

BUDAYA UPETI, SUAP, DAN BIROKRASI PUBLIK

Wahyudi Kumorotomo

Dengan terungkapnya kasus penyuapan yang melibatkan pejabat hakim dan jaksa belakangan ini, kepercayaan publik terhadap aparat penegak hukum tampaknya sudah sampai pada titik nadir. Belum lepas dari ingatan ketika bulan September tahun lalu Irawady Joenoos (IJ), seorang hakim anggota Komisi Yudisial, tertangkap tangan menerima suap sebesar Rp 3,7 M dalam kasus pengadaan tanah. Pekan lalu Urip Tri Gunawan (UTG), jaksa penyelidik kasus BLBI ditangkap karena menerima suap sebesar Rp 6 M. Pupus sudah kepercayaan publik karena kasus-kasus beruntun yang melibatkan aparat penegak hukum sendiri. Mustahil untuk mengharapkan pemberantasan korupsi dan menjamin penggunaan kekuasaan yang bersih dan sejalan dengan kepentingan publik apabila dua pilar penegak hukum ini, hakim dan jaksa, justru menjadi pelaku korupsi dan menjadi bagian dari persoalan itu sendiri.

Namun di tengah skeptisisme tentang aparat penegak hukum, apakah benar bahwa korupsi sudah menjadi semacam kutukan dalam demokratisasi di Indonesia yang tengah berkembang ini? Apakah benar bahwa korupsi semata-mata hanya persoalan moralitas para penguasa atau penegak hukum saja? Dari pengalaman sehari-hari tentang gambaran interaksi antara pejabat dan rakyat, antara penguasa dan yang dikuasai, korupsi ternyata merupakan penyakit sistemik yang melibatkan hampir semua unsur masyarakat. IJ dan UTG tidak sendirian. Ada jutaan pejabat publik yang sudah biasa menerima suap. Sebagian mungkin dilakukan tanpa rasa bersalah atau mungkin tanpa memahami bahwa yang dilakukannya sudah termasuk korupsi. Sementara itu, sebagian masyarakat yang berinteraksi dengan birokrasi publik juga sudah biasa melakukan praktik suap. Jadi, korupsi adalah wajah buruk kita bersama.

Menarik untuk disimak pernyataan dari Menkeu Sri Mulyani (Kompas, 3 Maret 2008) yang mengimbau kalangan pengusaha supaya tidak memanjakan dan merusak aparat birokrasi pemerintah dengan tawaran suap. Karena birokrat bukan malaikat, jika terus digoda dengan suap suatu saat pasti akan terjerumus. Pernyataan Menkeu ini tentu saja masih perlu ditelusuri dan dibuktikan. Tetapi dari pengalaman sehari-hari, tampaknya keberhasilan bangsa kita memberantas korupsi masih sangat terkendala oleh perilaku masyarakat sendiri yang memiliki toleransi terlalu tinggi terhadap korupsi. Celakanya, upaya pemberantasan korupsi ternyata bahkan bisa menjadi komoditas tersendiri bagi berkembangnya korupsi. Tengok saja betapa banyak lembaga anti korupsi yang telah didirikan di republik ini. Tetapi ternyata sebagian kasus bahkan dijadikan sebagai komoditas bagi korupsi politik, ranah suap dan korupsi yang lebih besar.

“Kutukan” budaya upeti

Kosakata yang menunjukkan praktik penyuapan sangat banyak. Dalam bahasa Inggris dikenal istilah *bribe* (suap), *graft* (pelicin), *embezzlement* (sogok), atau *fraud* (penggelapan). Dengan demikian dapat dipastikan bahwa masalah suap bukan hanya di Indonesia atau di negara-negara berkembang, tetapi juga

terdapat di negara-negara maju. Yang menjadi masalah ialah bahwa suap di Indonesia sudah memiliki akar budaya yang demikian dalam. Di dalam bahasa Indonesia, kosakata selain suap sangat banyak. Tetapi yang tampaknya paling memiliki akar budaya adalah istilah upeti, berasal dari kata *utpatti* dalam bahasa Sanskerta yang kurang-lebih berarti bukti kesetiaan. Menurut sejarah, upeti adalah suatu bentuk persembahan dari adipati atau raja-raja kecil kepada raja penakluk.

