

Harian Kedaulatan Rakyat

ANALISIS : Budaya Suap

===> Oleh : Wahyudi Kumorotomo 28/04/2008 11:41:26

KASUS-kasus yang ditangani KPK belakangan ini sebagian besar menyangkut suap yang melibatkan pejabat tinggi pemerintah dan para politisi. Setelah beberapa bulan berstatus tersangka karena kasus aliran dana ke DPR, Gubernur Bank Indonesia Burhanuddin Abdullah akhirnya ditahan. Pada saat hampir bersamaan anggota DPR Ai Amin Nasution juga ditahan karena tertangkap tangan dengan uang suap sebesar Rp 71 juta dan 33 ribu dolar. Korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan berupa transaksi suap tampaknya merupakan modus operandi yang tengah diburu oleh KPK. Tetapi bahwa suap merupakan modus operandi yang paling banyak dilakukan pejabat korup, sebenarnya masih banyak hal yang perlu dikaji lebih mendalam.

Pengalaman sehari-hari tentang gambaran interaksi antara pejabat dan rakyat, antara penguasa dan yang dikuasai, suap sebenarnya merupakan penyakit sistemik yang melibatkan hampir semua unsur masyarakat. Burhanuddin dan Ai Amin 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. Kendatipun banyak orang yang akan tersinggung jika dikatakan bahwa masyarakat kita memiliki 'budaya suap', kenyataan memang menunjukkan fenomena ironis ini.

Dalam sebuah seminar di Jakarta awal bulan lalu, Menkeu Sri Mulyani 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 satu hal yang pasti ialah bahwa keberhasilan bangsa kita memberantas korupsi masih sangat terkendala oleh perilaku masyarakat sendiri yang memiliki toleransi terlalu tinggi terhadap suap. Berbeda dengan negara-negara maju yang relatif berhasil mengendalikan korupsi. Sistem reward and punishment terhadap suap tidak berjalan dengan baik di Indonesia. Contohnya banyak. Di perempatan jalan, pengendara sepeda-motor dihentikan polisi karena melanggar lampu merah. Kejadian berikutnya akan mudah ditebak. Pengendara akan mencoba berargumentasi tentang pelanggaran yang dilakukan dan kemudian mencoba memberikan uang 'damai' kepada petugas polisi. Dia tidak mau repot untuk ikut sidang, membayar denda di pengadilan negeri pada jadwal yang ditentukan seandainya diberi surat tilang. Sebaliknya, polisi juga akan menganjurkan pelanggar lalin untuk 'sidang ditempat' atau meminta uang kepada pelanggar tersebut. Dengan demikian, punishment terhadap transaksi suap tidak berjalan. Yang ada justru reward untuk terjadinya suap karena kedua belah pihak merasa mendapat manfaat dari transaksi tersebut.

Akar budaya suap berasal dari budaya upeti, berasal dari kata utpatti dalam

bahasa Sansekerta yang kurang-lebih berarti bukti kesetiaan. Menurut sejarah, upeti adalah suatu bentuk persembahan dari adipati atau raja-raja kecil kepada raja penakluk. Dalam disertasi klasik *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.

Persoalan lain yang masih harus dihadapi ialah kekeliruan persepsi masyarakat tentang upeti. Atau lebih tepatnya, warga 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.

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. Suap hanya bisa terjadi apabila kedua belah pihak setuju tentang besaran uangnya, keputusan yang hendak dibengkokkan dan bentuk transaksinya.

Oleh sebab itu, hukuman harus diberikan setimpal kepada kedua belah pihak, penyuap maupun yang disuap. Maka sudah tepat prosedur yang dilakukan oleh penegak hukum dalam kasus penyuapan belakangan ini. Dalam kasus aliran dana BI ke DPR, gubernur BI maupun anggota DPR yang terlibat harus diadili. Dalam kasus penyuapan jaksa BLBI, yang diadili bukan hanya jaksa Urip Tri Gunawan, tetapi juga Artalyta Suryani yang telah menyuapnya. Tentu saja proses hukum juga harus mengarah ke Syamsul Nursalim yang selain mengemplang dana BLBI juga telah menyuruh kaki-tangannya untuk menyuap.

Pada tataran mikro, kesadaran bagi kedua belah pihak juga sangat penting artinya. Bagaimana mungkin kita bisa mengendalikan penyuapan apabila dari urusan yang sangat kecil seperti KTP atau akte kelahiran semua orang sudah biasa menyuap aparat? Tanpa disadari, semua warga yang selalu menyediakan uang ekstra kepada para aparat birokrasi publik sebenarnya juga memperparah meluasnya suap di Indonesia. Publik di Indonesia tampaknya masih bersikap mendua ketika menyampaikan pendapat mereka tentang suap. *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

aparatus birokrasi publik, hampir separuh (47 persen) mengatakan bahwa itu merupakan "sesuatu yang umum dan wajar".

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 aparatus 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.

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)-n**