Saudi Arabia, dan Qatar mendapat skor 5 ke atas.

bersifat normatif sementara korupsi bersifat real dan sistemik. Tidak mungkin mengharapkan Islam sebagai obat dari segala macam penyakit (*panacea*) bagi korupsi.

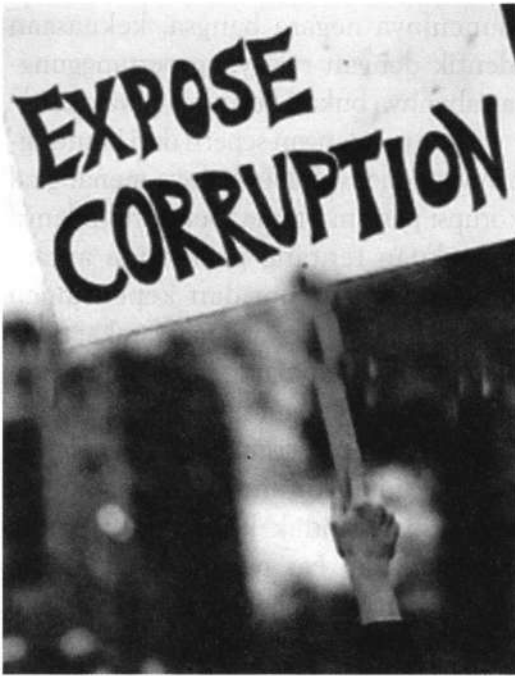
Meskipun data Transparansi Internasional (TI) menunjukkan bahwa ada negara yang penduduknya cukup taat kepada agamanya yang memiliki skor index persepsi korupsi cukup baik dan juga yang sangat rendah sehingga faktor agama seringkali dianggap tidak signifikan, namun sistem nilai/kepercayaan masih tetap menjadi faktor yang penting dalam membentuk sistem politik, dan *political will* dari pemerintah untuk memberantas korupsi. Oleh karena itu, tulisan ini hendak mengurai dua hal. *Pertama*, bagaimana tradisi Islam dihubungkan dengan korupsi secara sosiologis? *Kedua*, bagaimana nilai-nilai Islam bisa membangun tradisi pada aspek kemasyarakatan dan gerakan untuk membangun sistem yang anti korupsi pada aspek gerakan masyarakat sipil.

Pertanyaan-pertanyaan ini didasari oleh beberapa fenomena. *Pertama*, ada kesan dalam sejarah Islam terdapat penerapan standar ganda (*double standar*) terhadap nepotisme. Khalifah Usman bin Affan banyak mengangkat pegawai-pegawai dari lingkungan keluarga.⁴ *Kedua*, dari aspek tradisi memberi hadiah, shadaqah digugat sebagai suatu tradisi yang

rawan untuk membuat orang cenderung dapat menerima perbuatan suap yang dekat dengan korupsi. *Ketiga*, munculnya gejala-gejala di mana masyarakat muslim cenderung bisa menerima sumbangan finansial dari politisi yang berasal dari hasil korupsi untuk membangun pesantren, masjid, madrasah dan lain-lain. *Keempat*, mulai bergulir pertanyaan tentang kredibilitas pesantren sebagai lembaga publik yang cenderung dikelola secara tertutup dan berorientasi keluarga. *Kelima*, penelitian Riaz Hasan (2002) yang menempatkan Muslim Indonesia sebagai Muslim tersalah sementara seperti telah disebutkan sebelumnya Index korupsi Indonesia selalu berada pada posisi yang rawan. *Keenam*, muncul gerakan-gerakan anti korupsi di kalangan lembaga/ormas Islam baik dengan tema korupsi langsung seperti Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, maupun dengan tema anggaran (APBD/APBN) seperti PP Lakpesdam NU, P3M dan lain-lain.

Ada beberapa buku yang telah ditulis tentang Islam dan Korupsi seperti *Korupsi di Negeri Kaum Beragama* oleh P3M tahun 2004, *Memberantas Kanker korupsi* oleh PSAP tahun 2004, *NU melawan Korupsi Kajian Tafsir dan Fiqh* oleh tim Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, 2006. Tema Islam dan korupsi pada saat itu masih berada pada kisaran pencarian nilai-nilai Islam yang anti korupsi. Dalam

⁴ Kesan ini banyak diperdebatkan, mengingat posisi Khalifah Usman yang dijamin akan masuk surga maka banyak argumentasi yang menunjukkan bahwa penunjukan anggota keluarga sebagai pejabat bukan karena sekadar anggota keluarga, tetapi karena kompetensi dan pengalamannya.



www.tribuneindia.com

hal ini ada upaya yang serius untuk mencari landasan nilai tersebut dalam Al Qur'an, Hadits atau Fiqih yang menunjukkan bahwa Islam tidak pernah membenarkan korupsi. Tulisan ini mencoba melihat bagaimana nilai-nilai Islam bisa membangun tradisi pada aspek masyarakat dan gerakan untuk membangun sistem yang anti korupsi pada aspek gerakan masyarakat sipil dan politik.