Dalam budaya birokrasi di Indonesia ketika kebanyakan pemerintahan masih menggunakan sistem kerajaan yang kemudian dimanfaatkan oleh penjajah Belanda, upeti merupakan salah satu bentuk tanda kesetiaan yang dapat dipahami sebagai simbiosis mutualisma. Para adipati memberikan persembahan kepada raja penakluk. Sebagai imbalannya, raja penakluk memberikan perlindungan kepada kerajaan-kerajaan kecil yang diperintah oleh para adipati tersebut. Sistem kekuasaan yang mengambil pola hierarkhis ini ternyata mengalami adaptasi di dalam sistem birokrasi modern di Indonesia. Dalam disertasi klasiknya yang berjudul *The Making of A Bureaucratic Elite* (1979), Heather Sutherland menggambarkan betapa sistem upeti yang telah berlangsung selama berabad-abad itu tetap menjadi pola transfer kekuasaan antara rakyat dan penguasa ketika para birokrat di Indonesia sudah harus bekerja dengan sistem administrasi modern. Pola *patron-client* di mana upeti merupakan alat tukar kekuasaan dianggap sebagai standar yang wajar diantara para birokrat modern atau *pamong-praja* di Indonesia.

Karena sudah mengakar dalam budaya birokrasi maka suap, atau yang dipahami oleh masyarakat sebagai upeti, sangat sulit diberantas. Banyak orang mengatakan bahwa karena sistem upeti dianggap sebagai sesuatu yang biasa, maka korupsi sudah membudaya diantara bangsa Indonesia. Budaya upeti sudah menjadi semacam kutukan bagi bangsa ini sehingga sulit maju. Apakah memang benar demikian? Untuk memahami pengaruh budaya upeti terhadap merebaknya penyakit birokrasi di Indonesia, ada dua hal yang harus diperhatikan, yaitu: 1) sistem administrasi yang memungkinkan pertukaran antara jabatan resmi dengan imbalan material, dan 2) kekeliruan persepsi masyarakat tentang makna upeti atau gratifikasi.

Untuk yang pertama, sebenarnya sudah banyak pakar yang membahas tentang bahayanya kecenderungan para pejabat yang memanfaatkan kekuasaan atau "menjual" jabatan publik dengan imbalan material. Sejak awal Arnold Laswell dan Harold Rogow (1963) dalam bukunya yang berjudul *Power, Corruption and Rectitude* menguraikan bahwa suap terjadi karena kecenderungan ini. Korupsi terjadi karena tatanan politik yang ada membuka peluang lebar bagi adanya jual-beli jabatan publik, bahwa mereka yang memiliki uang atau modal besar dapat menguasai jabatan penting. Terjadilah apa yang disebut *venal office*, bahwa kekuasaan bisa dimiliki bukan karena integritas atau kepemimpinan seseorang tetapi karena punya dana besar untuk kampanye, punya modal untuk membeli perusahaan publik, bisa menggunakan uang untuk membeli suara pemilih, dan sebagainya. Terlebih lagi, situasi seperti ini diperparah oleh budaya dan persepsi masyarakat bahwa imbalan material yang tidak resmi adalah sesuatu yang sah dan wajar.

Oleh sebab itu, untuk bisa menghindarkan bangsa ini dari cengkeraman korupsi, hal mendasar yang harus dilakukan adalah dengan penyadaran menyeluruh bahwa kita harus keluar dari budaya upeti. Inilah saatnya untuk meyakinkan diri bahwa upeti sama saja dengan suap, dan suap adalah korupsi. Strategi penyadaran ini sudah banyak diuraikan oleh para penulis yang mengaitkan antara kebiasaan warga untuk menyuap para pejabat dengan semakin melemahnya daya saing suatu negara. Luis G. Morales (2003) misalnya, dalam bukunya yang berjudul *The Economics of Corruption and Bureaucratic Inefficiency in Weak States* menjelaskan bahwa fenomena negara lemah (*weak states*) sangat dipengaruhi oleh hubungan yang korup antara para pejabat negara dengan warganya. Banyak analis yang mengatakan bahwa setelah berdemokrasi seolah-olah bangsa Indonesia justru menjadi lemah. Yang salah tentu bukan demokrasinya. Yang terjadi adalah bahwa disamping demokrasi di Indonesia masih bersifat elitis dengan sistem kekuasaan yang oligarkhis, korupsi ternyata justru semakin meluas sedangkan sebagian besar warga tanpa sadar masih bersikap toleran terhadap korupsi dalam berbagai bentuk transaksi suap.

Persoalan lain yang masih harus dihadapi ialah kekeliruan persepsi masyarakat tentang upeti. Atau lebih tepatnya, warga masyarakat seringkali gagal membedakan antara hadiah dan suap, antara gratifikasi dan korupsi. Masalah ini sebenarnya dihadapi bukan hanya di negara-negara berkembang tetapi juga di negara maju. Dalam sebuah artikel yang berjudul *When Does A Gift Become A Bribe?* (2006), Judy Nadler menjelaskan betapa sulitnya masyarakat, termasuk di negara maju seperti Amerika Serikat, untuk membedakan antara hadiah (*gift*) dengan suap (*bribe*) ketika mereka berhadapan dengan pejabat. Hadiah adalah sesuatu yang diberikan tanpa ekspektasi adanya imbalan balik dan tidak akan mempengaruhi keputusan seorang pejabat. Ini berbeda dengan suap yang selalu disertai dengan adanya imbalan atau pembelokan terhadap keputusan yang seharusnya dibuat oleh seorang pejabat. Meskipun warga sulit membedakannya, tetapi setidaknya di negara-negara maju yang birokrasinya relatif bersih ada semangat untuk membedakan antara keduanya dan ada kendali internal diantara warga masyarakat untuk tidak memberikan suap. Di Indonesia, orang cenderung tidak peduli dengan perbedaan antara hadiah dan suap. Bahkan, ketika KPK sudah melarang segala macam bentuk gratifikasi atau upeti kepada para pejabat dalam upaya memberantas korupsi, banyak yang masih mempertanyakan apa alasannya.

Karena masyarakat umumnya tidak paham apa bedanya antara hadiah dan suap, kebiasaan untuk memberikan gratifikasi atau menyuap seolah-olah menjadi wajar atau bahkan menjadi prosedur standar. Maka suap menjadi fenomena yang terjadi dan meluas dalam semua tingkatan birokrasi. Pada hal harus dipahami bahwa ketika orang melakukan transaksi suap, titik persoalannya bukan sekadar besaran atau modus operandinya. Apa yang dilakukan oleh seorang pelanggar lalu-lintas yang memberikan uang "damai" kepada polisi yang memergoki esensinya sama dengan apa yang dilakukan oleh Artalyta Suryani yang membawa koper dengan uang sejumlah 660 ribu dolar untuk jaksa UTG.

Resiprokal

Untuk dapat mengatasi persoalan suap-menyuap yang kian hari semakin suram dan menggerus ketidakpercayaan publik terhadap para pejabat publik, harus dipahami bahwa transaksi suap dapat terjadi karena keterlibatan dua pihak, yaitu penyuap dan pejabat yang disuap. Penyuapan adalah transaksi yang bersifat timbal-balik atau resiprokal. Ini mirip seperti tari tango, yang hanya bisa dilakukan oleh dua orang dengan saling bekerjasama. *It takes two for a tango*, kata orang Inggris. Maka transaksi hanya bisa terjadi apabila kedua belah pihak setuju tentang besaran uangnya, keputusan yang hendak dibengkokkan, dan bentuk transaksinya.

Dengan demikian untuk memberantas korupsi dalam bentuk suap, hukuman harus diberikan setimpal kepada kedua belah pihak, penyuap maupun yang disuap. Maka sudah tepat prosedur yang dilakukan oleh penegak hukum dalam kasus penyuapan hakim dan jaksa belakangan ini. Yang diseret ke pengadilan bukan hanya hakim Irawady Joenoes tetapi juga Freddy Santoso yang telah menyuapnya. Untuk kasus jaksa Urip Tri Gunawan, Artalyta Suryani juga harus dikenai hukuman yang setimpal. Tentu saja proses hukum juga harus mengarah ke Syamsul Nursalim yang selain mengemplang dana BLBI juga telah menyuruh Artalyta Suryani untuk menyuap pejabat.

Dalam rangka penyadaran terhadap masyarakat tentang buruknya tindakan penyuapan, hendaknya dilakukan pendekatan komprehensif. Karena sifatnya yang resiprokal, pengendalian terhadap segala bentuk penyuapan harus dimulai bukan hanya dari pejabat pemerintah tetapi juga dari kalangan pengusaha atau masyarakat yang sering berhubungan dengan lembaga pemerintah. Bukan rahasia lagi bahwa godaan bagi para pejabat yang jujur dan memiliki integritas tinggi demikian banyak. Selain tuntutan material dari keluarga, terdapat juga godaan terus-menerus untuk menerima suap dari para pengusaha. Seandainya seorang pejabat gagal dibujuk untuk menerima suap, para pengusaha yang cerdas biasanya juga akan segera mendekati isteri pejabat tersebut, anak-anak atau anggota keluarganya yang lain. Karena tuntutan untuk menyuap pejabat sudah umum di Indonesia, banyak diantara para pengusaha yang bahkan sudah menganggarkan dana untuk suap ke dalam *overhead cost* perusahaan. Inilah yang juga harus dikendalikan asosiasi pengusaha atau kalangan swasta lainnya.