Korupsi Fenomena Baru?⁵

Pada umumnya, korupsi dilihat sebagai tingkah laku para pejabat negara yang menyimpang dari norma-norma umum

pelayanan masyarakat.⁶ Pada pengertian yang lebih luas, korupsi tidak sekadar dilakukan oleh pejabat negara. Siapa saja yang memiliki kekuasaan--baik sebagai pejabat pemerintah, pegawai negeri, dan pegawai swasta--sebenarnya memiliki peluang untuk korupsi. Demikian juga masyarakat biasa bisa saja terlibat dalam perbuatan korupsi. Anggota masyarakat yang membuat KTP/SIM dengan cara jalur cepat, sebenarnya bisa disebut terlibat dalam upaya suap sebagai bagian dari perbuatan korup dalam arti luas.

Adapun definisi yang dibuat oleh TI adalah perbuatan yang merugikan kepentingan publik atau masyarakat luas untuk keuntungan pribadi atau golongan.⁷ Secara sederhana korupsi juga meliputi menerima uang yang ada hubungannya dengan jabatan tanpa ada catatan administrasi.

Karena modus operandi korupsi semakin banyak, definisi yang dibuat TI menurut George Junus Aditjondro masih belum lengkap. Definisi-definisi tersebut masih mengabaikan persoalan jejaring korupsi yang sudah terbentuk (cabal) yang meliputi birokrat, politisi, aparat hukum dan aparat keamanan negara, perusahaan-perusahaan negara dan swasta tertentu, serta lembaga-lembaga hukum, pendidikan, dan penelitian yang memberikan kesan "obyektif" dan "ilmiah" terhadap apa yang menjadi kebijakan jejaring

⁵ Lihat juga Dzuriyatun Toyibah, *Faktor-Faktor Penyebab Korupsi*, dalam Helmanita et.al (ed.), *Pendidikan Antikorupsi di Perguruan Tinggi*, (Jakarta CSRC, 2006)

⁶ Samuel Huntington, *Tertib Politik dalam Masyarakat yang Berubah*, (Jakarta: LP3ES, 1983)

⁷ Lihat pengertian korupsi dalam www.ti.or.id.

tersebut. Padahal tipe korupsi ini yang memiliki dampak lebih luas. Karena tipe ini merupakan korupsi yang biasanya didorong oleh rasa serakah (*corruption driven by greed*).⁸

Secara umum ada beberapa unsur yang sangat penting dalam korupsi yakni penghianatan terhadap kepercayaan (*betrayal of trust*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan keuntungan material (*material benefit*) untuk memperkaya diri.⁹ Ketiga unsur ini tidak bisa dibantah merupakan unsur-unsur korupsi. Namun, ada beberapa hal/perbuatan yang dianggap dekat dengan istilah korupsi yang menimbulkan perdebatan seperti keharusan pemisahan harta publik dari harta privat, mengangkat saudara menjadi pejabat publik, perbedaan antara memberi yang ikhlas dengan suap/*risiywah*.

Terkait dengan unsur pemisahan hak privat dan publik ini muncul satu pertanyaan apakah korupsi merupakan gejala baru di masyarakat karena persoalan pemisahan harta privat (pribadi) dengan harta publik nampaknya tidak bisa lepas dari munculnya negara bangsa? Sebelum

munculnya negara bangsa, kekuasaan identik dengan raja yang pertanggungjawabannya bukan kepada masyarakat.¹⁰

Ada pandangan seperti dari Huntington yang menyatakan bahwa menangkalkan korupsi pertama-tama menuntut adanya pengakuan tentang pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi. Jika kebudayaan masyarakat tidak membedakan tanggung jawab dan peran seorang raja (penguasa) sebagai seorang pribadi dengan posisinya sebagai penguasa, tidak mungkin untuk mendakwanya melakukan tindak korupsi ketika dia menggunakan kas negara.¹¹ Pemisahan antara dana pribadi dan kekayaan negara menurutnya secara bertahap hanya terjadi di Eropa pada tahap awal modernisasi.¹²

Onghokham juga menyatakan, pemisahan hak privat dan publik bagi orang Eropa Barat timbul setelah revolusi Perancis, dan di negara-negara Anglo Sakson seperti Inggris dan Amerika dan lain-lain timbul pada permulaan abad 19. Sejak saat itu penyelewengan wewenang demi kepentingan pribadi, khususnya dalam soal keuangan, dianggap korupsi.¹³

⁸ George Junus Aditjondro, *Korupsi Kepresidenan Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga: Istana, Tangsi dan Partai Penguasa*, (Yogyakarta, LKiS, 2006), hlm. 40-402. Dalam hal ini, Aditjondro membagi korupsi dalam tiga lapis. *Pertama*, korupsi yang langsung bersentuhan antara warga (*citizen*) dan birokrasi dengan bentuk-bentuk seperti suap. *Kedua*, nepotisme, kronisme, dan kelas baru yang mendapatkan kemudahan untuk usaha mereka. *Ketiga*, jejaring korupsi cabal. Korupsi bentuk pertama dan kedua merupakan korupsi yang selama ini banyak mendapat perhatian dari TI dan Bank Dunia.