Pada tataran mikro, penyadaran bagi kedua belah pihak juga sangat penting artinya. Pada dasarnya setiap bentuk mekanisme administrasi yang melibatkan kekuasaan aparat birokrasi (*discretionary power*) selalu terdapat peluang adanya transaksi suap. Maka korupsi dalam bentuk suap bisa terjadi sejak tingkatan presiden hingga seorang kepala desa, dari tingkat menteri sampai petugas pelayan KTP di kecamatan. Yang menjadi masalah di Indonesia ialah bahwa hukuman seolah-olah hanya diberikan kepada pejabat yang disuap, bukan warga yang menyuapnya. Karena budaya upeti dan suap-menyuap yang sudah mengakar, seorang warga yang akan mengurus KTP, IMB, atau urusan lainnya terkadang dari rumah sudah menyiapkan uang ekstra disamping biaya resminya. Bagaimana mungkin kita bisa mengendalikan penyuapan atau korupsi

apabila dari urusan yang sangat kecil semua orang sudah biasa menyuap aparat?

Tanpa disadari, semua warga yang selalu menyediakan uang ekstra kepada para aparat birokrasi publik sebenarnya juga memperparah meluasnya korupsi di Indonesia. Publik di Indonesia tampaknya masih bersikap menunda ketika menyampaikan pendapat mereka tentang suap. Sebagian menganggap bahwa suap harus diberantas dan pelakunya harus dihukum berat. Tetapi sebagian menganggap bahwa suap tidak ada bedanya dengan hadiah atau tanda terima kasih. Sementara itu sebagian lagi mengatakan bahwa suap merupakan cara yang harus ditempuh untuk melancarkan urusan dengan lembaga-lembaga pemerintah. *Survai Governance Assessment (2006)* yang dilaksanakan di 12 provinsi dan 20 kabupaten menunjukkan bahwa 41,6 persen responden mengatakan bahwa birokrasi yang korup adalah faktor penyebab utama kegagalan usaha di daerah. Tetapi ketika responden ditanya pendapat mereka tentang pemberian uang ekstra kepada aparat birokrasi publik, hampir separuh (47 persen) mengatakan bahwa itu merupakan “sesuatu yang umum dan wajar”.

Sekali lagi, letak masalahnya adalah bagaimana menerapkan sistem *reward and punishment* yang sepadan bagi para pelaku transaksi suap. Di dalam sistem birokrasi publik di negara-negara yang relatif bersih, kita selalu bisa menyaksikan bahwa prinsip inilah yang sebenarnya ditegakkan. Kita bisa perhatikan bagaimana mekanisme ini bisa berjalan di Singapura, sebuah negara kecil yang relatif berhasil mengendalikan korupsi dalam bentuk suap. Ketika seorang pengemudi mobil yang melakukan pelanggaran karena parkir tidak pada tempatnya dan tertangkap basah oleh seorang petugas polisi, sistem *reward and punishment* itu langsung berjalan. Seandainya pengemudi mobil akan menyuap polisi, dia harus berhitung apakah polisi tersebut bisa disuap dan tidak akan melaporkan niat menyuap tersebut kepada pejabat kepolisian yang lebih tinggi. Jika setelah terjadi suap polisi itu melaporkan kasusnya, justru penyuap akan mendapat denda lebih berat dan polisi tadi akan mendapatkan imbalan, misalnya dalam bentuk *credit point* untuk kenaikan pangkatnya. Hal yang sama terjadi dari pihak si polisi, seandainya dia ingin menerima suap dia harus memastikan bahwa pengemudi mobil itu tidak akan melaporkan dirinya ke divisi *Internal Affairs* di kepolisian. Jika ternyata pengemudi mobil melaporkan polisi tersebut, dia akan mendapatkan keringanan denda sedangkan petugas polisi tadi akan mendapatkan catatan kondite buruk, mungkin bisa diturunkan pangkatnya.