⁹ Pernah disampaikan oleh Tamrin Amal Tamagola dalam serial diskusi di PBB UIN Jakarta yang sekarang bernama CSRC, dapat juga dilihat dalam Bakir Ihsan dalam Helmanita, *Pendidikan Antikorupsi*

¹⁰ Mochtar Lubis dkk, *Bunga Rampai Korupsi*, (Jakarta, LP3ES, 1995)

¹¹ Lubis, *Bunga Rampai*, hlm. 92

¹² Lubis, *Bunga Rampai*, hlm. 92

¹³ Onghokham, *Tradisi dan Korupsi*, dalam Lubis, *Bunga Rampai*, hlm. 156

Pemikiran tentang pentingnya pemisahan hak privat dan publik sebenarnya sudah ada sejak zaman Khalifah Harun Al Rasyid dari masa kejayaan Islam. Sebagai khalifah yang bijaksana, ketika menemui anggota keluarganya, Harun akan mematikan lampu karena lampu tersebut milik negara. Cerita sejarah ini lebih banyak dikutip untuk menunjukkan betapa bijaksananya Harun Al Rasyid, bukan untuk pembedaan harta privat dan publik atau perbuatan anti korupsi. Akan tetapi dari cerita tersebut menunjukkan bahwa telah ada kesadaran untuk tidak mencampuradukan antara harta privat dan publik.

Menanggapi persoalan apakah korupsi merupakan isu baru, S.H Alatas menyatakan bahwa sejarah korupsi bermula sejak awal kehidupan manusia bermasyarakat, yakni pada tahap mulai munculnya organisasi kemasyarakatan. Sejak masa Hammurabi dari Babilonia yang naik tahta sekitar tahun 1200 SM, peristiwa penyuapan sudah ada.¹⁴ Pendapat demikian muncul karena korupsi dipahami sebagai tindakan yang tidak adil, kekuasaan yang sewenang-wenang, penggelapan harta negara, suap, dan lain-lain yang disinyalir sudah setua peradaban manusia itu sendiri.

Korupsi sudah dianggap sebagai bentuk kejahatan sejak perbuatan itu muncul. Hukum Hammurabi menetapkan

hukuman mati bagi pelakunya. Hukum manu di India menetapkan bahwa raja hendaknya jangan berbuat serakah, jangan memeras dalam memungut pajak. Ia harus mengangkat pejabat yang jujur untuk mengutip pajak. Raja yang menindas masyarakatnya harus dibunuh berikut anggota keluarganya. Para pejabat yang korup yang menerima uang suap dari orang-orang desa harus diusir dari kerajaan, dan harta kekayaan mereka disita.¹⁵

Dengan demikian ada beberapa argumen yang cukup kuat yang menunjukkan bahwa korupsi bukan merupakan fenomena baru. Hanya saja modus operandi korupsi yang ada pada saat ini semakin beragam. Sehingga seakan-akan belum terjadi pada masa lalu termasuk pada masa Islam klasik. Hal ini berkaitan dengan persoalan pemisahan harta privat dan publik secara jelas dan pencatatan serta administrasi secara modern.

Mengenai pengangkatan saudara dan keluarga sebagai pejabat publik yang dikenal dengan istilah nepotisme, S.H Alatas secara jelas menyatakan bahwa nepotisme merupakan pengangkatan sanak saudara, teman-teman atau rekan-rekan politik pada jabatan-jabatan publik tanpa memandang jasa mereka maupun konsekuensinya pada kesejahteraan publik.¹⁶ Ketentuan *tanpa melihat jasa, tanpa melihat kompetensi* ini menjadi problematik, karena pelaku nepotisme

¹⁴ S.H Alatas, *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 1

¹⁵ Alatas, *Korupsi*, hlm. 2-3

¹⁶ S.H Alatas, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penyelajahan dengan Data Kontemporer*, (Jakarta, LP3ES, 1975)

seringkali berapologi bahwa keluarganya diangkat bukan karena alasan saudara tetapi juga ada jasa kompetensi yang dimiliki. Akan tetapi, apakah pada saat itu dia merupakan orang yang terbaik dibandingkan dengan kandidat lainnya? Ketika masih ada yang lebih baik secara kompetensi tetapi pilihan dijatuhkan kepada kandidat yang masih memiliki hubungan saudara/teman, maka konsekuensi logisnya masih akan muncul isu nepotisme dalam pengangkatan tersebut.

Dalam berbagai referensi tentang korupsi, suap secara jelas dimasukkan sebagai bentuk korupsi. Bahkan dalam tulisan-tulisan tentang Islam dan korupsi biasanya para penulis mengidentikkan korupsi dengan suap (*risywah*).¹⁷ Hal ini mengingat di dalam suap ada unsur pengkhianatan kepercayaan untuk menyalahgunakan kekuasaan. Apakah perbuatan tersebut selalu mendatangkan keuntungan material bagi pelakunya? Setidaknya suap biasanya memberi keuntungan bagi yang disuap. Meskipun si penyuap secara sepintas mengeluarkan sejumlah uang, tetapi hal itu dilakukan untuk kepentingan melindungi hilangnya keuntungan materi yang lebih banyak yang didapatkan secara ilegal.