Situasi di Singapura itu berbeda kontras dengan yang ada di jalanan di Indonesia. Tidak ada mekanisme *reward and punishment* yang seimbang bagi kedua belah pihak. Yang ada justru *reward* untuk terjadinya transaksi suap. Artinya, baik pelanggar lalu-lintas maupun petugas polisi sama-sama menikmati kemudahan apabila melakukan transaksi suap. Pelanggar lalu-lintas merasa tidak perlu repot-repot menghadiri sidang Tilang di Pengadilan Negeri dan membayar dendanya, sedangkan polisi mendapat tambahan uang dari pelanggar lalu-lintas karena gaji bulannya yang dirasa kecil. Analogi dari hubungan antara penegak hukum dan warga yang melanggar ini tampaknya juga berlaku dalam jenjang lembaga pemerintah yang lebih tinggi. Tidak heran bahwa

seorang pengusaha bersedia menyediakan uang sogok sampai milyaran kepada penegak hukum karena keuntungan yang akan diperolehnya juga sepadan.

Dengan demikian, untuk memberantas suap dan korupsi diantara para pejabat birokrasi publik, pendekatan hukum perlu terus ditunjang dengan pendekatan budaya. Reformasi birokrasi sejauh ini belum mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah. Selain itu, pembenahan aparat publik sampai saat ini masih belum mengedepankan unsur budaya. Dengan menelusur budaya upeti yang mengakibatkan meluasnya penyuapan di Indonesia, kita bisa melihat betapa pentingnya menyentuh aspek budaya birokrasi kita.

Sementara itu, untuk memperbaiki birokrasi publik yang penuh dengan borok korupsi, generasi penerus aparat pemerintah perlu disiapkan sejak dini. Pendidikan budi-pekerti yang menjelaskan tentang apa fenomena suap dalam kehidupan sehari-hari dan mengapa itu mengandung implikasi serius bagi kemajuan bangsa perlu terus digalakkan. Untuk hal ini, beberapa upaya kecil sudah dilakukan, tetapi perlu terus diperluas dan dikembangkan. Di Semarang, ada sekolah yang menambah muatan khusus dalam kurikulum dengan pelajaran anti-korupsi. Pelajaran semacam ini tentu akan membuka wawasan bagi para peserta didik untuk memahami betapa berbahayanya pengaruh korupsi bagi bangsa ini dan sekaligus menanamkan bahwa orang yang miskin tetapi jujur dan bekerja keras adalah orang yang jauh lebih bermartabat daripada orang kaya tetapi korup. Sebuah sekolah di Padang membuka “kantin kejujuran” di mana tidak ada transaksi langsung antara siswa yang mengambil makanan-minuman di kantin, tetapi sekadar meletakkan uangnya di tempat yang telah disediakan. Ini benar-benar merupakan terobosan untuk menanamkan nilai-nilai integritas dan kejujuran diantara para generasi muda.

Untuk memberantas suap dan korupsi secara tuntas, penegakan hukum mutlak diperlukan. Pada saat yang sama, inilah saatnya untuk menyadari bahwa kita sehari-hari mungkin sudah terbiasa memberi uang ekstra kepada aparat, bahwa kita semua sudah berkontribusi bagi merebaknya suap-menyuap di negeri ini. Sama sekali ini tidak bermaksud untuk melebih-lebihkan, tetapi justru dari sinilah keberhasilan pemberantasan korupsi akan lebih terjamin karena dimulai dan didukung oleh setiap elemen unsur masyarakat. Seperti dikemukakan oleh Francis Fukuyama dalam buku *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1996), kepercayaan (*trust*) adalah modal utama bagi bangsa yang ingin mencapai kemakmuran dan kemajuan peradaban. Ketika kepercayaan kepada aparat penegak hukum sudah sampai titik nadir, tindakan hukum yang tegas mutlak diperlukan. Namun pada saat yang sama semua pihak perlu memikirkan apa yang dapat dilakukan untuk mencegah meluasnya penyuapan dan korupsi. Jika faktanya menunjukkan bahwa kita semua punya toleransi terlalu tinggi terhadap suap, atau secara tidak sengaja justru sering melakukannya, inilah saatnya untuk mengakui dan menyadari hal itu. Pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik baru dapat diharapkan apabila semua pihak mengakui hal-hal yang selama ini tidak disadari sebagai kekeliruan umum.

Penulis adalah dosen Jurusan Administrasi Negara, Fisipol, UGM