Tradisi, Islam, dan Korupsi

Cukup menarik apa yang dinyatakan Triesman bahwa tradisi agama seringkali memberi kondisi tertentu yang relatif permisif terhadap tindakan korupsi. Beberapa agama termasuk Katolik dan Islam memiliki tradisi yang hirarkis yang menuntut loyalitas terhadap keluarga sehingga mendorong situasi yang kondusif untuk melakukan nepotisme. Di sisi lain nilai-nilai individualistik dan egaliter lebih menonjol dalam ajaran Protestan sehingga mengurangi tuntutan untuk melakukan nepotisme.¹⁸

Tradisi agama merupakan salah satu bentuk struktur sosial yang ada di masyarakat. Tradisi tersebut bisa ada dengan sendirinya sebagai fakta sosial atau tradisi sebagai hasil interaksi sosial. Sebagai fakta sosial, tradisi ada begitu saja, diciptakan oleh generasi sebelumnya, atau tercipta dari kepercayaan agama. Sebagai hasil interaksi sosial, tradisi muncul karena kebutuhan dan penilaian dari anggota masyarakat bahwa suatu tindakan bisa mempermudah kehidupan masyarakat.¹⁹ Tradisi yang banyak dihubungkan dengan isu korupsi adalah tradisi memberi hadiah (dekat dengan isu suap) dan tradisi berbuat baik kepada saudara.

¹⁷ Lihat misalnya Tim Penulis, *Korupsi di Negeri Kaum Beragama*, (Jakarta: P3M, 2004); Tim Penulis, *Memberantas Kanker korupsi*, (Jakarta: PSAP, 2004); Tim Penulis, *NU Melawan Korupsi: Kajian Tafsir dan Fiqh*, (Jakarta: GNPNU, 2006).

¹⁸ Daniel Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," dalam *Journal of Public Economics* 76 (2000). Bisa diakses di www.elsevier.nl/locate/econbase dan www.scholar.google.com. Diakses terakhir Mei 2006

¹⁹ Robert M.Z Lawang, *Kapital Sosial Dalam Perspektif Sosiologi: Suatu Pengantar*, (Jakarta, FISIP UI Press, 2005), hlm. 94-95

Dalam Islam (juga agama lainnya) ada tradisi memberi hadiah sebagai suatu kebaikan. Dalam sebuah hadist dinyatakan, "Saling memberi hadiahlah, maka kalian akan saling menyayangi." Memberi hadiah merupakan cara dalam menjaga hubungan baik yang sangat dianjurkan dalam agama. Di dalam Islam menjaga silaturahmi akan memperpanjang umur dan juga memperbanyak rezeki. Norma tersebut, jika dihubungkan dengan pemikiran dalam sosiologi ekonomi, menjadi sarana terbentuknya *trust* dan akan berbuah jaringan kerja (*network*) sebagai unsur-unsur potensial pembentuk *social capital* dalam ekonomi.²⁰

Dalam perkembangannya, memberi hadiah dianggap dekat dengan tradisi memberi upeti dan suap. Ini ditunjukkan dengan sejumlah kasus pemberian hadiah baik bernuansa agama maupun bernuansa politik seperti parcel menjelang lebaran, sumbangan untuk masjid, mushola, dan madrasah menjelang pilkada maupun pemilu, atau juga pemberian dari murid kepada guru.

Hal ini karena memberi hadiah yang semula secara normatif dekat dengan *shadaqah*, *hibah* yang seharusnya diberikan kepada orang-orang yang membutuhkan beralih kepada pemberian hadiah dengan *tendensi* tertentu. Dalam sosiologi dikenal teori pertukaran rasional dari tradisi utilitarianisme. Ada kecenderungan

manusia dalam melakukan tindakan sosial dengan berprinsip pada upaya memperbesar keuntungan dan mengurangi resiko/kerugian. Tradisi memberi hadiah dalam tradisi agama secara normatif seharusnya dilandasi oleh keikhlasan. Tetapi ada kecenderungan sifat manusia untuk mendapatkan imbalan baik berupa pujian, perlindungan, maupun imbalan sebagai konsekuensi dari pemberian.

Diskusi tentang pertanyaan apakah pemberian merupakan upeti atau suap (*risywah*)²¹ biasanya selalu dikembalikan kepada niat. Sejauhmana niat seseorang bisa diukur apakah untuk mendapat



www.api.ning.com

²⁰ Trust, jaringan, interaksi sosial, dan tindakan sosial sebagai *social capital* telah dibahas oleh beberapa ahli. Tulisan dalam bahasa Indonesia misalnya oleh Robert M.Z Lawang, *Kapital Sosial*. Lihat juga Pheni Chalid, *Sosiologi Ekonomi*, (Jakarta: CSES, 2004)

²¹ Pembahasan ini banyak dikupas dalam Tim Penulis, *Korupsi di Negeri Kaum Beragama* (Jakarta: P3M, 2004)

imbalan atau semata-mata ikhlas? Kalau seorang politisi menyumbang pesantren dalam jumlah besar menjelang Pilkada agak mudah untuk menebaknya. Hal ini akan berbeda jika dibandingkan dengan pemberian santri pada posisinya sebagai pedagang atau petani. Indikasi *money politics* pada pemberian oleh politisi sangat kuat. Akan tetapi tindakan ini biasanya masih dianggap umum oleh masyarakat karena memberi pada dasarnya baik.

Tidak mudah untuk mengkompromikan antara kebencian terhadap perbuatan korupsi dan keharusan untuk berbaik sangka atau keharusan untuk tetap pada prinsip praduga tidak bersalah. Demikian juga tidak bisa secara sederhana menyatakan bahwa hadiah identik dengan *risywah* karena faktanya banyak hadiah/pemberian yang bertujuan untuk menunjukkan kasih sayang, simpati, persahabatan. Adapun pemberian yang diberikan kepada pegawai kelurahan, staff di sekolah, perguruan tinggi dan lain-lain yang bagi sebagian kalangan akan berdampak pada kualitas layanan pun tidak bisa secara sederhana diidentikkan dengan suap. Pemberian-pemberian tersebut masih dalam konteks mengakomodasi sistem penggajian yang belum memadai untuk keperluan hidup. Meskipun beberapa di antaranya yang memiliki wewenang bisa menggunakan alasan ini untuk membeda-bedakan pelayanan berdasarkan besar kecilnya pemberian. Bahkan ada juga yang menggunakan untuk memperkaya diri dengan menjadikan pungutan-pungutan secara sistemik dengan pengetahuan atasan.

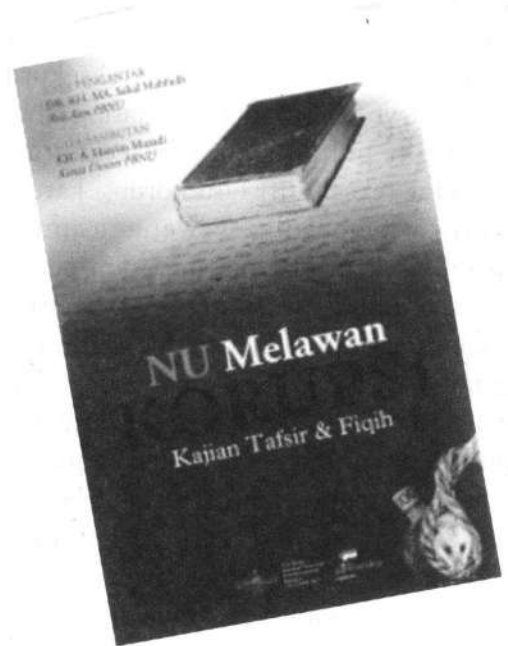
Dalam hal ini diperlukan pemahaman yang lebih bijak untuk melihat permasalahan yang sebenarnya. Memberi hadiah sebagai suatu tindakan sosial dalam teori tindakan sosial Weber memiliki beberapa tipologi motif. *Pertama*, pada tindakan rasional instrumental, memberi hadiah akan memperhitungkan aspek tujuan. Memberi hadiah bisa menjadi alat untuk mencapai tujuan tertentu. *Kedua*, pada tindakan rasional berbasis nilai, seperti dalam agama Islam memberi hadiah adalah kebaikan. *Ketiga*, pada tindakan sosial yang berdasarkan tradisi, memberi hadiah dilakukan semata-mata karena tradisi yang sudah ada tanpa harus dipertanyakan mengapa harus memberi. Misalnya tradisi mengirim makanan pada saat lebaran. Pada umumnya tidak ada pertanyaan mengapa harus memberi makanan, padahal orang-orang yang dikirim makanan juga memiliki banyak makanan di rumahnya masing-masing. *Keempat*, pada tindakan afektif, memberi hadiah adalah simbol kasih sayang.

Tradisi lain yang problematik adalah berbuat baik dan melindungi keluarga. Di dalam Islam secara normatif ada keharusan untuk melindungi keluarga dari api neraka. Kewajiban mendidik anak, adik, keponakan dan lain-lain. Pada praktiknya rasa kasih sayang orang tua untuk melindungi anak, rasa kasih kasih sayang seorang anggota keluarga terhadap anggota keluarga lainnya sampai pada keinginan untuk memberikan apa saja termasuk pekerjaan kepadanya.

Dalam sosiologi ekonomi diakui bahwa *trust* yang paling mendalam terjadi

pada hubungan keluarga, antara anak dengan orang tua dan sebaliknya pada lingkaran pertama, saudara kandung, saudara tiri dan seterusnya pada lingkaran kedua, sahabat, sesama etnis dan lain-lain. Bagian dari fenomena sosial adalah perasaan *ingroup* dan *outgroup*, yakni perasaan seseorang sebagai bagian dari kita (*minna*) dan seseorang bukan bagian dari kita (*minhum*). Rasa percaya biasanya tumbuh kepada golongan kita, dan kecurigaan tumbuh pada golongan mereka.

Dari norma dan sifat alamiah manusia ini muncul nepotisme. Melihat dari prosesnya, sebenarnya nepotisme bukan hanya dipicu oleh norma berbuat baik kepada saudara/keluarga/dan teman, tetapi juga oleh sifat-sifat dasar alami manusia dan juga struktur sosial yang ada. Nepotisme dianggap menjadi faktor pemicu korupsi karena ia rawan dengan kolusi. Rasa sayang dan rasa percaya bisa membuat orang permisif, tidak mau mengontrol, *ewuh pekewuh*. Meskipun di sisi lain juga ada potensi sebaliknya bahwa rasa sayang dan percaya juga berarti tidak mentoleransi kesalahan dan tidak akan membiarkan pihak-pihak yang disayangi dan dipercayai untuk terjerumus. Akhirnya jika pihak yang dipilih telah memiliki persyaratan minimal dari spek kompetensi, meskipun ada pihak lain yang dianggap memiliki kualifikasi yang lebih, orang yang lebih dikenal itulah yang dipilih. Nilai lebih yang dimiliki setidaknya bisa membuat bekerja secara tim sehingga mengurangi konflik.



Sistem Politik, Budaya, dan Masyarakat Sipil

Dalam pembahasan tentang keterkaitan tradisi memberi dan menjaga hubungan baik dengan keluarga dan korupsi, bisa kita simpulkan bahwa tradisi memiliki sifat ganda yakni menjadi pemicu korupsi atau netral-netral saja pada kasus tradisi memberi. Pemicu korupsi sekaligus berpotensi untuk memberantas korupsi pada tradisi sayang keluarga dan teman jika yang bersangkutan konsisten dengan norma. Pada level ini biasanya terjadi pada tataran normatif dan melihat korupsi sebagai persoalan moral. Akan tetapi semakin banyak fenomena yang menunjukkan bahwa korupsi bukan persoalan moral, tetapi lebih pada persoalan kesempatan.

Dalam sistem pemerintah Indonesia yang menganut pembagian kekuasaan dengan sistem trias politika (eksekutif, legislatif, yudikatif), masing-masing pihak memiliki peluang dan kesempatan. Birokrat (eksekutif) bisa korupsi karena mereka memegang wewenang untuk melaksanakan program-program pemerintah. Salah satu komponen penting dalam program pemerintah adalah anggaran. Para birokrat, selain mendapatkan gaji dari pekerjaan mereka, biasanya juga memiliki wewenang untuk melaksanakan dan mengatur program pemerintah beserta anggarannya. Anggota DPR/DPD (legislatif) berpeluang untuk korupsi karena wewenang mereka untuk merencanakan, mengesahkan dan mengawasi pelaksanaan anggaran. Tanpa persetujuan legislatif, anggaran tidak bisa disahkan sehingga program-program pemerintah tidak akan berjalan. Para penegak hukum (lembaga yudikatif) memiliki peluang untuk korupsi karena mereka rawan untuk disuap sehingga menyalahgunakan kekuasaannya. Dari yang seharusnya menegakkan hukum dengan menjatuhkan sanksi pada koruptor justru melindungi koruptor.

Dari fakta ini, di mana peran masyarakat sipil? Keterlibatan langsung masyarakat sipil dalam peluang dan kesempatan untuk berkorupsi mungkin tidak ada. Hanya korupsi pada level kecil saja seperti

mempercepat pembuatan KTP dengan memberi imbalan. Dalam hal ini, masyarakat lebih terlihat sebagai korban (*victim*) sistem birokrasi yang lambat dari pada sebagai pelaku korupsi. Kebiasaan-kebiasaan yang sebenarnya menempatkan masyarakat sebagai korban menjamur seperti sebuah budaya yang turun menurun, nyaris tanpa perlawanan. Posisinya sebagai korban inilah yang seharusnya menjadi pendorong munculnya gagasan antikorupsi karena sangat sulit diharapkan munculnya gerakan antikorupsi dari pihak-pihak yang menikmati manisnya korupsi.

Beberapa studi tentang korupsi di Indonesia nampaknya lebih menekankan pada penyalahan korban (*blaming to the victim*) seperti muncul dalam studi Vinay Bhargava yang menyatakan bahwa korupsi merupakan hal yang secara kultur diterima dalam kultur masyarakat Indonesia. Demikian juga Benedict Anderson menyimpulkan bahwa secara etis tidak ada yang salah dalam pandangan Jawa ketika pejabat memiliki dan menikmati kekayaan yang berlebihan.²² Dengan kata lain beberapa studi menyatakan bahwa korupsi pada umumnya terjadi di masyarakat yang berpendidikan rendah, khususnya di negara berkembang.

Pandangan-pandangan menyudutkan tentang budaya timur yang diklaim sebagai penyebab korupsi telah disanggah oleh SH Alatas. Dia sangat tidak setuju

²² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*, edisi Indonesia diterjemahkan oleh Maris Masri, (Jakarta, YOI, 2003), hlm. 17

dengan pandangan yang menyatakan bahwa kultur memberi dan menjaga keluarga sebagai penyebab korupsi. Mengangkat anggota keluarga dengan mengabaikan kemampuannya jelas bertentangan dengan nilai-nilai timur. Meskipun sering terjadi penyalahgunaan tradisi-tradisi ini, tetapi sebenarnya masyarakat masih bisa membedakan secara jelas mana pemberian dan mana suap. Memberi hadiah biasanya dilakukan secara transparan sedangkan suap dilakukan dengan sembunyi-sembunyi.²³ Tradisi memberi dan suap hidup dalam sejarah yang sama dengan pernikahan dan perzinahan/perselingkuhan. Yang pertama merupakan tradisi yang legal, sementara yang terakhir merupakan tradisi yang ilegal.²⁴

Sementara Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann melihat bahwa korupsi berkembang di negara-negara berkembang bukan karena manusia di masing-masing negara berbeda. Akan tetapi kondisi memungkinkan untuk itu. Kondisi-kondisi tersebut adalah kemiskinan dan sulitnya mencukupi kebutuhan hidup. Kesempatan untuk korupsi terbuka karena mekanisme akuntabilitas/pertanggung jawaban rendah. Kompetisi politik dan kebebasan sipil juga terbatas. Hukum dan etika pemerintah tidak berkembang dengan baik serta tidak adanya lembaga

pengawasan. Padahal di negara yang memiliki sistem pengawasan dan investigasi yang kuat, korupsi bisa saja terjadi. Selain itu adalah persoalan hukuman bagi pelaku yang cukup rendah.²⁵

Sampai di sini bisa dilihat bahwa ada argumentasi yang cukup kuat menunjukkan bahwa tidak ada yang salah dengan budaya dan masyarakat. Karena budaya memiliki dua sisi: sebagai suatu hal yang bersifat turun temurun yang mengatur manusia dan sebagai media transformasi karena usaha manusia juga. Selama ini budaya dan tradisi dijadikan kambing hitam. Terbukti budaya memberi dan lebih percaya kepada keluarga tetap hidup di negara-negara yang dianggap bersih. Persoalannya bukan pada budaya yang dimunculkan oleh agama, tetapi pada struktur semacam apa dia hidup.

Dengan mengikuti jalan pikir Gray dan Kaufman, ada kondisi di masyarakat yang membuat korupsi tumbuh subur, sementara ada kondisi yang mengurangi kemungkinan korupsi berkembang secara bebas. Kondisi itu adalah terwujudnya akuntabilitas, pengawasan yang ketat, dan kebebasan. Hal ini sesuai dengan tuntutan *good governance*, partisipasi masyarakat, dan transparansi yang saat ini terus berkembang di Indonesia.

²³ Alatas, *Korupsi*, hlm. 127.

²⁴ Alatas, *Korupsi*, hlm. 127.

²⁵ Cheryl W. Gray And Daniel Kaufmann, *Corruption and Development*, dapat diakses di www.scholar.google.com. Diakses terakhir 1 Mei 2006

Membangun Budaya dan Sistem Anti Korupsi

Jika dalam literatur Islam dan korupsi banyak dipersoalkan tentang landasan Al-Qur'an, hadis, dan fiqh, maka di tingkat realitas ada persoalan yang cukup mendesak karena banyak terjadi kasus-kasus korupsi berjamaah yang melibatkan tokoh-tokoh Islam di eksekutif maupun legislatif, baik di level lokal maupun nasional. Diantaranya ada yang terjadi karena kealpaan/ketidaktahuan mengenai seluk-beluk persoalan administratif sehingga melakukan perbuatan yang merugikan negara dan masyarakat. Ada juga yang disebabkan karena faktor serakah, tidak cukup dengan pendapatan yang ada. Penanganan kasusnya jelas bukan wewenang masyarakat sipil, tetapi masyarakat sipil bisa masuk dalam wilayah pencegahan dan pengawasan. Pengalaman yang pernah ada, misalnya, adalah terlibat dalam gerakan partisipasi publik dalam anggaran.

Persoalan anggaran merupakan inti dari korupsi, karena dari anggaran inilah ada dorongan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. Secara definitif anggaran (APBD/APBN) merupakan kebijakan pemerintah dalam bentuk uang yang dalam Kepmendagri no.29 tahun 2002 dinyatakan APBD sebagai sebuah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD.

Pada umumnya proses perencanaan, penyusunan, pengesahan dan pelak-



www.praguepost.com

sanaan APBD bersifat tertutup. Keterutupan dalam proses tersebut menyebabkan banyak inefisiensi anggaran sehingga alokasi anggaran tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini terjadi karena kerjasama (kolusi) antara birokrasi Pemda (SKPD/Satuan Kerja Pemerintah Daerah) dengan DPRD. Mereka bekerjasama untuk membuat APBD yang tidak efektif dan efisien. Termasuk dalam inefisiensi anggaran adalah anggaran yang dialokasikan untuk ormas Islam/pesantren menjelang Pilkada yang dilakukan oleh *incumbant*.

Jika dihubungkan dengan pembahasan korupsi, pengesahan APBD yang tidak efektif ini bisa dimasukkan dalam definisi korupsi autogenik yakni korupsi dengan mendukung suatu UU atau peraturan dengan mengabaikan dampak

sosial bagi masyarakat. Termasuk korupsi autogenik juga memanfaatkan informasi untuk kepentingan dirinya, keluarga dan teman-temannya.²⁶ Yang lazim terjadi misalnya meminta proyek-proyek Pemda untuk dikerjakan oleh sekutu dan teman-temannya tanpa memperhatikan kualifikasi mereka.

Apa yang salah dengan masyarakat sipil? Jika masyarakat tetap dalam posisi tidak tahu informasi anggaran, maka mereka akan menerima saja proses tertutupan dalam anggaran. Sekali lagi masyarakat berada pada posisi sebagai korban. Masyarakat menjadi korban karena tidak tahu dan dihalangi untuk tahu. Pembiaran terhadap kenyataan ini membuat korupsi anggaran semakin buruk.

Pesantren yang dalam hal ini sering disorot karena menerima alokasi anggaran juga pada posisi sebagai korban. Sepintas lalu nampak seperti mendapatkan bantuan finansial yang diperlukan. Tetapi karena diberikan dengan cara *charity* seringkali mengakibatkan tumpulnya kekritisian pihak pesantren terhadap kebijakan yang salah. Padahal pesantren seharusnya bisa menerima alokasi anggaran dengan cara yang lebih baik dan legal. Karena sesungguhnya, sebagai bagian dari masyarakat, pesantren dan organisasi /lembaga-lembaga Islam lainnya berhak untuk mendapatkannya.

Budaya pasrah, *ewuh pakewuh* yang

seringkali dianggap kurang kondusif untuk korupsi seharusnya bisa ditransformasi. Mengutip Gray dan Kaufman sekali lagi, diperlukan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Transparansi artinya ketersediaan informasi agar masyarakat bisa berpartisipasi. Informasi tidak semata-mata asal tersedia, tetapi juga hendaknya informasi yang bisa dipahami oleh masyarakat. Mewujudkan transparansi merupakan kewajiban pemerintah. Misalnya pemerintah menyediakan website, menginformasikan melalui media massa, membuat dialog dan konsultasi publik.

Dengan kata lain, pemerintah harus mendorong dan menyediakan sarana agar masyarakat berpartisipasi baik dalam penyusunan anggaran maupun pengawasan anggaran. Namun demikian, peran pemerintah sampai sejauh itu masih diragukan karena pemerintah dan legislatif saat ini masih tertuduh sebagai pelaku korupsi. Oleh karena itu, peran masyarakat sipil adalah untuk mendesak pentingnya pemerintah untuk menjadikan anggaran sebagai konsumsi publik. Rakyat harus mendapatkan informasi, bisa terlibat di dalam proses penyusunan dokumen APBD, dan bisa mempengaruhi draft yang dibuat oleh pemerintah dalam forum-forum SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) sampai pada draft RKA-APBD (Rencana Kerja Anggaran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).

Dari sisi pemerintah, budaya anti

²⁶ Alatas, *Korupsi*, h. ix

korupsi bisa berbentuk memberi akses informasi dan terbuka terhadap masukan dan pengawasan dari masyarakat. Dari aspek masyarakat juga tumbuh kesadaran untuk berpartisipasi. Saat ini warga negara memiliki kemampuan untuk menyatakan pandangan dan memiliki akses terhadap keputusan tanpa adanya hambatan. Lembaga-lembaga pemerintah mampu untuk mengubah pendapat masyarakat menjadi program yang realistis dan melaksanakannya. Begitu juga warga negara dan lembaga mampu untuk mengevaluasi kesesuaian antara visi dan program, dan membandingkan antara program dan pelaksanaannya.

Diharapkan bila ada transparansi dan partisipasi dari kelompok-kelompok keagamaan maka fenomena *shadaqah* oleh politisi sebagai *money politics* kepada pesantren bisa dilakukan dengan cara lain misalnya dengan membangun gerakan *pro-poor budget*, sehingga pesantren, madrasah, dan lembaga-lembaga Islam lainnya yang

seharusnya berhak menerima alokasi anggaran karena menyantuni orang miskin bisa mendapatkannya dengan cara yang lebih baik/legal. Politisi yang memiliki konstituen masyarakat pesantren dan yang menganggap pesantren dan ormas Islam sebagai dukungan yang signifikan seharusnya bisa belajar untuk tidak menggunakan cara-cara instant dalam memberikan bantuan dan tidak hanya menempatkannya semata-mata sebagai penyumbang suara.

Sebagai konsekuensinya harus ada perubahan dalam pengelolaan lembaga Islam menjadi lebih transparan dan bisa diaudit. Hal ini karena tuntutan penerapan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas terhadap pemerintah harus diiringi dengan penerapan di lingkungan masyarakat sipil (termasuk di dalamnya pesantren, madrasah, yayasan dan lain-lain). Upaya ini memang membutuhkan proses dan pembelajaran. ❁